

# **La teoría de grupos**

Joaquim MOLINS

Universitat Autònoma de Barcelona

Working Paper n.143  
Barcelona 1998

En un reciente debate sobre la posible existencia de un núcleo central en la Ciencia Política contemporánea, Monroe (1990) lo situaba en los problemas de poder e influencia que existen en una sociedad, incorporando la definición estoniana de política entendida como asignación imperativa de valores. La existencia de decisiones vinculantes para la sociedad y su explicación causal ha sido objeto de varias interpretaciones, entre las que destaca el papel de los grupos. La opción de escoger al grupo como unidad básica de observación y descripción del proceso político tiene relevancia teórica y empírica en el desarrollo de la disciplina, independiente de compartir la idea que proporciona un modelo completo de explicación de los fenómenos políticos.

En este trabajo me propongo hacer un recorrido histórico sobre las diversas teorías de los grupos desde la perspectiva politológica, con el objetivo de incidir en algunas de las cuestiones básicas de la Ciencia Política y, en particular:

a) profundizar en las relaciones entre la sociedad y la política, teniendo presente que las influencias económicas y sociales en el proceso político son observables a partir de las actuaciones de los individuos y los grupos;

b) conocer el grado de autonomía de las instituciones políticas en los procesos decisionales, y la incidencia de los procesos socioeconómicos e históricos en la formación de los intereses.

c) valorar el componente individual y colectivo que comporta la acción política, así como la influencia de las organizaciones.

Divido el trabajo en las aportaciones de la teoría clásica, la teoría olsoniana, el "retorno al Estado", las políticas públicas y el análisis comparativo, finalizando con un apartado de conclusiones.

## **1. LA TEORIA CLÁSICA**

Existe amplia coincidencia en mencionar a Bentley y su *Process of Government* (1908) como punto de arranque de la moderna teoría de los grupos: "all phenomena of government are phenomena of groups pressing one another, forming one another and pushing out new groups and groups representatives to mediate the adjustments" (1967 p. 269). Entiende el gobierno y el proceso político como el resultado de un proceso de ajuste producido por la competencia entre los grupos. Parte de la premisa que la definición del grupo se establece a partir de sus objetivos en el proceso político (policy goal) y establece una

ecuación entre grupo, actividad e interés. Los miembros del grupo se unen por preferencias compartidas sobre políticas específicas, y estas preferencias se traducen en actividad. La visión de Bentley sobre el proceso político le lleva a enfatizar la importancia de los grupos con objetivos específicos en detrimento de los grupos más genéricos (clase, raza) con objetivos "abstractos" y retóricos. Para un correcto funcionamiento de su ecuación la principal tarea a resolver es la identificación de los intereses: niega que esta pueda realizarse a partir de las manifestaciones de los propios participantes, pero tampoco que pueda establecerse por parte del observador; subraya la importancia de los objetivos que de hecho se buscan y que se manifiestan por medio de un determinado comportamiento (Greenstone 1975 p. 257). La interpretación del analista es necesaria, pero debe estar basada en la observación de sus consecuencias. Otra de las dificultades de su teoría provienen de su propia unidad de análisis -el grupo-, y la existencia de disensiones en su interior. Según su apreciación, la disidencia puede ser interpretada como transferencia a otro posicionamiento dentro del grupo, pero también como expresión equivocada de la propia posición del grupo (1967 p. 225). Si la actividad que define al grupo no es constante, resulta difícil convertir al mismo en unidad de análisis. Finalmente Bentley reduce el proceso de gobierno a un proceso de ajuste entre grupos al margen de las instituciones, considerando al gobierno y sus agencias como un grupo más, aunque su carácter oficial constituye un elemento diferencial.

El intento de construir una teoría de la política a partir de los grupos quedó interrumpida, en parte por la propia decisión de Bentley de abandonar la academia y, aunque en el interregno Schattsneider publicó un estudio empírico sobre la actuación de los grupos de interés en el proceso legislativo norteamericano, la revisión de la teoría de grupos no se realiza hasta mediados de siglo con la publicación en 1951 de *The Governmental Process*, por David Truman.

El interés de Truman por la teoría de grupos parte de una preocupación normativa: la compatibilidad de los resultados del proceso político y el funcionamiento de un sistema democrático. El excesivo protagonismo de algunos grupos queda atemperado por un sistema de pesos y contrapesos existente en la propia sociedad y que en relación a los grupos se manifiesta en la adhesión múltiple a los grupos y en la existencia de intereses potenciales no organizados (Kimber & Richardson 1974 p. 6). El grupo no está constituido por una agrupación de individuos sino por un conjunto de interacciones; la diversidad de actividades del individuo provocan su adhesión a múltiples grupos; de esta manera, las demandas de cada grupo son percibidas desde diversos esquemas

de referencia: "it is the competing claims of other group within a given interest group that threaten its cohesion, and force it to reconcile its claims with those of other groups active in the political scene" (1951 p.510). Por otra parte, el surgimiento de los diferentes grupos tiene carácter dinámico y ante cualquier descontento provocado por la acción de un grupo, surgirá otro alternativo que actúe de contrapeso al primero.

Si en la obra de Bentley se subrayaba la importancia de la actividad de los grupos en el proceso político, Truman parte de una situación más estable del proceso: los grupos sociales y económicos no tienen objetivos políticos de forma continua y su intervención es de carácter ocasional. Le interesan los grupos en cuanto organizaciones formales y la posibilidad de elaborar pautas de conducta en su interior. Desde su punto de vista, cabe distinguir a los grupos sociales de los grupos de interés específicos; la existencia de los primeros se produce como resultado de las interacciones individuales que provocan actitudes comunes en base a la clase social, raza, religión u ocupación, mientras que los segundos deben compartir actitudes sobre lo que se quiere en una situación determinada, y resulta observable a partir de sus demandas a las instituciones (Greenstone 1975 p. 264).

Las instituciones no son consideradas ya únicamente como grupos, sino que tienen capacidad para modelar el proceso político y dar forma a la influencia de estos, en la medida que pueden facilitar su acceso. El concepto de acceso de los grupos a las diferentes instituciones dará lugar posteriormente a análisis empíricos y servirá como elemento clasificatorio de los diversos grupos. Aunque los grupos e instituciones siguen constituyendo un conjunto de interacciones, existe entre ellas diferencias de grado: "formal institutions of government do not prescribe all the meanderings of the stream of politics. They do mark some of its limits, however, and designate certain points through which it must flow" (1951 p. 322). Otro aspecto importante de la teoría de Truman reside en la contribución de los grupos al equilibrio del proceso político, en paralelo al equilibrio del conjunto del sistema político. Su argumentación es común a la que utiliza en contra de la posibilidad de que un grupo llegue a tener una posición preponderante: la existencia de intereses no organizados que se pueden activar en un momento determinado para restablecer el equilibrio del proceso. La incorporación al análisis de los "intereses no organizados" diluye el propio concepto de grupo, aunque en su interpretación la distinción debe integrarse en su propuesta de diferenciación entre grupos sociales -intereses potenciales- y grupos de interés específico.

Las primeras críticas a la teoría de Truman se concentraron en tres aspectos: en primer lugar, la subestimación de la relevancia del individuo en el proceso político (Rothman 1960), aspecto que veremos ampliamente desarrollado por Olson; la conceptualización excesivamente amplia del grupo la convierte en poco operativa, pues se convierte en sinónimo no solo de actividad política sino de la propia actividad humana (Odegard 1958); una visión simplificada del proceso político que olvida los aspectos históricos del proceso, como las Constituciones y las convenciones (Crick 1959).

## **2. LA CRÍTICA OLSONIANA Y LAS REFORMULACIONES DE LA TEORÍA CLÁSICA**

La crítica más contundente a la teoría de grupos proviene de un economista -Mancur Olson- y de su conocida obra *The Logic of Collective Action*: "muchos estudiosos de las ciencias políticas en los Estados Unidos han supuesto durante mucho tiempo que los ciudadanos que tienen un interés político común se organizarán y lucharán a favor de tal interés. Cada individuo de la población estaría en uno o en varios grupos, y el vector de las presiones de estos grupos en competencia explicaría los resultados del proceso político....la suposición que se recoge en el párrafo anterior es básica e indiscutiblemente errónea" (1986 p. 32-33).

Su punto de partida, desde la perspectiva económica, es la racionalidad del individuo: éste no participará voluntariamente en grupos que persigan bienes colectivos al menos que los grupos desarrollen beneficios selectivos para los individuos que decidan participar. Por bienes colectivos entiende aquellos que su disfrute no se pueda fragmentar, es decir, que una vez conseguidos, benefician a toda una colectividad independientemente de su participación en el grupo. Como ejemplos clásicos de este tipo de bienes menciona los referentes a la protección de los consumidores, la mejora del medio ambiente, o la consecución de mejoras económicas en una negociación colectiva. En los grupos amplios, la aportación de los miembros individuales es demasiado reducida para influir en la conducta global del colectivo; en estos casos, hay personas ajenas al grupo que se benefician gratuitamente de la acción colectiva -free riders según su terminología-. En los grupos pequeños, la dinámica es muy diferente y la participación de los individuos puede ser intensa, en la medida que pueden conseguir objetivos concretos y limitados. La razón de la adhesión de los individuos a los grupos que proporcionan bienes colectivos no se encuentra en este tipo de bienes, sino en lo que Olson denomina incentivos selectivos, que se

adjudican exclusivamente a los que participan en una determinada acción colectiva. Su teoría lleva implícita la predicción que aquellos grupos que tengan acceso a beneficios selectivos actuarán de manera colectiva mas frecuentemente que los grupos que no dispongan de tales beneficios; también que los grupos más reducidos y homogéneos tendrán más actividad que los grupos más numerosos (Olson 1986 p. 54).

La teoría olsoniana incide directamente en los "costes de organización" de los grupos y a su proceso de formación. Desde la teoría de los grupos la respuesta a las tesis olsonianas la lidera Salisbury, a partir de su premisa de la capacidad de los diversos grupos sociales para generar grupos de interés, tomando como punto de partida la teoría económica de las empresas (1969). Su hipótesis es que la formación de grupos requiere la presencia activa de organizadores, que invierten recursos de capital -bajo la forma de incentivos selectivos- a disposición de aquellos que se quieran adherir a la organización; los miembros potenciales pueden ser considerados como un mercado que responderá o no a los esfuerzos de los organizadores. La viabilidad del grupo dependerá de que el organizador suministre beneficios satisfactorios a sus miembros -productos, incentivos y recompensas- de manera que la respuesta de estos consolide la organización. Si el intercambio de beneficios entre ambas partes no se produce, la organización se colapsa y será substituida por otra. Sin embargo y a diferencia de Truman, el proceso de nacimiento y mantenimiento de los grupos no se produce de forma automática, sino que responde a unas características precisas: a) los organizadores de los grupos tienden a seguir las experiencias de otros grupos que han tenido éxito en el pasado; b) los organizadores permanecen en el mismo sector social o arena política de la que provienen; c) la tesis olsoniana de que no existe un beneficio individual del apoyo a un bien colectivo debe contrapesarse no solo por la satisfacción individual obtenida (que puede constituir además un beneficio selectivo) sino por su contribución al reforzamiento de la demanda.

La teoría olsoniana impactó en un momento en que la mayoría de trabajos empíricos sobre los grupos se referían a los grupos económicos, los mas poderosos y políticamente activos en la mayoría de democracias pluralistas. Sin embargo, su perspectiva podía ser insuficiente para abordar el estudio de grupos con objetivos más amplios, de carácter político, en los que la supuesta racionalidad económica del individuo no explica la adhesión de sus miembros. La aportación de Moe (1980) parte del reconocimiento de que los objetivos del grupo no constituyen la base de la teoría de los grupos, sino que coincide con Olson en la importancia de los incentivos en el interior de las organizaciones. Sin

embargo, difiere en el punto de que considera compatible el comportamiento racional y la consecución de intereses comunes: nuevos valores actúan como incentivos para la acción individual -altruismo, creencia en una causa o ideología, lealtad, camaradería, amistad, seguridad, status, prestigio- y tienen también un impacto en la decisión de adherirse a un grupo y a participar (1980 p. 113-144). Sitúa a la teoría clásica y olsoniana en dos extremos que son incapaces de proporcionar un entendimiento adecuado de los grupos, y propugna que los incentivos no materiales y los intereses económicos deben integrarse para una comprensión completa de los motivos de una adhesión a los grupos. "Perspectives on the nature of membership play a major role in shaping our understanding of organizations...The dispute about the relative merits of the Olson and pluralist perspectives, therefore, is much more than just a dispute over group membership. It is by extension a dispute over a whole range of organizational characteristics and over the way in which we understand what interest groups are" (1980 p. 222).

La paradoja olsoniana también provocó reacciones desde la teoría de las organizaciones, en la medida que éstas no constituían un aparato neutral en la transmisión de las preferencias de sus miembros. En un conocido estudio publicado en 1974 (*Political Organizations*), James Q. Wilson se propuso desarrollar una teoría sobre el comportamiento de las organizaciones formales a partir de la constatación de que los procesos internos -cómo se forman, por qué la gente se adhiere, cómo se seleccionan sus líderes- determinan su comportamiento: "many persons active in politics and policy-making, in and out of government, are persons speaking for, or acting as part of, formal organizations and that the constraints and requirements imposed by their organizational roles are of great significance in explaining their behavior" (1995 p. 9). Desplaza el centro de investigación de los grupos a los aspectos internos y presume que, independientemente de los objetivos explícitos que tenga, busca su supervivencia como organización. El comportamiento de las personas que ocupan cargos organizativos está determinado fundamentalmente, aunque no únicamente, por los requisitos que imponen el mantenimiento y reforzamiento de la organización; y este mantenimiento implica el suministro a los miembros potenciales de incentivos tangibles e intangibles con el fin de conseguir su adhesión y el mantenimiento de la organización.

Los incentivos los agrupa en cuatro clases: materiales, solidarios específicos, solidarios colectivos e intencionados, y según su predominio en cada organización afectarán a los objetivos y estrategias de la misma. Los incentivos materiales son recompensas tangibles: dinero, productos y servicios valorables

económicamente; por incentivos solidarios específicos entiende recompensas intangibles que se otorgan individualmente y su valor depende de su disfrute exclusivo y al margen del mercado: cargos, honores y tratamiento diferenciado; los incentivos solidarios colectivos son recompensas colectivas que deben disfrutarse en grupo y los individuos de la organización no pueden ser excluidos de su disfrute: convivencia dentro del grupo, sentido de pertenencia al mismo, estatus colectivo; los incentivos intencionados son recompensas intangibles derivadas del sentido de satisfacción de haber contribuido a la defensa de una causa (1995 p. 33-35). Estas distintas modalidades de incentivos operan como tipos ideales y la mayor parte de las organizaciones combinan diversos tipos de incentivos. Wilson aplicó su modelo a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y grupos de defensa de los derechos civiles.

Esta nueva teoría de los incentivos intentó responder al auge de la participación en grupos de carácter amplio -derechos civiles, medioambientales, reformistas y feministas que se desarrollaron en Estados Unidos en los años sesenta y que no se correspondía con las predicciones que la teoría olsoniana había sugerido. Recientemente (1995) ha desarrollado argumentos adicionales a las cuatro tipologías de incentivos para explicar la respuesta individual a los mismos. En primer lugar, la respuesta a los incentivos refleja diferencias temperamentales individuales: algunas personas tienen un sentido del deber más fuerte que otras, que les lleva a actuar en una determinada dirección. Esta diferencias han sido calificadas por Moe como niveles de "eficacia subjetiva" (1980). Otro factor explicativo lo constituye el propio proceso de aprendizaje en la organización: en ocasiones la adhesión se produce de manera espontánea pero la convivencia dentro del grupo refuerza la voluntad de permanecer, en la medida que se desarrollan beneficios solidarios. La investigación sobre el *Common Cause* constituye un ejemplo relevante (Rothenberg 1992). La respuesta a una amenaza -supuesta o real- constituye una motivación fundamental para la adhesión y permanencia en un grupo. Las distintas organizaciones se han desarrollado en mayor medida a partir de la denuncia de pérdida de beneficios -materiales o inmateriales- que sobre la base de promesas de mejora. El reciente caso de la Asociación Nacional del Rifle (NRA) y los intentos de modificar la legislación federal sobre armas semiautomáticas por parte de la Administración Clinton coincide con otros estudios sobre la *American Farm Bureau Federation*, la Liga de Mujeres Votantes y la *National Association of Home Builders* (Hansen 1985).

Las aportaciones de Moe y Wilson destacan, en definitiva, las importantes diferencias que para la actuación de los grupos tiene la razón predominante en la



adhesión al mismo: si se realiza en base a incentivos selectivos -tesis olsoniana- sus líderes tienen un amplio margen de autonomía en sus actuaciones; si los incentivos no materiales son los dominantes, sus miembros participarán más directamente en la definición de sus objetivos.

La teoría de grupos recibió también un tipo de respuesta en una dirección diferente a la teoría olsoniana. McConnell y su *Private Power and American Democracy* (1966) relaciona el análisis empírico de los grupos y los aspectos normativos de funcionamiento democrático, advirtiendo que las instituciones políticas y los grupos de interés organizado puedan limitar las actividades de otros grupos, vinculados a sectores sociales marginales y más ampliamente al ciudadano. Compartiendo con los autores clásicos que el proceso de interacción de los grupos debe ser abierto, fluido y con oportunidades para todos ellos, le preocupan las restricciones que existen en la práctica, favorecidas en ocasiones por las propias instituciones gubernamentales y la existencia de arenas de negociación restringidas a determinados grupos, estableciéndose barreras de acceso y prácticas de acomodación entre grupos ya establecidos, en detrimento de la posibilidad de surgimiento de grupos alternativos.

Su preocupación por el comportamiento de los grupos pero sobre todo por su éxito en cuanto impacto en políticas le lleva a enfatizar la distinción entre grupos pequeños -geográfica y funcionalmente-, con amplias posibilidades de influencia; y grupos más amplios, vinculados a objetivos mas generales -medio ambiente, consumidores-, con un impacto menor en cuanto a resultados. Esta diferenciación de los grupos en función del tamaño está ligada a su reivindicación del concepto de "interés público" como analíticamente operativo y empíricamente útil: "They are public in the sense that they are shared by broad constituencies" (1966 p. 366). El concepto lo vincula a la movilización de amplios sectores de la población en favor de bienes públicos, y a las expectativas que había formulado Bentley sobre la presencia de grupos de carácter difuso. Las nuevas demandas generadas por la coyuntura política de aquellos años quedaban integradas en la teoría de grupos, aunque ocasionaba dudas sobre sus posibilidades de éxito respecto a los grupos mas tradicionales. Este aspecto fue reforzado por el estudio de Schattschneider (1960) al afirmar que el sistema de presión estaba sesgado por los grupos económicos y los pertenecientes a las clases altas: "the pressure system makes sense only as the political instrument of a segment of the community. Pressure politics is a selective process ill designed to serve diffuse interest. The system is skewed, loaded and unbalanced in favor of a fraction of a minority" (p. 34-35).

El excesivo predominio de los grupos de interés organizado en la política norteamericana provocó un amplio debate que ponía en cuestión no sólo las teorías tradicionales sobre los grupos sino también el propio modelo pluralista que llevaba implícito y que fue ejemplarmente expuesto por Dahl (1961). Quizá la crítica más completa y sistemática a la teoría entonces predominante la podemos personificar en Lowi, tanto en lo que se refiere a su ya clásica discusión sobre el tipo de políticas y las arenas de poder (1964) como en su obra *The End of Liberalism* (1969).

En relación a la primera cuestión, Lowi invierte la causalidad que los teóricos de los grupos habían conformado desde Bentley: el proceso político no es el resultado de la actividad de los grupos, ya que son los diferentes tipos de políticas, en función de su impacto en la sociedad, lo que determina la actividad de los diferentes grupos. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo. Las políticas distributivas, caracterizadas por beneficios individuales, dan lugar a la actuación de pequeños grupos de forma independiente y con un bajo nivel de conflictividad. Las políticas reguladoras, aunque suponen también beneficios individuales, movilizan grupos de carácter amplio que establecen coaliciones para conseguir un pronunciamiento favorable normalmente del poder legislativo. En el caso de las políticas redistributivas, definidas por un contenido no divisible y que suele provocar vencedores y perdedores, provoca la movilización de grupos representativos de sectores sociales amplios. Reconoce que todas las decisiones suponen en última instancia una redistribución de bienes de un grupo a otro (Greenstone 1975 p. 280). Lowi vincula estos tres tipos de políticas con tres teorías generales del proceso político: las políticas distributivas corresponden a la competencia entre grupos sesgada por el predominio de los más poderosos, tal como lo habían caracterizado Mc Connell y Schattschneider; las políticas reguladoras se adaptan al escenario pluralista formulado por Dahl; y las políticas redistributivas se adaptan a la visión elitista del proceso político. "Existe una amplia gama de intereses organizados en cualquier asunto de la agenda pública. Pero las relaciones entre los intereses y entre los intereses y el gobierno varía....La identidad del grupo se mantiene en tanto se puedan definir los asuntos en términos distributivos, pero cuando los intereses toman un tono sectorial o geográfico o individual exclusivo, el factor común del grupo se pierde en la abstracción" (1993, p. 113).

*The end of liberalism* dedica parte de su análisis empírico (cap. 4) a grupos organizados con objetivos políticos definidos -sindicatos, empresas, granjeros- a partir de la consideración que los intereses de los grupos tienen

carácter objetivo y reconocible por su propia actividad. Su conclusión no puede ser mas demoledora: "pluralistic politics, as observed in these programs of the departments of Agriculture, Labor and Commerce, is not a process at all, if it is meant to implay something natural and inevitable... Pluralism is nothing but an artifact, an expression of widely shared ideology" (1979 p. 91). En coincidencia con el análisis de McConney, el acceso a las decisiones está establecido a favor de los intereses organizados y en contra de los ciudadanos en general. Su tipología de políticas también refuerza su argumento en el sentido que los intereses organizados promueven políticas reguladoras que acaban degenerando en políticas distributivas, donde el conflicto entre los grupos es mínimo, y facilitan que los pequeños grupos organizados sigan definiendo los objetivos políticos en clave distributiva (Greenstone 1975 p. 282).

Su crítica incluye la incapacidad de los grupos establecidos para representar los intereses de todos sus miembros potenciales, ya que son grupos conservadores y sometidos a la "ley de hierro". Su diagnóstico sobre el sistema político norteamericano y su crítica al *interest group liberalism* no puede ser mas contundente, al definir al sistema político norteamericano como "The State of Permanent Receivership is a state whose government maintains a steadfast position that any institution large enough to be a significant factor in the community may have its stability underwritten. It is a system of policies that sets a general floor under risk" (1979 p. 280). La estabilidad de un sector se consigue a través de la regulación, preservando las barreras de entrada en el mismo. Y limitando su expansión y el tipo y grado de competencia. En un análisis posterior (1990) señala que el gran cambio producido en la dinámica de los grupos es el surgimiento de un nuevo tipo -las corporaciones-, que han logrado superar el problema del solapamiento de militancia con otros grupos -señalado por Truman- ya que la corporación es su principal o única fuente de ingresos; y el problema *free rider*, en la medida que no tienen los problemas de las asociaciones empresariales. Su influencia como grupo se ha reforzado durante los años ochenta favorecidas por la política desreguladora y pro-liberal, aunque con unos efectos perniciosos -sigue siendo pesimista- para el conjunto del sistema: la eficiencia, la productividad y el beneficio de estas corporaciones como objetivo de su actuación ha sido sustituido por su deseo de control del proceso.

Su alternativa la ha denominado *judicial democracy* (cap. 11) y sugiere una limitación de las políticas distributivas y la elaboración de reglas más precisas que reduzcan la discrecionalidad de las instituciones gubernamentales en sus decisiones, con la consiguiente disminución de la presión de los grupos organizados. Sin embargo, las políticas regulativas y redistributivas, en cuanto

suponen opciones políticas entre alternativas enfrentadas, deberán ser puestas en práctica con el grado de coerción necesario para superar las resistencias de los grupos ya establecidos. Para que ello sea posible, considera que la teoría de grupos debe prestar especial atención a los grupos sociales, es decir grupos no definidos por sus objetivos políticos -como era la aproximación tradicional- sino por sus características societales; éstos grupos en una fase inicial provocarán una alteración en el proceso político, pero posteriormente serán capaces de restaurar un esquema más estable en las relaciones entre los grupos (1971 cap. 2).

La propuesta de Lowi implica una revisión de los textos de los *founding fathers* norteamericanos, y especialmente sobre el repetidamente citado por la mayor parte de teóricos de los grupos capítulo X del Federalista, obra de Madison: "por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto" (1943 p. 36). A partir de la imposibilidad de suprimir las causas del espíritu de fracción, Madison aboga por la limitación de sus efectos, tanto en el sentido de preferir la república a la democracia, como a una república grande en comparación a una pequeña. La reinterpretación de Lowi pasa por advertir a los teóricos clásicos del peligro de que las facciones afecten a los intereses permanentes de la comunidad considerada en su conjunto, que en su opinión constituyen en la actualidad los nuevos intereses públicos; por otra parte una política pública de amplia repercusión ciudadana podrá contrarrestar la influencia de los grupos más pequeños, de igual manera que "la influencia de los líderes facciosos puede prender una llama en su propio Estado, pero no logrará propagar una conflagración general en los restantes" (1943 p. 41).

La cuestión de los grupos sociales amplios dentro de la teoría de grupos no surge de su consideración como unidad básica de análisis, sino por las consecuencias que las políticas tienen en este tipo de grupos. Aunque en un grupo social sus miembros puedan estar divididos sobre objetivos concretos a conseguir, el hecho de conectar las actividades de estos grupos con los procesos de decisión incrementará la potencialidad de explicación de la teoría de grupos (Greenstone 1975 p. 287). En la aportación de Bentley y Truman ya había mencionado que contemplaban el proceso de interacción de los grupos y la estabilidad del mismo con la posible incidencia en el mismo de actividad potencial y grupos potenciales, identificándolos con grupos no politizados en el sentido tradicional -ocupacionales, de vecinos, religiosos, raciales-. Las

actividades de estos grupos deben inscribirse en un conjunto de elementos estructurales que tienen un carácter político: normas de actuación, territorio en el que inciden, coaliciones que establecen, posicionamiento frente a las políticas. La actividad de estos grupos no hay que entenderla como una respuesta a los imperativos sociales impuestos por una situación externa, sino por la voluntad de sus miembros de lograr objetivos políticos concretos. No constituye en definitiva un simple reflejo de un comportamiento no político, sino que se reconoce la posible posición dominante de este tipo de grupos en determinadas coyunturas políticas: su análisis contribuyó a la explicación de los amplios movimientos de protesta que tuvieron lugar en Norteamérica en la década de los sesenta y setenta<sup>1</sup>.

La posible integración de los grupos sociales amplios en la teoría de grupos implica un problema de mayor alcance: la vinculación de los grupos con el equilibrio del proceso político y la existencia de movimientos alternativos de protesta. Para Truman los grupos institucionalizados -estables y ampliamente distribuidos en la sociedad- mantienen un equilibrio a través de las interacciones de los participantes en los mismos, y éste tiende a autoreproducirse: "The crucial point, then is that the disequilibrating events can produce new political claims which seem to be a compensation for the disturbances in the equilibrium of existing institutionalized groups" (1951 p.31). Los grupos latentes pueden convertirse en grupos activos con el objetivo de restaurar el equilibrio y evitar que el conflicto se convierta en irreconciliable. El objetivo del proceso es preservar o restaurar el equilibrio social preexistente. Desde una perspectiva más transformadora, Lowi considera a los grupos sociales más amplios como los únicos capaces de producir mayores cambios sociales.

Las consideraciones sobre los grupos sociales amplios, los intereses latentes y el equilibrio del proceso político permiten interrogarse sobre las relaciones entre la teoría de grupos y los denominados "nuevos movimientos sociales", aunque con un alcance muy limitado: señalar posibles puntos de encuentro dentro de un contexto de ignorancia mutua, así como la utilización de instrumentos de análisis comunes.

Como hemos visto, la aparición de un nuevo tipo de grupos en los años sesenta fue incorporada a la teoría clásica de los grupos como parte integrante de la misma, en la medida que confirmaban el equilibrio del proceso resultante; las movilizaciones de los movimientos pro derechos civiles en los USA culminaron en la reforma constitucional que sancionó de manera efectiva la igualdad de derechos. Las cuestiones que movilizaron la atención de los

investigadores fueron las relativas a las organizaciones y su capacidad de movilizar recursos en defensa de una determinada causa, así como los factores que influyen en la creación de las infraestructuras administrativas (Dalton y otros 1992 p. 27). En un contexto más general, los nuevos grupos tenían un protagonismo temporal limitado por la consecución de un objetivo concreto -la aprobación de la enmienda constitucional-, o quedaban sometidos a los que Lowi (1971) denominó "ley de hierro de la decadencia", en virtud de la cual todos los grupos establecidos acaban perdiendo su combatividad. Los intereses de los investigadores en los trabajos posteriores en este tipo de grupos se ha centrado en analizar, como hemos visto, las motivaciones individuales que superasen la paradoja olsoniana, y también la relación de tipo reactivo que establecen respecto a los programas y políticas de las distintas administraciones.

Mayor dificultad de integración en la teoría clásica de los grupos tuvieron algunos movimientos surgidos en algunos países europeos, más interesados en provocar impactos en la opinión pública mediante el desarrollo de formas de acción no convencionales que en influir o modificar decisiones políticas concretas. El factor diferenciador en el análisis de los movimientos sociales lo constituye el impacto de los factores ideológicos, vinculados a objetivos alternativos al tipo de prioridades dominantes en las sociedades industriales occidentales, e influidos por las distintas tradiciones investigadoras de los científicos sociales norteamericanos y europeos (Klandermans 1986). Lo cierto es que la mayoría de trabajos sobre el impacto de estos movimientos se desarrollaron fundamentalmente en Europa, en contraposición al sistema de intermediación de intereses del corporativismo, y con una orientación antisistema (Dalton y otros 1992 p. 30).

A pesar de ciertas coincidencias iniciales en el estudio de los grupos de amplia base -basados en creencias y no en intereses sectoriales-, las perspectivas de análisis de éstos y los movimientos sociales han seguido trayectorias muy diferentes. Si embargo, se observa por parte de estos últimos una cierta tendencia a utilizar instrumentos de análisis comunes, sobre todo en estudios de carácter empírico; Klandermans (1992 p. 173), preocupado por los aspectos organizativos de los nuevos movimientos sociales, cree necesario mejorar las explicaciones sobre la capacidad de una organización para movilizar recursos, aprovechar oportunidades y ejercer influencia, cuestiones todas ellas no muy alejadas de las preocupaciones clásicas.

### 3. UN NUEVO ESCENARIO EN LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES: EL ROL DEL ESTADO

La teoría de los grupos y el predominio de la concepción sistémica de la política provocó a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta una notable producción académica de contenido fundamentalmente empírico, de la que constituye una muestra significativa el trabajo editado por Ehrmann sobre *Interest Groups in Five Continents* (1958). Aunque inicialmente existió una voluntad de extender este tipo de estudios a cualquier tipo de sistema político, lo cierto es que con algunas excepciones el núcleo de las investigaciones se concentró en los países anglosajones y en particular en Norteamérica. Sin embargo, y como ha ocurrido en otras etapas en el desarrollo de la ciencia política, la preponderancia del “paradigma sistémico” y la teoría de los grupos fue perdiendo fuerza frente a nuevas concepciones y, a consecuencia de ello, abiertamente cuestionado en una fase posterior, que cronológicamente podríamos situar en los años setenta. Ya hemos mencionado anteriormente el impacto de la tesis olsoniana y en general de la teoría económica de la política sobre la teoría de los grupos, por lo que ahora me detendré en el impacto producido por la reconsideración del papel del Estado y más ampliamente sobre la reconsideración de las relaciones entre la sociedad, los intereses y la política.

Una de las mayores dificultades para caracterizar esta nueva etapa y su impacto sobre la teoría de los grupos reside en la ausencia de una concepción común del Estado en las sociedades industriales avanzadas y las funciones que desempeñan los grupos de interés. Como reconoce Berger en la introducción de un conjunto de estudios sobre la organización de los grupos de interés en la Europa Occidental “en el presente volumen no existe ningún acuerdo sobre como conceptualizar el sistema político, y la mayoría de los autores ni siquiera plantearían el problema de esta manera...Los debates sobre las relaciones entre la sociedad civil y el Estado recorren todo el volumen” (1988 p. 33). Esta situación contrasta con la que se produjo con los trabajos impulsados por el comité de política comparada a finales de los años cincuenta, en el que se partía de una concepción común del sistema político, de las funciones necesarias para mantener su estabilidad, y del papel de los grupos de interés, los partidos políticos y el Gobierno.

En mi opinión, estos trabajos parten de la consideración de la insuficiencia de las teorías clásicas de los grupos para analizar las nuevas realidades que se producían en las sociedades industriales avanzadas y que implicaban un nuevo escenario en las relaciones entre la sociedad, las instituciones políticas y el

proceso político resultante. El problema central, afirma Berger, "es el de cómo son conformados los intereses por los procesos socioeconómicos, históricos, organizativos y políticos. Y el problema de las formas de organización, lejos de ser una cuestión de adaptación tácita a las circunstancias, es analizado como una parte del propio proceso de definición de los intereses" (1988 p. 24).

Las inadaptaciones e insuficiencias de la teoría clásica de los grupos a las nuevas realidades la podemos sintetizar, siguiendo a Berger, en los siguientes aspectos fundamentales:

a) aunque en la sociedades existen un número indefinido de intereses potenciales, algunos de ellos están menos indeterminados que otros. En los países industriales avanzados, las organizaciones representativas del trabajo y el capital constituyen organizaciones no asimilables a otro tipo de grupos, ya que su acceso a los recursos económicos, numéricos y de legitimidad les potencia notablemente;

b) a consecuencia de lo anterior, y a diferencia de la visión clásica en que se defendía la existencia de un cierto mercado competitivo que ningún grupo puede dominar, los grupos representativos de empresarios y trabajadores son preponderantes;

c) las diferentes experiencias nacionales tienen una significación específica en la formación de los distintos grupos, por lo que debe superarse ciertos planteamientos ahistóricos anteriores;

d) el papel de las instituciones y el Estado es relevante en el contenido y la definición de los intereses de los grupos, provocado tanto por el aumento de la intervención de las agencias públicas como por la respuesta que estas provocan en los diversos sectores de la sociedad;

e) los diferentes grupos no solo cumplen la función de formular demandas sociales sino que participan en el ámbito de la adopción de decisiones y en la ejecución de las políticas.

Las dos últimas caracterizaciones sobre el papel de las instituciones y el Estado delimitan una cierta línea divisoria con la concepción clásica de la teoría de grupos, en la medida que supone la ruptura con la "neutralidad" de aquellas en el conjunto del proceso político. Este cambio fundamental se produce a consecuencia de dos nuevas perspectivas analíticas de alcance diverso que surgen entre mediados y finales de la década de los setenta y que están interconectadas: la recuperación en la tradición politológica del concepto de Estado y su autonomía funcional por una parte, y la elaboración del modelo de corporativismo a partir de la propuesta de Schmitter (1974).



La multiplicidad de estudios sobre el impacto de la sociedad en el gobierno y las instituciones de la década anterior, contrastaba con la ausencia de la aproximación inversa -impacto de las instituciones y el Estado en el funcionamiento de la sociedad. Los cambios producidos en las sociedades de capitalismo avanzado desde el final de la II Guerra mundial provocaron en algunos investigadores la conveniencia de recuperar el concepto de Estado y discutir su margen de autonomía como actor independiente para influir en el proceso político. Entre otros autores representativos de la nueva perspectiva analítica, Nordlinger (1981) se propuso recuperar el concepto de Estado y analizar su incidencia en la sociedad y en el conjunto del proceso político. Su punto de partida lo constituía el margen de autonomía del mismo en el proceso de formación de las políticas públicas; para ello su conceptualización del Estado estaba alejada tanto de una concepción legal-normativa como de posibles ajustes institucionales. Su centro de interés son los individuos, en la medida que solamente ellos pueden mostrar preferencias y desarrollar acciones para realizarlas; el Estado no sólo incluye a los oficiales públicos del gobierno y sus agencias, sino también a los miembros elegidos y designados de todos los niveles, tanto del centro como de la periferia, implicados en la elaboración de las políticas públicas. La utilización del término Estado la concreta en la tradición weberiana: "It refers to all those individuals who occupy offices that authorize them, and them alone, to make and apply decisions that are binding upon any and all segments of society" (1981 p. 11). Reconoce que una delimitación estricta del ámbito societal y estatal constituiría una simplificación de una realidad mucho más compleja, por lo que cree necesario tener en cuenta la importancia de la interacción entre actores públicos y privados en la elaboración de las políticas públicas.

El alcance de la autonomía estatal está configurado a partir de la convergencia o divergencia entre sus preferencias y las sociales, de las que deriva tres alternativas:

- a) las preferencias entre Estado y sociedad divergen, y los actores estatales actúan según sus propias preferencias;
- b) existiendo divergencias, los agentes estatales consiguen alterar las preferencias sociales para su conveniencia;
- c) existiendo coincidencia entre preferencias estatales y sociales, el primero sigue sus propias preferencias aunque da la impresión de que se deja convencer.

Su conclusión es que el Estado es autónomo al convertir sus propias preferencias en decisiones vinculantes, incluso si divergen de las que defienden los grupos mas significativos de la sociedad (1981 p. 203).

El corporativismo había surgido en Europa en el último tercio del siglo XIX, potenciado por la agudización de la crisis del modelo liberal, bajo la fórmula de política conservadora y antiliberal: se trataba de reconocer la diversidad de intereses y la legitimidad de los grupos, pero únicamente con la finalidad de que constituyesen la base organizada y estructurada del Estado. A diferencia del modelo pluralista, la relación fundamental no era la relación entre grupos, sino la que se establecía entre los grupos y el Estado. La armonía entre las clases y la unidad social exigía para los pensadores que propugnaron esta fórmula un orden político y social "basado en organizaciones socioeconómicas funcionales de la sociedad civil que operan en sus respectivos campos con bastante autonomía, pero se mantienen unidas entre sí y con el Estado en cuerpos sectoriales y nacionales de toma de decisiones y se comprometen a mantener la jerarquía funcional de una sociedad orgánica" (Panitch 1980 p. 160).

El hecho que esta fórmula fuese aplicada, con diferentes variantes, por algunos de los sistemas políticos derrotados de la II Guerra Mundial, hizo que desapareciese durante los años inmediatamente posteriores a la finalización del conflicto mundial. A mediados de los años sesenta, Shonfield (1965) se lamentaba de las confusiones entre el corporatismo fascista y el corporatismo en los sistemas políticos pluralistas, apuntando una definición del mismo que reflejaba los cambios que se producían en algunos países europeos: "Los principales grupos de interés son convocados por el gobierno e incitados a concluir una serie de pactos sobre su comportamiento futuro, lo que tendrá el efecto de mover la economía en la dirección deseada".

Existe un acuerdo generalizado que la moderna teoría del corporatismo se inicia con el repetidamente citado artículo de P. Schmitter *Still the century of Corporatism*, publicado en 1974. Para diferenciarlo de la anterior concepción, lo denomina "societal", aunque otros autores -Lehmbruch- prefiere hablar de corporatismo pluralista o liberal. Su análisis parte de los cambios en las sociedades capitalistas desarrolladas y la redistribución de las funciones políticas entre los grupos de interés, los partidos políticos y el Gobierno. Estos cambios provocan que el sistema de intermediación de carácter pluralista, de carácter más voluntarista y fragmentario, correspondiese a un sistema económico y social ya superado. Como teoría intenta establecer una explicación e interpretación de las interacciones entre el Estado y los otros actores políticos y sociales, y su

base empírica la constituye principalmente las políticas de concertación social desarrolladas en algunos países, fundamentalmente nordeuropeos. Schmitter destaca en su conceptualización el papel esencial de las asociaciones de intereses: "un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo constituyen están organizadas en un número muy limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas por el Estado) y a las que se garantiza un determinado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de practicar ciertos controles en la selección de sus dirigentes y en la articulación de sus demandas y apoyos" (1979 p. 13).

La anterior conceptualización, centrada en la fase de transmisión de las demandas dentro del proceso político, se completaba por la participación de este nuevo tipo de corporaciones en el propio proceso decisonal, conjuntamente con las autoridades públicas, en el establecimiento de decisiones vinculantes para el conjunto de la sociedad.

Cawson reconocía en 1986 que existía aún una notable confusión en la utilización del concepto; en su intento de formulación teórica del mismo, descarta algunas interpretaciones "extremas": un nuevo sistema de política económica vinculado a una sociedad post-capitalista (Winkler 1976), y también como una forma de Estado dentro de la sociedad capitalista (Jessop 1979). En su opinión, el corporatismo es un modo peculiar de organización de los intereses y de su relación con el Estado: "corporatism is a specific socio-political process in which organizations representing monopolistic functional interests engage in political exchange with state agencies over public policy outputs which involves those organizations in a role which combines interest representation and policy implementation through delegated self-enforcement" (1986 p. 38). En su opinión la teoría corporatista supone un nuevo paradigma que aspira, no tanto a sustituir al viejo paradigma pluralista sino a suplementarlo, en la medida que éste se demuestra incapaz de entender la diversidad de fenómenos políticos dentro de las sociedades capitalistas avanzadas.

El carácter distintivo de corporatismo no lo constituye ni la interacción entre los diferentes grupos ni la intervención del estado en el proceso, sino la fusión de la representación y la intervención en las relaciones entre los grupos y el Estado (Cawson 1985). Al centrar el análisis del corporatismo en el proceso político, admite que los dos tipos puedan coexistir en una determinada sociedad, en el sentido de constituir dos extremos de un continuo, centrado en el acceso y

el papel de los grupos en el proceso de decisión público. En el extremo más pluralista, la competición de los grupos es similar a la del mercado, mientras que en el otro las distintas organizaciones han "capturado" el mercado y ejercen un monopolio.

En una primera fase, la aplicación del paradigma corporatista se centró en el nivel macro, aquel en el que los actores relevantes lo constituían las asociaciones representativas del capital y trabajo (*peak associations*) y los gobiernos, y la plasmación de las prácticas corporatistas lo constituían los acuerdos "tripartitos". Los diversos países analizados fueron clasificados en tres niveles -fuerte, medio y débil corporatismo-; a pesar de las diferencias entre algunos autores, existían coincidencias sobre la existencia de un modelo quasi-ideal -Austria-, que encabezaba los países de fuerte corporatismo, seguidos de los países nórdicos y Holanda; Alemania y Suiza constituían los prototipos de corporatismo medio, y los Estados Unidos y Gran Bretaña se situaban en el otro extremo (Cawson 1986 p. 99).

A los estudios de nivel macro le siguieron otros de nivel intermedio, denominado meso-corporatismo (Cawson 1985), en el que el protagonismo de los actores intervinientes en el proceso de intermediación variaba: las asociaciones de intereses de carácter intermedio -sectorial o territorial-, y los organismos gubernamentales de nivel ministerial o autoridades territoriales llegaban a acuerdos de carácter sectorial o territorial. También se aplicó la teoría al nivel "micro", en el que los actores participantes son las compañías individuales y las autoridades públicas.

Cawson reconoce que la separación de los diferentes niveles de corporatismo permite un análisis más preciso del impacto de los cambios económicos en las prácticas corporatistas, que se desplazan de un nivel a otro, y que no implican cambios sustanciales en las prácticas corporatistas en su conjunto (1986 p. 125). Finalmente reconoce que el desarrollo de la teoría corporatista requiere el reconocimiento del papel central del Estado, entendido como un sistema de relaciones de poder en el que emergen intereses en cada una de las arenas políticas.

¿Cuál fue la respuesta de los autores más vinculados a la teoría clásica de los grupos? Examinado desde una cierta perspectiva temporal, la respuesta más rotunda la encontramos en un autor no vinculado de manera directa a la teoría -aunque sí al movimiento intelectual en la que se produjo- pero que se ha relevado como un agudo polemista: Gabriel Almond. Ya en su crítica al libro de

Berger (1983) considera a la teoría corporativista no como una ruptura de la aproximación pluralista, sino como una variedad de la misma. Desde su personal punto de vista, la falta de memoria profesional por parte de los diferentes autores -y que en cierto modo justifica por su conexión con otras disciplinas- les lleva a pensar que sus planteamientos no estuvieron presentes en anteriores estudios; sin embargo, reivindica la determinación socioeconómica de los intereses, la referencia histórica en la formación de los grupos, la multifuncionalidad de los mismos y las relaciones que en los grupos se producen entre los representantes y los adherentes. En definitiva, no aprecia especificidad diferenciada en la nueva teoría, sino simplemente "impairment of professional memory has become common in political science and helps to explain its fragmented and faddish character" (1990a p. 178).

Su participación en el debate sobre el Estado (1988) parte de la consideración de que la corriente mayoritaria en la ciencia política norteamericana -pluralista/funcionalista- no es "socio-reduccionista", sino que asume -aunque en diferentes grados- la autonomía de las instituciones gubernamentales en el proceso de formación de las políticas públicas. Aunque reconoce que en la obra de Bentley se considera a las instituciones como un grupo desde el punto de vista analítico, Truman hace especial hincapié en la capacidad autónoma de los miembros del poder ejecutivo en el proceso de toma de decisiones; así en el capítulo dedicado al poder ejecutivo (XIII) se afirma: "The importance of the executive branch, however, does not derive simply from its size or from the variety of its activities. It is of far greater significance that the operation of these activities necessitates choices among alternative lines of action, the exercise of discretion... and the tendency is toward the widening of such powers rather than toward their restriction" (1951 p. 396). De la obra de Truman se desprende que el funcionario tiene una cierta capacidad de independencia y persuasión que complementa su autoridad formal.

También argumenta Almond que la tendencia socio-reduccionista en la explicación del proceso político puede aplicarse a Bentley, mientras que Truman integra su teoría de los grupos en un esquema bidireccional en el sentido que las instituciones gubernamentales -con sus pautas específicas de funcionamiento- influyen a la sociedad y viceversa. En la misma línea cabe situar los trabajos de Key (1952), Dahl (1961), Bauer, Pool and Dexter (1963) entre los teóricos que defienden el esquema bidireccional, así como en los trabajos empíricos y estudios de caso de Eckstein (1960), Ehrmann (1957) y la Palombara (1964). El estudio de Wilson sobre las políticas regulativas en Estados Unidos (1980) y la influencia de la burocracia le lleva a la conclusión que no puede atribuirse su

origen exclusivamente a los grupos estables y organizados de la sociedad o a las instituciones de gobierno: el proceso es mucho más complejo y las influencias mutuas muy importantes (1990b p. 205). En definitiva, en el proceso decisonal de un determinado sistema político el poder ejecutivo, las agencias, los miembros del poder legislativo, no constituyen únicamente "cajas registradoras" de un proceso que transcurre al margen de los mismos, sino que su poder real y discrecionalidad les convierte en partes activas del mismo.

Una vez superado el pretendido sociorreduccionismo de la teoría clásica, Almond centra la discusión en la capacidad del movimiento neoestatista para proporcionar un modelo analítico superior al de sistema político. En este ámbito, la falta de una conceptualización común -ya reconocida anteriormente por Berger- favorece su argumentación. Aceptando como punto de partida la utilización del término en sentido weberiano -monopolio del poder coactivo en un determinado territorio-, constata que los intentos de definición han dejado paso a programas de investigación centrados en el mismo (Evans, Rueschemeyer & Skocpol 1985). "It is an irony of the statist movement that this central concept either is not clearly specified or, when it is specified, is very like the definitions of government, political system, and other terms denoting the totality of political phenomena employed in the mainstream literature" (1990b p. 211). La clave para la sustitución del concepto de Estado por el de Gobierno y posteriormente por el de sistema político hay que situarla en el desarrollo de la moderna movilización política, y en la aparición de nuevos actores políticos -partidos, grupos, medios de comunicación- al margen del Estado.

La aportación de Lowi al debate es menos apasionada que la de Almond, y reconoce de entrada que el Estado, aunque no ausente, sí que ha estado desdibujado en el análisis político de la corriente mayoritaria, en el sentido que no ha sido totalmente considerado como un actor independiente, capaz de desarrollar preferencias autónomas con incidencia directa en la propia sociedad, y no solamente el campo político (arena) donde los diversos grupos luchan por el éxito de sus propias preferencias e intereses.

En su opinión, para analizar la posible existencia de sociorreduccionismo en la literatura de los años sesenta, debe distinguirse la "amplia familia pluralista" y la utilización de la psicología behaviorista como instrumento de análisis, ésta última sí que era reduccionista: "the behavioralists were ludicrous in their efforts to build from individual data to the structure within which the behavior was taking place, without taking into account any information independent of survey data" (1988 p. 887). A su vez, la principal argumentación contra los pluralistas,

procedente de sectores de izquierda, era su sesgo a favor del mantenimiento del equilibrio político, no su reduccionismo.

Para reforzar la crítica neoestatista sobre la no consideración del Estado como actor independiente, Lowi acude a *The end of Liberalism*, con su denuncia de la ausencia de conceptos como legitimación, soberanía e interés público y la necesidad de considerar al Estado algo más que un grupo: "Pluralist theory achieved almost no additional scientific precision by insisting that government was nothing but an extension of the political process. It could maintain this fiction, and the fiction of automatic political society, only by elimination of legitimacy. It could maintain those fictions only by elimination of administration" (1979 p. 36).

El acuerdo con los neoestatistas sobre algunas insuficiencias de los pluralistas no excluye críticas de carácter analítico, parecidas a las formuladas por Almond: aunque parten de un planteamiento unitario del Estado como actor independiente, la dificultad residen su incorporación a la teoría como algo medible. Su mayor o menor autonomía, o bien su mayor o menor fuerza se han establecido a partir de diversos casos de políticas públicas, por lo que reconocen implícitamente que no existe una sola dimensión para estos conceptos y rompen el tratamiento unitario que ellos mismos propugnan. Lowi se muestra partidario de considerar la variable Estado no directamente, sino una vez los factores medibles y controlables han sido tomados en consideración; y desplazarlo del análisis empírico al ámbito teórico (1988 p. 891).

En mi opinión, el debate sobre el "retorno al Estado" ha contribuido a la renovación del viejo paradigma "pluralista", adaptándolo a un nuevo escenario de las relaciones entre los grupos, las instituciones gubernamentales y los resultados del proceso político. Sin embargo, demuestra insuficiencias desde el punto de vista analítico: aunque como actor independiente es capaz de desarrollar preferencias autónomas con incidencia directa en la sociedad, su consideración como unidad básica de análisis comporta dificultades desde el punto de vista empírico, en la medida que la medición de su autonomía no se realiza de forma unitaria, sino en relación a los resultados del proceso político: las políticas públicas.

#### **4. LOS GRUPOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

El desarrollo del estudio de las políticas públicas puede considerarse como el efecto directo del enorme crecimiento que las ciencias sociales

conocieron a partir de los años veinte, con la consiguiente profundización de la reflexión sobre el papel de éstas en la solución de los problemas de la sociedad, a partir de una voluntad de relacionar más estrechamente la investigación académica con los problemas concretos de gestión de los asuntos públicos en la sociedad industrial; en 1927 se tomó la decisión de crear un comité de políticas públicas en el seno de la American Political Science Association. Hacia finales de los años cuarenta aparecen dos tendencias en el seno de la ciencia política norteamericana que, por diversos caminos, contribuyen a consolidar el interés de los estudiosos por las políticas públicas. La primera se muestra muy crítica con respecto al planteamiento y los resultados de la disciplina oficial, por considerarla alejada de los problemas reales de los ciudadanos; como remedio, proponen el desarrollo de un enfoque interdisciplinar de los problemas sociales, una nueva orientación en la selección de los temas de investigación con objeto de privilegiar el criterio de la "relevancia social", y la plena asunción por parte del investigador de las responsabilidades cívicas que le atañen. La otra corriente, movida por finalidades más teóricas, defiende la necesidad de perseguir un conocimiento más realista y documentado de cómo se adoptan efectivamente las decisiones públicas, mediante la detección y reconstrucción de los procesos concretos de agregación del consenso y de gestión del poder (W. Parsons 1995).

De estos distintos intereses analíticos se derivan las dos grandes vías de investigación que articulan los estudios de las políticas públicas. Una primera - que sólo enunciaremos-, se caracteriza por finalidades más prescriptivas, al analizar los procesos de formulación e implementación de las actuaciones públicas en clave diagnóstico-terapéutica, con el propósito explícito de mejorar los resultados. La segunda tiende a reconstruir los "productos" de la acción de las diversas Administraciones, y ponerlos en relación con un entorno cada vez más complejo, caracterizado por las interacciones entre aquellas y los diversos actores sociales (Subirats 1989 p. 39).

El análisis de las políticas públicas tendrá en cuenta una amplia serie de factores (instituciones, problemas, recursos, actores, agenda, arenas) y considera insuficiente y parcial la centralidad de los grupos en relación a los resultados del proceso político. Richardson y Jordan, que han analizado detalladamente a los grupos desde esta perspectiva, critican el esquema clásico de análisis de la competitividad entre grupos utilizando un símil económico: "Just as in economics, perfect competition rarely exists except in theory. In practice, we have at best an oligopolistic situation and at worst a monopolistic situation. In other words, groups attempt to manipulate the market in their favour. But they



rarely succeed in achieving total control of the market (in our case total control of a particular policy area) for a very long" (1979 p. 13).

Desde el punto de vista de la elaboración de políticas, la diversidad de áreas de decisión implica interacciones de actores de carácter muy diverso, configurándose, en palabras de los anteriores autores, *policy communities*, generalmente alrededor de los diversos departamentos ministeriales y una red de grupos clientelares: "The policy-making map is in reality a series of vertical compartments of segments -each segment inhabited by a different set of organised groups, and generally impenetrable by unrecognised groups or the general public" (1979 p. 174). El "idealismo" de la competición pluralista y el carácter abierto del proceso es sustituido por arenas de decisión de carácter restrictivo, con los participantes en cada una de ellas predeterminados. El concepto no implica que no exista potencialidad de conflicto en el interior de cada *community*, sino que sus participantes establecen un conjunto de relaciones que, independientemente de un mayor o menor acuerdo, se produce siguiendo ciertas pautas preestablecidas (Heclo & Wildavsky 1974 p. XV). Su elemento aglutinante lo constituye el intercambio de recursos, generalmente informativos, entre un conjunto de actores, con objeto de reforzar sus respectivas posiciones en un sector determinado en detrimento de otros posibles participantes.

El reconocimiento de que las políticas públicas emergen por la interacción entre actores públicos y privados y que el Estado es un actor fragmentado en relación a su formulación e implementación contribuyó a la utilización progresiva del término *policy networks* o redes de políticas, y que afectan tanto a la dinámica interna de las distintas organizaciones como a sus mecanismos de actuación<sup>2</sup>. Aunque estas redes pueden llegar a tomar formas muy distintas, en función de los distintos ámbitos donde son observadas empíricamente, existe un cierto punto de partida común que constituyen los principales aspectos a analizar: número de actores, estrategias y funciones que cumplen dentro de la red, estructura y estabilidad de las relaciones entre los mismos, grado de institucionalización y reglas de conducta (Jordana 1995 p. 78).

La interdependencia nace, por un lado, de la necesidad de las administraciones de recabar apoyo político, legitimación, información y aliados en su pugna con otros segmentos burocráticos, y también asistencia para implementar sus políticas; por el otro, del interés de los grupos organizados de participar en el proceso de decisión e implementación de las políticas y legitimarse ante sus representados (Van Warden 1992).

El concepto de redes de políticas constituye un intento de formalizar un determinado tipo de relaciones entre los grupos -convertidos en actores- y el gobierno. Su establecimiento tiene como punto de partida un intercambio de información entre algunos grupos y ciertos departamentos gubernamentales, a partir del cual se reconoce que un determinado grupo -o grupos- tiene un interés específico en una determinada política pública; este proceso de intercambio puede tener un alcance muy modesto, o por el contrario puede conducir a la institucionalización del grupo en una red específica: "the greater the variety of information and the more diverse the sources that a consequential actor can tap, the better situated the actor is to anticipate, and to respond to, policy events that can affect its interests" (Laumann and Knoke 1987 p. 13). Para estos autores, el Estado es un sistema complejo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en lucha por el poder y la legitimación en la elaboración de las políticas que les afectan, y la formación de políticas se convierte en la unidad de análisis fundamental (1987 p. 9). Esta visión no es compartida por otros autores (Atkinson y Coleman 1992) quienes, sin negar su contribución a la comprensión del proceso político, consideran que no se puede llegar a confundir el Estado con una suma de las diferentes redes, independientemente de su diferente capacidad para estructurarlas y organizarlas.

En el desarrollo de las redes los actores negocian constantemente su presencia en la misma, con el doble objetivo de no ser excluidos de la misma así como mejorar su posicionamiento interno e influir más decisivamente en la decisión final. Para evaluar las decisiones que finalmente se producen deben medirse los recursos de que disponen cada uno de los actores.

Las categorías de *policy network* y *policy communities* se desarrollaron principalmente como modelos para explicar las especificidades que aparecían en el análisis de las diversas políticas públicas sectoriales, y a partir de una cierta coincidencia en la insuficiencia de otros modelos más conectados con la teoría clásica de los grupos, como los *iron triangle* (Jordan 1981). Sin embargo, su integración en perspectivas de análisis más generales se desarrolló en una fase posterior. Desde el ámbito corporativista, se propuso utilizar la noción de *network* como metáfora: "la metáfora del network conlleva la idea de unas pautas sistémicas de relaciones interorganizacionales, las cuales deben su cohesión, así como su demarcación en relación con el entorno, a compartir significados vinculados con la interacción que se produce en el interior del network" (Lehmbruch 1991 p. 126).

Desde la perspectiva neoestatista se considera que el análisis de los *policy networks* ofrece la oportunidad de redefinir aspectos importantes de la propia noción de Estado, apostando por una concepción de éste desde abajo; partiendo de la diversidad de formas de acción de diferentes sectores y países, poder determinar con que pautas las redes sectoriales conforman los caracteres estatales dentro de nuestras sociedades contemporáneas (Jordana 1995 p. 84).

Smith (1993) considera que el concepto de red como unidad analítica es compatible desde diferentes perspectivas teóricas. Así, las teorías críticas consideran que las redes tienen carácter cerrado y están dominadas por los grupos representativos del capital; las teorías elitistas coinciden con la anterior en el carácter cerrado de las redes, aunque dominadas por un pequeño número de grupos; desde la perspectiva pluralista las redes no tienen carácter estable sino que se transforman a partir de las interacciones de los grupos, sin establecerse un predominio de un grupo en particular; y desde la perspectiva neoestatista las redes adquieren varias formas, aunque prevalecen los intereses de los actores estatales (1993 p. 74).

Desde su punto de vista, el concepto de *network* tiene un alcance medio y está estrechamente relacionado con las relaciones entre los grupos y el Estado; sin embargo éste no puede ser considerado sólo en una sola dimensión, ya que es una organización altamente compleja y aunque sus intereses propios son importantes, no son siempre dominantes. La visión analítica de los *policy networks* permite una concepción flexible del Estado y subraya que las redes establecidas en los diferentes sectores se encuadran en las diferentes perspectivas teóricas antes mencionadas. La naturaleza de las relaciones entre el Estado y los grupos no es constante sino que depende de los diferentes sectores, configurados en redes; éstas configurarán un grado de autonomía diferente a los actores gubernamentales participantes. En definitiva su estudio reconoce la complejidad del proceso político y recomienda que las relaciones entre los grupos y el Estado sean examinadas en su contexto histórico, ideológico e institucional (1993 p. 234-235).

La existencia de comunidades y redes de decisión al entorno de las diferentes políticas sectoriales plantea un problema que ya había sido objeto de discusión desde otras perspectivas: la existencia de barreras de entrada para los grupos emergentes. Richardson y Jordan afirman que "One cost involved in the increasingly close relationship between groups and government is that the policy process has if anything excluded the general public from any effective influence" (1979 p. 174).

Los grupos que disfrutan de un acceso privilegiado en el proceso de decisión son calificados como *insiders* o ya establecidos, frente a los *outsiders* o no establecidos. Aunque algún autor clásico había utilizado esta distinción - Schattschneider (1935)-, su conceptualización se consolida con el desarrollo de diversos estudios empíricos sobre los procesos de decisión. En referencia a la situación en Gran Bretaña, Grant formaliza la distinción en función de las estrategias y modos de actuación de los propios grupos, y establece que los *insiders* tienen como objetivo establecer un proceso consultivo con el gobierno antes que éste adopte una decisión definitiva sobre un tema determinado (1978 p.2).

En una fase posterior de sus trabajos establece subdivisiones de cada categoría, y dentro de los *insiders* distingue: a) *prisoner groups* para aquellos a los que les es difícil romper la relación ya establecida, bien porque sea dependiente de la ayuda del gobierno o porque pertenezca al sector público; b) *Low profile insiders* si predominan los contactos no públicos con el gobierno como estrategia negociadora y c) *high profile insiders* en la medida que utilizan los medios de comunicación para reforzar sus posiciones en la negociación con el gobierno (1989 p.16).

En cuanto a los *outsiders* distingue entre: a) *potential insiders* para aquellos que aspiran a obtener el estatus pero no lo han conseguido, aunque han desarrollado las habilidades y recursos necesarios; b) *outsiders by necessity*, en la medida que no han desarrollado las habilidades y recursos necesarios; c) *ideological outsiders*, en la medida que se oponen al sistema político establecido (1989 p.17-19).

Una posterior revisión de la anterior clasificación (Maloney, Jordan, McLaughlin 1994) sugiere diferenciar la estrategia, que depende fundamentalmente del propio grupo, del estatus, que es concedido por el gobierno. Desde su punto de vista, dentro de los que han conseguido un estatus de *insider* cabe distinguir a aquellos que tienen una participación regular y son consultados en todos los temas dentro de una determinada política (*Core group*); aquellos que participan en determinados temas (*Specialist group*); y aquellos que lo son de manera ocasional (*Peripheral group*). La principal diferenciación entre los dos primeros reside en los recursos que pueden movilizar -conocimiento técnico, información relevante, colaboración en la implementación de la política- y su posibilidad de intercambio efectivo con el gobierno. En relación a los *outsiders*, distinguen los que tienen un objetivo que no puede ser integrado en el

proceso de consultas (*outsider by ideology or goal*) de los que no quieren ser percibidos como próximos a los decisores (*outsider by choice*).

La opción estratégica de constituirse en grupo *insider* o *outsider* dentro de un proceso de decisión no depende únicamente de la voluntad de sus dirigentes, sino que también influyen factores ambientales o de contexto que lo condicionan. Walker (1991 p.111-118) ha identificado cuatro factores que pueden explicar la adopción por un grupo de una determinada estrategia:

a) el grado de conflicto en el entorno político en el que actúan: un bajo nivel de conflictividad favorece la estrategia *insider*, mientras que en un entorno conflictivo la estrategia *outsider* tiende a ser más utilizada.

b) los recursos organizativos internos del grupo y su grado de centralización: la existencia de un staff profesional y centralizado favorece la opción *insider*, sin embargo si el grupo está poco profesionalizado y tiene una organización descentralizada, la opción *outsider* es más habitual.

c) los objetivos que el grupo se propone alcanzar :los grupos ciudadanos tienden a favorecer estrategias de *outsiders* mientras que los grupos con intereses económicos tienden a adoptar estrategias *insiders*;

d) las fuentes de financiación, según dependan de las cuotas de sus miembros o provengan de patrocinadores externos.

El elemento clave en las relaciones entre los grupos y el gobierno la podemos situar en una relación de intercambio: el gobierno ofrece a los grupos la oportunidad de influir en las políticas públicas, mientras que los grupos pueden ofrecer ciertos recursos necesarios para que aquellas sean efectivas. Los recursos pueden ser informativos, legitimadores, así como asegurar el cumplimiento de los acuerdos y la colaboración en su implementación.

## **5. LOS GRUPOS Y EL ANÁLISIS COMPARATIVO**

La elaboración de la teoría de los grupos, desde la temprana aportación de Bentley, se ha desarrollado en los Estados Unidos, y gran parte de los estudios empíricos posteriores, tanto para reforzar la teoría como para refutarla, han tomado ejemplos norteamericanos. A finales de los años cincuenta, y bajo el impulso del SSRC, se planteó la necesidad de extender este tipo de estudios a otros países, incluyendo los de Europa Occidental pero también otros ámbitos geográficos. Almond en su exposición de las características comunes del proyecto de investigación explicitaba que la función política común de todos los grupos era la de articular y transmitir demandas en el proceso político,

independientemente de los diferentes tipos de estructura de grupos existentes en los diferentes países: "What form does the articulation of political interest take in various societies, and how are these interests transmitted to other parts of the political and governmental structure, and translated into choices of political personnel and public policy?" (1963 p. 399).

El acuerdo sobre las funciones que cumplían los grupos dentro del sistema político no significó la aceptación de la teoría de grupos como "gran teoría" que explicaba el conjunto del proceso político en todas las sociedades, sino más bien como un conjunto de proposiciones analíticas de "medio alcance" que podían explicar el comportamiento de alguno de los actores intervinientes en el proceso político, pero no proporciona una explicación satisfactoria de las pautas de actuación de todos ellos ni de los resultados del proceso en forma de políticas públicas concretas. La Palombara, participante en el grupo antes citado, lo expresa con cierta contundencia: "If we conceive the interest group approach as an analytical tool or as a system of describing certain (but not all) aspects of the political process, the approach has utility" (1963 p. 422). A partir de su estudio de la realidad italiana, hace especial hincapié en la necesidad de tener en cuenta algunos factores diferenciales, entre los que destaca la estructura de los grupos y su densidad asociativa -aspecto descartado por Almond-, la fragmentación de las agencias gubernamentales y la vigencia del concepto de "interés público" por parte de los decisores gubernamentales.

Compartiendo la ya vieja proposición de La Palombara, el estudio comparado de los grupos no debe entenderse como la aceptación de una explicación completa del proceso político, sino el reconocimiento de un instrumento analítico útil para la identificación de alguno de los actores intervinientes. A su vez, debe ponerse en relación -el estudio de los grupos- con otras variables exógenas que caracterizan a los procesos políticos en los diferentes países.

Graham Wilson (1990 p. 18) señala alguna de estas variables que deben ser incluidas en un análisis comparativo de los grupos. En primer lugar, las diferentes actitudes hacia los grupos que existen en las diferentes culturas políticas, y en particular las provenientes del *common law* anglosajón respecto de las herederas del Derecho Romano; en la primera los grupos, en cuanto organizaciones de base voluntaria, no han necesitado autorizaciones específicas para su nacimiento, mientras que en la tradición procedente del Derecho Romano la autorización de la Administración para la formación de grupos de representación funcional ha sido una constante. Stepan, en su estudio

comparativo sobre las relaciones entre Estado y sociedad en Perú ya lo había señalado, así como trabajos mas recientes sobre grupos de interés en Francia (Meny 1986) y España (Molins 1994).

Una segunda diferencia la constituye la diferente densidad asociativa de los grupos, así como la unidad o fragmentación del sistema resultante. En algunos países se combina una alta densidad asociativa con un sistema de grupos fuertemente centralizado, mientras que en otros la densidad es baja y coexiste con un sistema muy fragmentado.

También hay que tener en cuenta las diferencias que el diseño y funcionamiento institucional provoca en la actuación de los grupos en los distintos países: en la medida, por ejemplo, que el legislativo participa de manera central en el proceso de decisión y, por otra parte, la disciplina partidaria es muy débil, gran parte de la actividad de los grupos se canaliza en esta dirección; en cambio, en otros sistemas políticos la actividad se canaliza hacia la administración.

Los estudios comparados en la que los grupos constituyen la unidad básica de análisis son cada vez menos frecuentes, a diferencia de lo ocurrido a principios de los sesenta, habiendo sido sustituidos por proyectos comparativos de diferentes políticas públicas en la que los grupos son considerados como actores relevantes.

## **6. ALGUNAS CONCLUSIONES**

Como había quedado apuntado al comenzar este trabajo, el hecho de escoger la teoría de los grupos como hilo conductor no significaba su aceptación como único paradigma de explicación de los fenómenos políticos, sino valorar su contribución al progreso de la disciplina en un sentido dinámico: cuáles de sus proposiciones siguen siendo válidas en estos momentos, cómo se han visto afectadas por los cambios producidos en la propia sociedad, hasta qué punto han resistido a las críticas efectuadas desde otras perspectivas; en definitiva establecer su contribución al progreso de la disciplina en el sentido planteado por Moon (1991 p. 54).

A su vez, la teoría de grupos ha sido utilizada para volver sobre algunas cuestiones de carácter más general, y que inciden directamente en la

construcción del objeto de la disciplina y su relación con las distintas perspectivas teóricas.

La aportación de Bentley, en una perspectiva histórica, hay que considerarla como un "revulsivo" importante en el desarrollo de la Ciencia Política. El predominio institucionalista en la explicación del proceso político era manifiestamente insuficiente para identificar a los protagonistas de la toma de decisiones en el proceso norteamericano de principios de siglo, y centrar la observación en la esfera societal constituye una aportación fundamental para el análisis de los sistemas políticos contemporáneos. Sin embargo *Process of Government* no constituye aún una teoría completa sino una llamada a centrar la observación empírica en los actores sociales, pero no bajo la forma de grandes grupos genéricos -identificables como clase social, raza- sino grupos específicos a partir de preferencias compartidas.

Truman realiza la conversión del grupo como unidad de análisis a teoría general del proceso, incorporando preocupaciones normativas -funcionamiento de la democracia- y apoyándose en las aportaciones de la psicología social y la antropología aplicada. La revolución behaviorista no es ajena a esta nueva fase de la teoría de los grupos, y, paradójicamente la aportación de Truman introduce una cierta debilidad en el propio concepto de grupo, a partir del reconocimiento de los intereses potenciales susceptibles de organización como elemento indispensable para el equilibrio del proceso.

El impacto de la teoría olsoniana sobre la teoría de grupos refleja una característica -negativa en mi opinión- de la evolución de la Ciencia Política en los últimos años: la legítima confrontación de "grandes teorías" en la búsqueda de un paradigma único ha dificultado la integración de proposiciones de procedencia diversa para la explicación de los fenómenos políticos. Si predomina el enfrentamiento "metateórico", parece que debe establecerse a partir de la obra de Olson una cierta elección entre su perspectiva y la hasta entonces predominante.

Mi opción, que puede clasificarse como ecléctica, consiste en reconocer la procedencia de alguna de sus proposiciones y acumularlas a las anteriores no refutadas, con el objetivo de llegar a conocer de la forma más completa posible la función de los grupos en el conjunto del proceso político.

En mi opinión, la contribución de la teoría olsoniana no radicó en situar en un lugar central de la teoría el problema de la participación de los individuos en



los grupos, sino en el impacto que supuso la teoría de la racionalidad. Truman ya había advertido del problema, aunque lo abordó desde la perspectiva de las relaciones entre los líderes y los seguidores dentro de un grupo y la insatisfacción que le producía la conocida ley de hierro de la oligarquía de Michels en la medida que identificaba dos subgrupos con carácter permanente (1951 p. 111-155). Mientras que Truman, influido por las teorías de la época, dedicaba atención al proceso de socialización del individuo dentro del grupo, el punto de partida de Olson era estrictamente individualista.

La aportación olsoniana es decisiva en lo que podríamos denominar la "economía política" de los grupos -costes de organización, incentivos selectivos, free riders-, y ensancha los problemas que deben plantearse los que se proponen explicar el proceso político a partir de los grupos: no se trata únicamente de medir la influencia de los mismos, sino que sus características internas y los objetivos que persiguen constituirán elementos importantes a considerar.

Asumida la propuesta olsoniana en su totalidad, resultaría difícil explicar el surgimiento -y no digamos el éxito- de grupos de amplia base, que persiguen bienes colectivos de carácter fundamentalmente político y que suponen una cierta alteración de las reglas de juego imperante en un determinado sistema político. El desarrollo de diversas organizaciones en defensa de los derechos políticos de la población de raza negra en la Norteamérica de la década de los sesenta ha sido presentada habitualmente como evidencia empírica contraria a las tesis olsonianas, y la necesidad de adaptar la teoría de los incentivos selectivos a este tipo de organizaciones. La compatibilidad entre el comportamiento racional del individuo y la consecución de intereses comunes constituye la base del razonamiento de Moe, aunque, como hemos visto, coincide con Olson en la importancia de los aspectos organizacionales en el estudio de los grupos.

El impacto de las teorías olsonianas en cuestiones normativas, principalmente sobre el funcionamiento del sistema político y su relación con los valores democráticos, es también importante: la "captura" que los grupos pequeños y bien organizados, realizan sobre los resultados del proceso político, mediante coaliciones distributivas e intervenciones gubernamentales que les favorecen. La competencia entre grupos de la teoría clásica se transforma en posiciones "abusivas" por parte de ciertos grupos. Esta reducción de la competencia y la marginación de determinados intereses también es denunciada desde las perspectivas de los politólogos alejados de la *mainstream* pluralista.

Schattschneider ya había advertido que el funcionamiento del sistema estaba sesgado por la preponderancia de los grupos económicos, pero fue Lowi quien lo formuló de manera más completa. Aunque reconoce la validez del grupo como unidad básica de análisis, acusa al modelo pluralista de no tener en cuenta la estructura económica y política general dentro de la cual el proceso intergrupar tiene lugar. El acceso a las decisiones está establecido a favor de los intereses organizados y en contra de los no organizados.

El análisis de las políticas públicas, aunque no parte del grupo como unidad de análisis, llega a conclusiones similares en relación al acceso de los distintos grupos en los procesos de decisión: en las policy communities y policy networks la competencia entre grupos es sustituida por comunidades y redes de difícil acceso para determinados sectores, y la competencia perfecta es sustituida por situaciones oligopolistas e incluso monopolistas.

Las preocupaciones normativas del corporativismo se sitúan en unas coordenadas muy alejadas de las anteriores: se centra en la capacidad de respuesta de las instituciones políticas a las demandas de los diversos grupos, y propugna el protagonismo de los más representativos -capital y trabajo- en detrimento de la competencia, situándolos en una posición preponderante. La cuestión clave reside en el diseño de un proceso de intermediación reglamentado, en el que las demandas deben canalizarse a través de organizaciones -reducidas en número- con capacidad para controlarlas, agregarlas y satisfacerlas.

Las dificultades de acceso de los intereses no organizados rectifica el optimismo de Truman sobre el papel de la afiliación múltiple y los intereses potenciales como mecanismos para asegurar el equilibrio en el proceso político: "it is thus multiple memberships in potential groups based in widely held and accepted interests that serve as a balance wheel in a going political system like that of United States" (1951 p. 514). La experiencia de los últimos años parece desenvolverse en otra dirección y confirma la desconfianza que el modelo pluralista clásico había despertado, sobre todo en Europa (Beyme 1994 p. 283).

Los grupos no pueden analizarse únicamente desde el punto de vista funcional, como actores que formulan demandas en un determinado proceso de decisión, ya que a su vez tienen una dinámica propia como organizaciones: surgen en un determinado contexto, algunos desaparecen y otros se mantienen, y la transmisión de sus preferencias no se realiza de manera neutral, sino que intervienen sus dirigentes y, en menor medida, sus afiliados. Sus procesos

internos determinan su comportamiento en el proceso político y, junto a las demandas que realizan, deben examinarse las acciones dirigidas al mantenimiento y reforzamiento de la organización. Los primeros análisis de los grupos subestimaron el aspecto dinámico de los grupos como organizaciones, posición que fue corregida posteriormente. En el momento actual no es concebible un proyecto de investigación sobre grupos que no tenga en cuenta la dinámica interna de los mismos.

El estudio de los grupos se realizó inicialmente al margen de las instituciones; para Bentley el proceso político era un proceso de ajuste entre grupos y las agencias gubernamentales eran observadas como cualquier otro grupo interviniente. Truman no se aparta en lo sustancial de las posiciones de Bentley, aunque reconoce que las instituciones pueden facilitar el acceso de los grupos al conjunto del proceso. Los grupos articulan las reivindicaciones y necesidades de la sociedad y las transmiten al proceso político; el Parlamento y la burocracia las convierten en leyes y políticas, y las ponen en práctica. Esta concepción del proceso, preponderante durante unos años, es cuestionada, sobre todo en Europa, por aquellos que creen que las instituciones pueden desarrollar preferencias autónomas e influyen en los resultados del proceso político.

En la discusión sobre "el retorno al Estado" se entremezclan, en mi opinión, tres niveles de análisis: el papel de la burocracia en los procesos de decisión, la autonomía de las instituciones y agencias gubernamentales en la formulación de objetivos y políticas, y la posible consideración del Estado como actor unitario e independiente. Respecto a los dos primeros, y más allá de las críticas y reproches mutuos entre pluralistas y neoestatistas, se produce un amplio acuerdo sobre la necesidad de incorporarlos al análisis del proceso político. Mayor dificultad presenta la consideración del Estado como actor unitario. Almond, aún aceptando como punto de partida la utilización del término en sentido weberiano, no considera viable su utilización como unidad básica de análisis. Lowi señala la dificultad que el planteamiento unitario del Estado provoca en el momento de medir su grado de autonomía o su fuerza o debilidad: si se realiza a partir de diferentes casos de políticas públicas, se rompe el tratamiento unitario que se reivindica en la teoría, por lo que cree difícil el análisis empírico del mismo. Mi posición coincide con estos dos autores en el sentido de la dificultad de llevar a cabo análisis empíricos del Estado como unidad básica de análisis, aunque ello no obsta para reconocer la importancia teórica del concepto.

El análisis empírico de los grupos no puede situarse al margen de las propuestas de Lowi sobre su tipología de políticas: cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su sistema de élites y una determinada configuración de los grupos y sus modos de actuación. En las políticas distributivas se configuran pequeños grupos que actúan de forma independiente; las políticas reguladoras movilizan grupos de carácter más amplio que los anteriores que actúan sobre la base de coaliciones; en las políticas redistributivas los grupos intervinientes suelen coincidir con grupos sociales más amplios.

La teoría de grupos puede considerarse como un conjunto de proposiciones analíticas de "medio alcance" que contribuyen a explicar el comportamiento de alguno de los actores intervinientes en el proceso político, siempre que incluya tres niveles de análisis: el individual para comprender las relaciones entre el individuo y el grupo; el organizativo, que indique la distribución del poder entre sus miembros; y el funcional o sistémico, que permita conocer su influencia en las decisiones públicas imperativas. Su capacidad explicativa aumentará en la medida que tenga en cuenta e integre las aportaciones de las diversas perspectivas metateóricas.

## NOTAS

1. Uno de los más citados lo constituye la Montgomery Improvement Association, liderado por M.L. King y su contribución a las políticas antisegregacionistas (Schattschneider 1960 p. 19).
2. Subirats (1989 p. 118-123) utiliza este concepto en la fase implementadora de las políticas públicas, aunque reconoce que no existe una clara y neta separación entre las diversas fases del proceso.

## REFERENCIAS

- ALMOND, G.: "A comparative study of interest groups and the political process" en ECKSTEIN, H. & APTER, O. (ed.): *Comparative politics: a reader*. New York, The Free Press, 1963.
- ALMOND, G.: "Separate tables" en *Political Science (PS)*, vol. 21.4/1988.
- ALMOND, G.: "Pluralism, Corporatism and professional memory" en ALMOND, G.: *A discipline divided*. London, Sage, 1990a.
- ALMOND, G.: "The return to the State" en ALMOND, G.: *A discipline divided*. London, Sage, 1990 b.
- ATKINSON, M. & COLEMAN, W.: "Policy networks, Policy Communities and the problems of governance" en *Governance* vol. 5-2/1992.
- BAUER, R.; ITHIEL, P.; DEXTER, L.: *American business and public policy*. New York, Atherton, 1973.
- BENTLEY, A.: *The Process of government*. Cambridge, Harvard University Press, 1967 (edición original 1908).
- BERGER, S.: "Introducción" en BERGER, S. (comp.): *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*. Madrid, Ministerio del Trabajo, 1988.
- BEYME, K.: *Teoría política del siglo XX*. Madrid, Alianza, 1994.
- CAWSON, A.: *Organized interests and the state: studies in meso-corporatism*. London, Sage, 1985.
- CAWSON, A.: *Corporatism and political theory*. Oxford, Basil Blackwell, 1986.
- CRICK, B.: *The American science of politics*. London, Routledge, 1959.
- DAHL, R.: *Who Governs?* New Haven, Yale University Press. 1961.
- DALTON, R. y otros: "El reto de los nuevos movimientos" en DALTON, R. & KUECHLER, M. (comp.): *Los nuevos movimientos sociales*. València, Edicions Alfons el Magnànim, 1992.
- ECKSTEIN, H.: *Pressure group politics: the case of the british medical association*. Stanford, Stanford University Press, 1960.
- EHRMANN, H. (ed.): *Interest groups in five continents*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1958.
- EHRMANN, H.: *Organized business in France*. Princeton, Princeton University Press, 1957.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.): *Bringing the state back in*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- FEDERALISTA, EL: México, Fondo de Cultura Económica, 1943.
- GRANT, W.: "Insider groups, outsider groups and interest group strategies in Britain" en *University of Warwick, W.P.* 19. Warwick, 1978.
- GRANT, W.: *Pressure groups, politics and democracy in Britain*. London, Philip Allan, 1989.
- GREENSTONE, J.: "Group theories" en GREENSTEIN & POLSBY (eds): *Handbook of Political Science*, vol II. Reading, Addison & Westey, 1975.
- HANSEN, J.: "The political economy of group membership" en *American Political Science Review*, vol. 79/1985.

- HECLO, H. & WILDAVSKY, A.: *The private government of public money*. London, Mcmillan, 1974.
- JESSOP, B.: "Corporatism, parliamentarism and social democracy" en SCHMITTER & LEHMBRUCH (eds.): *Trends toward corporatist intermediation*. Londres, Sage, 1979.
- JORDAN, G.: "Iron triangles, woolly corporation and elastic nets: images of policy process" en *Journal of Public Policy* I/1981.
- JORDANA, J.: "El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?" en *GAPP*, n. 3/1995.
- KEY, V.: *Politics, parties and pressure groups*. New York, Crowell, 1952.
- KIMBER, R. & RICHARDSON, J.: *Pressure groups in Britain: a reader*. London, Rowman and Littlefield, 1974.
- KLANDERMANS, B.: "La unión de lo viejo con lo nuevo: El entramado de los movimientos sociales en los Países Bajos" en DALTON, R. & KUECHLER, M. (comp.): *Los nuevos movimientos sociales*. València, Ediciones Alfons el Magnànim, 1992.
- LAUMANN, E. & KNOKE, D.: *The organizational State: social choice in national policy domains*. Madison, University of Wisconsin, 1987.
- LEHMBRUCH, G.: "The organization of society, administrative strategies and policy networks" en CAZDA, R. & WINDHOFF-HERITIER, A. (eds.): *Political Choice*. Frankfurt, Campus, 1991.
- LOWI, T.: *The politics of disorder*. New York, Basic Books, 1971.
- LOWI, T.: *The end of liberalism*. New York, W. Norton & Company, 1969 (segunda edición 1979).
- LOWI, T.: "The return to the State: critiques" en *American Political Science Review*, vol. 82-3/1988.
- LOWI, T.: *Groups and the State The American experience updated*. Cortona, Centro di Scienze Politica, 1990.
- LOWI, T.: "American Business. Public Policy, Case-studies and Political Theory" en *World Politics*, vol. XVI/1964. (versión española Grupo Editorial, M.A. Porrúa, México 1993).
- MC CONNELL, G.: *Private power and American Democracy*. New York, A. Knopf, 1966.
- MALONEY, W.; JORDAN, G. & MC LAUCHLIN, A.: "Interest groups and Public Policy; the insider outsider model Revisited" en *Journal of Public Policy*, vol. 14/1994.
- MENY, Y.: "La legitimación des groupes d'interets par l'administration française", en *Revue Française d'Administration Publique*, n. 39/1986.
- MOE, T.: *The organization of interests*. Chicago, The University of Chicago Press, 1980.
- MOLINS, J.: "Los grupos de interés en España" en *Papeles de la Fundación*. Madrid, FAES, 1994.
- MONROE, K.R.: "The nature of contemporary political science: a roundtable discussion" en *Political Science & Politics*, vol. XXIII.I, 1990.
- MOON, D.: "Pluralism and Progress in the study of Politics" en CROTTY, W. (ed.): *The theory and practice of Political Science*, vol. I. Evanston, Northwestern University Press, 1991.
- NORDLINGER, E.: *On the autonomy of the democratic state*. Cambridge, Harvard University Press, 1981.
- ODEGARD, P.: *A group basis of politics: a new name for an ancient myth*. Western Political Quarterly, vol II/1958.
- OLSON, M.: *Auge y decadencia de las naciones*. Barcelona, Ariel, 1986.
- PALOMBRARA, J. LA.: *Interest groups in Italian Politics*. Princeton, Princeton University Press, 1964.
- PANITCH, L.: "Recent theorizations of Corporatism: reflections on a growth industry" en *British Journal of Sociology* XXXI, 2/1980.
- PARSONS, W.: *Public policy*. Aldershot, Edward Elgar, 1995.
- RICHARDSON, J. & JORDAN, G.: *Governing under pressure: the political process in a postparliamentary democracy*. Oxford, M. Robertson, 1979.

- ROTHENBERG, L.: *Linking citizens to government: interest group politics at common cause*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- ROTHMAN, S.: "Systematic Political theory: observations on the group approach" en *American Political Science Review*, vol. 54/1960.
- SALISBURY, R.: "An exchange theory of interest groups" en *Midwest Journal of Political Science*, vol. I/1969.
- SCHATTSCHEIDER, E.: *Politics, pressures and the tariff*. New York, Prentice Hall, 1935.
- SCHATTSCHEIDER, E.: *The semisovereign people*. New York, Holt, Rineart & Winston, 1960.
- SCHMITTER, T.: "Still the century of corporatism" en *Review of Politics*, vol 36-1/1974.
- SCHMITTER, T. & LEHMBRUCH, G. (comp.): *Trends toward corporatist intermediation*. London, Sage, 1979.
- SHONFIELD, A.: *Modern capitalism; the changing balance of public and private power*. Oxford, Oxford University Press, 1965.
- SMITH, M.: *Pressure, power & policy*. London, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- SUBIRATS, J.: *Análisis de políticas públicas i eficacia de la Administración*. Madrid, INAP, 1989.
- TRUMAN, D.: *The governmental process. Political interest and Public Opinion*. New York, A. Knopf, 1951.
- VAN WARDEN, F.: "Dimensions and types of Policy Networks" en *European Journal of Political Research*, n. 21/1992.
- WALKER, J.: *Mobilizing interest groups in America*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.
- WILSON, G.: *Interest groups*. Oxford, Basil Blackwell, 1990.
- WILSON, J.Q.: *Political Organizations*. Princeton, Princeton University Press, 1995 (1ª edición Basic Books 1974).
- WILSON, J.Q.: *The politics of regulation*. Chicago, University of Chicago Press, 1980.
- WINKLER, J.T.: "Corporatism" en *European Journal of Sociology*, 17/1976.