

**¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés?
(Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y
el nuevo institucionalismo)**

IVÁN MEDINA IBORRA

Departament de Ciència Política i Dret Públic,
Universitat Autònoma de Barcelona



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

WP núm. 279
Institut de Ciències Polítiques i Socials
Barcelona, 2009

El Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) es un consorcio creado en 1988 por la Diputación de Barcelona y la Universitat Autònoma de Barcelona, institución esta última a la que está adscrito a efectos académicos.

“Working Papers” (WP) es una de las colecciones que edita el ICPS, previo informe del correspondiente Comité de Lectura, especializada en la publicación -en la lengua original del autor- de trabajos en elaboración de investigadores sociales, con el objetivo de facilitar su discusión científica.

Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos.

Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



Edició: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)
<http://www.icps.cat>

© Iván Medina Iborra, ivan.medina@uab.cat

Diseño: Toni Viaplana
Impresión: a.bís
Travessera de les Corts, 251, entr. 4a. 08014 Barcelona

ISSN: 1133-8962

DL: B-47.022-09

Introducción

Uno de los temas que más han preocupado a la ciencia política ha sido la incidencia de los grupos de interés en la actividad gubernamental y legislativa. Este interés parte de la suposición de que el mero quehacer de las instituciones no es suficiente para explicar el origen y desarrollo de los múltiples intereses emanados de la sociedad. De hecho, como comentara David Garson tiempo atrás (1974, 1978), el auge de la literatura sobre grupos de interés en la segunda mitad del siglo pasado fue la respuesta a un cierto tipo de institucionalismo que otorgaba absoluta soberanía al Estado¹; por lo que el estudio de los grupos se ha venido fomentando para cubrir algunos vacíos teóricos en investigaciones tales como la distribución social del poder, los límites de la representación política o los mecanismos de protesta social. De todas formas, como reconoce Salisbury (1994), la dificultad de medición la influencia, especialmente en relación con la recopilación de datos (Arnold, 1982) ha sido el principal motivo para explicar la errática conceptualización del poder; haciendo perdurar la tendencia “balkanizadora” de los enfrentamientos entre los diferentes enfoques teóricos (Knoke, 1986; Petracca, 1992).

Algunos autores pluralistas como Berry (1989) consideran que los grupos de interés son el vínculo primario entre los ciudadanos y el Gobierno, convirtiéndose, por lo tanto, en los principales canales de representación de la ciudadanía ante las instituciones. Siguiendo este argumento heredero de los trabajos de Bentley (1908) y Truman (1951)², los grupos de interés pasan a ser el principal mecanismo de movilización política ciudadana entre los largos períodos sin concurrencia electoral ayudando, gracias a su actividad pública, a renovar la agenda política. No obstante, esta teoría fue intensamente criticada por Salisbury (1969) al hacer una doble consideración: por un lado, negaba que la teoría de Truman fuera capaz

de explicar aquellos casos en los que, aún existiendo un alta convulsión económica o política, no se constituyeran nuevos grupos o no se reflejara una mayor actividad por su parte³; y, por otro lado, consideraba que la articulación colectiva no es un fenómeno natural sino, más bien, una consecuencia del “intercambio” de beneficios entre sus miembros, es decir, que la decisión de entrar a formar parte de un determinado grupo viene avalada por la garantía de recibir incentivos a cambio.

A partir de esta doble crítica surgieron nuevos intentos dirigidos a aclarar este conflicto en torno al concepto de interés. Por un lado, Schlozman y Tierney (1986) propusieron una doble distinción del concepto “interés” según si podría considerarse como un interés objetivo, en aquellos casos en los que se pudiera observar una relación entre la demanda y las características de los solicitantes –como, por ejemplo, que los enfermos de cáncer de pulmón se opongan a la venta de cigarrillos–; y cuando la definición del interés fuera subjetiva, es decir, en situaciones donde es más difícil apreciar que la defensa de un interés afecte directamente sobre la economía individual de los miembros del grupo, por ejemplo, en reformas electorales o la protección de los animales. Más adelante, Heinz, Laumann, Nelson y Salisbury (1993) volverían a criticar la noción básica de Truman por la que todo interés se articula en un grupo al asegurar que no todos los intereses tienen una proyección política sino que muchos de ellos no son más que percepciones morales, valoraciones éticas o sentimientos encomendados a un ámbito privado. Según estos autores, los únicos intereses que podemos considerar válidos para la acción colectiva son aquellos valores privados que tienen algún contacto con el Gobierno.

Al fin y al cabo, todos estos enfrentamientos, interpretaciones rivales y ausencias teóricas han ayudado a que los politólogos hayan defendido mucho más la labor de los partidos políticos en aras de mantener la democracia (Walker, 1991: 20-21); dando pie a que el debate en torno al comportamiento de los grupos de presión se encuentre repleto de alusiones a la corrupción o la falta de transparencia (Lindblom, 1977; Hacker y Pierson, 2002). Incluso,

Berry (1989: 146) ha llegado a comparar figurativamente la actuación de un lobbista con la de un jugador de póker: “No hay unas pautas que seguir cuando se negocia, es algo que se adquiere con la experiencia. (...) Es como jugar al póker: debes saber cuando jugar o tirar las cartas”. Este tipo de comparaciones ha allanado el camino a las reacciones marxistas centradas en demostrar la complicidad elitista entre los gobernantes y los grupos especuladores. Tal y como lo veía Wright Mills (1978 [1956]: 237): “Como abogados independientes y políticos de partido que han de afrontar las elecciones, los políticos profesionales han cultivado muchos grupos y tipos distintos en sus distritos respectivos. Son grandes “elementos” en las organizaciones sociales y comerciales (...). Los políticos se ven acuciados por las exigencias y las peticiones de esos grupos, grandes y pequeños, locales y nacionales. Como agentes del poder, los políticos tienen que conciliar unos intereses con otros y, en el curso de sus operaciones, ellos mismos se ven a veces comprometidos con hombres que carecen de una firme línea de conducta”.

Suposiciones al margen, como enfatiza Wilson (2006) refiriéndose a los estudios entre empresarios y política, ante la falta de un amplio bagaje de estudios, siempre se ha tendido a extrapolar a nivel nacional y sistémico las conclusiones de trabajos de ámbito local, como el famoso estudio de R. Dahl (1961) sobre New Haven, o los de la investigación de Bauer, Pool y Dexter (1972) sobre la legislación arancelaria estadounidense. Estas deficiencias analíticas tienen un impacto negativo sobre el desarrollo teórico de los estudios sobre grupos de interés. A modo de ejemplo, Baumgartner y Leech (1998) se conturban de que los enfoques sobre grupos de interés hayan pasado de considerarlos como actores más poderosos que el mismo Gobierno a reconocer que, realmente, no disponen de tanta influencia como se les atribuía⁴.

“Si el enfoque sobre los grupos llegó a ser por un tiempo el enfoque dominante para la política fue debido a una idea generalizada de que las asociaciones, los empresarios y otros lobbies eran poderosos. Estudio tras estudio parecía indicar que los grupos eran incluso más poderosos que los miembros del gobierno. El estudio de Schattscheider del 1935 consideraba

que los empresarios y sindicalistas dictaban el texto de las leyes a un Congreso obediente. Igualmente, el trabajo de Maass del 1951 concluía que el *Army Corps of Engineers* y los grupos de los gobiernos locales obtenían fácilmente financiación por parte del Congreso. La propaganda de los grupos podía manipular a la población haciéndoles actuar en contra de sus mejores intereses, haciendo reconsiderar las posturas de los legisladores, según el estudio de Crawford. Los funcionarios parecían actuar como respuesta a la presión que los grupos pudieran ejercer sobre ellos. Sin embargo, la asunción de que los grupos fueran todos poderosos se desvaneció en los 1960s. Un conjunto de estudios influyentes mostraron que se había sobrevalorado la importancia de los grupos en la política. [...] Los investigadores han encontrado a veces grupos apáticos e ineficaces en algunos casos, pero en los 60s bastantes estudios indicaron que los grupos quizás no fueran el mejor lugar para encontrar una explicación acerca del proceso legislativo” (Baumgartner y Leech 1998: 61-62) [Mi traducción].

Tal y como se intuye, el dilema sobre cómo localizar el poder, cómo se ejerce y en qué momento, sigue cubriendo la investigación sobre grupos de interés. Tierney (1994: 39) resalta que “incluso contando con múltiples coacciones, los lobbistas y otros miembros de la organización que diseñan la “táctica” –qué hacer en cada momento– todavía siguen disponiendo de una considerable cantidad de discreción”. Es esta supuesta *discreción* la que nos dificulta poder realizar un análisis sistemático de su actividad ya que no podemos rechazar que, pese a no habernos percatado de *cómo* se ha actuado, no hayan podido llevar a cabo una gran cantidad de acciones por sí mismos o mediante terceros (Caldeira, Hojnacki y Wright, 2000: 68). Por ello, nos es preciso adoptar algún enfoque teórico y asumir, por ejemplo, que el poder podría estar complejamente disperso entre muchos actores, como afirma la corriente pluralista (McFarland, 1987). De todos modos, parece ampliamente aceptado que el poder se expresa en múltiples formas, muchas de las cuales no son “observables”, es decir, que 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 (Bachrach y Baratz, 1962; Crenson, 1971). El poder puede adoptar otros “rostros” alejados de la cotidianidad mediática como sería la imposición de un

cierto tipo de perspectiva hegemónica (Boulding, 1989, Digesser 1992). Con este tipo de razonamientos, no resultaría difícil compartir la opinión de Baumgartner y Leech (1998: 61) de que los intentos de convenir una metodología destinada a medir el poder han fracasado ya que nunca sería posible más allá de las premisas teóricas⁵.

Pese a ello, no deberíamos relegar a un segundo plano la importancia de los grupos organizados en el desarrollo de la política por no ser capaces de encontrar la fórmula que permita medir la repercusión de su actividad. Posiblemente, la primera idea que tengamos que rechazar es que todos ellos pretendan influenciar al Gobierno de la misma forma. Ball y Peters (2005 [1970]: 139-40) opinan que, desde la idea de que se pueden identificar a grupos de interés virtualmente en todos los sistemas políticos, muchos de ellos se encaminan a interferir en las políticas gubernamentales (como el caso de los sindicatos) mientras que otros simplemente pretenden que el Gobierno (o el legislativo) den cobertura legal a su causa particular. En otras situaciones nos enfrentamos a problemas relacionados con la “relevancia pública” del proceso o, dicho de otra forma, cuando el comportamiento de un grupo se sustenta fuertemente en factores puramente coyunturales –como emplear a los medios de comunicación para expandir estratégicamente un mensaje– que desvirtúan sensiblemente los factores estructurales complicando, aún más si cabe, el análisis (Kollman, 1997; Grossman y Saurugger, 2006: 99-100). También podemos ser víctimas de la “notabilidad del tema” (*issue salience*) puesto que existen algunos asuntos, como los relacionados con el mundo de los negocios, que tienen una mayor repercusión que otros (Lowi, 1969; Vogel, 1989, 1996). Por ello, quizás el error recaiga en querer disponer un una *propia* fórmula en lugar de aceptar otras sugerencias metodológicas latentes en la ciencia política. O, posiblemente, se tenga que aceptar que no contamos con una teoría general ni con un marco analítico indiscutible sino que, más bien, contamos con diversas herramientas paulatinamente probadas en diversos estudios que pueden ir adaptándose a las características de cada caso.

Grupos de interés, influencia y otras preocupaciones teóricas

Bobbio (1998: 43) asume como acertada la vieja contraposición entre país real/país legal en la que la sociedad civil es el origen de los conflictos (económicos, sociales, ideológicos, religiosos) que las instituciones –el orden legal– se encomiendan resolver, previniéndolos o reprimiéndolos. En esta concepción, el Estado pasa a ser un elemento contrapuesto a asociaciones, organizaciones, grupos de interés y movimientos sociales pues es el encargado de dar respuesta (*out puts*) a las demandas (*in puts*) de todos ellos. Ya que el Estado se asegura el poder legítimo de intervenir en la regulación de los intereses sociales (ya que podría generarse una espiral de ingobernabilidad e inestabilidad institucional), éstos se emplean en fomentar tanto el consenso como el disenso con las instituciones con el fin de transmitir sus intereses al conjunto de ciudadanos (para solicitar su adhesión o condicionar su voto). Por esta razón, se entiende que los grupos de interés, como uno más de los “componentes” que forman el sistema político, ven sus opciones sujetas a ciertos límites institucionales (normas y reglas) (Easton, 1990: 15), que se acentúan más desde un punto de vista comparado (Ball y Peters, 2005 [1970]: 144).

De algún modo, cuando pretendemos valorar la influencia de un grupo sobre el proceso político no estamos haciendo mayores alusiones que al “establecimiento de contactos y relaciones con las instituciones u organizaciones que forman parte de este conjunto que llamamos Estado. “[La] acción [de los grupos de interés] se basa fundamentalmente en desarrollar actividades y generar móviles de acción, articulando intereses económicos y sociales, cosa que les permite actuar sobre el sistema político para conseguir los objetivos que se proponen en cada caso” (Jordana, 1998: 291). Como apuntarían los autores estructuralistas, estos “contactos y relaciones” son susceptibles de crear ciertos tipos de restricciones y patrones de comportamiento que tienen más que ver con la creación de estructuras de poder que con una intermitente relación causal. Los grupos de interés desean dotarse de un canal de acceso directo con la administración y otros

actores políticos para que sus demandas sean directamente atendidas a pesar de que, lógicamente, éstos deban ofrecer algún tipo de contrapartidas por sus peticiones como, por ejemplo, aportaciones económicas para los partidos, apoyo expreso al Gobierno en tiempos de crisis, pasar a ser un asesor privilegiado del Gobierno en su sector de actividad, etc.

Obviamente, la actividad diaria que engloba a grupos de interés e instituciones repercute en la evolución del sistema político y en el asentamiento de determinadas élites que buscan su espacio de dominación ya sea reafirmando públicamente u ocultándose detrás de un proyecto político, económico o social. De lo que no hay duda es que el estudio de los grupos de interés engloba múltiples cuestiones; como la de cualquier otro actor o institución política. Previo paso a conocer diferentes métodos para medir su supuesta influencia resulta necesario repasar algunos puntos que nos permiten tener una imagen mucho más nítida del impacto de estos grupos organizados sobre el sistema político, su comportamiento y sus esfuerzos por sobrevivir organizativamente.

La frontera y límites del poder

Es frecuente considerar, y así se reproduce entre la opinión pública, que una élite somete al resto de los individuos a sus intereses; exentos sus miembros del menor atisbo de moral o respeto a los principios democráticos⁶. Esta élite emplea sus mecanismos de dominación para controlar a personas e instituciones sin la necesidad de ocuparlas directamente. En este juego se consigue colocar a unas caras visibles (o reconocibles) en las instituciones que no se corresponden con el pequeño grupo de personas que realmente mandan, por lo que, a la fin, la élite dominante no queda expuesta a la contienda electoral y a su posible revocación. Se fragua así un régimen democrático distorsionado por la presencia de hombres poderosos que auspiciarían la conspiración como el rasgo más característico de la cultura política (Lundberg, 1937). Según los autores marxistas (Wright Mills como el más destacado), la inferencia y la falta de transparencia ayudan a reforzar la

idea de que la representatividad institucional ha dejado de ser democrática si todos los aspectos del poder dejan de ser evidentes. Esta opacidad, se expone, ha permitido que los límites impuestos sobre la economía sean mínimos y que no se discutan ni el capitalismo ni la propiedad privada. Es más, se ha extendido social y políticamente que el capitalismo es necesario para garantizar la libertad, la democracia, la igualdad y, por encima de todo, la supervivencia del mundo occidental. Los Gobiernos no desearían enfrentarse a unos individuos que les ayudan a financiar sus campañas electorales y que ejercen una enorme subordinación sobre los miembros del Parlamento.

“Los grupos de presión constituyen un verdadero gobierno subterráneo, un poder oculto que se contrapone al concepto clásico de gobierno como poder sometido a la intervención del Parlamento. No se trata de una evolución del propio sistema, es decir, de poderes controlados que se hayan convertido en incontrolados, sino de poderes nuevos, nacidos con la evolución de la sociedad, que no han sido aún sometidos a una adecuada y obligada ordenación” (Escobar, 1972: 11).

No obstante, para muchos esta imagen del poder no deja de estar basada en suposiciones maximalistas. Arnold M. Rose (1967) criticó de forma contundente dichas afirmaciones desde una perspectiva sociológica. Para el autor, que acepta la existencia del poder y las élites, no se podría decir que las autoridades públicas o los partidos políticos estén estructuralmente sometidas al control de unos pocos. Si bien el capitalismo es la forma predominante de organización económica en los Estados liberales, hay pocos Parlamentos que no hayan legislado contra las pretensiones monopolísticas, la regulación comercial o las tasas sobre la actividad económica. Igualmente, si se constata que el Gobierno hace servir a muchos empresarios como asesores gubernamentales o como miembros permanentes de comisiones relacionadas con el comercio y la economía, esto no querría decir que el dominio del mundo empresarial sobre el poder ejecutivo se hubiera corporatizado, al menos en la medida en que la asesoría gubernamental y la cooperación institucional público-privada se extienda a asuntos tales como el medioambiente, los derechos

humanos o las actividades agropecuarias –no obstante, no se considera que las ONGs o los grupos activistas dominen al Gobierno pese a poder tener mayor influencia sobre él en estos temas. Igualmente, se pone en cuestión que los deseos e intenciones de estos “hombres poderosos” no puedan ser públicamente reconocidos puesto que mediante la actividad de sus empresas y de las organizaciones empresariales, a título personal o a través de los medios de comunicación, se pueden descifrar sus intenciones.

Dado que las definiciones y usos de poder tienen un alto contenido ideológico, no se nos escapa que para lo que algunos autores se engloba en un cierto juego competitivo, para otros es el más claro ejemplo de dominación de unas élites sobre otras. Son posiciones enfrentadas que parten de análisis muy polares del conflicto social y mientras que unos se ocupan en averiguar las conexiones entre individuos en la toma de decisiones, otros se esfuerzan en relatar la consecución estructural de un mundo repleto de poderosos. En la primera aproximación, la visión pluralista se posiciona contrariamente a la noción de “élite dominante” y de todas las ideas marxistas afines otorgan a un grupo reducido de personas la capacidad ilimitada de influencia. Según Dahl (1957, 1958, 1961) no se puede entender el poder como propiedad de un único grupo bien definido si no es de forma empírica y dentro de una lucha de intereses. El pluralismo parte de la idea de que los diferentes asuntos cotidianos, desde la sanidad hasta el reciclaje o el urbanismo, no están del todo interconectados ni aglutinan a los mismos grupos ni siguen un mismo patrón de comportamiento. Por lo tanto, el poder se convierte en la expresión de preferencias vencedoras y derrotadas. En definitiva, el poder no puede ser un reflejo de suposiciones teóricas sino que éste se ejerce mediante decisiones concretas en situaciones concretas (*el ejercicio del poder*). El poder no sería más que la capacidad de A para que B haga algo que, de otra manera, no haría (Dahl, 1957; Polsby, 1963). El actor, individual u organización, que sea capaz de modificar más veces las preferencias de los otros actores podría ser considerado como el más poderoso.

A pesar del énfasis metodológico de los anteriores autores, otros científicos sociales como Bachrach (1967), Walker (1966), Morriss (1972) o Domhoff (1978) aseguraron que la concepción pluralista de la sociedad no era visión del todo fidedigna pues no existe esa supuesta competencia pacífica y rutinaria. Una aproximación alternativa considera que detrás de las interacciones entre grupos se esconden muchas otras aseveraciones que los pluralistas no mencionan. Aceptando que el poder se ejerce en situaciones concretas, la visión complaciente de la democracia pluralista pasa por alto que el poderoso puede dedicarse a erosionar el funcionamiento interno de los demás grupos, situar a personas de confianza dentro de ellos para así obtener información privilegiada, o entablar una relación de extrema dependencia con cargos administrativos que le permitan un mejor acceso a los trámites burocráticos. Aquí aparece el trabajo de Bachrach y Baratz (1962, 1970) acerca de las dos caras del poder: más allá de las decisiones que puedan tomar un conjunto de actores en un momento determinado, existe un conjunto de valores, creencias y reglas que sitúan en una posición más ventajosa a unos respecto a otros y, prácticamente siempre, los más aventajados son aquéllos que defienden el *status quo*. En definitiva, el estudio del poder se convertiría en la valoración de la adopción de decisiones y de la adopción de no decisiones.

El error más significativo de los pluralistas es confundir (o usar de forma intercambiable) poder con influencia, autoridad, fuerza, manipulación o coerción (Lukes, 2007: 6, 11). Lo más semejante, según Lukes, al concepto de poder son los conceptos de dominación y control pues, a su manera de entender, la definición más acertada sería el poder como “la capacidad de tener a otro u otros en poder de uno, limitando sus posibilidades de decisión, con lo que se asegura su obediencia” (Lukes, 2007: 83). Esta visión, a diferencia de la aportación de Wright Mills que recaía más en la posibilidad de tomar decisiones que en tomarlas, requiere que los casos a analizar diferencien entre posiciones de los actores y mecanismos de interacción, o dicho de otra manera, la aproximación de Lukes da pie a que

el mapa de actores (grupos, individuos e instituciones) explique poco, o prácticamente nada, acerca de los medios empleados por ellos para llevar a cabo una acción. Si para los autores marxistas el poder era sinónimo a la conspiración (entendiendo el poder como estructura y la dominación como mecanismo de interacción entre élites, sociedad e instituciones), esta aproximación al poder nos diría qué grado de interdependencia existe entre grupos e individuos pero deja cierta libertad para suponer que cada uno de ellos puede comportarse de forma diferente. Por lo tanto, el ejercicio del poder puede recoger desde la sumisión, la obediencia, la dependencia económica, los contactos personales, la negociación y otros.

Esta doble distinción entre el poder ejercido y el ejercicio del poder nos obliga a orientar el debate hacia dos esferas colindantes: por un lado, al referirnos al poder ejercido consideramos que la posición y características de los actores son el resultado del diseño del sistema político que privilegia a unos sobre otros facilitándoles el acceso a recursos e instituciones y castigando aquellas actitudes críticas y comportamientos indeseados. Para los marxistas, la ideología dominante se encarga de apartar hegemónicamente a la clase subordinada del acceso a las instituciones para evitar voces alternativas al capitalismo. Igualmente, para la teoría feminista existe un cierto determinismo estructural derivado de la masculinidad y la imposición de ciertos valores masculinos e intransigentes. Sin embargo, y por otro lado, no podemos descartar que más allá de las clases sociales u otras estratificaciones sociales, los individuos, de forma colectiva o individual, tengan unos puntos de vista particulares y, a menudo, contradictorios entre sus semejantes (Lukes, 2007: 180). En el día a día es habitual encontrar posiciones enfrentadas entre personas que conviven en un mismo vecindario y que se ven afectados, pongamos por ejemplo, por la construcción de una carretera a escasos metros de su vivienda. La solución a este tipo de enfrentamientos tiene más que ver con la capacidad de negociación, presión o atracción de un grupo con respecto a las instituciones que con cualquier explicación estructural.

Intereses en situaciones concretas

En este segundo escenario, deberíamos empezar haciendo alusión al concepto de interés. Como ya se hizo mención más arriba, en el análisis de los grupos de interés se excluyen todos aquellos valores y pretensiones individuales que quedan circunscritas a un ámbito privado. Para los politólogos, los intereses tienen un sentido político, es decir, pretenden una interlocución con las instituciones. Como de costumbre en este ámbito, no existe una definición precisa del significado de intereses, por lo que cada autor esquematiza la suya propia (Baumgartner y Leech, 1998: 25). Para la economía clásica se entiende por interés todas aquellas peticiones individuales que, una vez articuladas colectivamente, entran en competición con otras muchas rivales o semejantes. Estas peticiones egoístas nacen de un análisis individual de la realidad y no acaban de tomar forma hasta que se haya valorado racionalmente la capacidad de éxito que puede tener. Por lo tanto, el punto de partida para autores como Anthony Downs (1957) es que la sociedad se encuentra repleta de intereses que compiten como si de un mercado se tratara, incluido los políticos. Los intereses se convertirán en hechos asumiendo costes, es decir, que en la defensa de ellos se recurre a una estrategia “conscientemente seleccionada, coherentemente alineada y transitivamente ordenada” por la que los individuos muestran al resto cuáles son sus preferencias y cuáles sus objetivos (Reisman, 1990: 18). Esta visión pluralista simplifica la noción de interés al máximo asegurando que los individuos no tienen más intereses de los que sus preferencias expresan por lo que sólo pueden existir “intereses objetivos” (Dunleavy y O’Leary, 1987: 19-20).

Otros autores restan importancia a la capacidad individual de conseguir aquellos resultados esperados si no es mediante su articulación en organizaciones. Olson (1965) planteó en su libro *Logic of Collective Action* dos dilemas a la versión economicista: por un lado, apuntó que la decisión más racional que hace un individuo cuando desea hacer frente a un problema es no actuar por sí sólo sino integrándose en un grupo pues conseguirá

una mayor repercusión con una menor contribución individual.

“Si el consumidor o el trabajador dedica unos cuantos días y un poco de dinero a organizar un boicot o un sindicato, o a ejercer presiones para lograr una legislación que proteja sus intereses, habrá sacrificado tiempo y dinero. ¿Qué obtendrá con este sacrificio? En el mejor de los casos, el individuo logrará que la causa avance algo (a veces, imperceptiblemente). Sea como fuere, habrá conseguido una minúscula participación en la ganancia que obtenga de la acción. El hecho mismo de que el objetivo o el interés sea algo común al grupo y compartido por éste, lleva a que las ganancias conseguidas mediante el sacrificio que realice un individuo para servir a esta meta común sean compartidos por todos los miembros del grupo” (Olson, 1965, en Batlle, 1992: 204).

Por otro lado, ante esta tendencia a la organización grupal no todos los individuos con el mismo interés están dispuestos a asumir la misma dedicación si pueden beneficiarse del trabajo de otros. Curiosamente, los intereses comunes no generan una búsqueda colectiva de objetivos comunes (concepto de *free-riders*), lo que viene a mostrar que la defensa de los intereses es deudora de la capacidad que tengan sus miembros en mantener y reforzar la unión y los recursos del grupo. Si no hay una masa crítica que se implique en definir los objetivos, en aglutinar recursos y en favorecer la movilización, el interés como agregación de demandas individuales desaparecerá. A pesar de que la perspectiva de Olson no tiene un fundamento elitista (en la medida en que no parte de la idea de que los supuestos grupos que mayor estabilidad y poder adquieren son los representantes directos de los genuinamente mejores), los partidarios de dicha corriente aseguran que la desaparición de los intereses desorganizados se debe a la enorme desigualdad entre el poder que pueden aglutinar unos y otros. El poder se transforma en la autoridad que ejercen los grupos representantes de las élites sobre aquellos grupos de las masas que intentan introducir temas que ponen en cuestión el régimen. Como diría Schattschneider (1960), mientras que las voces (intereses) de los poderosos retumban en el auditorio, el coro de los pobres es casi inaudible. Sin embargo, al igual que el marxismo parte de la suposición de que no hay más intereses que los de clase⁷, es difícil poder encajar las

necesidades individuales dentro de la teoría elitista. La cuestión es que para los elitistas (Mosca, 1939; Pareto, 1935; Lasswell, 1936; Parkin, 1979; Wrong, 1979) es complicado justificar que aquellos sin poder –alejados de las responsabilidades de Gobierno– sean capaces de articular sus propios intereses. De igual forma, si teóricamente las masas están coaccionadas y reprimidas por la autoridad derivada del poder de las élites, cómo saber si tienen algún tipo de interés si no son capaces de secundarlos.

La idea que aquí se defiende es que la gestación de intereses se produce de forma transversal a todos los individuos de la sociedad tanto en cuanto existan situaciones de conflicto que estimulen la consciencia y la conducta de los implicados. Ya sea en conflictos menores o considerables, a nivel local o estatal, materiales o posmateriales, el proceso de definición de posturas rivales es inevitable. De todas formas, sí que es cierto que no todos los intereses consiguen movilizar a un número considerable de miembros por lo que su defensa adquirirá connotaciones individuales o en pequeños grupos, por ejemplo, mediante el contacto individual con la administración, la manifestación esporádica, la participación electoral o la negociación informal entre las partes. Actualmente no se podría seguir argumentando la exclusión de parte de la ciudadanía de la acción colectiva en la medida en que existe un enorme número de grupos, organizaciones, asociaciones, casales, entidades y clubes que permiten la membresía a todo el mundo y representan a una vasta cantidad de posiciones. Otra cuestión sería si las opciones políticas y económicas minoritarias en seguidores cuentan con el mismo respaldo por parte de la administración y la misma capacidad de difusión y movilización social que las mayoritarias. No tendría que analizarse esta situación como una consecuencia estructural del sistema sino como el resultado propio de la falta de adeptos a sus proclamas. Parece que, en definitiva, queda patente la escasa falta de consenso sobre la noción de poder e interés en la disciplina. A falta de un desarrollo mayor ha primado la conceptualización que se ha propuesto desde la escuela pluralista norteamericana, más acostumbrada a realizar estudios sobre grupos de interés que todo el resto.

Grupos de interés y otros actores sociales

A primera vista, los grupos de interés son la asociación organizada de unos individuos o entidades que comparten una misma valoración respecto a un conflicto y que pretenden alcanzar sus demandas (unos *intereses*) a través de la interacción gubernamental. Aquí, por lo tanto, aparecen dos ámbitos de referencia para aportar una definición precisa y restrictiva del concepto: ni todas las asociaciones ni todos los individuos (pongamos el caso de un gran empresario) o empresas (como alguna multinacional) cabrían en esta definición. De hecho, en relación con otros actores, se diferencia claramente la actividad y responsabilidad de los líderes en relación con el partido político al que pertenecen pues ni en genealogía ni en comportamiento se asemejarían. Entonces, por un lado, habría que manifestar cuáles son los requisitos organizativos para considerar a una colectividad como un grupo; y, por otro, no será menos útil comentar qué tipologías de grupos de interés podremos encontrar dependiendo de su actividad, es decir, de su presión.

Para empezar, es oportuno advertir que la categoría “grupo de interés” es intercambiable a la de grupo de presión u otras que se puedan encontrar a pesar del esfuerzo de algunos autores por establecer diferencias entre ellos (Ferrando Badía, 1966). Maynaud (1958, 1959) consideraba que un grupo de interés era, justamente, eso, un conjunto de individuos que muestran un cierto tipo de interés por algún asunto y, en el momento –y sólo en el momento– en que actúan sobre el Gobierno, podría considerarse un grupo de presión. Sin embargo, esta discusión terminológica ha resultado un poco estéril pues hoy en día no se produce ningún debate sobre la posible ambivalencia de ambos conceptos. Jerez Mir (1997: 294) apunta que en la academia española es más frecuente referirse a grupos de presión a diferencia de lo habitual en los textos norteamericanos, británicos o franceses. Como sostiene el autor, es una tendencia que se va invirtiendo pues, según los críticos, el término “grupo de presión” es, además de reflejar lo más negativo del término, el reflejo de un método de

influencia entre varios posibles, por lo que se muestra como algo restrictivo (Finer, 1958). El grupo de interés, en un sentido amplio, “es un actor del sistema social que, básicamente, desarrolla la función de articulación de las aspiraciones de los individuos o colectivos que, sin ellos, actuarían directamente frente a los poderes públicos en las direcciones más dispares” (Jerez Mir, 1997: 295).

Debido a la destacada relevancia de la economía de mercado como medio de producción en nuestros sistemas políticos, es recurrente considerar que aquellos grupos vinculados con la industria o el comercio son los grupos con mayor influencia (Jerez Mir, 1997: 303). Sin embargo, los grupos de interés no son ineludiblemente organizaciones empresariales o sindicatos. Existen, por ejemplo, una gran cantidad de “Asociaciones no profesionales, (...) la Sociedad protectora de Animales, la Liga para la protección de la Naturaleza, etc., sin finalidad lucrativa, pero que ejercen, no obstante, una presión política” (Sauvy, 1956: 20). Para los sociólogos, todas las asociaciones son proclives a convertirse en grupos de interés a excepción de grupos primarios como la familia, la empresa y la burocracia (ya que estos no serían grupos formalmente organizados o en los que se reclamara una cuota por pertenecer) (Knoke, 1986)⁸. Qué es un grupo se explicaría a partir de quién es miembro y qué vínculos establecen entre ellos. Para algunos psicólogos sociales, “un grupo social puede ser definido como dos o más individuos que comparten una identificación común de ellos mismos o, lo que es lo mismo, que se perciben a ellos mismos como miembros de la misma categoría social” (Turner, 1982: 15). No obstante, han aparecido algunas críticas a esta visión: primero, la identificación mutua no sería la condición básica para adquirir la categoría de miembro sino el pago de las respectivas cuotas (un grupo de amigos no son un grupo de interés); segundo, no todos los grupos de interés lo conforman personas –en muchos casos son el resultado de las alianzas entre corporaciones, ciudades, hospitales y otro tipo de entidades– de una misma categoría social (Baumgartner y Leech, 1998: 31); y, tercero, para cualquier grupo se

hace indispensable estar dotado de cierta estabilidad y permanencia por lo que se requiere una fuerte base organizativa (Uhlener, 1989).

La ciencia política desarrolló una noción amplia de grupos de interés hasta la aparición del libro de Mancur Olson (1965) sobre la *Lógica de la Acción Colectiva* en la que no se recogían estas matizaciones. Por grupo de interés se aceptaban, prácticamente, todas aquellas organizaciones, corporaciones, entidades, instituciones o agentes individuales que tuvieran un lobbista defendiendo sus intereses ante el Gobierno (Crawford, 1939; Truman, 1951; Key, 1964). No obstante, la importancia que el análisis olsoniano daba a las cuestiones organizativas aproximó la definición politológica a la sociológica hasta equiparar a un grupo de interés como a una organización formada por socios (*membership organization*), no sin ello lograr cerrar el debate sobre la ambigüedad conceptual (Baumgartner y Leech, 1998: 27). Si, como propuso Walker (1991), se excluye del análisis de grupos de interés a las empresas públicas o privadas, los bufetes de abogados, las instituciones gubernamentales (ciudades, Gobiernos extranjeros) y las instituciones públicas o privadas (hospitales, universidades, fundaciones), ¿no se estaría negando la incidencia que supuestamente tendrían todo este conjunto de actores sobre el *policy-making*? (Salisbury, 1984). Una solución bastante apurada fue considerar que hay otros múltiples “intereses organizados” que pretenden influir en las decisiones gubernamentales (Scholzman y Tierney, 1986; Hrebenar y Thomas, 1987, 1992, 1993a, 1993b; Gray y Lowery, 1996); afirmación que teóricamente resulta útil pero que, en la práctica, no ha tenido demasiado sentido si repasamos el modo en que los organismos oficiales reconocen a los grupos de interés⁹. Incluso, Hart (2004) es partidario de no analizar a estos intereses organizados a partir de las premisas teóricas de la teoría de la Acción Colectiva (el autor propone recurrir al enfoque microeconómico neoclásico) pues, como en el caso de las empresas, estos actores no expresan los valores de sus miembros, ni se dotan de canales transparentes de decisión entre los ejecutivos y los trabajadores, ni son tan rígidos en la

formación de sus preferencias como los grupos de interés. A pesar de la pretensión de clarificar algo más el transversal e indefinido término “actor social”, el marco conceptual y analítico se vuelve algo más complejo, caótico y complicado de definir.

De todos modos, esto no ha impedido que, a grandes trazos, se pudieran establecer dos grandes categorías contrapuestas de grupos de interés: por un lado, aquellos grupos cuya finalidad está estrechamente relacionada con la defensa de una postura económica y que, por lo general, pretenden su propio beneficio (grupos de interés económico especializado); y, por otro lado, los grupos de interés público (*public interest groups*) que promueven temas que preocupan a grandes colectivos—como, por ejemplo, los derechos humanos o el medio ambiente—(Von Beyme, 1986; Jerez Mir, 1997). A partir de estas categorías se puede detallar con mayor precisión los principales grupos:

- Organizaciones empresariales que representan los intereses del empresariado ya sea a nivel cúpula (*peak associations*) o a nivel sectorial y territorial (organizaciones de base). Se encargan, principalmente, de hacer llegar al Gobierno las pretensiones del empresariado sobre asuntos económicos; de participar en la negociación colectiva sobre salarios y condiciones laborales; de dotar de recursos (legales, formativos, materiales) a sus socios; y de promover el comercio y la actividad económica. Organizativamente, el empresariado se reúne en Patronales, Cámaras de Comercio y Organizaciones de base según sus necesidades. Debido a la relevancia social del empresariado, estas organizaciones acostumbran a tener una enorme influencia entre la clase política en la medida en que se trata de asociaciones capaces de movilizar inmensas cantidades de recursos y de estar presentes en la opinión pública. Por ello, es habitual que las asociaciones empresariales cuenten con una alta representación institucional por la cual obtienen información a la vez que hacer llegar sus propuestas en diferentes foros de la Administración Pública.

- Sindicatos que defienden los intereses de los trabajadores ante las empresas y el Gobierno. Al igual que las organizaciones empresariales, los sindicatos cuentan con una amplia repercusión mediática e institucional y una fuerte legitimación entre los trabajadores. Participan en la negociación colectiva a la vez que presentan al Gobierno y al resto de actores sociales su particular visión de las necesidades económicas e industriales. Actúan, además, como centros prestadores de servicios tanto a empresas como a trabajadores (formativo, por ejemplo) asumiendo, así, un alto componente burocrático. Cabe apuntar que los sindicatos, al menos en España, cuentan con privilegios similares a las organizaciones empresariales en cuanto a asignación y representación institucional. De hecho, tanto las patronales como los sindicatos son considerados dentro de la categoría de “agentes sociales”, por lo cual reciben un trato preferencial en relación con otros actores sociales.
- Grupos profesionales que representan los intereses de los trabajadores independientes (granjeros, agricultores, ganaderos) y a profesionales liberales como los médicos, los abogados, los arquitectos o los ingenieros. Forman un cuerpo corporativo—colegios profesionales— muy influyentes en su ámbito de influencia pues no resulta extraño pensar la supuesta relevancia del Colegio de Periodistas cuando se tratara de valorar el reparto de subvenciones a los medios de comunicación o de proponer una nueva regulación del sector audiovisual.
- Grupos de promoción o grupos causales¹⁰ que propagan una causa o un credo, como las iglesias o los grupos ecologistas, y que tienen un interés esencialmente ideológico o social más que económico. Estos grupos se dedican a introducir nuevos asuntos en la agenda pública o a procurar que se preserven antiguos por lo que, por lo general, abarcan todo el espectro ideológico. Dado que necesitan de la existencia de una masa crítica permanente,

sus esfuerzos se diversifican entre presionar al Gobierno (y al resto de poderes públicos) y movilizar a sus seguidores mediante campañas publicitarias, manifestaciones, foros de debate, etc. Por otro lado, podríamos considerar a los *think tanks* dentro de esta categoría ya que, a pesar de ser organizaciones dedicadas a la investigación, acostumbran a tener una proyección pública bastante notoria mientras que sirven de polos de debate entre especialistas y sociedad civil.

- Asociaciones políticas o grupos de interés intergubernamentales de las que forman parte todos aquellos organismos públicos y organizaciones gubernamentales que persuaden a otros gobiernos para que tengan en cuenta sus necesidades o para que sus decisiones beneficien a su imagen o a sus ciudadanos. Dentro de esta categoría encontraríamos todas aquellas agencias, oficinas de enlace, empresas públicas, academias y organismos semiestatales que velan por los intereses de un determinado Gobierno. Tradicionalmente se ha vinculado esta categoría con los niveles regionales y locales (Mack, 1997: 25; Jerez Mir, 1997: 306) pero se podría extender la clasificación hacia las asociaciones políticas estatales que, por ejemplo, interactúan con la Unión Europea. De cualquier forma, todavía existen algunos casos que no son de fácil ubicación porque su propia evolución les ha dotado de un mayor número de miembros y de temas como podrían ser las organizaciones públicas de usuarios o de consumidores que mezclan su defensa por el interés colectivo pero que también buscan beneficios materiales para sus miembros (Jerez Mir, 1997: 307).

El comportamiento de los grupos de interés

El permanecer fuera de las instituciones puede ser la mayor ventaja de los grupos sociales ya que ni quedan expuestos a la habitual rigidez administrativa ni al debate público de sus actos. No obstante, esto hace

menguar las capacidades de un actor que no goza de representación institucional pues carece de información primaria, de capacidad de decisión y de gestión directa, de privilegios institucionales y de legitimación electoral. Este orden de realidades aumenta la combinación de posibles alternativas de los grupos de interés a la vez que les hace asumir mayores costes en términos de contactos, acceso, movilización, etc. De hecho, el comportamiento político de los actores sociales no es más que el resultado de la insuficiencia de los cauces de participación establecidos en los regímenes liberales que han primado la competencia partidista como la principal fuente de representación (Ferrando Badía, 1977: 12; MacPherson, 1982).

Dado que la pretensión final de cualquier grupo de interés es influir en la política gubernamental, la acción de los mismos se dirigirá a presionar al Gobierno (tanto a miembros del Ejecutivo como a funcionarios) o, en su defecto, a aquellos otros poderes y actores que puedan tener un contacto directo con él como, por ejemplo, partidos políticos o parlamentarios. Es preciso apuntar que ante la actual envergadura institucional de los sistemas multiniveles de Gobierno, las posibilidades de los grupos de interés no se encorsetan como antaño. La falta de respuesta gubernamental en un ámbito regional puede superarse por la insistencia del mismo grupo de interés ante el Gobierno central para que medie por una decisión favorable a sus necesidades. Por esta razón, la primera tarea de todo grupo de interés es identificar la forma en que los centros de poder se encuentran distribuidos y, especialmente, cuáles son los juegos intergubernamentales que marcan la actividad institucional para, con todo esto, esclarecer cuáles serían las fortalezas, las debilidades y las opciones de presión sobre cada uno de los departamentos, cargos y políticas (Miller, 1990: 51).

Como antes hemos precisado, no siempre los intereses de los grupos sociales son egoístas y de beneficio exclusivo para sus miembros; en otros muchos casos un grupo de interés presiona al Gobierno para que desarrolle una reglamentación prohibitiva de las emisiones de gases o insta al Gobierno a impedir el tráfico de animales exóticos. De forma resumida

y simplificada, Mack (1997: 5) apunta cinco motivaciones principales por las que presionar al Gobierno:

- Para obtener beneficios o apoyo no disponible en el sector privado.
- Para obtener o retener una ventaja económica.
- Para obtener el apoyo de un Gobierno que ha sido denegado por otro.
- Para crear programas benéficos.
- Para resolver problemas públicos de los que sólo los Gobiernos pueden ocuparse.

Tanto la distribución del poder como las restricciones institucionales y organizativas del grupo marcan el comportamiento de los grupos sociales. Cuantos mayores recursos se encuentren disponibles, mayor número de estrategias y tácticas se podrán desarrollar. Cabe apuntar que entre el abanico de estrategias disponibles, unas son más fáciles de poner en marcha que otras, dado que requieren una menor experiencia y capacidades. Por ejemplo, no supone la misma dedicación un litigio contra una administración que dar a conocer una opinión a través de los medios de comunicación. Es por ello que las “predisposiciones estratégicas” del grupo adquieren una tremenda relevancia ya que, de bien principio, muchos grupos de interés renuncian a desempeñar ciertas tácticas y entrometerse en ciertos asuntos (Berry, 1977: 264). Muchos casos requieren de un alto nivel de especialización que sólo puede acometerse por un especializado *staff* (con lo que ellos supone a nivel de costes) como la contratación de lobbistas o la investigación sobre ciertos asuntos. Para solventar las deficiencias organizativas propias del grupo, muchos de ellos tienden a crear coaliciones o a rebajar su predominio en busca de una mayor efectividad colectiva. Al margen de las decisiones propias de sus líderes, los grupos de interés se topan frente a las imposiciones que establecen las instituciones dándose cuenta que algunos temas son más benévolos

que otros y que su participación variará acorde al tratamiento que de ellos hagan los responsables políticos y funcionariales. Es por esta razón que muchos grupos de interés se muestran partidarios de rebajar sus objetivos si ello supone recibir una mejor consideración por parte de aquellos que tienen que aceptarlos. Para el grupo de interés se hace tan importante alcanzar sus objetivos como que el acceso a ellos sea posible por lo que el cálculo de sus oportunidades políticas se convierte en uno de sus principales retos.

La combinación entre posibles formas de actuación nos empuja a definir con algo más de precisión las posibles pautas de comportamiento de los grupos de interés. Destacamos que hacer un catálogo completo de las estrategias, las tácticas y los medios necesarios para cada momento es imposible. El comportamiento de cada grupo de interés, como se ha comentado, es fruto del entramado institucional y la cultura política en la que opera por lo que, a lo sumo, lo que se puede presentar es todo un conjunto de experiencias y hechos pasados que han ayudado a establecer lo que entendemos como normas generales (Jerez Mir, 1997: 309). De igual forma, entra dentro de la valoración personal o cultural de cada uno el enjuiciar qué tipo de comportamientos son ilícitos y cuáles otros no lo son. En los sistemas pluralistas, más acostumbrados a la existencia y competencia entre grupos de interés, la persuasión y el uso del dinero para conseguir el beneplácito de los políticos puede ser bien considerado mientras que en otras culturas más jerárquicas todo esto sea considerado como un sabotaje y una amenaza a la acción del Gobierno.

El marco más ejemplificador que podemos emplear es el de Berry (1977) aunque requiere algún tipo de revisión. El autor hace la distinción entre “estrategias de influencia” y “tácticas”, mientras que es menos preciso en el momento de determinar cuáles son los factores que inducen a la selección de cada una de ellas. No obstante, no pretendemos desvirtuar el esfuerzo del autor ya que hemos advertido sobre las tremendas dificultades de acertar en este punto. Entre los factores que determinarían la decisión

de una estrategia se recogen las “capacidades organizativas” (*goals and capabilities*) (cantidad de recursos financieros y de personal, características de los miembros, cantidad de experiencia acumulada, reputación adquirida, amplitud de los objetivos, impedimentos legales, etc.) y la “estructura del medio” (*structure of the environment*) (receptividad del resto de actores, oportunidades de actuación, apoyo de los medios y otras plataformas, valores y creencias dominantes, amplitud del número de actores participantes, etc.). Todos estos factores inciden de forma directa en la definición de hasta cuatro posibles estrategias:

a) Legal. Para muchos grupos de interés el litigio es la forma más efectiva de forzar al Ejecutivo a corregir una decisión o a hacer cumplir la normativa. Optar por una estrategia basada en términos legales obliga al grupo a disponer de un personal bien cualificado, capaz de plantar cara al cuerpo jurídico de la administración, así como de unos objetivos a largo plazo ya que esta vía judicial es torpe y costosa. De todos modos, esta opción muestra cierto alivio cuando los actores en conflicto han agotado sus posibilidades de diálogo o cuando, simplemente, no lo quieren tener. De igual forma, esta estrategia aparece cuando un nivel de Gobierno ha trabado las aspiraciones de un grupo y no existe más remedio que acudir a los tribunales para defender, por ejemplo, el cese de la explotación turística de un parque protegido, el fin de la concesión de licencias de construcción en la costa, o la aplicación de una normativa sobre el uso de símbolos religiosos en las escuelas.

b) Confrontación. A menudo un asunto no adquiere la repercusión pública que sus interesados estiman necesaria si no es mediante un proceso trabado, tenso y ruidoso. La exposición mediática de los conflictos ayuda a mostrar la postura de cada uno de los actores implicados, los mismos que se verán forzados a cambiar su forma de hacer ante el escrutinio público. Esta estrategia suele llevarse a cabo cuando existe una manifiesta asimetría entre los actores y la

única forma que tienen los menos poderosos de sacar algún tipo de provecho es movilizar a terceros para que se unan a su causa. Sin embargo, no siempre esta estrategia reporta beneficios pues la confrontación permanente es costosa de mantener y no ayuda a conciliar las partes. El denunciar a los medios de comunicación las malas artes de alguna persona puede provocar su dimisión pero no resolver los puntos de desencuentro.

c) Información. Los grupos de interés, como parte de un asunto, son actores cuyos conocimientos pueden ser muy valiosos para el Gobierno, aunque sean subjetivos. Es por ello que tanto para el Gobierno como para los grupos sociales la acción de influencia se fundamenta exclusivamente en debatir, proponer reformas o realizar informes sobre puntos muy concretos. El éxito de esta estrategia recae en que el grupo de interés ha sido capaz de construir la opinión del Gobierno en base a sus propios estudios y datos. Algunos temas son mucho más accesibles como los que podrían estimular sindicatos y organizaciones empresariales, mientras que otros son menos permeables por lo que los grupos de interés se dedican a concienciar al Gobierno y a los funcionarios elaborando informes, solicitando el apoyo de personas destacadas del ámbito de la cultura o la ciencia, acudiendo a foros internacionales, etc.

d) Ámbito electoral. Más allá del enfrentamiento con el Gobierno, los grupos de interés pueden empeñarse en persuadir, de forma más amplia, la opinión de los actores y personas que dan apoyo al mismo o que le hacen oposición. De forma indirecta, un determinado grupo asegura una salida profesional a miembros del Parlamento a cambio de que voten de forma favorable en los proyectos y proposiciones de ley que le incumben. Posiblemente, un determinado grupo ayuda con los gastos de campaña de un determinado partido a cambio de manipular una partida de subvenciones a su favor. Sin ningún tipo de pudor, el representante enviado por un grupo de interés que representa

a un holding de comunicación se pasea por los pasillos del Congreso recordando a los líderes de la oposición que el inicio de una campaña de erosión al Gobierno depende de su benevolencia con la votación en ciertas leyes. Sin duda, esta es la estrategia que más controversias genera y, en cierta medida, la más cínica.

A grandes rasgos, una estrategia no deja de ser una forma de posicionarse frente a un conflicto. La estrategia es una valoración de las posibilidades de éxito de la organización frente a la posición del Gobierno y de las oportunidades que se presenten en cada momento. Dado que los conflictos son dinámicos y se extienden en el tiempo, no sería extraño que los grupos de interés dejaran abierta la posibilidad de intercambiar estrategias como una forma de sorprender al Gobierno. Claro está, este cambio entre estrategias sólo es posible si el grupo está dotado de la suficiente envergadura organizativa (recursos y personal) como para no verse superado por los grandes costes de dicho cambio. Centrándose en una estrategia determinada, el grupo de interés adoptará aquella táctica que menos costes le suponga y que más beneficios le reporte, intentará especializarse en ella y se asegurará que otros grupos no le arrebaten su estatus adquirido.

En referencia al modo en que se materializan las tácticas, éstas pueden efectuarse sin la participación de terceros (lobby directo), o utilizando a los ciudadanos para amplificar la confrontación con el Gobierno (lobby indirecto) (Kollman, 1998; Gosselin, 2003; Xifra, 1998, 2004). Entre las primeras, encontrar el modo de influir en las decisiones gubernamentales mediante el contacto telefónico, los encuentros personales o la comunicación epistolar con los miembros del Ejecutivo o del funcionariado supone una tarea ardua y enredosa que se consigue después de una gran dedicación por cultivar la relación personal, por el prestigio y reconocimiento adquirido, o a consecuencia de la repercusión del conflicto. Entre las segundas, el uso de los medios de comunicación y las técnicas comunicativas emergen como el recurso fundamental para hacer llegar los mensajes pertinentes a los electores. Como se resaltó en otro punto anterior, la misión de los grupos de

interés es defender aquellos intereses latentes socialmente, ergo, cuando la organización que los defiende no es exitosa por si misma, ésta recurre a la movilización ciudadana para ampliar la escasa repercusión que ha tenido. En Europa, a diferencia de los Estados Unidos, la agitación ciudadana (*grassroots lobbying*) no es la manera más habitual que tienen los grupos de interés de comportarse dada la rigidez partidista de los parlamentarios y la escasa atención que les merece. Más bien, la acción indirecta de las organizaciones se dirige a la influencia de la opinión pública a través de los medios de comunicación pues siguen teniendo una gran cobertura sobre los parlamentarios (Xifra 2004: 166). Si no se ha conseguido un acceso directo o una movilización ciudadana poderosa, otro canal por el cual acceder al centro decisorio son los partidos políticos. Los grupos de interés tienen la posibilidad de formalizar sus contactos con los partidos políticos con el fin de insertar sus propuestas en los programas electorales o para llegar con mayor facilidad a los parlamentarios (Ferrando Badía, 1977: 37-38).

Dentro de cada estrategia, siguiendo a Berry, cabe la posibilidad de desarrollar diferentes comportamientos. Obviamente, lo que se recoge en el gráfico 1 es una muestra tentativa de las tácticas que se desprenden de las cuatro potenciales estrategias de un modo individual o colectivo cuyos recursos e intensidad no son posibles de enfatizar.

Diferentes formas de considerar el impacto de los grupos de interés

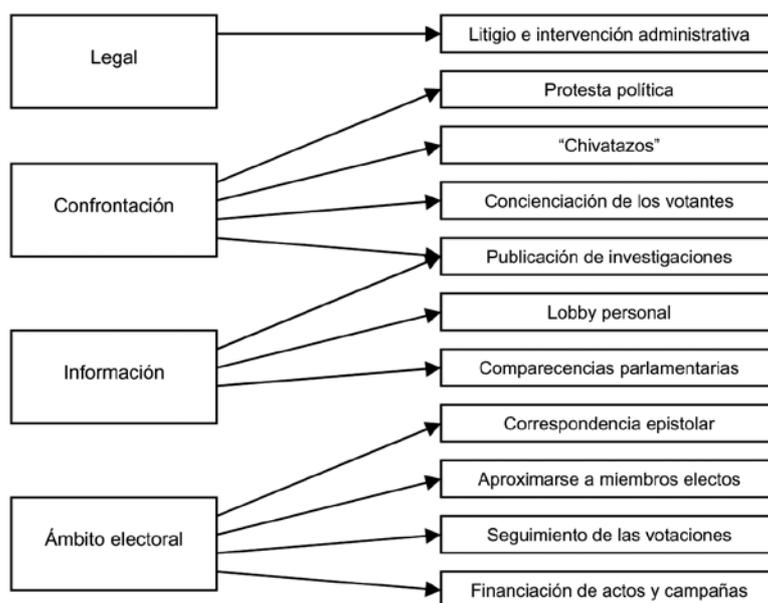
Previo paso a presentar los diferentes enfoques, se puede afirmar que el desacuerdo mayoritario entorpece la posibilidad de contar con una definición conceptual precisa. Esta falta de consenso teórico y analítico gravita, especialmente, sobre la aceptación o rechazo del individualismo metodológico que, a su vez, repercute en la forma que catalogamos a los actores según su capacidad para aglutinar recursos y forjar dependencias colectivas o estructurales. Como se comentó con anterioridad, la perspectiva pluralista considera que el éxito y fracaso de los grupos se debe a su capacidad estratégica y a su olfato negociador más que al ejercicio del

poder coercitivo, corrupto y hostil. De lo contrario, aproximaciones algo más críticas rechazan el mundo pluralista por considerarlo inverosímil al rechazar que tanto los grupos como las instituciones en las que participan no ejercen ningún tipo de poder estructural. La academia europea-continental, influenciada por el neocorporatismo y consciente de las aportaciones marxistas, ofrecen una mirada menos ingenua sobre los mecanismos de interacción entre Gobierno y grupos. Una perspectiva focalizada en las estructuras y no tanto en la concreción del proceso de creación y desarrollo de las políticas públicas desmiente la presunta sociedad automática y espontánea (Grossman y Saurugger, 2006: 62). Entre todos ellos el principal tema de desencuentro es la opción entre un marco teórico escueto a cambio de una mayor precisión metodológica o, de forma contraria, construir un marco teórico tan denso que sea imposible contrastar. Ciertamente, el individualismo metodológico puede fundamentarse en una concepción restrictiva y estrecha de la realidad pero permite disponer de un selecto y reducido conjunto de variables que podría explicar la actuación de los actores sociales. Alejarse de este individualismo y pretender abarcar cuestiones estructurales enriquecería nuestras hipótesis aunque volvería inoperativo el análisis.

No obstante, todas estas discusiones originarias no han impedido que se realicen investigaciones y publiquen sus resultados. Claro está que el modo en que se toma consideración de los elementos que centran el análisis afecta sustancialmente en los resultados esperados. Por ello, es imprescindible partir de unas premisas suficientemente claras como para no pretender ir más allá de lo que nuestro marco analítico puede soportar. Pese a que cada uno de los enfoques recurre a su propia metodología, todos ellos parten de las mismas consideraciones: a) cómo se valora al actor (cuál es su posición, qué tipo de actor se trata, qué defiende, cuál ha sido su trayectoria, cuáles son sus capacidades, qué recursos controla, etc.); b) cómo se valora al resto de los actores (qué valores y dependencias marcan las interacciones entre ellos, cómo se distribuyen los recursos y el poder, qué posibilidades de confianza y cooperación se producen, etc.);

c) cómo se valora el contexto institucional (qué diferencias existen entre las políticas, qué canales de participación institucionales se ofrecen, cómo afecta la cultura política a la acción de los actores, etc.); y d) qué importancia ofrecemos al uso de determinados mecanismos de acción colectiva (qué mecanismos de influencia se manifiestan, qué tipo de estrategias y tácticas son más comunes, cuáles son las razones por las que unas estrategias priman sobre otras, cuáles son las razones por las que existe tan alta (o tan baja) variedad de actores, etc.).

Gráfico 1
Estrategias y tácticas de influencia



Fuente: adaptación a partir de Berry (1977: 263)

Por lo general, para la mayoría de los enfoques la influencia se analiza recurriendo a otros conceptos o haciendo una particular definición de su significado. Dado que es poco probable que se pueda confeccionar una fórmula matemática con la que analizar el éxito de la presión de un

grupo de interés, para algunos autores la influencia puede traducirse por el concepto de *posición* (cuanto más cerca se esté del centro de decisión, mayor efectividad tendrá la estrategia del grupo de interés y mayor éxito se logrará), mientras que otros recurren al concepto de *élite* y aseguran que se debe descubrir quien, a la vista de los que toman las decisiones, son las personas u organizaciones que más tienen en cuenta a la hora de aprobar una política.

La perspectiva pluralista como la competición entre preferencias

Los escritos clásicos de Locke (1689), Montesquieu (1746) y Tocqueville (1835) reflejaban una repulsa al Estado absolutista, unificado e incontrolado a la vez que alertaban del peligro de una sociedad anárquica en la que los egos de sus ciudadanos hicieran imposible cualquier atisbo de progreso. Los Estados liberales contemporáneos deben encontrar la manera de posibilitar la convivencia entre millones de individuos que no renunciarían nunca a maximizar su poder, por lo que el choque entre sus intereses resulta inevitable¹¹ (Dunleavy y O'Leary, 1987: 14). La solución más factible y estable, según la considera Madison (2005), es la instauración de un sistema institucional que equilibre y controle la actividad de la sociedad civil y los gobernantes (*checks and balances*); de ahí que las instituciones tengan fundamentalmente una función preventiva. Puesto que, a la vez es imposible que la gran mayoría de los ciudadanos participen de forma directa en la toma de decisiones en los regímenes representativos (Dahl, 1956)¹², una de las formas máspreciadas por los pluralistas para superar los límites del Gobierno representativo es que las organizaciones gocen de suficiente diversidad, autonomía y actividad.

Esta insuficiencia democrática de las instituciones hace imprescindible que se dispongan algunas obligaciones que permitan (y preserven) la participación ciudadana al margen de las instituciones como, por ejemplo, la garantía de los derechos políticos tanto individuales como colectivos (libertad de expresión, de asociación, de manifestación política). Desde la

perspectiva pluralista, el control efectivo al Gobierno no se ejerce desde el Parlamento sino a partir de las elecciones, la competición partidista, los medios de comunicación y la actividad de los grupos de interés. Dado que los ciudadanos siguen queriendo decidir en aquellos asuntos que les afectan, el Gobierno siempre encontrará voces organizadas dispuestas a criticar los errores y desbarajustes gubernamentales. Por lo tanto, la noción pluralista recurre a la concepción de una sociedad repleta de grupos sin representación institucional que interactúan constantemente con el Gobierno (LaVaque-Manty, 2006).

Si los *outcomes* del Gobierno son el resultado de la competición entre grupos, entonces para entender el funcionamiento de la acción gubernamental debemos aislar la acción individual de cada uno, definir sus intereses y aclarar sus tácticas (Bentley, 1908; Eckstein, 1960, 1963)¹³. De igual forma, en la medida en que los individuos dedican más tiempo a sus ocupaciones laborales y familiares que a su comunidad, se presume –bajo lo que se ha venido a llamar “la presunción de la inercia”– que la gente sólo es propensa a presionar o protestar en aquellos asuntos que les son verdaderamente cercanos, de los que podrían resultar perjudicados y de los que tienen el suficiente conocimiento. En consecuencia, no sería posible encontrar conexiones directas y transversales entre todos los asuntos de interés público ni en la organización ni en el comportamiento de los grupos de interés (Lowi, 1969; McFarland, 1987), por ejemplo, la “Asociación de Grandes Constructoras de Obras Públicas” tendría poco en común con la “Asociación de empresarios farmacológicos” pese a que fueran los más influyentes en sus ámbitos. Posiblemente, el grado de consenso sobre la regulación farmacológica ha comportado una situación de distensión entre Gobierno y empresarios, por lo que éstos no estiman necesario recurrir a estrategias arriesgadas; mientras que la negación del Gobierno a aprobar un desorbitado plan en infraestructuras lleva a los grupos representantes de las constructoras a prepararse para iniciar una campaña costosa que erosione la imagen gubernamental. La rutinización de las tácticas empleadas por cada grupo da muestras de la efectividad

de sus iniciativas y de la capacidad de influencia de los mismos. Así, la situación ideal sería la menos costosa pero más efectiva, situación que acaba consiguiéndose cuando se ha sido capaz de encontrar un canal estable de intervención en detrimento del resto de grupos. Esto no significaría que incluso los grupos más influyentes tuvieran que recurrir a tácticas más agresivas para imponer sus exigencias aunque, según los pluralistas, la razón de este contratiempo vendría provocada por la rivalidad con otros grupos y no tanto por la supuesta autonomía institucional.

No obstante, algunas visiones renovadoras dentro del pluralismo dieron a entender con el paso del tiempo que los grupos más influyentes, ante la debilidad del resto de grupos, se apresuraban a crear círculos de influencia junto con las instituciones gubernamentales para evitar la aparición de nuevos grupos que les fueran rivales (Jordana 1998: 304). Desde entonces, se ha venido rechazando que la acción colectiva sea un fenómeno exento de problemas tal y como lo consideraba Truman (1951). El interés de M. Olson (1965) y de A. Hirschman (1970) por teorizar sobre las exigencias organizativas indispensables para la formación de asociaciones de intereses evidencia ciertas restricciones analíticas dentro del pluralismo que, para explicar las condiciones de desigualdad en las que los grupos de intereses se encuentran en los procesos de toma de decisiones, se preguntan acerca de las relaciones de dependencia entre unos grupos y el Gobierno, los niveles de legitimidad que se producen en cada área política, los mecanismos (formales e informales) que rigen el acceso al centro decisorio, o la capacidad de supervivencia de los grupos. Al margen de esto, la revisión "neopluralista" sigue aceptando el carácter competitivo de las relaciones entre grupos sociales y la escasa autonomía de las instituciones y de los partidos políticos para determinar el resultado final del Gobierno.

En definitiva, el individualismo analítico de los pluralistas se presenta como el eje vertebrador del análisis de la influencia de los grupos de interés, considerando tanto a instituciones como partidos políticos o el Gobierno como

actores mucho menos poderosos y preeminentes que las organizaciones de intereses en el juego que define las políticas públicas. La decisión final que tome el Gobierno estará fundamentada en las demandas de aquel grupo de interés que mayor número de individuos hayan podido reunir, pues sería indicativo de las preferencias mayoritarias. Así, tanto el tamaño del grupo (miembros) como su capacidad de movilización (de recursos) se vuelven los principales factores a tener en cuenta. Además, hay que prestar especial atención a la intensidad de las preferencias que se realizan y, sobre todo, a la efectividad de sus propuestas. Un grupo que desempeña una estrategia agresiva sin conseguir ninguno de sus propósitos verá como sus miembros pronto desconfían de sus líderes y se marchan al grupo más exitoso. Por lo tanto, desde el enfoque pluralista, la influencia del grupo se identifica fuertemente con la capacidad de convertir las preferencias en decisiones finales. El grupo cuyos intereses (y valoraciones) se vean ampliamente reflejadas en las políticas y decisiones gubernamentales será aquél que mayor influencia atesore. De todos modos, puesto que hacemos referencia a una situación competitiva, cabe esperar que la decisión final sea la combinación de múltiples preferencias siempre y cuando los grupos de interés se muestren satisfechos.

Resumiendo, la propuesta pluralista para medir la influencia de los grupos de interés parte de las siguientes suposiciones: a) los grupos deben valorarse según su tamaño y su habilidad para formular propuestas; por lo que los grupos con mayor influencia son aquéllos que mayor cantidad de propuestas logran introducir en la agenda pública o cuyos intereses se acaban convirtiendo en políticas gubernamentales; y b) ante el escaso protagonismo institucional, los grupos de interés se hacen exitosos compitiendo entre ellos de forma racional y estratégica, pudiéndose encuadrar dichos procesos dentro de la teoría de juegos ya que sería posible desgranar los elementos esenciales de los juegos –jugadores, reglas de juego, resultados, preferencias, flujo de información y distribución de las oportunidades– (Slantchev, 2009)¹⁴. Es pertinente apuntar que esta

aproximación metodológica permitiría valorar el proceso de influencia a lo largo del periodo pues nos es posible considerar que la ausencia de algunos grupos así como la aparición de alianzas en torno a un determinado interés generarían situaciones de asimetría entre ellos. No obstante, el análisis pluralista es, fundamentalmente, un ejercicio *ex post*, es decir, que si tomamos como hecho crucial el resultado del proceso (política pública, decisión o no decisión), la valoración definitiva de la influencia de un grupo debe producirse una vez se haya producido. Hasta dicho momento, el análisis puede resultar en un sencillo proceso de seguimiento de la actividad de los grupos que participan en el proceso considerando cuáles son sus intereses, qué estrategia y táctica desarrollan, y cuán es su facilidad para forjarse canales de acceso al centro de decisión. Una vez planteado el mapa de actores, resaltar que el grupo más influyente, o grupos si se ha consolidado una alianza, es aquél cuyos intereses se muestran más claramente reflejados en el *outcome*.

Una forma alternativa de medir la influencia de los grupos de interés es fijándose en la efectividad de sus objetivos (Whiteley y Winyard, 1987)¹⁵. Grant (1989) dedicó todo un capítulo de su libro *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain* a asegurar que el estudio de la efectividad de las preferencias de los grupos era el que mejor resultados podía ofrecer ante la dificultad metodológica¹⁶. Debido a que los grupos de interés en el momento de plantear una actuación en defensa de sus intereses recurre a la selección de unos objetivos muy concretos, es del todo improbable que ningún grupo aspire a alcanzar el global de sus pretensiones de forma inmediata. La priorización de sus objetivos se debe a las restricciones internas (recursos económicos, staff, potencial de la organización, etc.) y externas (opinión pública, afinidad con el Gobierno, circunstancias económicas, etc.). Por todo ello, la consecución de los objetivos daría muestras de la capacidad de influencia de un grupo. En algunos casos, los grupos tienen objetivos relativamente simples de observar y es posible decir si los han conseguido o no; mientras que en otras ocasiones es algo más difícil (Grant, 1989: 114). Siguiendo a Whiteley y Winyard (1987: 111),

una de las mejores opciones para observar de forma directa el proceso de decisión es entrevistando directamente a sus participantes y obtener sus percepciones sobre la efectividad; aunque sería una laboriosa tarea en casos de larga escala. En un nivel menos pretencioso, la elaboración de un mapa de grupos siguiendo los objetivos de los mismos serviría para comparar los resultados obtenidos por cada uno de ellos y definir, según criterios de efectividad, ambición y dependencia, qué grupos son más influyentes que otros, ya que, en este caso, hemos traducido influencia por efectividad.

La teoría elitista y el neocorporatismo

Si los pluralistas creen que el gobierno de unos pocos es la consecuencia indeseada, aunque inevitable, de los regímenes representativos, los elitistas se muestran partidarios de que los mejores preparados, inteligentes y excelentes gobiernen a la mayoría. Tanto Pareto como Mosca y Michels, los grandes precursores del pensamiento elitista, dividían la sociedad en dos grandes clases: “aquellos que gobiernan” y “los que son gobernados” o, dicho de otra forma, en la sociedad existen *elites* que ostentan un alto *status* y cuyo poder de influencia es superior al de la masa impersonal (Bottomore, 1993)¹⁷. A diferencia de la aproximación pluralista, la teoría elitista ofrece un alto valor explicativo a las instituciones –y a la burocracia, especialmente– por considerarlas el elemento vertebrador del Estado oligárquico, creadoras de reglas y punto de encuentro entre líderes y actores (Weber, 1947). Son, además, la principal fuente de autoridad de una sociedad acostumbrada a dictar órdenes y decisiones jerárquicamente en las cuales los líderes políticos deciden y los burócratas ejecutan. De hecho, el carácter burocrático del Gobierno se explica por el creciente peso de las políticas públicas que requieren de una potente organización plagada de expertos, intelectualmente superiores, racionalmente preparados, científicamente dispuestos. La función gubernamental queda definida, por ende, por un Gobierno necesitado de la ayuda de un grupo de expertos que redactan y gestionan los programas.

El liderazgo no es concebido como una cualidad innata de entre las masas; más bien, los altos funcionarios y políticos más destacados provienen de las élites económicas y sociales, por lo que se genera una relación privilegiada de parentesco (Subramaniam, 1967). Estos líderes se forman en escuelas privadas conectadas con las mejores universidades que les forjan la mentalidad propia del grupo dominante que acaba engendrando una gran red social (Kellner y Crowther-Hunt, 1980; Sedgmore, 1980; Benn, 1981). El carisma propio de los líderes se une al beneplácito de los grandes medios de comunicación y los grandes hombres de negocios ya que todos ellos salen beneficiados del control del Estado. Como contrapartida, de cara a los votantes el supuesto liderazgo político muestra su control sobre el aparato del Estado después de haber conseguido alejar el debate público del verdadero centro de decisión. Es más, dudosamente los ciudadanos podrían llegar nunca a incidir en las políticas si los propios partidos políticos eluden ningún compromiso formal de cumplimiento de sus programas electorales (Schumpeter, 1944). Por lo tanto, la burocratización de la política así como los vínculos personales entre las élites dirigentes conducen a una fuerte simbiosis entre las actividades gubernamentales y los principales intereses económicos (Dunleavy y O'Leary, 1987: 164).

Con el paso del tiempo, la ciencia política ha ido ampliando la lista de las supuestas personas influyentes más allá del ámbito de la política sin poder concretar el alcance de su influencia. Los elitistas pretenden demostrar, al modo de Hunter (1953), que las élites económicas y sociales son capaces de controlar la política de forma piramidal sin la necesidad de ocupar las estructuras formales o las instituciones, negando la supuesta competición abierta entre grupos. No obstante, a pesar de que los más destacados elitistas como Domhoff (1976) nunca renegaron del método conductista, bien pronto se dieron cuenta de la dificultad empírica que se desprende del ejercicio del poder (Dunleavy y O'Leary, 1987: 150). En la medida en que se profundiza en el análisis, los intereses de las élites se vuelven opacos pues su *status* les permite crear barreras sociales y estructurales difíciles de penetrar (Dexter, 1970; Odendahl y Shaw, 2002)¹⁸. Las élites económicas y

sociales se refugian en sus organizaciones y emplean a todo un séquito de profesionales (asistentes, abogados, personal de seguridad) que los hace distantes al público (Stoker, 1994)¹⁹ y a cualquier metodología que esté altamente estructurada y estandarizada (Buttolph y Reynolds, 2005).

Se ha desarrollado toda una tradición de metodología centrada en élites (Gorden, 1956; Moyser y Wagstaffe, 1987; Taylor y Bogdan, 1987; Fontana y Frey, 1998; Keats, 2000) de entre las que destaca la propuesta de Galaskiewicz (1987), cuya principal pretensión fue identificar qué organizaciones y personas obtienen un mayor reconocimiento dentro de un determinado campo. La intención del autor era traducir *influencia* por *reputación*; cosa que se empleó de nuevo en otras investigaciones (Cochrane, 1998)²⁰. Dicha propuesta consistía en construir un mapa de actores siguiendo el principio reputacional o de prestigio aplicando la técnica *snowball* (bola de nieve), es decir, solicitar a las personas consideradas próximas a los grupos de interés (políticos, expertos, técnicos, etc.) que elaboren un listado con los grupos con los contactan regularmente. Si fuera el caso, se podría solicitar que valoraran su afinidad con el grupo o el nivel de éxito percibido. De tal forma, el resultado será una lista *reputacional* ordenada de grupos de interés desde la perspectiva de las personas más ligadas al centro de decisión. Esta lista serviría como base para un estudio de campo mayor al haber podido clarificar el mapa de actores sociales. Sin embargo, es oportuno remarcar que todo el proceso podría estar repleto de trabas ya que a medida en que nos aproximamos a personas muy concretas e insustituibles –Dexter (1970) los llama *key informants*–, mayor cantidad de rechazo podremos encontrar²¹. La influencia de los grupos de interés se vería reflejada por la capacidad que ellos tienen de forjarse un canal de acceso directo con el Gobierno y los funcionarios, insinuando que los grupos menos citados por los responsables políticos y burocráticos son los menos influyentes.

La propuesta reputacional puede aplicarse de forma solvente cuando el número de casos es limitado y la variedad de variables no es excesiva.

De hecho, tanto Galaskiewicz como Cochrane parten de estudios locales²². Si el objetivo es analizar el comportamiento de los grupos de interés en un nivel superior, según los elitistas el mero desarrollo institucional nos daría pistas de qué grupos son los más influyentes. Si se produce una confrontación entre intereses, la supuesta racionalidad técnica de la administración se encargará de promover el consenso, habitualmente favorable a los más poderosos. La actitud del Gobierno en relación con los grupos de interés es intrínsecamente racional dado que nunca tenderían la mano a aquellos grupos en los que no pudieran confiar políticamente. A la vez, dado el carácter institucional de la política, la forma más simple y segura que tendría el Gobierno de reducir el impacto y las exigencias de los grupos de interés es institucionalizándolos y forzándoles a asumir reglas y disciplinas burocráticas a cambio de garantizarles el derecho a consulta y el acceso a las decisiones en las primeras fases (Berger, 1981; Maloney, Jordan y McLaughlin, 1994; Molins, 1998). Es entonces cuando la intermediación de intereses adopta una perspectiva neocorporatista (Schmitter y Lehbruch, 1979; Lehbruch y Schmitter, 1982; Schmitter y Grote, 1997; Schmitter y Streeck, 1999).

“El corporatismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constituyentes se organizan en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las cuales se les ha garantizado el monopolio de representación dentro de sus respectivas categorías a cambio de procurar ciertos controles en la selección de líderes y en la articulación de demandas y apoyos” (Schmitter 1979: 13).

El neocorporatismo se consolidó como el modelo europeo de intermediación de intereses pese a pretender establecerse como una teoría solidamente estructurada contrapuesta al pluralismo (ver Heiser, 1979; Almond, 1983; Martin, 1983; Jordan, 1984). Phillipe Schmitter (1974) fue el primero en enfatizar que los fenómenos que relacionaban a los Gobiernos y las principales asociaciones de intereses no podían explicarse bajo la tutela del pluralismo. La tendencia socialdemócrata que imperó en la Europa de

post-guerra había institucionalizado la posición aventajada del Estado sobre el resto de intereses (Cawson, 1978; Wassenberg, 1982; Pérez Yruela y Giner, 1985; Perrow, 1992; Solé, 1999); llegando a centralizar, concertar y concentrar el poder económico alejándolo del control parlamentario, muestra del carácter elitista del Estado (ver Jessop, 1979). Las organizaciones más representativas de los intereses económicos habían pasado a participar de forma constante en la decisión, gestión e implementación de las políticas públicas a cambio una cierta lealtad institucional y de imponer una fuerte jerarquía organizativa. El éxito del grupo de interés no reside únicamente en la defensa de sus pretensiones sino en su capacidad por mantener sólida su estructura y de mostrarse altamente representativa ante el Estado, requisitos indispensables para disfrutar de representación institucional²³. Por lo tanto, el mapa de los grupos de interés quedaría fragmentado entre aquellas organizaciones que disfrutaban de representación institucional y aquellas que eran excluidas del sistema (Solé, 1987).

Como toda teoría de organización político-económica, el neocorporatismo se expuso a las críticas motivadas por las transformaciones económicas, políticas y sociales que siguieron a la globalización de la economía y la supranacionalización de las políticas económicas estatales (Gobeyn, 1993; Compston, 1998; Schmitter y Streeck, 1991). Los viejos instrumentos neocorporatistas (pactos sociales, negociaciones tripartitas al nivel cúpula, concertaciones) se han ido adaptando a las exigencias contextuales de forma menos institucionalizada e incrustada tanto allí donde siempre fueron importantes (Austria y Escandinavia) como en aquellos Estados en los que, aparentemente, no había un conjunto destacado de organizaciones (Schmitter y Grote 1997; Molina y Rhodes 2002; Baccaro 2003; Hassel 2003). Esto sugiere que la esencia del neocorporatismo (es decir, la provisión de políticas públicas mediante negociaciones entre actores implicados) no se ha esfumado sino que ha adoptado nuevas formas institucionales. Traxler (2004) expuso que el neocorporatismo mutó de una forma primaria basada en la concentración y la centralización

a una “organización descentralizada”. Por un lado, las dificultades para coordinar estatalmente todas las negociaciones sobre flexibilidad salarial -que requieren acuerdos a nivel de la empresa- hacen de la gobernanza centralizada un sinsentido (de ahí la aparición del mesocorporatismo). Por otro lado, a medida que el contexto económico cambia, el neocorporatismo muta su primaria forma keynesiana, de políticas de demanda (*demand-side*), hacia un modelo más competitivo, de políticas de oferta (*supply-side*) y estructuras más flexibles.

Este “corporatismo flexible” (*lean corporatism*) no hace prevalecer el mercado en las relaciones laborales o en la acción colectiva. En principio, y a diferencia del neoliberalismo que proclamaba el auge de la coordinación a través del mercado, la estructura neocorporatista no desaparece sino que adopta forma de red por la que “los recursos importantes para las políticas se encuentran dispersos entre actores interdependientes que coordinan sus actividades para objetivos comunes” (Traxler *et al.*, 2001: 301). De forma más pragmática, en gran medida, el neocorporatismo ya no estima necesaria una carga tan pesada de recursos centralizados desde que convive con una economía de mercados globales. En definitiva, lo que hace el neocorporatismo es adaptarse a las necesidades y características de un Estado cada vez más “flaco” (Klijn, 2002). Para medir la influencia desde el enfoque neocorporatista partimos de varias premisas: a) la no consecución de los intereses se explica en gran medida por deficiencias en la propia organización –no se trata tanto de cómo desarrollar los objetivos sino de estar capacitado para ello–; b) la verdadera competición entre grupos de interés se produce al considerar el Gobierno qué grupo debe ocupar representación institucional; y, c) dado que la actividad de los grupos más influyentes es intrínsecamente institucional, el comportamiento del grupo estará altamente condicionado por las reglas de juego impuestas institucionalmente. Una primera opción para considerar qué grupos son más influyentes que otros sería recurrir a qué organizaciones forman parte, a nivel cúpula o sectorial, de órganos institucionales. Sería conveniente

valorar qué función tiene cada una de estas organizaciones y, sobre todo, cada uno de estos espacios de diálogo pues existen diferencias cualitativa entre órganos de carácter consultivo, órganos de dirección, etc.

Una manera alternativa, con mayor difusión entre los investigadores de las organizaciones empresariales (Van Waarden, 1987; Martínez, 1993; Beneyto, 2000), es centrarse en las propiedades organizativas de los grupos de interés (Schmitter y Streeck, 1999). En la medida en que las asociaciones se convierten en actores políticos, para transformar los intereses en objetivos, éstas necesitan enfrentarse prioritariamente a problemas derivados de la movilización política dado que las coordenadas que reciben los miembros por parte de los dirigentes, el uso de los recursos o la adquisición de privilegios institucionales se distancian enormemente del carácter voluntario o ingenuo de muchas entidades sociales. Cuanta mayor conflictividad interna y heterogeneización de intereses tenga una organización, menor capacidad tendrá para alcanzar bienes colectivos. Por consiguiente, se desprende que el poder de influencia de un grupo de interés reside en su estructura organizativa²⁴.

En referencia a las organizaciones empresariales, éstas deben estructurarse internamente para ofrecer a sus miembros los suficientes incentivos como para garantizar su supervivencia. Debe, además, organizarse de la mejor manera para posibilitar que sus miembros sean capaces de ejercer influencia sobre las autoridades públicas y, como resultado, poder extraer los recursos adecuados para prosperar en el mercado (reconocimiento, concesiones, subsidios, etc.). Estas dos funciones, una interna y otra externa, se convierten en las principales “lógicas” que rigen a una organización: la “lógica de afiliación” y la “lógica de influencia”. Las variables que definen la primera de ellas son: 1) el número de miembros, asumiendo que la probabilidad de una acción asociativa disminuye en grupos muy reducido, casi informales, y en grupos muy grandes; 2) la igualdad con la que los recursos se distribuyen para evitar la tentación de que el actor o actores dominantes decidan actuar

por su cuenta; 3) la competición que acaba determinando los límites de los actores a imponer determinadas normas o condiciones sobre el resto de forma unilateral; 4) la interdependencia que fuerza a los individuos o grupos a formar parte de una misma organización; 5) la heterogeneidad de los miembros que fuerza a plantear una mayor o menor complejidad en los intereses de la organización; 6) la renovación de los miembros es un indicador del dinamismo del sector que abarca el grupo; 7) la rentabilidad de la acción colectiva y el crecimiento del sector (o política) muestra indicios del tipo de estrategias que podría seleccionar un grupo ya sea optando por la estabilidad, renegando de la intervención pública, etc.; y 8) la cohesión social se refiere al grado de confianza y cooperación entre los miembros de la organización y de estos con foráneos.

Tabla 1
La lógica de influencia y su impacto sobre las propiedades organizativas de las organizaciones empresariales: interacciones con el Estado

	DIRECTA	INDIRECTA
	Transacciones entre el Estado y las organizaciones empresariales	Transacciones del Estado con empresas que afectan a las organizaciones empresariales
GENERAL Condiciones que afectan a la política o la economía en su conjunto	I. 1. Reglas del juego bajo las cuales pueden operar las organizaciones empresariales. 2. Grado de centralización (territorial y funcional) de las instituciones estatales. 3. Grado de control del Partido Socialdemócrata/Partido Liberal sobre las instituciones estatales. 4. Grado de profesionalización y autonomía de la burocracia pública.	III. 1. Peso del Estado en la economía 2. Grado de dependencia comercial Exterior. 3. Grado de dependencia con el capital internacional. 4. Vulnerabilidad a la competencia internacional. 5. Diversidad de la economía 6. Vulnerabilidad a los tratados internacionales.
SECTORIAL Condiciones que afectan a sectores concretos	II. 1. Configuración de agencias estatales para tratar con el sector. 2. Grado de subsidios a las organizaciones empresariales sectoriales. 3. Necesidades informativas del Estado en relación con el sector. 4. Presencia / Ausencia de instituciones especializadas de representación funcional.	IV. 1. Grado y tipo de regulación gubernamental del sector. 2. Grado de adquisiciones gubernamentales en el sector. 3. Grado de propiedad pública en el sector. 4. Status del sector en términos de crecimiento y empleo, como objetivos públicos.

Fuente: Schmitter y Streeck (1999)

Las variables que conforman la lógica de influencia se muestran menos concluyentes dentro del neocorporatismo ya que en ningún caso explicarían “cuáles son las propiedades organizativas de una organización empresarial debería adquirir (...) para ser capaz de mostrarse dominante ante los procesos económicos, sociales y políticos” (Schmitter y Streeck 1999: 30). Entre ellas, confeccionadas con algo menos de precisión por los autores, se proponen condiciones generales fijadas por el Estado tales como el marco legal que regula la libre asociación, la predisposición gubernamental de reconocer privilegios a determinados grupos, el grado de autonomía burocrática, el grado de liberalización económica, etc.

El equilibrio entre las dos lógicas ayuda a explicar el tipo de comportamiento del grupo de interés pues da muestras de cómo se enfrenta la organización a las oportunidades políticas que se va encontrando (qué combinación de estrategias puede realizar, cómo resuelve las priorización de intereses, etc.). No obstante, el problema de este enfoque es lo que Lanzalaco (1990: 46) denominó la *falacia del reduccionismo sincrónico*, es decir, asegurar que la *fotografía* de una organización en un momento determinado es válida para suponer sus características atemporalmente. Según Panebianco y Lanzalaco (1990), sería oportuno aplicar una racionalidad histórico-genética, centrada en el desarrollo histórico de la organización, en sus experiencias y las razones de su creación, a este enfoque estructural-morfológico que supone cierto determinismo en la adaptación racional de la organización. Igualmente, el mero análisis organizativo tampoco daría muestras del poder real de un grupo de interés en procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, pese haber hecho un estudio exhaustivo de la estructura de patronales y sindicatos, no podríamos averiguar cuál es el nivel de éxito de unos y de otros en la negociación colectiva porque otros factores de contexto y exógenos resultarían determinantes. Diacrónicamente, las características asociativas de cada uno de los grupos podría ser relevante para considerar los rasgos generales de las políticas. De hecho, se ha venido argumentando que el

asociacionismo empresarial español tuvo un carácter reactivo y de urgencia para equilibrar la fuerza con la que la acción colectiva sindical podría haber determinado los principios asociativos de la Constitución del 1978 y pactos sociales de la transición (Martínez y Pardo, 1985; García Femenía, 2002). Sin embargo, en la medida en que un grupo de interés puede desarrollar varias estrategias de presión dentro y fuera de las instituciones, lo que permite este tipo de análisis es considerar la supuesta capacidad de presión del grupo pero no su real influencia.

Nuevo institucionalismo, redes y gobernanza

El nuevo institucionalismo asume la pérdida de centralidad del Estado en la distribución de recursos a favor de actores no-institucionales mucho más autónomos, es decir, más poderosos. Esto, en lugar de suponer el remplazo de la coordinación estatal por el mercado, ha desarrollado nuevas formas de coordinación social mucho más complejas, menos jerárquicas y más interdependientes. El Estado ya no es autómatas y autosuficiente; de lo contrario, necesita negociar con otros actores para alcanzar bienes colectivos (Mandell, 1990; Messner y Meyer-Stamer, 1994). Las transformaciones sociales, económicas y políticas han aportado mayor dinamismo y complejidad a los conflictos sociales, disminuyendo la previsibilidad de los problemas, globalizando sus consecuencias, limitando la eficacia de los clásicos instrumentos estatales de intervención y regulación social, aumentando el número de actores implicados en los procesos, y reclamando respuestas comunes y coordinadas entre los niveles territoriales (Kooiman, 1993; Jessop, 2002). Estas nuevas exigencias han provocado nuevas formas de gobernar, nuevos mecanismos de participación público-privada y todo un desarrollo teórico de cómo deben funcionar las instituciones para permitir la gobernabilidad del sistema (Powell, 1990; Rhodes, 1996).

El actual cuerpo teórico neo-institucionalista surge de las estelas de viejas teorías como el legalismo, el estructuralismo, el holismo, el historicismo y el análisis normativo; todas ellas encaminadas a descifran los elementos estructurales del Gobierno (Peters, 1999). El retorno al

interés por las instituciones se debió al pujante éxito del conductismo y la elección racional en la disciplina, que para muchos expuso los análisis a un reduccionismo desmesurado. Para March y Olsen (1984), precursores del nuevo institucionalismo, la política dependía de la sociedad y, como tal, el comportamiento colectivo no puede verse reducido al comportamiento individual ni puede obviar la importancia de las normas, las reglas y valores que imprimen las instituciones. Si para los pluralistas el supuesto fundamental es que las personas actúan para maximizar su beneficio personal, para los institucionalistas la acción colectiva canalizada a través de las instituciones implica asumir compromisos y valores compartidos pues, frecuentemente, una organización acepta el consenso ante la inseguridad que les acarrea su ignorancia sobre el futuro. La relación entre instituciones políticas e intereses sociales se convierte en una relación recíproca, por la que política y sociedad se moldean mutuamente (Peters, 1999: 35).

Aceptando estas premisas como transversales, no todos los enfoques politológicos dan el mismo valor explicativo a las instituciones. Primero, el enfoque normativo (March y Olsen, 1984, 1989, 1996) considera que los actores que forman parte de una institución están fuertemente influidos por sus valores (rutinas) y reglas (instrucciones) hasta el punto en que el actor deja de ser autónomo. Para mantener la gobernabilidad, la racionalidad del actor se restringe a interpretar qué es adecuado hacer en cada momento (oportunidades y límites) y no a calcular su máxima utilidad individual (Douglas, 1988; Jepperson, 1991). Segundo, los institucionalistas de la elección racional están convencidos de que los actores tienen preferencias racionales e intereses particulares y, en el mejor de los casos, las instituciones ayudan a ofrecer un cierto orden imponiendo “mecanismos de agregación de preferencias” que establezcan las interacciones (Shepsle, 1989; Knight, 1992; Weingast, 2001). Sin embargo, este enfoque no resulta de mucha utilidad si no se consigue explicar el vínculo entre preferencias y decisiones. Tercero, el institucionalismo social acepta que tanto los valores compartidos como la interacción entre actores sirvan para definir las relaciones entre los grupos (Marsh y Rhodes 1992). De hecho, los actores (públicos y privados)

que forman parte de un determinado proceso e intentan llegar a acuerdos asumen una cierta estructuración de sus interacciones ya sea, por ejemplo, en forma de estructuras corporatistas o en redes (Burt 1980; Knoke 1990). Estas estructuras permiten que los actores sobrevivan pues en ellas se acumulan los recursos necesarios para su actividad: esto explicaría que algunos actores desaparecieran y otros se hicieran poderosos (Boje y Whetten 1981; Brass 1984). De tal forma, cualquier cambio en las estructuras implica una pronta adaptación en las organizaciones: no hay empresas que no se adapten a las exigencias del mercado, por ejemplo. El principal problema de esta aproximación es la dificultad de separar la evolución institucional y la evolución de la organización. Por último, la idea central del institucionalismo histórico es que las decisiones iniciales que tiempo atrás diseñaron una institución tendrán una influencia prolongada y generará inercia en el rumbo de la institución y de los actores (Hall 1986; Steinmo, Thelen y Longstreth 1992). Por lo tanto, el comportamiento de un actor tiene muchos paralelismos con las reglas de una institución; algo parecido a lo que apuntaban los institucionalistas normativos. La diferencia aquí es la asunción de una visión conservadora de la sociedad que, a menos de que se haya producido una revolución, tiene sus raíces (filosóficas, políticas, sociales) en tiempos pasados. Esto hace complicado cualquier intento de predicción futura o de grandes expectativas y transformaciones.

A diferencia del pluralismo y el elitismo, el nuevo institucionalismo propone una serie de cuestiones centradas en la interacción entre las instituciones y su entorno. Básicamente, nos preguntaremos sobre cinco puntos: a) ¿cuáles son las posiciones de los actores?; b) ¿qué grado de interdependencia se establece entre ellos?; c) ¿cómo se encuentran distribuidos los recursos?; d) ¿qué grado de cooperación/conflictividad ha caracterizado a sus relaciones?; y e) ¿en qué ha desembocado la interacción entre los actores –en términos de gobernabilidad, de resultados, de estabilidad, etc.? Cada uno de los enfoques ha aplicado un método particular a un mismo objeto de estudio (Rhodes, 1997). El institucionalismo tradicional empleaba preeminentemente un método descriptivo, de tipo formal-legal e

histórico-comparativo. Los viejos institucionalistas estaban más cerca de los historiadores y juristas que de la ciencia política contemporánea, cuyos investigadores no desmerecen la cuantificación y la estadística ni el recurso de la generalización mediante estudios de caso comparados.

Dentro del institucionalismo de elección racional encontramos un método derivado de la teoría de juegos pero que considera que el comportamiento de cualquier actor (grupo de interés, partido político, etc.) será el resultado de la acomodación de sus capacidades, sus percepciones y sus preferencias en relación con su entorno²⁵. En nuestro caso, los grupos de interés son “actores corporativos” cuyas decisiones son jerárquicamente tomadas por un conjunto reducido de personas que forman parte del staff por lo que la definición de sus objetivos y sus acciones pueden disfrutar de una fuerte autonomía. De todas formas, su capacidad para acometer cualquier acción varía dependiendo de las circunstancias. Por un lado, existe una vertiente *cognitiva* que hace referencia a la forma en que el actor procesa la información y el concibe la realidad²⁶. Por otro lado, la capacidad de actuación también tiene una vertiente *evaluativa*, es decir, la participación del actor puede producirse aunque le acarree pérdidas sabiendo que, a largo plazo, sus beneficios serán mayores. En un segundo nivel de análisis, el actor se predispone a interactuar en la arena política. De tal modo, como venimos apuntando, su interacción con el resto de actores y su capacidad para conseguir sus objetivos dependerá del conjunto de reglas y normas que articulen el proceso de interacción. En otras palabras, la constelación de actores -que podría decirse también como los actores de la red- (públicos y privados) se enfrentan a problemas de coordinación y problemas de externalidades y de redistribución. El primer conjunto de problemas hace referencia a que el diseño de la política pública podría desencadenar en una situación de rivalidad entre actores o en situaciones de colapso por no establecer claramente las reglas de procedimiento o porque no se ha sabido incluir a todos los actores en el proceso. El segundo conjunto se refiere a los efectos que podría causar la unilateralidad de un actor invalidando los esfuerzos del resto para, mediante la negociación

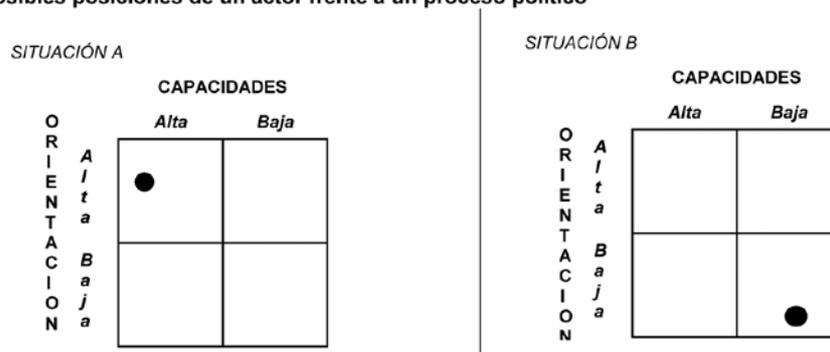
conjunta, conseguir objetivos individuales –esto es, el grado de inclusión/exclusión de actores. De tal modo, la interacción es un concepto complejo y multidimensional, que combina las percepciones del actor con su capacidad de acción. Se pueden encontrar situaciones de extrema rivalidad o extrema cooperación, y un largo monto de opciones mixtas. En consecuencia, el proceso político y la actitud del actor serán significativamente diferentes según la combinación de ambas variables. En las situaciones donde el actor tenga un alto interés y pueda competir por conseguir sus objetivos, éste pasará a ser un defensor de la institución y de su funcionalidad (Situación A). De lo contrario, en una situación B se generará una relación de poca confianza y reciprocidad entre un actor que tiene poco interés en el asunto y unas instituciones que son incapaces de ofrecer incentivos para la participación. La utilización de este marco analítico nos permite explorar el impacto que tienen las instituciones en la movilización de los actores mediante el diseño de sus reglas pero, también, nos permite incluir aquellas supuestas situaciones donde la representación institucional no es suficiente para incrementar el interés del actor en el desarrollo de la política o en el apoyo al proceso político en cuestión.

Por otro lado, el institucionalismo social ha desarrollado una metodología vinculada al análisis de redes y a la posición de los actores en ellas. La noción principal de este análisis es que la centralidad otorga poder al grupo de interés dado que la habilidad para controlar los recursos crece a medida en que se es capaz de aproximarse al núcleo de las transacciones (Burt, 1980; Boje y Whetten, 1981; Galaskiewicz y Wasserman, 1993). Por ello, los actores o unidades que ocupan posiciones centrales en una red son vistos como los más poderosos porque disponer de un mayor acceso y un mayor control sobre los recursos (Brass, 1984; Schneider, 2006). A través del Análisis de Redes Sociales (SNA, *Social Network Analysis*) podremos prestar mayor atención a la estructura que establecen la posición de los actores, en términos de concentración/dispersión, y sus interacciones, en términos de intensidad. Con este método no estamos midiendo la influencia de un grupo de interés de forma estricta sino que lo interpretamos de

acorde con su cercanía al centro de decisión. Igualmente, el fijarse en las interacciones que ocurren entre todos los actores de una misma red puede dar muestra de las estrategias compartidas que se emplean y de las capacidades organizativas de los grupos sociales. Como apunta Schneider (2006: 119-20):

“One of the great advantages of policy network studies is their actor-centered perspective and their structural orientation. Policy-making is explained by the structurally embedded interaction of multiple actors. A systematic identification of policy actors and their patterns of communication and resource exchange not only helps to map aggregate features of entire policy systems such as density, centralization and power distribution, but also enables us to identify the various structural locations of the actors (to be central or peripheral, to have intermediatory or isolated positions, etc.)” (Schneider 2006: 119-20).

Gráfico 2
Posibles posiciones de un actor frente a un proceso político

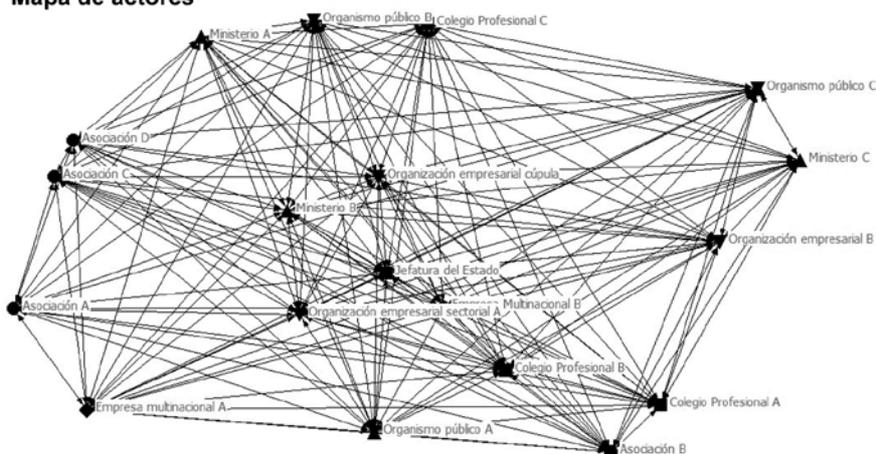


Fuente: elaboración propia a partir de Scharpf 1997

Este método ha desarrollado un lenguaje propio: “betweenness” o número de conexiones que consigue un grupo de forma indirecta, es decir, a partir de sus conexiones primarias; “proximidad” o grado de relación de un grupo con el resto de miembros de la red; “centralidad” o el grado de distancia entre un grupo respecto al resto de actores; “centralización” o el grado de dispersión entre los actores; “cohesión” o el grado de conexión entre los actores dependiendo del tipo de vínculos entre ellos; “radialidad”

o la capacidad de un actor para aproximarse al grupo más cohesionado y ejercer influencia; o, “alcance” o capacidad de un actor para relacionarse con cualquier otro actor. El paso previo a realizar el análisis visual del mapa de actores es confeccionar una matriz que requerirá valorar cuantitativamente la interacción entre ellos. Ya sea haciendo un recuento de los contactos, ya sea haciendo referencia a la dependencia que entre ellos se establece, ya sea discriminando entre tipologías; necesitaremos hacer un trabajo de campo para conocer y detectar el mapa de actores. Pese a que la información que se recoge en cada momento muestra tan sólo la fotografía del momento, el uso del *software* apropiado permite realizar un análisis evolutivo²⁷.

Gráfico 3
Mapa de actores



Fuente: elaboración propia

Conclusión

El repaso a la teoría de grupos de interés demuestra que la ciencia política es, en muchos casos, débil conceptual y analíticamente. No podemos ofrecer una clara definición de poder e interés, como no podemos pronosticar el comportamiento de las organizaciones que buscan influir en la acción gubernamental. A lo sumo, disponemos de varias herramientas metodológicas bastante avanzadas que, desgraciadamente, no podemos

aplicar plenamente pues, a menudo, somos incapaces de recoger todos los datos necesarios. Como resultado, nos topamos con la tremenda disputa entre teorías, conceptos y autores que avanza lentamente y no consiguen aunar sus puntos de vista. Hasta llegar a aquí, se ha podido observar que muchas de esas discusiones tienen un origen fuertemente arraigado en la visión que se tiene del mundo, cosa que dificulta que podamos disfrutar de un marco analítico coherente y consensuado.

Por ello, una vez presentado el modo en que se comportan los grupos de interés –sus estrategias y sus tácticas–, lo que debemos considerar es la repercusión que tiene para el sistema político que unas organizaciones pretendan incidir en las decisiones gubernamentales. Partir del individualismo metodológico o de una perspectiva más estructural tiene sus ventajas e inconvenientes como se ha resaltado caso por caso. En mi opinión, como en la de la mayoría, el mejor marco analítico es aquél capaz de combinar ambas situaciones. Desafortunadamente, debido a las limitaciones metodológicas que tenemos, cualquier análisis que se lleve a cabo deberá sacrificar parte de su valor explicativo a favor de una exigente explicación micro o una ambiciosa consideración macro. El mejor análisis sería aquél que comparara el comportamiento de un grupo en relación al resto de actores implicados de forma multinivel y extendida en el tiempo para, de tal forma, tener una visión amplia y global de su comportamiento. Pero sabemos de su complejidad y dificultad.

De todas formas, no debemos instaurarnos en el pesimismo y relegar a la teoría lo que la empiria no es capaz de alcanzar. Se han mostrado hasta seis posibles marcos analíticos que nos pueden ayudar a satisfacer nuestras necesidades investigadoras. Algunos de ellos presentan mejores resultados que otros del mismo modo que el esfuerzo que se requiere por parte del investigador es variable. No obstante, todos ellos permiten medir el impacto de los grupos de interés sobre el Gobierno con mayor o menor fortuna. Ya sea tomando la teoría de juegos como acertada, la efectividad de la acción de los grupos, la corporatización de la intermediación de

intereses, el carácter reputacional de los supuestamente poderosos o el análisis de redes, en todos los casos tendremos que traducir *influencia* por cualquier otro concepto que se preste a una mejor operacionalización. Obviamente, el sinónimo de influencia que utilicemos tendrá que estar avalado por una teoría solidamente construida que nos permita legitimar nuestra decisión.

Notas

1. Con anterioridad a esas fechas podemos encontrar algunos, no muchos, estudios sobre el comportamiento de grupos organizados como los de Bentley (1908), Herring (1929, 1936), Schattschneider (1935), Truman (1951), Hunter (1953) y Mills (1956).
2. Truman se refiere a los “intereses latentes” como aquellos intereses proclives a formalizarse en un grupo si son amenazados, y a los “grupos manifiestos” como aquellos intereses respaldados por una organización. Esto le sirve para asegurar que los intereses no organizados se convertirán en un grupo cuando los individuos sean estimulados para ello. Por lo tanto, el paso de un interés a un grupo se debe a una provocación (lo que en inglés se conocería como la *disturbance theory*).
3. Salisbury se refería a la experiencia de los granjeros estadounidenses del período 1867-1900.
4. Haciendo un recuento de quince estudios publicados sobre influencia de *lobbies* entre 1977 y 1993, se mostraba que tan sólo seis de ellos habían registrado un claro éxito en la tarea de presión. Por lo tanto, no sería descabellado pensar que los grupos de interés hubieran acumulado cierta experiencia en los procesos de presión y que fueran conscientes de los costes que les reportaría su participación en unos u otros temas. Por ejemplo, Smith (2000) sugiere que los empresarios de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos preferían presionar en temas que no despertaran demasiado conflicto, a diferencia de lo que el autor consideraba al principio, mientras que Evans (1991) sostiene que no sería lógico emplear la movilización de las bases para temas que cuentan con un alto consenso ya que podría convertirse un escollo para el desarrollo final de lo acordado.
5. “*There are of course many potential explanations for why a group might have been successful in one case and not in another, or for why groups chose conflictual strategies in some cases and cooperative strategies in another. The cases suggest potential hypotheses, but do not provide adequate*

information across cases to allow us to test those hypotheses. Although each case study suggest reasons behind the choice of strategy adopted by a given interest group, comparisons across cases remain problematic. The cases simply vary on too many points, not only the substance of the particular issue studied but the decision-making venue, whether the issue generated conflict among groups, whether the issue was highly salient, and whether the group in question had effective allies within government for that issue. Does one study come to a different conclusion because one case was highly salient and the other was not, or simply because one occurred decades before the other interest-group strategies have changed over the years? There is no way to determine, in retrospect, which was the decisive factor” (Baumgartner y Leech, 1998: 127-128).

6. “Son auténticos gobiernos en la sombra. Sus opiniones, sugerencias y, en ocasiones amenazas, son analizadas a diario en las instituciones comunitarias antes de adoptar cualquier medida. Algunos de los más poderosos reconocen que llegan a conseguir hasta el 80% de sus objetivos. Los lobbies instalados en Bruselas defienden ante la Unión Europea alrededor de 2.600 intereses diferentes: los derechos de las mujeres europeas, las exigencias de los consumidores, la introducción de determinados productos transgénicos, las regulaciones del sector de las telecomunicaciones, los anhelos de la industria farmacéutica... Ya sabe, si necesita que su voz se oiga en la Unión Europea, ponga un lobby en su vida”. Extracto del artículo periodístico de Eva Mateo Asolas titulado “En el corazón del lobby”. (<http://www.noticias.com/articulo/31-05-2005/eva-mateo-asolas/corazon-lobby-4hk9.html>)
7. La teoría marxista conceptualiza que los intereses de los individuos son los intereses de la clase a la que pertenecen. La clase, como resultado del modo de producción del lugar de donde proviene, es el principal origen de las demandas sociales ya que, a su suponer, todos los obreros tienen los mismos intereses al compartir las mismas necesidades y las mismas opresiones. Esta opresión viene dada por la relación de sumisión económica, política, ideológica y cultural de la clase dominante que excluye a los representantes de la clase proletaria de las instituciones del Estado y, en consecuencia, de su capacidad para llevar a cabo sus intereses.
8. En palabras de Knoke (1986: 2): “en el momento en que una asociación pretende influir en las decisiones gubernamentales, ésta actúa como un grupo de interés”.
9. Por ejemplo, en la resolución del 8 de mayo del 2008 del Parlamento Europeo (INI/2007/2115 *Development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions*) se apreciaba en su punto 10 que como lobbistas se consideraban: “*all players, including both public and private interest representatives, outside the EU institutions falling within that definition and regularly influencing the institutions, should be considered lobbyists and treated in the same way: professional lobbyists,*

companies' in-house lobbyists, NGOs, think-tanks, trade associations, trade unions and employers' organisations, profit-making and non-profit-making organisations and lawyers when their purpose is to influence policy rather than to provide legal assistance and defence in legal proceedings or to give legal advice; stresses also, however, that regions and municipalities of the Member States, as well as political parties at national and European level and those bodies which have legal status under the Treaties, do not fall within the scope of these rules when they are acting in accordance with the role, and carrying out the tasks of such bodies, as provided for in the Treaties".

10. Jerez Mir los llama "grupos al servicio de intereses públicos".
11. De hecho, consideran que es inevitable bajo cualquier forma de organización social.
12. Dahl consideraba que contrariamente a los postulados de la democracia como el Gobierno del pueblo, en las sociedades industrializadas que se regían por un régimen representativo, el Gobierno sólo era posible para una minoría preparada para acceder a las instituciones (élites), por lo que la gran mayoría de ciudadanos quedaban al margen del centro de decisión sobre las políticas y los asuntos públicos. Por ello, se contrapuso la noción de democracia a la de poliarquía.
13. *"The society itself is nothing other than the complex of groups that compose it. [...] All phenomena of government are phenomena of groups pressing one another, forming one another, and pushing out new groups ... It is only as we isolate these group activities, determine their representative values, and get the whole process stated in terms of them, that we approach to a satisfactory knowledge of government"* (Bentley 1908: 222 ss.).
"Certainly, in asserting that all politics is group conflict, the group theory of politics says nothing so simple or meaningful, as that all political decisions are decided by the conflict of organized pressure groups" (Eckstein, 1963: 391).
14. Pese a ello, aquí no vamos a proponer el uso de la teoría de juegos como propuestas metodológica dentro del pluralismo.
15. "La cuestión sobre la efectividad de los grupos de interés sea, probablemente, la que se haya investigado menos adecuadamente en el estudio de los grupos de presión" (Whitely y Winyard, 1987: 111, citado en Grant, 1989: 113).
16. *"Any study of pressure groups must be concerned not only with how they operate, but also with what they are able to achieve"* (Grant, 1989: 113).
17. Bottomore (1993: 71) apunta en su libro que "entre los grupos sociales que lograron prominencia durante los tremendos cambios sociales y políticos del siglo XX, se han singularizado con frecuencia tres élites –los intelectuales,

los gerentes de la industria y los altos funcionarios oficiales— como herederos de las funciones de anteriores clases dirigentes y agentes vitales en la creación de nuevas formas de sociedad”.

18. *“Elites generally have more knowledge, money, and status and assume a higher position than others in the population. The privileges and responsibilities of elites are often not tangible or transparent, making their world difficult to penetrate. (...) Elites are difficult to identify and often are inaccessible, much less open to being the subjects of scrutiny. (...) Barriers to reaching elites are real and include the difficulty of identifying who they are; getting past gatekeepers such as personal assistants, advisers, lawyers, and security guards; and accessing exclusive physical spaces including boardrooms, clubs, and domiciles surrounded by walls”* (Odendahl y Shaw, 2002).
19. *“Elites change over time, with reputations not always reflecting continuing power (although, of course, reputations may help to constitute power). In the 1970s and early 1980s I undertook research in Sheffield, when the importance of the Confederation of Engineering and Steel Trade Unions in the language of Sheffield's local politics served to mask its decline as a major political force as the industries on which it was based were substantially restructured (see also Wainwright, 1987, page 107). The continued ceremonial role of the Master Cutler, reflecting a still more distant industrial past, similarly, has little or no relevance to contemporary relations of local power. Even more sophisticated versions of regime theory still tend to start from those whose powerful position seems obvious (that is, those whom 'we all know' unproblematically to be in positions of power). Their elite membership is effectively defined by their membership of elite organisations, generally governmental or quasi-governmental organisations”* (Stoker, 1994).
20. *“One way of dealing with these definitional problems might be to pursue a reputational approach, that is, identifying local elites through their local reputation. This has the advantage of being relatively easy to operationalise, and it might also be possible to focus on reputations among selected groups. But the fundamental problem remains that the most powerful may choose to remain obscure—indeed one measure of power might be the extent to which policy can be influenced or determined without it being clear who has exerted it. It is also important to be clear among which groups the reputations exist. A general survey is unlikely to be very convincing, as all it will do is tell you who most people think are powerful. In other words, what matters is probably who has the reputation for being powerful among those who are powerful but, of course, that means that one first has to determine who the powerful are. [...] This emphasises the extent to which elites—or those groups which appear to have power—may, themselves, be transitory. And it is also important to recognise the extent to which there are multiple and overlapping elites. The search for a single, unitary, local elite is likely to be a hopeless one. In some ways this makes it more difficult (although no*

less necessary) to chart the overall patterns of local power as they work out in practice. But from a research point of view, it also makes it possible to specify the particular groups which are relevant to different questions. The elites (or parts of elites) on which a researcher focuses will, in large part, be determined by the policy area or issue concerned. In other words, the study can be made manageable by clarifying the field of action under investigation. This may seem obvious—or boringly restrictive— but it is all too easy to forget as we try to develop our general theories of power and apply them to rather more messy empirical realities” (Cochrane, 1998: 2128, 2130-31).

21. “(...) No todos nuestros potenciales entrevistados estaban entusiasmados por llegar a ser entrevistados. Esto nos hizo improvisar. Perseguimos a vicepresidentes y secretarías mostrándoles las pautas de la entrevista y respondimos a sus preguntas. Escribimos una segunda y tercera carta detallando el propósito de la investigación, garantizando la confidencialidad y contándoles qué uso se haría de los datos. Enviamos una lista de gente ya entrevistada para que los indecisos se dieran cuenta que otros se tomaron la molestia de atendernos. Además, esto supondría la posibilidad de que ellos mismos les pudieran llamar para preguntarles sobre nuestro trabajo” (Galaskiewicz, 1987: 162) [Mi traducción].
22. Los títulos de los trabajos de ambos demuestran la restricción territorial de la metodología: Galaskiewicz, J. (1987) “The study of a business elite and corporate philanthropy in a United States metropolitan area”, en Moyser, G., y M. Wagstaffe (ed.): *Research Methods for Elite Studies*, London, Allen & Unwin; Cochrane, A. (1998) “Illusions of power: interviewing local elites”, *Environment and Planning A*, 30: 2121-2132.
23. Keller (1968: 97) asegura que “las élites estratégicas se organizan formalmente cuando sus esferas de actividad han sido sistemáticamente coordinadas y estructuradas, es decir, burocratizadas”.
24. “*Analyzing the organizational properties of interest associations, therefore, and relating them to the structural conditions existing in the society-at-large may yield important insights into the dynamics of politicization of social interests and into the way social structures, economic resources and political processes influence each other. Since the structure of interest associations is a product of the interaction between the individuals and the collective interests of the respective groups under specific constellations of societal forces, it can serve as an indicator both of the nature of this constellation of forces, and of its impact on substantive content of the interests concerned. [...] Without being told exactly how this logic of influence operates (while being told a lot about why it must operate), we are left without much of an idea of what organizational properties BIAs (business interests associations) are likely (or must) acquire in order for this class or its respective sectors, branches and products to be able to reproduce itself and its dominance over economic, social and political process” (Schmitter y Streeck, 1999: 13).*

25. “Las políticas las producen humanos que no están simplemente guiadas por impulsos naturales o por la coacción de factores externos. En cambio, las políticas públicas son el resultado –bajo restricciones externas– de una *acción intencional*. Sin embargo, las intenciones son un fenómeno subjetivo. Dependen de percepciones y preferencias de los individuos involucrados. La gente no actúa basándose en una realidad objetiva sino por la *realidad percibida* y asumiendo relaciones de causa-efecto dentro del mundo en el que viven. Pero no sólo actúa la gente sobre la base de necesidades objetivas sino también sobre la base de preferencias que reflejan sus *intereses y valoraciones subjetivamente definidas* y sus *convicciones normativas* de cómo se debe actuar bajo ciertas circunstancias. En otras palabras, la acción intencional no puede ser descrita y explicada sin referencia al “significado” subjetivo que esta acción tiene para el actor en cuestión” (Sharpf, 1997: 19) [Mi traducción. Cursivas en el original].
26. Si se trata de un proceso donde prima la inestabilidad y la información que les llega es borrosa (simbología abstracta, objetivos poco definidos), decrecerá la voluntad del actor de participar en él. Realmente, no todos los actores disponen de la misma información ni deciden objetivamente sobre toda una gama de opciones como apuntaba la escuela económica neoclásica. Cada actor tiene, por lo tanto, una identidad reconocida por el resto de actores que participan en el proceso: tienen unos intereses, una forma de actuar, una representación social, etc., y ello les hace adquirir poder (para tener garantizado el acceso), repercusión (para imponer o no sus preferencias) y prestigio (para liderar el proceso o manipular a otros actores).
27. Existe una amplia gama de software (libre o protegido) dirigido al SNA como UCINET, Social Networks Visualiser, R, NetMiner, igraph, Pajek, statnet, o GUESS, entre otros.

Referencias

- ALMOND, G.: 1983, “Corporatism, pluralism and professional memory”, *World Politics*, 35, pp. 245-260.
- ARNOLD, R.D.: 1982, “Overtilled and Undertilled Fields in American Politics”, *Political Science Quarterly* 97, pp. 91-103.
- BACCARO, L.: 2003, “What is alive and what is dead in the theory of corporatism”, *British Journal of Industrial Relations*, 41/4, pp. 683-706.
- BACHRACH, P.: 1967, *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, Boston MA, Sage.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M.S.: 1962, “Two faces of power”, *The American Political Science Review* 56 (4), pp. 947-952.

- BACHRACH, P.; BARATZ, M.S.: 1970, *Power and Poverty: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press.
- BALL, A.R.; PETERS, B.G.: 2005, *Modern Politics & Government*, 7th Edition, Houndmills, Basingtoke, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- BATLLE, A. (ed.): 1992, *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.
- BAUER, R.A.; POOL, I.; DEXTER, L.A.: 1972, *American Business and Public Policy, The Politics of Foreign Trade*, Chicago, Aldine-Atherton.
- BAUMGARTNER, F.R.; LEECH, B.: 1998, *Basic Interests: The Importance of groups in Politics and in Political Science*, Princeton, Princeton University Press.
- BENEYTO, P.J.: 2000, *El asociacionismo empresarial como factor de modernización, El caso valenciano*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- BENN, T.: 1981, *Arguments for Democracy*, Harmondsworth, Penguin.
- BENTLEY, A.F.: 1908, *The Process of Government*, Chicago, University of Chicago Press.
- BERGER, S. (ed.): 1981, *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge University Press.
- BERRY, J.M.: 1977, *Lobbying for the People*, Princeton, NJ., Princeton University Press.
- BERRY, J.M.: 1989, *The Interest Group Society*, New York, HarperCollins.
- BEYME, K. Von: 1986, *Los Grupos de Presión en la democracia*, Belgrano, Buenos Aires.
- BOBBIO, N.: 1998, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, 6ª reimpresión, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- BOJE, D.M.; Whetten, D.A.: 1981, "Effects of Organizational Strategies and Contextual Constraints on Centrality and Attributions of Influence in Interorganizational Networks", *Administrative Science Quarterly* 26, pp. 378-395.
- BOTTOMORE, T.: 1993, *Élites y sociedad*, 2a ed., Madrid, Talasa.
- BOULDING, K.E.: 1989, *Three faces of Power*, Newbury Park, CA y Londres, Sage.
- BRASS, D.J.: 1984, "Being in the Right Place: A Structural Analysis of Individual influence in an Organization", *Administrative Science Quarterly* 29, pp. 518-539.
- BURT, R.S.: 1980, "Model of Network Structure", *Annual Review of Sociology* 6, pp. 79-141.

- BUTTOLPH, J.; REYNOLDS, H.T.: 2005, *Political Science Research Methods*, Washington, D.C., CQ Press.
- CALDEIRA, G.A.; HOJNACKI, M.; WRIGHT, J.R.: 2000, "The Lobbying Activities of Organized Interests in Federal Judicial Nominations", *Journal of Politics* 62, pp. 51-69.
- CAWSON, A.: 1978, "Pluralism, Corporatism and the role of the State", *Government and Opposition* 13 (2), pp. 178-198.
- COCHRANE, A.: 1998, "Illusions of power: interviewing local elites", *Environment and Planning A* 30(12), pp. 2121-2132.
- COMPSTON, H.: 1998, "The end of national policy concertation? Western Europe since the Single European Act", *Journal of European Public Policy*, 5/3, pp. 507-526.
- CRAWFORD, K.G.: 1939, *The Pressure Boys: The Inside Story of Lobbying in America*, New York, J. Messner.
- CRENSON, M.A.: 1971, *The Unpolitics of Air Pollution*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.
- DAHL, R.: 1956, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, Chicago University Press.
- DAHL, R.: 1957, "The Concept of Power", *American Behavioral Scientist* 2, pp. 201-215.
- DAHL, R.: 1958, "Decision Making in a Democracy: The Role of the Supreme Court as a National Policy Maker", *Journal of Public Law* 6, pp. 267-281.
- DAHL, R.: 1961, *Who Governs?* New Haven, Conn., Yale University Press.
- DEXTER, L.W. 1970, *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston, Northwestern University Press. Existe una edición del año 2006 publicada por ECPR Press Classics.
- DIGESSER, P.: 1992, "The Fourth Face of Power", *Journal of Politics* 54 (4), pp. 977-1007.
- DOMHOFF, G.W.: 1976, "I am not an instrumentalist", *Kapitalstate* 4, pp. 221-224.
- DOMHOFF, G.W.: 1978, *Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined*, New Brunswick, NJ, Transaction Books.
- DOUGLAS, M.: 1988, *How Institutions Think*, London, Routledge and Kegan Paul.
- DOWNS, A.: 1957, *An economic theory of democracy*, New York, Harper and Row.
- DUNLEAVY, P.; O'Leary, B.: 1987, *Theories of the State. The Politics of Liberal Democracy*, London, MacMillan Education Ltd.

- EASTON, D.: 1990, *The Analysis of Political Structure*, London, Routledge.
- ECKSTEIN, H.: 1960, *Pressure Group Politics*, Princeton, NJ., Princeton University Press.
- ECKSTEIN, H.: 1963, "Group Theory and the Comparative Study of Pressure Groups" en ECKSTEIN, H.; APTER, D. (eds.): *Comparative Politics*, London, Free Press of Glencoe.
- ESCOBAR, J.I.: 1972, "Partidos Políticos y Grupos de Presión", *Revista de Estudios Políticos* 186, pp. 5-56.
- EVANS, D.: 1991, "Lobbying the Committee: Interest Groups and the House Public Works and Transportation Committee" en CIGLER, A.J; LOOMIS, B.A. (eds.): *Interest Group Politics*, 3rd ed. Washington, DC, Congressional Quarterly Press.
- FERRANDO BADÍA, J.: 1966, "Los Grupos de Presión", *Revista de Estudios Políticos* 146, pp. 101-137.
- FERRANDO BADÍA, J.: 1977. "Grupos de Interés, de Promoción y de Presión. Institucionalización de los Grupos de Presión", *Revista de Estudios Políticos* 213/214, pp. 9-44.
- FINER, S.E.: 1958, *The Anonymous Empire*, London, Pall Mall.
- FONTANA, A; FREY, J.H.: 1998, "Interviewing. The art of science" en FONTANA, A; FREY, J.H. (eds.): *Collecting and interpreting qualitative materials*, Thousand Oaks, London, New Delhi, Sage.
- GALASKIEWICZ, J.: 1987, "The study of a business elite and corporate philanthropy in a United States metropolitan area" en MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.): *Research Methods for Elite Studies*, London, Allen & Unwin.
- GALASKIEWICZ, J.; WASSERMAN, S.: 1993, "Social Network Analysis: Concepts, methodology, and directions for the 90's", *Sociological Methods & Research* (Invited Paper), 22, pp. 3-22.
- GARCÍA FEMENÍA, A.M.: 2002, *El asociacionismo empresarial en España: la conformación del sujeto empresarial de las relaciones industriales*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- GARSON, G.D.: 1974, "On the origins of Interest-Groups Theory: A critique of a Process", *American Political Science Review* 68, pp. 1505-1519.
- GARSON, G.D.: 1978, *Group Theories of Politics*, Beverly Hills, California, Sage.
- GOBEYN, M.J.: 1993, "Explaining the decline of macro-corporatist political bargaining structures in advanced capitalist societies", *Governance*, 6/1, pp. 3-22.
- GORDEN, R.L.: 1956, "Dimensions of the depth interview", *The American Journal of Sociology*, 62 (2), pp. 158-164.

- GOSELIN, B.: 2003, *Le dictionnaire du lobbying*, Éditions Ems, Colombelles.
- GRANT, W.: 1989, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, New York, Philip Allan.
- GRAY, V.; LOWERY, D.: 1996, *The Population Ecology of Interest Representation*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- GROSSMAN, E.; SAURUGGER, S.: 2006, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin.
- HACKER, J.S.; PIERSON, P.: 2002, "Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State", *Politics & Society*, 30(2), pp. 277-325.
- HALL, P.: 1986, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press.
- HART, D.: 2004, "Business is not an Interest Group: On Companies in American National Politics", *Annual Review of Political Science*, pp. 47-67.
- HASSEL, A.: 2003, "The politics of social pacts", *British Journal of Industrial Relations*, 41/4, pp. 707-726.
- HEINZ, J.P.; LAUMANN, E.O.; NELSON, R.L.; SALISBURY, R.H.: 1993, *The Hollow Core: Private Interests in National Policymaking*, Cambridge, Harvard University Press.
- HEISER, M.: 1979, "Corporate pluralism revisited: where is the theory?", *Scandinavian Political Studies*, 2, pp. 278-298.
- HERRING, E.P.: 1929, *Group Representation before Congress*, Washington, D.C., Brookings.
- HERRING, E.P.: 1936, *Public Administration and the Public Interest*, New York, McGraw Hill.
- HIRSCHMANN, A.: 1970, *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge, Mass. [etc.], Harvard University Press.
- HREBENAR, R.J.; THOMAS, C.S. (eds.): 1982, *Interest Group Politics in the Southern States*, Tuscaloosa, Ala., University of Alabama Press.
- HREBENAR, R.J.; THOMAS, C.S. (eds.): 1987, *Interest Group Politics in the American West*, Salt Lake City, University of Utah Press.
- HREBENAR, R.J.; THOMAS, C.S. (eds.): 1993a, *Interest Group Politics in the Midwestern States*, Ames, Iowa, Iowa State University Press.
- HREBENAR, R.J.; THOMAS, C.S. (eds.): 1993b, *Interest Group Politics in the Northeastern States*, College Park, Pa., Penn State University Press.
- HUNTER, F.: 1953, *Community Power Structure*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

- JEPPERSON, R.L.: 1991, "Institutions, institutional effects and institutionalism" en Powell, W.W.; DiMAGGIO, P.J. (eds.): *The New Institutionalism in Organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- JEREZ MIR, M.J.: 1997, "Los grupos de presión" en DEL AGUILA, R. (coord.): *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta.
- JESSOP, B.: 1979, "Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy" en SCHMITTER, P.; LEHMBRUCH, G.: *Trends towards corporatist intermediation*, London, SAGE Publications.
- JESSOP, B.: 2002, *The future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity.
- JORDAN, A.: 1984, "Pluralistic corporatism and corporate pluralism", *Scandinavian Political Studies*, 7, pp. 148-153.
- JORDANA, J.: 1998, "L'acció col·lectiva i les associacions d'interessos" en CAMINAL, M. (ed.): 1998, *Manual de Ciència Política*, Barcelona, Editorial Tecnos/Edicions de la Universitat de Barcelona/Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- KEATS; D.M.: 2000, *Interviewing. A practical guide for students and professionals*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press.
- KELLER, S.: 1968, *Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Societies*, New York, Random House.
- KELLNER, P.; Lord CROWTHER-HUNT: 1980, *The Civil Servants: An Inquiry into Britain's Ruling Class*, London, Macmillan.
- KEY, V.O. Jr.: 1964, *Politics, Parties, and Pressure Groups*, 5th Edition, New York, Crowell.
- KLIJN, E-H.: 2002, "Governing networks in the Hollow State. Contracting out, process management or a combination of the two?" *Public Management Review* 4 (2), pp. 149-165.
- KNIGHT, J.: 1992, *Institutions and Social Conflicts*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KNOKE, D.: 1986, "Associations and Interest Groups", *Annual Review of Sociology* 12, pp. 1-21.
- KNOKE, D.: 1990, *Political Networks. The Structural Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KOLLMAN, K.: 1997, "Inviting Friends to Lobby: Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees", *American Journal of Political Science* 41, pp. 519-544.
- KOLLMAN, K.: 1998, *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- KOOIMAN, J. (ed.): 1993, *Modern Governance: Government-Society Interactions*, London, Sage.

- LANZALACO, L.: 1990, *Dall'impresa all' associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: la Cofindustria in prospettiva comparata*, Franco Angeli.
- LASSWELL, H.D.: 1936, *Politics: Who Gets What, When, How*, New York, McGraw-Hill.
- LaVAQUE-MANTY, M.: 2006, "Bentley, Truman, and the Study of Groups", *Annual Review of Political Science* 9.
- LEHMBRUCH, G.; SCHMITTER, P. (ed.): 1982, *Patterns of corporatist policy-making*, London, Sage.
- LINDBLOM, Ch.E.: 1977, *Politics and markets. The world's political economic systems*, New York, Basic Books.
- LOCKE, J.: 1689, *A Letter Concerning Toleration* [Carta sobre la Tolerancia, Madrid, Tecnos, 1985].
- LOWI, T.J.: 1969, *The End of Liberalism*, New York, Norton.
- LUKES, S.: 2007, *El Poder: un Enfoque Radical*, 2a ed., Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- LUNDBERG, F.: 1931, *America's Sixty Families*, New York, Vanguard.
- MacPHERSON, C.B.: 1982, *La Democracia Liberal y su época*, Madrid, Alianza.
- MACK, C.S.: 1997, *Business, Politics, and the Practice of Government Relations*, Westport, Quorum Books.
- MADISON, J.: 2005, *República y Libertad: escritos políticos y constitucionales*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales.
- MALONEY, W.; JORDAN, G.; McLAUGHLIN, A.: 1994, "Interest groups and Public Policy; the insider outsider model revisited", *Journal of Public Policy* 14 (1), pp. 17-36.
- MANDELL, M.P.: 1990, "Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector" en GAGE, R.W.; MANDELL, M.P.: (eds.): *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, New York, Praeger.
- MARCH, J.G.; OLSEN, J.P.: 1984, "The New Institutionalism: Organizational factors in political life", *American Political Science Review* 78, pp. 738-749.
- MARCH, J.G.; OLSEN, J.P.: 1989, *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- MARCH, J.G.; OLSEN, J.P.: 1996, "Institutional Perspectives on Political Institutions", *Governance* 9, pp. 247-264.
- MARSH, D.; Rhodes, R.A.W. (eds.): 1992, *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- MARTIN, R.: 1983, "Pluralism and the new corporatism", *Political Studies*, 31, pp. 86-102.

- MARTÍNEZ, R.E.: 1993, *Business and Democracy in Spain*, Westport, Connecticut, London, Praeger.
- MARTÍNEZ, R.; PARDO, R. 1985, "El asociacionismo español en la transición", *Papeles de Economía española*, 22, pp. 84-114.
- MAYNAUD, J.: 1958, *Les groupes de pression en France*, Paris, Armand Colin.
- MAYNAUD, J.: 1959, "Les Groupes de pression en Grande Bretagne", *Revue Française de Science Politique*, vol. IX, n. 2.
- McFARLAND, A.S.: 1987, "Interest Groups and Theories of power in America", *British Journal of Political Science* 17, pp. 129-147.
- MESSNER, D.; MEYER-STAMER, J.: 1994, "Competitividad sistémica-Pautas de gobierno y de desarrollo", *Nueva Sociedad* 133.
- MILLER, Ch.: 1990, *Lobbying. Understanding and Influencing the Corridors of Power*, 2nd edition, Oxford, Basil Blackwell Ltd.
- MILLS, C.W.: 1978 [1956], *The Power Elite*, New York, Oxford University Press.
- MOLINA, O.; RHODES, M.: 2002, "Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept", *Annual Review of Political Science*, 5, pp. 305-331.
- MOLINS, J.: 1998, "La Teoría de Grupos", *Working Papers* n. 143, ICPS.
- MONTESQUIEU: 1746, *De l'esprit des lois* [Paris, Garnier frères, 1973].
- MORRIS, P.: 1972, "Power in New Haven: A Reassessment of "Who Governs?", *British Journal of Political Science* 2, pp. 457-465.
- MOSCA, G.: 1939, *The Ruling Class*, Westport, Greenwood Press.
- MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M.: (eds.): 1987, *Research methods for elite studies*, London [etc.], Allen & Unwin.
- ODENDAHL, T.; SHAW, A.M.: 2002, "Interviewing elites" en GUBRIUM, J.F.; HOLSTEIN, J.A. (ed.): *Handbook of interview research*, Londres, Sage.
- OLSON, M.: 1965, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- PANEBIANCO, A.: 1990, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial.
- PARETO, V.: 1935, *The Mind and Society*, Nueva York, Harcourt Brace and Company.
- PARKIN, F.: 1979, *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*, Oxford, Oxford University Press.
- PÉREZ YRUELA, M.; GINER S.: 1985, "Corporatismo: el estado de la cuestión", *REIS*, 31, pp. 9-45.
- PERROW, C.: 1992, "Una sociedad de organizaciones", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 59, pp. 19-55.

- PETERS, G.: 1999, *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, London, Pinter.
- PETRACCA, M.R.: 1992, "The Changing State of Interest Group Research: A Review and Commentary" en PATRACCA, M.R. (ed.): *The Politics of Interests*, Boulder, Westview Press.
- POLSBY, N.W.: 1963, *Community Power and Political Theory*, New Haven, Conn., Yale University Press.
- POWELL, W.W.: 1990, "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", *Research in Organizational Behavior* 12, pp. 295-336.
- REISMAN, D.: 1990, *Theories of Collective Action. Downs, Olson and Hirsch*. Houndmills, Macmillan.
- RHODES, R.A.W.: 1996, "The new governance: governing without government", *Political Studies*, 44, pp. 652-667.
- RHODES, R.A.W.: 1997, "El institucionalismo" en MARSH, D.; STOKER, G. (eds.): *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza.
- ROSE, A.M.: 1967, *La Estructura del Poder*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- SALISBURY, R.H.: 1969, "An Exchange Theory of Interest Groups" *Midwest Journal of Political Science* 13, pp. 1-32.
- SALISBURY, R.H.: 1984, "Interest Representation: The Dominance of Institutions", *American Political Science Review* 78, pp. 64-76.
- SALISBURY, R.H.: 1994, "Interest Structures and Policy Domains: A focus for Research" en CROTTY, W. et al (eds.): *Representing Interests and Interest Group Representation*, Washington, D.C., University Press of America.
- SAUVY, A.: 1956, "Lobbys' y Grupos de Presión" *Revista de Estudios Políticos* 89, pp. 19-40.
- SCHARPF, F.W.: 1997, *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Colo, Westview.
- SCHATTSCHNEIDER, E.E.: 1935, *Politics, Pressures, and the Tariff*, New York, Prentice-Hall.
- SCHATTSCHNEIDER, E.E.: 1960, *The Semi-Sovereign People*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- SCHLOZMAN, K.L.; TIERNEY, J.T.: 1986, *Organized Interests and American Democracy*, New York, Harper and Row.
- SCHMITTER, P.: 1974, "Still the century of corporatism?", *The Review of Politics* 36, pp. 85.
- SCHMITTER, P.: 1979, "Still the century of Corporatism?" en SCHMITTER, P.; LEHMBRUCH, G.: 1979, *Trends towards corporatist intermediation*, London, SAGE Publications.

- SCHMITTER, P.; GROTE, J.R.: 1997, "The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future", *EUI Working Paper SPS*, n. 97/4
- SCHMITTER, P.; LEHMBRUCH, G.: 1979, *Trends towards corporatist intermediation*, London, SAGE Publications.
- SCHMITTER, P.; STREECK, W.: 1991, "From national corporatism to transnational pluralism", *Politics and Society*, 19/2, pp. 133-165.
- SCHMITTER, P.C.; STREECK, W.: 1999, "The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies", MPIfG Discussion Paper 99/1 <http://www.mpifg.de/pu/dp_abstracts/dp99-1.asp>
- SCHNEIDER, V.: 2006, "Business in Policy Networks: Estimating the Relative Importance of Corporate Direct Lobbying and Representation by Trade Unions" en COEN, D.; Grant, W. (eds.): *Business and Government: methods and Practice*. Opladen & Farmington Hills, Barbara Budrich Publishers.
- SCHUMPETER, J.: 1944, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen and Unwin.
- SEDGEMORE, B.: 1980, *The Secret Constitution*, London, Hodder and Stoughton.
- SHEPSON, K.: 1989, "Studying institutions: lessons from the rational choice approach", *Journal of Theoretical Politics* 1, pp. 131-147.
- SLANTCHEV, B.L.: 2009, "Game Theory. Elements of Basic Models", <http://weber.ucsd.edu/~bslantch/courses/gt/03-basic-models.pdf>
- SMITH, M.A.: 2000, *American Business and Political Power: Public Opinion, Elections, and Democracy*. Studies in Communication, Media, and Public Opinion, Chicago, University of Chicago Press.
- SOLÉ, C. (comp.): 1987, *Corporatismo y Diferenciación regional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- SOLÉ, C. (dir.): 1999, *Las organizaciones empresariales en España. (Análisis de los sectores industriales en los años 1990)*, Barcelona, Ediciones Universitarias de Barcelona.
- STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F.: 1992, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STOKER, G.: 1994, "Regime Theory and Urban Politics" en JUDGE, D.; STOKER, G.; WOLMAN, H. (eds.): *Theories of Urban Politics*, London, Sage.
- SUBRAMANIAM, V.: 1967, "Representative bureaucracy: a reassessment", *American Political Science Review* 61 (4), pp. 9-31.
- TAYLOR, S.J.; BOGDAN, R.: 1987, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Barcelona, Paidós.

- TIERNEY, J.T.: 1994, "Interest Group Research: Questions and Approaches" en CROTTY, W.; SCHWARTZ, M.A.; GREEN, J.C. (eds.): *Representing Interests and Interest Group Representation*, Lanham, New York, University Press of America.
- TOCQUEVILLE, A.: 1835, *De la Démocratie en Amérique* [Paris, Gallimard, 1968].
- TRAXLER, F.: 2004, "The metamorphoses of corporatism: from classical to lean patterns", *European Journal of Political Research*, 43, pp. 571-598.
- TRAXLER, F.; BLASCHKE, S.; KITTEL, B.: 2001, *National Labour Relations in Internationalized Markets: a comparative study of institutions, change, and performance*, Oxford, UK, Oxford University Press.
- TRUMAN, D.B.: 1951, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Alfred A. Knopf.
- TURNER, H.A.: 1982 "Towards a Cognitive Redefinition of the Social Group" en TAJFEL, H. (ed.): *Social Identity and Intergroup Relations*, New York, Cambridge University Press.
- UHLANER, C.J.: 1989, "Rational Turnout: The Neglected Role of Groups", *American Journal of Political Science* 33, pp. 390-422.
- VAN WAARDEN, F.: 1987, "Diferenciación territorial de mercados, estados y asociaciones de intereses empresariales" en SOLÉ, C. (comp.): *Corporatismo y Diferenciación regional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- VOGEL, D.: 1989, *Fluctuating Fortunes: The Political Power of Business in America*, New York, Basic Books.
- VOGEL, D.: 1996a, *Kindred Strangers: The Uneasy Relationship Between Politics and Business in America*, Princeton, Princeton University Press.
- VOGEL, D.: 1996b, "The Study of Business and Politics", *California Management Review* 38 (3), pp. 146-165.
- WALKER, J.L.: 1966 "A Critique of the Elitist Theory of Democracy", *American Political Science Review* 60, pp. 285-295.
- WALKER, J.L., Jr.: 1991, *Mobilizing Interest Groups in America*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- WASSENBERG, A.F.P.: 1982, "Neo-Corporatism and the Quest for Control: The Cuckoo Game" en LEHMBRUCH, G.; SCHMITTER, P. (ed.): *Patterns of corporatist policy-making*. London, SAGE.
- WEBER, M.: 1947, *Theory of Social and Economic Organization*, Glencoe, IL, Free Press.
- WEINGAST, B.R.: 2001, "Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional" en GOODIN, R.; KLINGEMANN, H-D. (eds.): *Nuevo manual de Ciencia Política*, Tomo I. Madrid, Istmo.

- WHITELEY, P.F.; WINYARD, S.J.: 1987, *Pressure for the Poor*, Methuen.
- WILSON, G.K.: 2006, "Thirty Years of Business and Politics" en COEN, D.; GRANT, W. (eds.): *Business and Government: methods and Practice*, Opladen & Farmington Hills, Barbara Budrich Publishers.
- WRIGHT MILLS, C.: 1956 *The Power Elite*. New York, Oxford University Press.
- WRONG, D.: 1979, *Power*, Oxford, Basil Blackwell.
- XIFRA, J.: 1998, *Lobbying*, Barcelona, Gestión 2000.
- XIFRA, J.: 2004, "El Lobbying" en LOSADA, J.C. (coord.): *Gestión de la comunicación en las organizaciones*, Barcelona, Ariel.