

UNIVERSIDAD DE A CORUÑA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS
EN EL PROCESO POLÍTICO DE DECISIÓN: EL CASO
DE LA UNIÓN EUROPEA

TESIS DOCTORAL
ANTONIO GARCÍA LORENZO
LA CORUÑA, 2001

UNIVERSIDAD DE LA CORUÑA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS ECONÓMICO Y ADMINISTRACIÓN DE
EMPRESAS

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS
EN EL PROCESO POLÍTICO DE DECISIÓN: EL CASO
DE LA UNIÓN EUROPEA**

Tesis doctoral presentada por Antonio García Lorenzo

Director

Prof. Dr. D. J. Andrés Faíña Medín

2001

Trabajo original de investigación dirigido por el doctor J. Andrés Faiña Medín, Catedrático de Fundamentos de Análisis Económico de la Universidad de La Coruña, presentado por Antonio García Lorenzo para la obtención del Título de Doctor.

AGRADECIMIENTOS

La estrategia de investigación que me he marcado consiste en tratar de escribir algo lo bastante audaz como para provocar una crítica inteligente, reflexionar luego con detenimiento sobre dicha crítica y, finalmente, conservar la confianza necesaria para efectuar todas las enmiendas que haga falta. Mientras he trabajado en este estudio, me han llegado críticas procedentes de especialistas en los campos considerados, que han dedicado una buena parte de su tiempo a comentar los distintos borradores de este trabajo. En ellos reside, por tanto, parte del mérito que dicho trabajo pueda alcanzar.

Sin embargo, el apoyo más importante para mi tarea lo he recibido a través de mis compañeros del Departamento de Análisis Económico de la Universidad de La Coruña y, en especial, a través de Don J. Andrés Faiña Medín por haber aceptado el reto de dirigirme en el presente trabajo y haberse dedicado a ello con tanto entusiasmo. Mi agradecimiento a todos ellos sólo queda superado por la gratitud que experimento hacia mi familia. Un trabajo como éste exige una intensa concentración a lo largo de muchos años, y mi mujer y mis hijos me han brindado la tranquilidad que hizo posible tal concentración.

Finalmente, indicar que, por desgracia, no he tenido el tiempo suficiente para hacer justicia a muchos de los comentarios que he recibido y, puede que no haya llegado a comprender del todo algunas de las críticas realizadas, en consecuencia, los errores que continúe habiendo en este estudio son de mi

exclusiva responsabilidad.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN EL PROCESO POLÍTICO DE DECISIÓN: EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

- 1.1. Presentación.....9
- 1.2. La organización del trabajo.....12

CAPÍTULO 2: LA REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES

- 2.1. Los orígenes de la formación de los grupos de interés.....22
- 2.2. Las teorías sobre el comportamiento de los grupos de interés.....28

CAPÍTULO 3: EL PROCESO POLÍTICO DE DECISIÓN

- 3.1. Introducción.....44
- 3.2. La literatura sobre el proceso político.....48

3.3. Los problemas de la acción colectiva.....	61
3.4. Una modelización del proceso político de decisión.....	71
3.4.1. Introducción.....	71
3.4.2. El modelo.....	73
3.4.3. Conclusiones.....	93

CAPÍTULO 4: EL PROCESO POLÍTICO Y DECISORIO EN LA UNIÓN EUROPEA

4.1. Introducción.....	108
4.2. La organización institucional europea.....	112
4.2.1. La Comisión Europea.....	115
4.2.2. El Consejo de Ministros.....	121
4.2.3. El Consejo Europeo.....	125
4.2.4. El Parlamento Europeo.....	126
4.2.5. Otras Instituciones.....	129
a. El Tribunal de Justicia.....	129
b. El Tribunal de Cuentas.....	130
c. El Comité Económico y Social.....	131
d. El Comité de las Regiones.....	132
e. El Banco Europeo de Inversiones.....	133
f. Las Agencias Comunitarias.....	134
g. El Banco Central Europeo.....	135
4.3. El proceso de decisión en la Unión Europea desde la óptica de los grupos de interés.....	137

4.3.1. Tipología de los grupos de interés que actúan en la Unión Europea.....	139
4.3.2. El acceso a los centros de decisión.....	143
4.3.3. La regulación de las actividades de los grupos de interés en la Unión Europea.....	148
4.4. Una modelización del proceso político de decisión en la Unión Europea.....	153
4.4.1. Introducción.....	153
4.4.2. El modelo.....	158
4.4.3. Conclusiones.....	166
4.5. El reto de la ampliación de la Unión Europea: Hacia un modelo político-económico del proceso de integración.....	171
4.5.1. Las instituciones en la Europa del siglo XXI.....	171
4.5.2. Un modelo constitucional de la Unión Europea: Demanda y Oferta de integración.....	177
4.5.3. Los Límites Constitucionales en el proceso de integración.....	196
4.5.4. Conclusiones.....	201
<u>CAPÍTULO 5: RESUMEN</u>	205
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	210

La voluntad del pueblo significa, prácticamente, la voluntad de la porción más numerosa o más activa del pueblo; de la mayoría o de aquellos que logran hacerse aceptar como tal; el pueblo, por consiguiente, puede desear oprimir a una parte de sí mismo, y las precauciones son tan útiles contra esto como contra cualquier otro abuso del Poder.

John Stuart Mill. *Sobre la libertad*.

INTRODUCCIÓN

1.1. PRESENTACIÓN

Muchos ciudadanos se sienten desanimados y desengañados por la política, tal y como se practica actualmente. La mayor parte de ellos esperaba que el gobierno ayudara a resolver los problemas de la vida diaria, pero los resultados de la acción gubernamental no siempre son los más adecuados y defraudan nuestras expectativas. Con frecuencia, las medidas adoptadas tienen un efecto contrario al que se pretendía, se agudizan los problemas y, paradójicamente al mismo tiempo, la carga del Estado se incrementa con mayores impuestos y con el crecimiento de la burocracia.

¿Por qué la política se muestra frecuentemente ineficaz? Para entender los motivos por los que la intervención del Estado no necesariamente sirve al bien común, es necesaria una teoría sobre la toma de decisiones políticas. Esta teoría que pretendemos desarrollar parte de la consideración de que las decisiones tomadas y, por tanto, el desarrollo y funcionamiento del sistema político en su conjunto, dependen del comportamiento de las instituciones que constituyen su entramado, en particular, los partidos, la administración y los grupos de interés¹.

La ciencia política y la sociología centran su atención en el análisis de la actividad política expresada en términos de las relaciones de poder que se establecen entre todos los agentes que participan en el proceso político. Desde el punto de vista económico, la necesaria aplicación del principio de racionalidad nos obliga a adoptar, a nuestro entender, un enfoque más restringido. Resolver el programa de maximización derivado del principio de racionalidad no es suficiente para dar solución a situaciones complejas donde los agentes disponen de información costosa y distribuida asimétricamente. De ahí que el análisis microeconómico tradicional deba ser ampliado con la economía de la información y la teoría del principal/agente, de forma que ofrezcan conjuntamente una respuesta válida al problema de la toma colectiva de decisiones a través del

¹ En la actualidad, la noción de sistema político que se ha generalizado en el ámbito académico es la que lo identifica con el conjunto de las instituciones e interacciones mediante las que una sociedad adopta las decisiones que se consideran obligatorias por la mayoría de sus miembros. Un análisis exhaustivo de este tema puede encontrarse en la obra de S. Sánchez González y P. Mellado (2000), *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

proceso político.

En definitiva, el comportamiento de las instituciones anteriormente mencionadas debe analizarse con la ayuda de la teoría económica, no es suficiente conformarse con una simple descripción. Aunque pueda parecer extraño que, en una época en la que muchos critican la economía, alguien aspire a ampliar la teoría económica existente intentando dar una explicación a un problema que a todos nos preocupa.

El proceso político de decisión destaca por su generalidad, es decir, en la adopción de decisiones participa toda la comunidad. En una democracia², los deseos de la mayoría se reflejan, presuntamente, en las acciones emprendidas por los gobiernos. Para el análisis que pretendemos realizar, supondremos, por tanto, que partimos de unas preferencias individuales que tratan de traducirse en decisiones a través de un proceso político. Sin embargo, esta situación simplificada en la que los electores participan directamente en el proceso de elección no resulta realista, pues, la participación ciudadana se limita a los procesos electorales. Por ello, nos interesa ahondar en las posibilidades reales de participación que poseen, en las sociedades contemporáneas, los ciudadanos dentro de los sistemas políticos democráticos.

² Ph. Schmitter y T. Karl, definen la democracia como "un régimen o sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, que actúan indirectamente a través de la competencia y de la cooperación entre sus representantes". Véase "What democracy is and is not", *Journal of Democracy*, vol. 2, 1991, págs. 175-191.

1.2. LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

A pesar de que la participación política de los ciudadanos constituye uno de los rasgos fundamentales y distintivos de la democracia como sistema político, en los últimos años, asistimos a una cierta evolución desde visiones individualistas de la participación a otras mucho más amplias que se insertan en el campo de la acción colectiva. De este modo, alejada de las concepciones que identificaban a la participación política casi en exclusiva con las instituciones del sistema electoral, este término se amplía en su definición para dar cabida a todas las acciones ciudadanas que permiten la intervención de los ciudadanos en la producción del orden democrático, ya sea introduciendo valores, demandas o temas en la agenda política, influyendo en quién, cómo y sobre qué se decide, o adoptando estrategias directas de resolución de conflictos³.

En consecuencia, es necesario considerar la posibilidad de que determinadas formas de identidad colectiva intervengan en los procesos de mediación entre las demandas de la sociedad civil y la réplica ofrecida por el Estado, en definitiva, considerar la necesidad de representación como algo ineludible. Asimismo, la existencia de representación ha contribuido a que los grupos de interés alcanzasen un papel relevante en la escena política. De ahí que, actualmente, la actividad política en las sociedades avanzadas discurra más

³ Lechner, N. (1986): *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas - Siglo XXI.

condicionada por la presencia de actuaciones de grupos de individuos que por la incidencia de actuaciones individuales aisladas.

El segundo capítulo de nuestro trabajo expone una versión generalizada de la teoría político-sociológica del comportamiento de los grupos de interés⁴, que nos permita contemplar a los grupos organizados no sólo mediante comportamientos altruistas y envidiosos, sino también egoístas. Por tanto, éstos se comportarán de forma que consigan influir las decisiones del gobierno, ofreciéndole o retirándole su apoyo político.

El paso siguiente al reconocimiento de la existencia y actuación de los grupos de interés, lo que, como se ha señalado anteriormente, constituye el segundo capítulo de este trabajo, es la descripción del proceso político de decisión vigente en las sociedades democráticas. En este proceso, el gobierno se considera como un agente endógeno al sistema político, que no actúa de forma altruista en el intento de dar respuesta a las necesidades de agentes

⁴ Los grupos de interés son agrupaciones de individuos formadas entorno a intereses particulares cuya defensa tienen como finalidad. Cuando estos grupos ejercen una presión directa o indirecta sobre los poderes públicos para obtener decisiones conformes a sus intereses, se convierten en grupos de presión. Por una confusión terminológica cada día más arraigada, se utiliza el término lobby para designar a los grupos de interés, y lobbying como la actividad de estos grupos. No obstante, no consideramos oportuno identificar ambos términos a lo largo del presente trabajo, habida cuenta que un lobby -agente especializado en el ejercicio de la presión política, que no defiende necesariamente intereses propios, sino que actúa en representación de quién demande sus servicios a cambio de una contraprestación pecuniaria- no es un grupo de interés.

privados, sino que, en realidad, persigue sus propios objetivos bajo la influencia de los partidos políticos y, en particular, de los grupos de interés.

El proceso político es, en esas sociedades, el producto de la interacción de los intereses de los ciudadanos, de los grupos de interés, de los políticos y de los burócratas, lo que conlleva que la adopción de decisiones resulte compleja y difícil de predecir. Para centrarnos en el relevante papel que los grupos de interés desempeñan en este proceso, dejaremos a un lado a los burócratas y a los políticos y no prestaremos demasiada atención a los votantes, aunque, por supuesto, asumamos la capacidad de los burócratas para incitar a la implantación de políticas y la necesidad de los políticos para la promulgación de las leyes. Esto no debe interpretarse, en ningún caso, como la pretensión de adoptar un modelo simplificado y, a la vez empobrecedor, que nos ofrezca respuestas concluyentes para explicar el curso de la actividad política.

Dedicaremos la parte final del capítulo tercero a la elaboración de un modelo sobre el proceso político de decisión, que trate de recoger, de manera rigurosa, la capacidad de los grupos organizados para influir en las decisiones políticas. En este ámbito, las decisiones políticas obedecerán a la necesidad de los gobiernos de maximizar su función objetivo, que depende del apoyo político que reciban de los grupos, por un lado, y del bienestar general, por otro. En definitiva, estudiaremos las decisiones políticas de equilibrio como el resultado de un juego no cooperativo en dos etapas, donde los grupos perfilan sus

estrategias de apoyo político en una primera etapa y el gobierno decide su política en la segunda.

No obstante, más allá de este aspecto de confrontación asociado a la acción colectiva, no descartamos la posibilidad de que las libertades democráticas inviten a los ciudadanos a deliberar entre ellos, a descubrir sus necesidades comunes y a resolver sus posibles conflictos sin depender de la autoridad política. La concepción *clásica* de la democracia hace hincapié en estas cualidades, a pesar de los reiterados esfuerzos de los teóricos contemporáneos por subrayar la comparación con el comportamiento en el mercado económico y por reducir todo su funcionamiento a la maximización competitiva de intereses⁵.

También realizaremos algunas reflexiones sobre la casi universal condena de los grupos de interés como responsables de un proceso de degradación del sistema democrático, en la medida en que se asuma que los grupos más poderosos pueden asegurar la aplicación de políticas que les beneficien e impedir aquellas otras que les perjudiquen. Sin embargo, pese a que su comportamiento estratégico les puede permitir, bajo ciertas condiciones, obtener beneficios a expensas de otros miembros de la sociedad, consideramos que es posible la adopción de medidas de control que permitan proteger el proceso político de

⁵ Mansbridge, J. (1980), *Beyond Adversarial Democracy*, Nueva York, Basic Books.

decisión ante esta amenaza. Debatiremos, por tanto, en torno a la posibilidad de que el sistema democrático pueda contar, actualmente, con mecanismos correctores para evitar cualquier desviación que perjudique su funcionamiento.

La mayoría de los modelos económicos que analizan el comportamiento de los grupos de interés en el proceso político, avala la existencia de muchos grupos organizados que compitan por la realización de sus intereses, de modo que las decisiones políticas que se tomen sean el resultado de la interacción entre ellos. Si la política es el juego de la producción de lo colectivo, la situación ideal sería aquella en la que todos los grupos estuvieran implicados en su desarrollo.

Aunque resulte completamente inapropiado en una democracia moderna, habría que preguntarse si los canales de participación de la sociedad en el proceso político de decisión están disponibles equitativamente para todos los grupos⁶ o, si por el contrario, la distribución desigual de los recursos le pudiera permitir a alguno de ellos condicionar la decisión final, ampliando de este modo sus posibilidades de confabulación con el gobierno.

La Unión Europea no es ajena a este problema ya que por las singularidades del sistema, y a pesar de que sus instituciones no conceden privilegios a los grupos organizados, determinados intereses podrían verse

⁶ Traxler, F. y Schmitter, Ph.C. (1995), "The Emerging Euro-Polity and Organized Interests", *European Journal of International Relations*, vol. 1, núm. 2.

favorecidos en detrimento de la transparencia. Hecho este último al que con frecuencia se vincula la falta de legitimidad democrática en sus procedimientos.

Cabe preguntarse entonces, si nuestra preocupación fundamental, esto es, proteger al sistema político frente a determinadas formas de influencia, puede encontrar una adecuada respuesta en los cambios institucionales que se producen como consecuencia de los procesos de integración. Para ello, centraremos nuestro esfuerzo en el estudio de los sistemas políticos que surgen como consecuencia de acuerdos de cooperación intergubernamental y, muy particularmente, en uno nuevo que se ha sumado a los preexistentes en los estados de la Europa Occidental, el de la Unión Europea.

Después de los cambios que se han producido en los últimos años, el debate sobre la naturaleza de este nuevo sistema político ha centrado la atención de los ciudadanos europeos. Aunque la democracia les ofrece diversos canales, colectivos e individuales, para la expresión de sus demandas, éstos parecen no sentirse identificados con los resultados del proceso de decisión. Las encuestas de opinión pública del Eurobarómetro nos permiten, además de constatar este hecho, deducir que la mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea cada vez tienen más dudas sobre la legitimidad de un procedimiento de toma de decisiones excesivamente opaco. El análisis de los principios de funcionamiento del proceso político y decisorio de la Unión Europea, con el objetivo de dotarlo de mayor legitimidad en el futuro, pretendemos constituya el objetivo de esta última parte

del trabajo.

Actualmente, el principal problema al que se enfrentan los ciudadanos europeos es la imposibilidad de expresar sus preferencias mediante programas políticos concretos que sean impulsados por una mayoría de gobierno. Como veremos más adelante, el Parlamento Europeo dispone de una cierta dosis de poder pero no de un mandato explícito para ejercerlo, ya que los partidos políticos al renunciar a debatir los problemas en clave comunitaria, han renunciado también a ejercer sus funciones tradicionales de agregación y articulación de los intereses de la sociedad a escala europea.

En consecuencia, el acierto en la labor de los burócratas, cuya misión principal consiste en elaborar propuestas que resulten factibles, depende en gran medida de la información que obtengan de las opiniones expresadas, mediante procedimientos formales e informales, por los grupos de interés.

En el capítulo cuarto, realizaremos un análisis detallado del proceso político a través del cual se adoptan las decisiones en el ámbito comunitario. Pero, ¿cuáles son las instituciones fundamentales en este proceso?. En primer lugar, el Consejo de Ministros, compuesto por representantes de los Ejecutivos de los distintos países miembros, y en quien reside el poder normativo. La Comisión ostenta en exclusiva el poder de iniciativa, pero a pesar de gozar de la investidura parlamentaria desde 1995, comparte su función ejecutiva con el Consejo de

Ministros. El Parlamento Europeo, provisto de legitimidad democrática, no ejerce directamente el poder legislativo sino que actúa fundamentalmente como órgano consultivo y codecisor. Por último, el Consejo Europeo, compuesto por los líderes de los Estados miembros, y que asume la dirección política. Estamos, pues, ante un proceso cuya estructura institucional parece desconcertante, al menos, a primera vista.

Si bien la formación de grupos es un hecho frecuente en cualquier tipo de sociedad, la peculiaridad del sistema institucional, la complejidad de los temas sobre los que se decide y el elevado número de intereses en juego ha propiciado, en los últimos años, la masiva incorporación de los grupos de interés al proceso decisorio comunitario. Esta tendencia se reproduce prácticamente en todas las etapas del proceso político, desde la fase preparatoria de las decisiones hasta su aprobación definitiva e, incluso, durante el proceso de implementación.

Por todo ello, hemos considerado conveniente el estudio de la forma en que los grupos de interés interactúan con las instituciones comunitarias. Tras realizar, brevemente, algunas consideraciones teóricas relativas a las especificidades del sistema comunitario, en virtud de las cuales éste resulta particularmente atractivo para los grupos organizados, se examinan, en el presente capítulo, las vías de incidencia en las distintas instituciones comunitarias.

Asimismo, haremos una reflexión final acerca de las tendencias previsibles de la intermediación de intereses en la Unión Europea, tras los intentos recientes de la Comisión de regular su relación con los grupos organizados mediante diversas disposiciones destinadas a facilitar la transparencia informativa.

De la elaboración de un modelo que nos permita formalizar la participación de los grupos de interés en el proceso decisorio comunitario, nos ocuparemos en la parte final del capítulo. En este proceso, la Comisión, cuyo objetivo es recabar información y anticipar las reacciones de los Estados miembros ante sus propuestas, se ha caracterizado siempre por ser la institución que presenta un grado de permeabilidad más elevado respecto a las opiniones de los grupos organizados. Estudiaremos, pues, la posibilidad de que la Comisión en el intento de asegurarse la factibilidad de sus propuestas, promueva la formalización de un contrato que incentive a un determinado grupo de interés a comportarse como productor de información.

Teniendo en cuenta que, desde el punto de vista político, es muy probable que este modelo plantee problemas relativos a su legitimación, conviene preguntarse si el sistema de control que para dicha relación se establezca, constituye o no un medio eficaz para proteger el proceso decisorio de la amenaza que, para su funcionamiento, suponen determinadas formas de influencia. Téngase en cuenta, además, que dicho sistema de control puede verse modificado en el futuro, ya que la reforma institucional que exige la ampliación

al Este y la profundización hacia la unión política y económica, no puede concebirse como un proceso constante de adición de sucesivas parcelas de soberanía atribuidas desde los Estados miembros a las instituciones comunitarias para su ejercicio en común bajo la preeminencia de órganos de naturaleza intergubernamental.

Finalmente, el capítulo quinto presentará de forma resumida los principales resultados alcanzados en cada una de las partes de este trabajo.

LA REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES

2.1. LOS ORÍGENES DE LA FORMACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

En la introducción a su obra *Law and Public Opinion in England*, en la edición de 1913, Dicey realizó un análisis de los textos legales más significativos aprobados por la legislatura inglesa durante los 13 primeros años del siglo, mostrando el rápido avance del movimiento colectivista surgido durante las últimas décadas de la era victoriana⁷. Según él, había comenzado una nueva

⁷ El origen de la formación de los grupos de interés no puede concretarse, ya que mientras para algunos autores se situaría en el Reino Unido, para otros debería situarse en Estados Unidos. Alonso Piñeiro (1992) lo sitúa en febrero de 1884 en Londres, en los salones situados antes del recinto de sesiones de la Cámara de los Comunes, donde se daban cita los representantes de distintos

época en las relaciones entre la legislación y la sociedad, una época a la que denominó era colectivista⁸, por el abandono del énfasis que en la edad liberal se había puesto en el individuo. En otras palabras, los pensadores políticos que estaban siendo testigos de las transformaciones del Estado Liberal se mostraban muy conscientes de la importancia de las formas de identidad colectivas que se estaban constituyendo en el seno de la sociedad, así como de las consecuencias que esto reportaría en los procesos de mediación entre los intereses.

A pesar de que se daban algunas características que diferenciaban claramente los aspectos formales del sistema político vigente respecto a los existentes cincuenta años antes, no se había producido un verdadero debate sobre los cambios en el sistema de representación. En el pensamiento político de la época predominaban los principios del liberalismo clásico. Su imagen simplificada de los sistemas de representación postula la existencia de un conjunto de intereses o demandas, es decir, peticiones explícitas para la adopción de medidas políticas, que la sociedad civil presenta al sistema político, y al que este último, con sus diversos mecanismos ofrece respuesta. Son precisos, por tanto, algunos criterios que permitan identificar a los agentes que tienen capacidad para formular las peticiones y definir los elementos que pueden

intereses comerciales para conversar con los parlamentarios con la finalidad de obtener favores. Sin embargo, en 1829 en Estados Unidos, los términos *lobby* y *lobby-agents* ya se usaban frecuentemente. Véase su obra *El Quinto Poder: Teoría y Práctica del Lobbying*, Buenos Aires, Macchi.

⁸ Dicey, A.V. (1962): *Law and Public Opinion in England*, Londres, Mac Millan, pág. 32 y siguientes.

ofrecer a cambio de la satisfacción de sus demandas⁹. Las asociaciones voluntarias¹⁰, que constituyen una emanación espontánea de la sociedad, dan respuesta a esta necesidad de identificación.

Estas asociaciones se constituyen como respuesta a los principios generados por la mentalidad liberal: todos los miembros de la comunidad política tienen el derecho a estar plenamente representados y cualquier grupo de personas con unos intereses comunes específicos tiene derecho a constituir una organización estable para promover esos intereses. Creadas a través de la libre elección de sus miembros, podían disolverse cuando lo considerasen oportuno y perseguían objetivos específicos y declarados por medio de la acción colectiva. Aunque estas asociaciones no pueden ser consideradas como grupos organizados de intereses, en algunos casos estuvieron en el origen de su nacimiento.

Con el tiempo estas asociaciones voluntarias dieron paso a verdaderas organizaciones de intereses. El primer indicio de este proceso de transformación fue un incremento de su tamaño como resultado de la ampliación de sus actividades, se dotaron de burocracia y sus dirigentes dejaron de actuar por mandato de sus miembros ya que las posibilidades de interpretación dejaban un amplio margen para la acción autónoma. El estadio final de este proceso es la

⁹ Pizzorno, A. (1980): *Le Regole del Pluralismo*, Bologna, Il Mulino, cap. 2.

¹⁰ Teubner, G. (1978): *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, Tublinga, Mohr, cap. 2.

politización de los grupos de interés, es decir, cuando su estatus es reconocido legalmente y se les encomiendan oficialmente diversas funciones públicas¹¹.

El concepto de grupo de interés hace referencia, por tanto, a un conjunto de fenómenos de naturaleza compleja y que obedecen a una diversidad de formas de organización, objetivos, tamaños y modelos de acción. Esto ha provocado desde una terminología muy diversificada -grupos de interés, grupos de presión, grupos organizados, asociaciones voluntarias, grupos defensivos, *formal-role group*, etc.¹²- hasta una variedad de enfoques en los cuales se trató de dar respuesta a una realidad sólo unificable analíticamente¹³.

Por último, señalar que, si bien hemos optado por la descripción del proceso de transformación que se hizo más palpable durante la última década del siglo XIX y la primera parte de este siglo, es necesario reconocer que su naturaleza y desarrollo temporal difiere de un país a otro¹⁴. Entre los caracteres

¹¹ Teubner, G. (1978), Op. Cit., Pág. 57.

¹² Richardson, J.J. (1993): "Pressure Groups and Government", en J.J. Richardson (ed.), *Pressure Groups*, Oxford, Oxford University Press, pág. 1.

¹³ Un análisis más exhaustivo de este tema puede encontrarse en la obra de Jordi Xifra (1998), *Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*, Barcelona, Gestión 2000, págs., 80-83.

¹⁴ Ello es consecuencia de que por ejemplo para los norteamericanos, a diferencia de los europeos, la existencia de estos grupos es algo no sólo normal, enraizado en sus tradiciones asociativas, sino también propio de una vida política entendida como un mercado donde confluyen el interés general y los intereses particulares. Véase S. Sánchez González y P. Mellado (2000), Op. Cit., págs. 81-82.

específicos de la experiencia nacional que han contribuido a moldear la formación de los grupos de interés, hay uno que destaca: el impacto de las intervenciones del Estado.

La literatura sobre los grupos de interés durante los años cincuenta y sesenta ha acentuado el relevante papel que desempeña el Estado en la determinación del contenido y la definición de los intereses: en primer lugar, por los incentivos que algunos tipos de regímenes proporcionan a determinados grupos, cuya formación se ve estimulada por su presencia en las decisiones y políticas del gobierno. Por último, el Estado puede contribuir a la configuración de los intereses, mediante la atribución formal, por vía de autoridad, de un estatus público que confiera a un grupo un derecho legal a la participación en la redacción y aplicación de las leyes, en la regulación de la conducta de sus miembros y en la atribución de los fondos públicos.

La revisión de la literatura académica relacionada con este tema¹⁵ nos servirá para realizar, a lo largo del presente capítulo, un rápido recorrido sobre los

¹⁵ Las numerosas aproximaciones al estudio del comportamiento y características de los grupos de interés que han ido apareciendo, han seguido enfoques muy heterogéneos, en ocasiones contrapuestos, de tal forma que no resulta apropiado hablar de una teoría unificada del comportamiento de los grupos de interés. Nos centraremos fundamentalmente en aquellos trabajos dedicados al estudio de las razones que hacen viable la aparición de los grupos organizados, en particular Wilson (1990), Richardson (1993) y Van Winden (1999). Junto a ellos se sitúan aquellos otros trabajos que tomando como dada la existencia de los grupos, centran su atención en el protagonismo que éstos adquieren en los diferentes ámbitos de la actividad económica.

más importantes enfoques teóricos que nos permiten acercarnos a los problemas actuales que presentan los grupos de interés, tanto en lo que se refiere a su delimitación como en lo relativo a sus modos de desarrollo de la acción.

2.2. LAS TEORÍAS SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

Puesto que la mayor parte de la acción que se emprende en favor de las asociaciones de personas tiene lugar a través de organizaciones, creemos que resultaría muy útil estudiar el comportamiento de estas últimas de manera teórica¹⁶. El punto de partida para comenzar el estudio de las organizaciones es su finalidad, ahora bien, resulta difícil encontrar una única finalidad como característica de las organizaciones en general. Una que sin embargo caracteriza a la mayoría y se aplica prácticamente a todas aquellas que se ocupan de un aspecto económico, es la defensa de los intereses de sus miembros.

A menudo se da por sentado, al menos cuando de objetivos económicos se trata, que los grupos de personas con intereses comunes tratan normalmente de favorecer esos intereses. Esta opinión acerca del comportamiento de los grupos es una consecuencia lógica de la premisa, ampliamente aceptada, del comportamiento racional egoísta. En otras palabras, si los miembros de algún grupo tienen un objetivo común, y si todos ellos estuvieran en mejor situación en caso de que ese objetivo se cumpla, se piensa que, lógicamente, los miembros de ese grupo, si son racionales y egoístas, actuarán con el fin de alcanzar ese objetivo.

¹⁶ Véanse, por ejemplo, el artículo de Jacob Marschak (1955), "Elements for a Theory of Teams", *Management Science*, I, y el trabajo de Kenneth Boulding (1953), *The Organizational Revolution*, Nueva York, Harper, entre otros.

Todas estas consideraciones configuran la teoría tradicional del comportamiento de grupos, la cual supone, implícitamente, que los grupos y asociaciones privadas se constituyen como respuesta a la propensión de los humanos a formar asociaciones para trabajar por algún beneficio colectivo, que por su naturaleza beneficia a todos sus miembros e incentiva la conservación del grupo en cuestión¹⁷.

A pesar de que muchos economistas, con diversas tradiciones metodológicas e ideológicas, comparten el punto de vista de que los grupos de personas con intereses comunes tienden a favorecer esos intereses, algunos científicos de la política consideran que esta idea, lejos de ser una implicación lógica de la premisa del comportamiento racional egoísta, es inconsecuente con este supuesto. Dicho de otro modo, si aquellos que no soportan las cargas de mantenimiento de la organización no pueden ser excluidos de participar en los beneficios colectivos, su conducta racional egoísta les llevará a no esforzarse para apoyar a su organización, salvo que puedan resultar sancionados. Por tanto, si no existe un poder de coacción del grupo sobre cada comportamiento individual, la acción colectiva tendente a obtener algo cuya utilidad interesa a todos no se emprenderá.

¹⁷ Esta propensión del ser humano a la constitución de grupos puede observarse en los trabajos de Robert Lowie (1948), *Social organization*, Nueva York, Rinehart & Co., y Georg Simmel (1950), *Conflict and the web of Group Affiliations*, Glencoe, Free Press.

La teoría ortodoxa de los grupos de interés respalda las actividades que los grupos realizan atendiendo a los resultados benéficos que con ellas se obtienen, ya que, por lo general, estos grupos se contrarrestan entre sí, garantizando, de este modo, la no-existencia de un resultado excesivamente favorable para uno de ellos y que perjudique al resto de la sociedad. Los argumentos que esta teoría utiliza proceden de un tipo de pensamiento que se conoce como "pluralismo"¹⁸, doctrina política que defiende la existencia de asociaciones privadas de toda clase que actúen como mediadores entre el individuo y el Estado¹⁹.

Los pluralistas heredaron este punto de vista de la obra de dos famosos juristas, el alemán Otto von Gierke y el inglés F.W. Maitland²⁰, quienes se encargaron de estudiar las dificultades legales que surgían cuando se privaba a las asociaciones de personalidad jurídica.

¹⁸ El pluralismo podría definirse como un "sistema de representación de los intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples voluntarias, en competencia entre sí, no ordenadas jerárquicamente y autodeterminadas, que no son autorizadas de manera especial, ni reconocidas, apoyadas o creadas (...) por parte del estado y que no ejercen el monopolio de la actividad de la representación en el seno de las respectivas categorías". Véase Ph. Schmitter (1974), "Still the Century of Corporatism?", en *The Review of Politics*, 36, págs. 85-131.

¹⁹ Coker, F.W. (1934): "Pluralism", *Encyclopaedia of the Social Sciences*, XII, Nueva York, Macmillan, págs. 170-173;

²⁰ Von Gierke, Otto (1900): *Political Theories of the Middle Age*, Cambridge, Cambridge University Press, y Maitland, F.W. (1936), "Moral Personality and Legal Personality", *Maitland - Selected Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, págs. 223-239.

En la primera mitad de siglo, el estudio de los grupos centró la atención de una buena parte de los estudiosos de la ciencia política, éstos, influidos por la fuerte inestabilidad democrática de la época, se apresuraron a ver en los grupos de interés uno de los elementos esenciales para la estabilidad del régimen democrático. Los trabajos de Odegard (1928), Herring (1929), Logan (1929) o Beard (1947), junto con el clásico texto de Key (1942), *Politics, Parties and Pressure Groups*, pusieron las bases de una línea conceptual y analítica que se ha desarrollado hasta nuestros días.

La unidad de análisis fundamental para la teoría pluralista es el individuo, o en todo caso los grupos de individuos que se constituyen para la defensa de sus intereses comunes. Por tanto, la representación de las preferencias y los valores de los individuos por los grupos de interés organizados es la que mejor define al sistema pluralista de representación, incluso más que el sistema de partidos organizados.

Los planteamientos pluralistas sobre los grupos de interés tienen en común los siguientes argumentos²¹:

1º). Los grupos de interés son organizaciones que asocian a diversos individuos y los movilizan para actuar conjuntamente.

2º). La afiliación se basa en una voluntariedad interesada que hace que los

²¹ Dunleavy, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, New York, Harvester Wheatsheaf, págs. 14-15.

miembros deleguen pocas cosas en sus líderes y tengan, en consecuencia, una participación muy intensa.

3º). Los miembros de los grupos, contrariamente a lo que ocurre en los partidos políticos, son los encargados de producir y consumir las actividades de su organización.

4º). Los grupos de interés se movilizan en torno a objetivos concretos o áreas definidas de la política.

La teoría pluralista sobre la participación política está dominada por una tensión difícil de resolver, origen de importantes conflictos dentro de los sistemas democráticos: por una parte, el sistema político debe lograr el consenso sobre los fines colectivos, pero, al mismo tiempo, ha de garantizar la participación abierta como condición necesaria para su propia existencia.

El consenso, como base del equilibrio político, dependerá de la existencia de un sistema de valores, actitudes y creencias, en relación con el sistema democrático, compartidos mayoritariamente por los ciudadanos. La existencia de una cultura política compartida, es decir, una combinación de participación, moderación y compromiso, constituye la base sobre la que descansan los sistemas políticos y, por lo tanto, un factor clave no sólo para su estabilidad sino también para la efectividad de los sistemas democráticos.

Las mejores formulaciones de la doctrina pluralista se encuentran en el

pluralismo optimista de Estados Unidos y en el corporativismo francés. John Dewey, crítico social norteamericano, compartía el entusiasmo por la asociación voluntaria haciendo hincapié en su espontaneidad, su independencia y su carácter voluntario²². Más allá del reconocimiento de la existencia y actuación de los grupos de interés, el pensamiento corporativo francés puso su énfasis en la defensa de un sistema de gobierno que de algún modo conceda representatividad a estos grupos. La idea de un "Estado corporativo", con un gobierno organizado en torno a la representación que se concede a diferentes grupos socioprofesionales más bien que a través de circunscripciones territoriales, constituye una propuesta que contó con muchos adeptos: Joseph Paul-Boncour, el gran sociólogo francés Emile Durkheim y el general De Gaulle, entre otros.

Sin embargo, a pesar de la popularidad alcanzada por la teoría de un Estado corporativista en Francia, la defensa más acertada del importante papel que los grupos de interés deben desempeñar en la política será la realizada por el economista e institucionalista americano, John R. Commons. Según él, los grupos de interés eran las fuerzas más representativas y benéficas que influían en la política norteamericana y, en consecuencia, recomendaba que los representantes elegidos directamente por cada grupo constituyesen el "verdadero cuerpo legislativo del Estado".

²² Dewey, J. (1954): *The Public and Its Problems*, Denver, Allan Swallow, págs. 22-33.

En su opinión, la desigual capacidad de negociación de los diferentes grupos de interés dificultaba el funcionamiento del mercado y condicionaba la validez del mecanismo de precios para lograr una asignación eficiente de los recursos. Si se deseaba, por tanto, obtener una mejor administración de los recursos existentes en la sociedad habría que atender a su estructura organizativa, logrando un compromiso con los diferentes grupos como medio indispensable para alcanzar un orden justo y racional²³.

El entusiasmo de Commons por la representación a través de los grupos de interés y por los conflictos que derivan de las distintas posturas que éstos representan, le hizo considerarlos como las instituciones más importantes de la democracia, valorando la libertad de los ciudadanos para formar grupos como la más trascendente de las libertades democráticas: "Los derechos del hombre son ahora sus derechos de libre asociación (...), las libertades civiles que hacen posible las asociaciones voluntarias de sindicatos de trabajadores, uniones de agricultores, cooperativas comerciales y partidos políticos"²⁴.

Finalmente, indicar que su obra ha sido desarrollada más recientemente por

²³ Commons, J.R. (1950): *The Economics of Collective Action*, Nueva York, Macmillan, págs. 262-291.

²⁴ Commons, J.R. (1959): *Institutional Economics*, Madison, University of Wisconsin Press, págs. 901-903.

Kenneth Parsons²⁵, su discípulo e intérprete, y en algunos aspectos por la teoría del poder compensador de Galbraith²⁶.

La opinión sobre los grupos de interés sustentada por Commons es la más común entre los científicos de la política, y propició la aparición de la teoría moderna de los grupos de interés, elaborada por los politólogos y sociólogos americanos, Bentley, Truman y Latham, quienes siguieron considerando que en el terreno político los intereses de grupo eran determinantes para explicar la acción colectiva: "Los autores norteamericanos que escriben sobre política han aceptado cada vez más el punto de vista de que el grupo es la forma política básica"²⁷.

La esencia de esta tradición de la ciencia política reside en el predominio de los intereses de grupo frente a los intereses individuales, que son considerados como algo secundario. Se hace muy plausible, por tanto, la estrecha relación existente entre la "teoría del grupo" de la moderna ciencia política norteamericana y la tradición pluralista. En consecuencia, a los científicos de la política debería llamárseles, también, pluralistas y, en vista de su rigor

²⁵ Parsons, K. (1941): "Social Conflicts and Agricultural Programs", *Journal of Farm Economics*, XXIII, págs. 743-764.

²⁶ Galbraith, J.K. (1952): *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Londres, Hamish Hamilton, págs. 141-157.

²⁷ Latham, E. (1952): *The Group Basis of Politics*, Ithaca, Cornell University Press, pág. 10.

científico y teórico, con el calificativo añadido de "analíticos" o "modernos" para distinguirlos de los pluralistas "filosóficos" originales²⁸.

Probablemente, el más importante de los pluralistas modernos sea Bentley, quien ha inspirado a la mayoría de los científicos de la política y ha contribuido, con su obra, a un mejor conocimiento de los grupos de interés así como de los factores que contribuyen a su creación. Inicialmente, se dedicó al estudio de los grupos de interés debido a su preocupación por "obtener a fin de cuentas un conocimiento de la vida económica mejor que el logrado hasta ahora"²⁹. Sin embargo, y a pesar de que esta preocupación era la más importante, consideraba que la relevancia de los intereses de grupo a la hora de determinar el comportamiento político, convertía a éstos en una parte fundamental del estudio de las ciencias sociales.

Bentley consideraba que "el individuo enunciado en sí mismo, y dotado de una unidad extra social propia, es una ficción; pero cada porción de la actividad, que es todo lo que conocemos de él, se puede expresar, por un lado, como actividad individual, y por el otro como actividad social de grupo. La primera expresión es por lo general de escasa importancia para interpretar a la sociedad;

²⁸ Latham, E. (1952), Op. Cit., pág. 9.

²⁹ Bentley, A.F. (1949): *The Process of Government*, Evanston, Principia Press, pág. 210.

la segunda es esencial antes, después y todo el tiempo"³⁰. Además, pensaba que "ningún grupo de interés tiene significado excepto con referencia a otros grupos de interés"³¹.

Al suponer que no hay intereses individuales efectivos y que cada grupo tiene intereses que se determinan de un modo conflictivo, parecía lógico pensar que el único factor determinante del proceso político era la resultante de las presiones de todos los grupos, un factor, en opinión de Bentley, razonablemente justo: "El gobierno era considerado como el ajuste o equilibrio de intereses"³² y su trabajo "se compone de acciones habituales que implican ajustes impuestos por los intereses más generales, débiles pero unidos, a los intereses menos numerosos pero, en relación con el número de adherentes, más intensos. Si hay algo que podría probablemente significar la frase *control por el pueblo* tal como se emplea, es eso"³³.

Aparte de intentar corregir la teoría de Bentley, tratando de explicar la razón por la que las necesidades de los diferentes grupos de la sociedad dan lugar a la presión política organizada, Truman, se propuso justificar la conveniencia del resultado de equilibrio que se obtiene a partir del conflicto entre

³⁰ Bentley, A.F. (1949), Op. Cit., pág. 215.

³¹ Bentley, A.F. (1949), Op. Cit., pág. 271.

³² Bentley, A.F. (1949), Op. Cit., pág. 264.

³³ Bentley, A.F. (1949), Op. Cit., pág. 454.

los distintos grupos de interés que participan en el proceso político de decisión. En su obra, *The Governmental Process*, los grupos eran concebidos como un instrumento de participación indirecta de los ciudadanos en el gobierno de la nación, ya que a través de la identificación con ciertos grupos y el apoyo de sus objetivos, los individuos encuentran canales que mejoran e incrementan su capacidad de participación en la vida social y política.

La sociedad se entendía como una articulación compleja de los grupos que la componen, y la política como un complejo conjunto de interacciones y negociaciones entre los diversos grupos de interés. El equilibrio entre los grupos, y entre éstos y las instituciones de gobierno, se convierte, pues, en un objetivo deseado para garantizar la estabilidad del sistema político y la objetiva persecución de los bienes públicos. En primer lugar, dado que los resultados serán satisfactorios puesto que los miembros de un grupo se opondrán a las demandas excesivas que éste pudiera formular, ya que, por lo general, dichas demandas les perjudicarían en su condición de miembros de otros grupos cuyos intereses sean diferentes.

Además, por otra parte, la existencia de grupos potenciales, así como el temor a que se organicen para oponerse a las demandas excesivas, impiden a los grupos de interés formular dichas demandas: "Afirmar que la organización y las actividades de los grupos de interés poderosos constituyen una amenaza para el gobierno representativo, sin medir su relación con y los efectos en los grupos

potenciales esparcidos, es generalizar partiendo de datos insuficientes y con una idea incompleta del proceso político"³⁴.

En definitiva, la satisfacción con que Truman acoge las políticas resultantes del equilibrio de las presiones de grupo le induce a rechazar cualquier intento de regulación o reforma institucional.

A partir de esta teoría político-sociológica, en la que la participación de los grupos de interés es fundamental para mantener el equilibrio de poder en el proceso político de decisión, inició Mancur Olson una importante crítica a la hora de interpretar la actividad colectiva y obtuvo como resultado la formulación de la lógica de la teoría de grupos.

Los planteamientos de Olson sobre la acción colectiva constituyen un modelo interpretativo de la acción de los grupos diferente al que habían mantenido los pluralistas. Mientras que para éstos la acción de los grupos se generaba a partir de la natural tendencia humana hacia la interacción social, Olson consideraba que la autonomía individual y la elección racional para la maximización de intereses acompañaban la acción de individuos y grupos.

La hipótesis sobre la que se construye la teoría pluralista de los grupos

³⁴ Truman, D.B. (1958): *The Governmental Process*, Nueva York, Alfred A. Knopf, págs. 515-516.

consiste en suponer que todos los individuos con un interés común en la acción colectiva organizarán un grupo que sirva a su interés. Por tanto, cada individuo deberá tener el suficiente interés egoísta y estar de acuerdo con otros individuos para servir a su interés en alguna causa común. Olson considera que esta lógica supuesta en la acción colectiva es falsa: para que la acción colectiva tenga éxito debe ser compartida por todos los miembros del grupo, sin embargo, en grupos de gran tamaño, si un miembro se abstiene de realizar estas actuaciones, su comportamiento no afectará sensiblemente a los demás, y de no verse forzado a comportarse de la manera que a todos convenga, se abstendrá de hacerlo.

Por tanto, en ausencia de otras condiciones, los grupos más numerosos no actuarán constituyendo grupos de interés, en otras palabras, en los grandes grupos compuestos de individuos racionales, éstos no cooperarán de forma voluntaria a la acción colectiva. Dicha acción sólo se emprendería si apareciesen *incentivos selectivos*³⁵, es decir, recompensas o sanciones individuales que el grupo pueda acordar para quienes cooperen o se opongan a la defensa del interés común que el grupo se ha propuesto: "En igualdad de circunstancias, cuanto mayor sea la cantidad de individuos o empresas que se beneficien de un bien colectivo, menor será el porcentaje de ganancias obtenidas a través de la acción

³⁵ Hirschman, logra integrar de una manera muy convincente las motivaciones individuales hacia la participación política con la dinámica de la acción colectiva y, sugiere que sólo podrá mantenerse la participación dentro de las distintas organizaciones políticas, algo que resulta esencial para su buen funcionamiento, si éstas son capaces de recurrir a incentivos selectivos. Véase A.O. Hirschman, *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, Princeton, Princeton University Press, 1982.

en favor del grupo que le va a corresponder al individuo o empresa que lleva a cabo la acción. Así, en caso de no existir incentivos selectivos, el incentivo de la acción de grupo disminuye a medida que aumenta el tamaño del grupo, de modo que los grandes grupos están menos capacitados que los pequeños para actuar en favor de un interés común"³⁶.

Si Olson tuviese razón, las posibilidades de formación de grupos de interés serían mínimas, quedando como únicos alicientes racionales a la creación de grupos³⁷: la coerción, la convicción de que los bienes colectivos no pueden ser conseguidos sin la aportación del individuo o la existencia de una relación coste-beneficio muy ventajosa.

Sus consideraciones iniciales sobre el hecho de que la teoría pluralista no describe adecuadamente la realidad, se verán reforzadas en la medida en que se observe que la participación en las grandes asociaciones es mucho menor de lo que la teoría sugiere³⁸. En opinión de Olson, todo esto muestra que la teoría pluralista de los grupos está incompleta y debe ser modificada, pues el acceso

³⁶ Olson, M. (1986): *Auge y decadencia de las naciones*, Barcelona, Ariel Economía, pág. 50.

³⁷ Sabatier, P. (1992): "Interest Group Membership and Organization: Multiples Theories", en M. Petracca (ed.), *The Politics of Interest*, Boulder, Westview Press.

³⁸ Hausknecht, M. (1962): *The Joiners - A Sociological Description of Voluntary Association Membership in the United States*, Nueva York, Bedminster Press.

de la sociedad al poder de formación de los grupos es desigual: "La teoría tradicional de las asociaciones voluntarias está por lo tanto equivocada en la medida en que implícitamente supone que los grupos latentes actuarán para realizar funciones en la misma forma que lo harán los grupos pequeños"³⁹.

Por último, indicar que otro de los aspectos más relevantes que configura la teoría pluralista de los grupos, el hecho de considerar que la presión de los diferentes grupos explicaría el satisfactorio resultado que se obtiene en el proceso político de decisión, resulta inadecuado. Puesto que los grupos relativamente pequeños podrán organizarse voluntariamente y puesto que los grupos grandes normalmente no lo harán, el resultado del proceso político no será simétrico, favorecerá a los grupos pequeños o, en su caso, a los grandes con incentivos selectivos, pero no beneficiará por igual a toda la sociedad: "Los grupos más pequeños pueden con frecuencia derrotar a los grandes grupos que, como normalmente se supone, predominan en una democracia. Los grupos privilegiados e intermedios triunfan con frecuencia sobre las fuerzas numéricamente superiores de los grupos latentes o grandes, porque aquellos son por lo general organizados y activos mientras que estos están por lo general desorganizados e inactivos"⁴⁰.

³⁹ Olson, M. (1992): *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*, México D.F., Editorial Limusa, pág. 69.

⁴⁰ Olson, M. (1992), Op. Cit., Pág. 142.

La teoría olsoniana ha revivido viejas objeciones a la política de los grupos de interés entendidos no ya como las modalidades de organización y expresión de la democracia, sino como un diafragma interpuesto entre los ciudadanos y los gobernantes, como un obstáculo a la realización del bien común y una ventaja para la realización de intereses particulares.

EL PROCESO POLÍTICO DE DECISIÓN

3.1. INTRODUCCIÓN

En el análisis económico tradicional, se considera que el gobierno debe actuar de un modo altruista a la hora de dar respuesta a las demandas sociales. Se supone, por tanto que, en la elaboración de la política los gobiernos no tienen otras metas y que disponen, asimismo, de información suficiente para alcanzar las ya señaladas.

De este modo, el gobierno se convierte en un déspota benevolente que, mediante su relación con los ciudadanos a través del proceso político, diseñará los programas que se requieran para la defensa, únicamente, del interés general.

Esta visión optimista del papel de los gobiernos puede haber sido fruto de un error intelectual, el de considerarlos como agentes sin otras metas que las de los ciudadanos y perfectamente conocedores de la demanda de servicios colectivos. Sin embargo, no debemos ignorar que el proceso político de decisión puede condicionar la traducción de las demandas ciudadanas y su estudio no puede abordarse, por lo tanto, sin considerar explícitamente las limitaciones que la naturaleza política de los rasgos del gobierno impone.

Además, si tenemos en cuenta la heterogeneidad de las preferencias de los ciudadanos y la información imperfecta que existe sobre ellas, no debería resultarnos extraño que los grupos de interés, que disfrutan de ventajas en el procesamiento de la información, traten de potenciar el clientelismo político y la arbitrariedad en las decisiones que emanan de los gobiernos⁴¹. En este sentido, McGuire y Olson⁴² se mostraron muy críticos con la figura del déspota benevolente, y probaron formalmente como el propio interés de los gobiernos democráticos genera incentivos económicos que les llevan a considerar en diferente grado los intereses del conjunto de la sociedad.

Son diversas las razones para que los grupos de interés ocupen un papel

⁴¹ Wolf, Ch. (1993): *Markets or Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives*, Cambridge, MIT Press; versión castellana: Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1995.

⁴² McGuire, M.C. y Olson, M. (1996): "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force", *Journal of Economic Literature*, XX-XIV, marzo, págs. 72-96.

central a la hora de estudiar el funcionamiento del sistema político en las sociedades avanzadas. En primer lugar, por la importancia que las teorías sobre el comportamiento de los grupos de interés han tenido en el desarrollo de bastantes ciencias sociales. En la ciencia política norteamericana, por ejemplo, las reflexiones sobre el papel de los grupos que actúan como mediadores entre la sociedad y el Estado democrático configuran sus concepciones normativas sobre el proceso político y, señalan el inicio de la etapa moderna en esta disciplina. Incluso en aquellos ámbitos, como la economía, en los que la teoría de los grupos no había ocupado una posición preponderante, se han realizado estudios recientes con la finalidad de añadir a los modelos básicos de la disciplina algunas consideraciones sobre la presencia y la significación de los intereses organizados.

Sin embargo, no fue únicamente la gran importancia teórica de los grupos la que determina su participación en el proceso político sino, también, su inequívoca relevancia para la comprensión de los nuevos problemas que padecen las sociedades avanzadas: la ingobernabilidad, la inflación y el estancamiento económico. Por una parte, los más prestigiosos investigadores en ciencia política, ponen de manifiesto que los grupos de interés son los responsables del peso creciente de las demandas sociales que se dirigen al gobierno así como del menoscabo de la autoridad gubernamental. De manera similar, los economistas se han visto obligados a introducir el papel de los intereses organizados a la hora de explicar los problemas económicos contemporáneos, como por ejemplo, la

estanflación de los años setenta.

No hay nada que ilustre con mayor claridad hasta qué punto son importantes los grupos de interés para explicar la evolución de las sociedades avanzadas, como la ilusión con que los estudiosos abordan la realización de cualquier investigación en torno a este tema. Así, Almond manifestó que se había ocupado de los grupos de interés con "la esperanza de que el examen sistemático de los grupos de interés en su compleja interrelación con la opinión pública, los partidos políticos y las instituciones oficiales del Gobierno nos permitiría establecer una distinción más precisa entre los sistemas políticos como totalidades (...), una búsqueda de una concepción más completa y sistemática del proceso político considerado como un todo"⁴³.

En definitiva, en cualquier planteamiento analítico sobre las formas de articulación de la acción colectiva y los motivos que orientan a los ciudadanos a participar de esas formas de acción, el estudio de los grupos de interés constituye un primera aproximación a uno de los modelos de acción política a través de los cuales se produce la articulación de preferencias.

⁴³ Almond, G.A. (1958): "A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process", *American Political Science Review*, 52, pág. 271. Estas observaciones fueron realizadas en un informe sobre un trabajo realizado bajo los auspicios del Social Science Research Council, para un examen más detallado de los resultados obtenidos en el mismo, ver Committee on Comparative Politics, *A Report on the Activities of the Committee, 1954-1970*, Nueva York, Social Science Research Council, Marzo 1981. Mimeografiado.

3.2. LA LITERATURA SOBRE EL PROCESO POLÍTICO

Tradicionalmente, los objetivos sociales alcanzables a través del mercado político se suponían dados, serían la consecuencia de una agregación de preferencias individuales y, en todo caso, resultado de procedimientos democráticos. Durante la mayor parte del siglo XX, el análisis económico, que se ha desarrollado siguiendo las líneas del paradigma neoclásico, ha centrado su atención en este problema.

Sin embargo, las transacciones que se realizan en el mercado político son peculiares, ya que suponen el intercambio de decisiones políticas sobre determinadas materias a cambio de apoyo electoral. La atención prestada a los aspectos organizativos de las relaciones entre los agentes que cooperan en dicho intercambio fue más bien escasa. La utilización del análisis económico de las organizaciones⁴⁴, como complemento al análisis neoclásico de la decisión racional, nos permite identificar el resultado de la actividad política como el conjunto de decisiones que canalizan las motivaciones de los agentes hacia la consecución de metas colectivas.

El gobierno y los ciudadanos son los principales protagonistas del

⁴⁴ Milgrom, P. y Roberts, J. (1992): *Economics, Organization and Management*, Englewoog-Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall.

intercambio político⁴⁵: con su intervención, los gobiernos pretenden maximizar su apoyo electoral de manera que puedan impulsar sus políticas preferidas; por su parte, los ciudadanos están interesados en maximizar los beneficios que derivan de dichas políticas. Junto a ellos, emerge un tercer protagonista: la burocracia.

A pesar de que el mercado político tiene una naturaleza muy peculiar, no se puede prescindir del principio de racionalidad para explicar el comportamiento de todos los agentes que en él intervienen. A fin de cuentas, los políticos y los burócratas son agentes con sus propios intereses, con capacidad de anticipar las consecuencias de sus decisiones o de las de los demás, dentro de las limitaciones que impone la naturaleza imperfecta y costosa de la información. La literatura más reciente supone una ruptura respecto del enfoque tradicional desde el momento en el que toma como punto de partida el análisis de estos aspectos⁴⁶.

⁴⁵ A la hora de afrontar la caracterización de los mercados políticos debe indagarse en la naturaleza del propio Estado: el análisis del contrato entre el Estado y los ciudadanos puede iniciarse a través de una teoría neoclásica simple caracterizada por North (1981), aunque sobre este modelo deben incorporarse nuevas dimensiones para permitir análisis más complejos, véase Barzel (1993), Przeworski y Limongi (1993), Nye (1997) y Furubotn y Richter (1998).

⁴⁶ Nos centraremos únicamente en aquellos trabajos que, bajo las limitaciones señaladas, se han orientado al análisis de la formación de las decisiones políticas, en particular, Portis y Levy (1988), Quade (1989), Cioffi-Revilla (1998), Barry (2000) y Chrystal y Pennant-Rea (2000).

La estructura de las recompensas en el mercado político hace que la tasa de descuento de los políticos sea muy elevada, ya que al permanecer temporalmente en el poder se ven obligados a buscar resultados inmediatos y de gran impacto para su clientela. De este modo, los gobernantes, que son políticamente racionales, tomarán aquellas decisiones que les permitan minimizar los costes de transacción a los que se enfrentan cuando tratan de desarrollar sus políticas preferidas y conservar el apoyo de la ciudadanía⁴⁷. En este sentido, el conflicto de intereses y la incertidumbre explicarán la aparición de mecanismos de delegación⁴⁸, en la medida en que ayuden a reducir los costes de transacción.

La burocracia actúa como un agente delegado en el que los gobernantes deben confiar. Los burócratas, cuyos objetivos pueden no coincidir con los de los políticos y del electorado, son agentes especializados que poseen mejor información sobre la tecnología de producción de políticas. Al igual que cualquier ciudadano, tienen sus propias preferencias políticas, de ahí que sean necesarias

⁴⁷ Los costes de transacción son aquellos que se derivan de la suscripción ex-ante de un contrato, y de su control y cumplimiento ex-post. Sin pretender fijar un catálogo exhaustivo de tales costes, cabe mencionar como sus causas principales los problemas de medición, de búsqueda y, sobre todo, de información asimétrica que inducen, estos últimos, comportamientos oportunistas en los sujetos (riesgo moral y selección adversa). El análisis político de costes de transacción se fue fraguando a través de aportaciones diversas durante la década de los ochenta, pero sólo encontró una presentación explícita y sistemática en los trabajos de Williamson (1985), Salas (1987), Milgrom y Roberts (1992), Horn (1995) y Dixit (1996).

⁴⁸ Aghion, P. y J. Tirole (1995): *Formal and real authority in organizations*, Oxford, Nuffield College (mimeo).

unas normas de supervisión y unas reglas que permitan premiar o sancionar su esfuerzo.

Este último aspecto de la conducta de los gobiernos del que nos ocuparemos implica un problema de agencia y constituye lo que, de modo genérico, podríamos denominar *Teoría Económica de la Burocracia*⁴⁹. Como veremos más adelante y en la medida en que constituye el objetivo del presente trabajo, las relaciones de agencia se dan también en otros niveles de la participación política: ciudadanos/gobierno. Aunque resulte excesivo afirmar que la teoría de la agencia⁵⁰ ofrece una explicación completa del funcionamiento de las organizaciones democráticas, ésta constituye una referencia obligada para su análisis.

⁴⁹ En el estudio de los sistemas burocráticos se pueden distinguir dos tipos de enfoque: Un primer enfoque lo constituye una corriente de la literatura que se centra en el análisis de la relación de agencia entre el principal político y la agencia burocrática, a partir del método tradicional de Niskanen (1971) o de los más recientes de Weingast (1984), McCubbins, Noll y Weingast (1989), Dixit (1996) y Cox y McCubbins (1999). Entre los trabajos que deben ser incorporados al segundo enfoque, el cual estudia el sistema burocrático en sí mismo, no centrándose en la relación de agencia, destaca el realizado por Moe (1997), quien intenta avanzar hacia la construcción de una auténtica teoría de la administración pública al formular una visión sistémica de la *política de la elección estructural* que analiza cómo trabaja el sistema y quién hace qué dentro de él.

⁵⁰ Una aportación interesante fue la realizada por Dixit (1998), al definir la interacción entre actores políticos en términos de una relación de agencia común con múltiples principales, incorporando así al análisis una literatura que tiene como jalones notables los trabajos de Wilson (1968), Ross (1973), Harris y Raviv (1978), Holmström (1979), Shavell (1979), Grossman y Hart (1983) y Wilson (1989).

Los rasgos característicos de la interacción que hemos descrito gobierno/burocracia originan *costes de agencia*, asociados a los mecanismos de selección de empleados públicos, la supervisión, los incentivos al esfuerzo y el incumplimiento de tareas. Parece razonable, pues, que con el diseño de mecanismos de supervisión de las estrategias de los agentes⁵¹, el uso de incentivos al esfuerzo⁵², la competencia entre agentes adecuadamente diseñada⁵³ y la regulación del número de principales⁵⁴, los costes de agencia ligados a la ejecución de las políticas puedan reducirse sustancialmente.

En definitiva, a pesar de que en la práctica, los sistemas de información son costosos de crear y que, en muchas ocasiones, encontramos serias dificultades para medir el resultado, es indudable que una mezcla apropiada de controles, descentralización e incentivos puede mejorar la eficiencia de los mecanismos de delegación⁵⁵.

Finalmente, indicar que el papel de los ciudadanos es muy importante en

⁵¹ Algunos trabajos importantes dentro de este tema son Macho Stadler y Pérez Castrillo (1991) y Osborne y Gaebler (1992).

⁵² Milgrom, P. y J. Roberts (1992), Op. Cit.

⁵³ Algunas referencias sobre este tema son Shleifer (1985), Oxley (1993) y Laffont y Tirole (1993).

⁵⁴ Véanse los trabajos de Spiller y Urbiztondo (1994), Tirole (1994) y Mortimort (1996).

⁵⁵ Duncan, C. (1992): "Remuneration and motivation", en C. Duncan (ed.), *The evolution of public management. Concepts and techniques for the 1990s*, Londres, Macmillan, págs. 205-38.

el intercambio político, ya que eligen a los políticos y apoyan o se oponen a sus políticas teniendo en cuenta si éstas les benefician o no. Además, en este proceso de intercambio participa toda la comunidad. Esta característica del mercado político entraña una consecuencia importante: ni se excluye al votante sin interés en el asunto, ni se le permite participar en la decisión de forma ponderada a dicho interés. Por consiguiente, la mayoría de los decisores carece de incentivos adecuados para gastar recursos en informarse, y tampoco está en condiciones de obtener esa información como subproducto de sus actos de consumo⁵⁶.

Por otra parte, el estímulo de los electores para estar bien informados es muy reducido porque la información en el mundo moderno no es gratuita, sino costosa. En cierto sentido, votar no es racional para un individuo salvo cuando los costes de hacerlo -ligados fundamentalmente a la información- sean inferiores a los beneficios esperados. Además, la escasa trascendencia de la participación de un votante cualquiera dentro de un gran electorado, origina que "la probabilidad de que su voto determine qué partido gobernará sea tan pequeña, que incluso un pequeño coste de procurarse la información sobrepase su rendimiento"⁵⁷, de ahí que no existan incentivos para lograr una buena información. Todo ello, degenera en que la expresión de las preferencias

⁵⁶ Becker, Gary S. (1958): "Competition and Democracy", *Journal of Law and Economics*, 1.

⁵⁷ Downs, A.: *Teoría Económica de la Democracia*, versión castellana de L.A. Martín Merino, Madrid, Ed. Aguilar, 1973.

mediante el voto resulte imprecisa y, en realidad, conlleva que los gestores de la política no dispongan de toda la información necesaria sobre los deseos de los votantes, y no sepan con certeza cómo han de actuar.

La información que se proporcione durante el proceso político de decisión puede influir en el comportamiento de los órganos decisorios, ya que éste varía a medida que las preferencias y las restricciones existentes para satisfacerlas se van percibiendo con mayor claridad. Si se dota a los órganos de decisión públicos de una mejor y más amplia información sobre las preferencias de la población, la formulación de la política logra hacer más eficaz el proceso democrático, consiguiendo que se satisfagan las preferencias individuales de forma más completa. Por el contrario, la carencia de información puede incidir en el comportamiento de los agentes decisorios públicos hasta tal punto que, frecuentemente, el sistema político puede evolucionar en una dirección completamente distinta de la prevista.

La información suministrada al proceso político de decisión llevará a una mejor satisfacción de las preferencias de todos los ciudadanos, únicamente si se han establecido las reglas e instituciones adecuadas para impedir que el comportamiento egoísta de los participantes en el proceso no acabe dañándoles mutuamente. Si estas reglas e instituciones, que determinan el marco en el que pueden actuar los órganos decisorios, resultasen inadecuadas, la información de la que se disponga puede provocar que algunos participantes se beneficien a

costa de los demás.

En el proceso político contemporáneo, los órganos decisores públicos⁵⁸, y en particular el gobierno, ignoran qué quieren los ciudadanos que hagan y, en consecuencia, están demandando continuamente información sobre la idoneidad de sus propuestas, ya que, en un sistema democrático, las decisiones políticas están completamente supeditadas a las preferencias de los electores. Si existiese suficiente competencia política, el gobierno se vería forzado a tomar en consideración las preferencias de los votantes, y de este modo, siempre que la comunicación entre los electores y los gobernantes sea imperfecta, el gobierno democrático se convertirá en un gobierno representativo.

La existencia de representación es necesaria, además, para evitar los costes asociados a cualquiera de los procedimientos directos de decisión, es decir, los que conllevaría el tener que reunir a los ciudadanos para decidir todas las cuestiones. Ello entraña un problema de agencia, que se resuelve con la formalización de un contrato implícito de servicio de representación entre los políticos y los ciudadanos. Sin embargo, a pesar de que la necesidad de representación es ineludible, no debemos olvidarnos de que las tecnologías

⁵⁸ En los regímenes parlamentarios, la formulación de decisiones legislativas la comparten los gobiernos con los parlamentos; No obstante, desde hace tiempo, asistimos a una progresiva restricción de la capacidad legislativa de los parlamentos y a la ampliación de esta función en los gobiernos. En consecuencia, hemos considerado que es al gobierno a quien corresponde, casi de manera exclusiva, la función de impulso político.

informáticas y de comunicaciones han contribuido a reducir notablemente los costes de la democracia directa.

Los partidos políticos son, en consecuencia, piezas fundamentales del proceso democrático, cuya función puede asimilarse a la de una empresa especializada en la prestación de servicios de representación: tratarán de descubrir los deseos de los ciudadanos ya que, en un sistema democrático, las decisiones políticas están condicionadas por las preferencias de los electores y, en consecuencia, el único programa que garantiza la reelección será aquel que satisfaga plenamente estas preferencias. De este modo, en una democracia representativa, las decisiones políticas son el resultado de las propuestas programáticas de los distintos grupos políticos, quedando restringidos los derechos formales de participación de los ciudadanos a las elecciones parlamentarias⁵⁹.

La falta de información en que basar las decisiones tiene, además, otros importantes efectos en la vida política, ya que cuando el conocimiento es imperfecto, la acción política exige el uso de recursos económicos que hagan frente a los costes de información, quienes los posean pueden tener, en consecuencia, un peso mayor que su peso político.

⁵⁹ Este hecho fue objeto de numerosas críticas por los *teóricos de la democracia participativa*. Véase, por ejemplo, C.B. MacPherson (1991), *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial.

De este modo, los costes de información explican, también, de una parte, la lógica de la aparición de los grupos de interés y, de otra, su relevante papel electoral. En primer lugar, la actuación de los grupos de interés en el proceso político tiene, por tanto, su razón de ser en que los ciudadanos han de incurrir en costes de información para conocer las consecuencias de las distintas normas sobre su bienestar personal⁶⁰. Los grupos de interés se configuran en función de la adquisición de la información al más bajo coste posible y la obtención del mayor rendimiento de una información dada.

Por otra parte, los grupos de interés desempeñan un papel importante para los políticos en el proceso electoral: la negociación con los grupos de interés constituye un camino para conseguir con un coste dado el mayor número de votos, ya que las demandas de estos grupos condicionan capas importantes del electorado. En definitiva, la formación de los diferentes tipos de grupos de interés que operan en el proceso político permite alcanzar economías de escala, tanto en el procesamiento de la información, como en las actividades de presión política, ya que, al proporcionar un interlocutor único, reducen los costes asociados a todo proceso de negociación.

De acuerdo con Frey⁶¹, la participación de los grupos de interés en el

⁶⁰ Downs, A. Op. Cit.

⁶¹ Frey, B.S. (1987): *Para una política económica democrática*, Madrid, Alianza Editorial, págs. 150-151.

proceso político puede justificarse atendiendo a los factores siguientes: en primer lugar, porque los gobiernos dependen de la información suministrada por los grupos de interés, quienes, por lo general, están muy al tanto de las realidades y los hechos acontecidos en su área de influencia; y en segundo lugar, debido a que estos grupos pueden utilizar su poder para influir sobre los votantes, modificando, de este modo, la popularidad de los gobiernos. Por lo tanto, para que un grupo de interés pueda ofrecer una información interesante al órgano decisor, deberá participar activamente en el proceso político, convirtiéndose en una parte endógena del mismo.

Sin embargo, son los partidos políticos la forma de organización de la acción colectiva más institucionalizada en los sistemas políticos de las democracias desarrolladas. En este sentido, en el intento de construir una teoría de la democracia representativa, Downs⁶² llegó a lo que podría considerarse su hipótesis fundamental: los partidos políticos en una democracia formulan sus propuestas como un medio para ganar votos y sirven a grupos de interés para obtener esos votos que les sostengan en el poder⁶³. En consecuencia, a pesar del amplio espectro partidista que ofrecen los parlamentos de las democracias representativas, los partidos tienden cada vez más a decir las mismas cosas a su electorado, las diferencias entre sus posiciones en relación con los temas

⁶² Downs, A. Op. Cit.

⁶³ Para un análisis de las condiciones bajo las que los partidos políticos compiten por el apoyo de los grupos de interés, véase Grossman y Helpman (1999).

programáticos más importantes se reducen, y las alternativas que se propugnan son ilusorias o se fragmentan en miles de medidas contradictorias para el público en general⁶⁴. La presentación de proyectos políticos de carácter más o menos general define, pues, una de las características más importantes de los partidos políticos, representa un factor fundamental de diferenciación con los otros modelos de organización de la acción colectiva y constituye, además, un requisito imprescindible si admitimos que los partidos son asociaciones organizadas que persiguen objetivos generales.

No cabe duda, por tanto, de que las fuerzas políticas se aproximan a un proceso de convergencia en los programas en el que todas las distinciones se diluyen, sin embargo, otras formas de identidad colectiva -por ejemplo, los grupos de interés-, no están limitadas por las reglas del juego político. En consecuencia, les es posible proponer programas cuyo realismo no ha de ser verificado de manera inmediata, posibilitando la elección de alternativas diferenciadas y recobrando el interés por la participación en la vida política.

Se confirma, así, una de las peculiaridades fundamentales de los grupos de interés que los hará diferenciarse de otras organizaciones, a saber, su desinterés por acceder al gobierno y ocupar posiciones de autoridad política y,

⁶⁴ La teoría según la cual las políticas de los partidos convergen hacia el centro, de tal manera que llegan a ser casi indistinguibles, se basa en el teorema del votante mediano, en cuyas preferencias centrarían los políticos su oferta. Véase H. Hotelling (1929), "Stability in Competition", *Economic Journal*, 39, págs. 41-57.

que además, los convertirá en garantes de que las instituciones persigan los objetivos de los ciudadanos y no se produzca una escisión entre los intereses institucionales y los de los ciudadanos, función que difícilmente podrían cumplir los partidos políticos.

A modo de conclusión, podría decirse que los grupos de interés que solicitan la adopción de determinadas decisiones políticas se convierten en los principales actores de la escena política⁶⁵, fundamentalmente, por dos razones: en primer lugar, porque su participación en el proceso político permite alcanzar economías de escala, tanto en el procesamiento de la información como en las actividades de presión política; y por otra parte, debido a que los partidos políticos, en su esfuerzo por representar a múltiples intereses para lograr conquistar el mayor número posible de votantes así como para apoyar a tantos grupos de interés como les sea posible, tienden a perder la identidad programática que les faculta para proponer alternativas realistas, en consecuencia, los electores se verán imposibilitados para elegir porque carecen de formas de identidad diferenciadas y, la participación en la vida política va perdiendo sentido.

⁶⁵ No obstante, las relaciones entre los grupos de interés y el poder político no se desarrollan por igual en todos los países, puesto que la participación de los grupos en la elaboración de las decisiones políticas sigue considerándose todavía en algunos países como un obstáculo para la consecución del *interés general*.

3.3. LOS PROBLEMAS DE LA ACCIÓN COLECTIVA

Sin negar en ningún momento el decisivo papel que en todo sistema democrático le corresponde a la expresión de las preferencias de los ciudadanos a través del voto, y sin olvidar tampoco que en nuestras sociedades contemporáneas la participación ciudadana en el proceso político es un hábito poco extendido, parece, sin embargo, fundamental recordar que la acción política de los individuos no se agota en el ámbito electoral. A juzgar por lo analizado anteriormente, la actividad política en las sociedades avanzadas discurre más condicionada por las actuaciones de grupos de individuos, que por la incidencia de los comportamientos individuales considerados de forma aislada. En consecuencia, los grupos de interés se convierten en los principales protagonistas de la escena política y, condicionan con su presencia el proceso de decisión política en las sociedades democráticas: "Los grupos de intereses pueden llegar a tener una influencia considerable en el proceso político vigente"⁶⁶.

Sin embargo, no todos los intereses pueden organizarse con la misma facilidad: "Mientras que algunas demandas pueden llegar a ser representadas eficazmente por grupos estrechamente estructurados, los intereses de otros grupos de población son difíciles, o hasta imposibles, de organizar; consecuentemente, la influencia política de los diversos segmentos de la

⁶⁶ Frey, B.S. (1987), Op. Cit., pág. 145.

población varía considerablemente"⁶⁷.

De acuerdo con Olson, los grupos grandes, formados por individuos que se comportan racionalmente, es decir, con la intención de maximizar sus propios beneficios, poseen menos incentivos que los grupos más pequeños para obtener tales beneficios. De ahí que en ciertas condiciones, estos últimos resulten más eficaces para obtener fines concretos que los grandes colectivos.

Además, los individuos cuyos intereses estén ya representados por algún grupo tratarán de impedir que los demás tengan acceso a la representación, mecanismo de exclusión al que podríamos denominar *control de entrada*, por su analogía con la situación más característica en los mercados de competencia monopolística: "Cuando aparecen nuevos portadores de intereses en el escenario de la representación, los sujetos que ya estén establecidos en él proponen una serie de acciones o unos niveles de negociación u otros requisitos que no pueden ser alcanzados por los nuevos sujetos, lo que se traducirá finalmente en su exclusión"⁶⁸.

Las implicaciones de estos postulados son evidentes, cualquier conflicto entre los grupos de interés más poderosos se resolverá, frecuentemente, a

⁶⁷ Frey, B.S. (1987), Op. Cit., pág. 146.

⁶⁸ Pizzorno, A. et al. (1978): "Le due logiche dell'azione di classe", *Lotte operaie e sindacato: il ciclo 1968-72 in Italia*, Bologna, Il Mulino, pág. 32.

expensas de las categorías sociales peor organizadas y, en consecuencia, política y económicamente más vulnerables: "La sociedad no lograría una asignación de recursos eficaz según Pareto debido a que algunos grupos, en virtud de su falta de organización, serían incapaces de oponerse a los cambios perjudiciales para ellos, o de elaborar negociaciones con otros que resulten mutuamente ventajosas"⁶⁹. En otras palabras, "no habrá países que logren una organización simétrica de todos los grupos con un interés en común, y que, por lo tanto, logren resultados óptimos a través de una negociación global"⁷⁰.

En un sistema político caracterizado por una participación desigual, los grupos de interés pueden servir a sus miembros esforzándose por mejorar el bienestar colectivo u obteniendo una mayor participación en los beneficios asimilados al nivel de bienestar preexistente. Según Olson, "las organizaciones para la acción colectiva dentro de la sociedad que consideramos están preponderantemente orientadas a la lucha por la distribución de la renta y la riqueza, y no hacia el aumento de la producción en su conjunto"⁷¹. Facilitando, así, la adopción de decisiones políticas perjudiciales para la mayoría, incluso si sus consecuencias conllevan una pérdida neta, por resultar más elevados los perjuicios que ocasionan a la sociedad en relación con los beneficios obtenidos

⁶⁹ Olson, M. (1986), Op. Cit., pág. 58.

⁷⁰ Olson, M. (1986), Op. Cit., pág. 58.

⁷¹ Olson, M. (1986), Op. Cit., pág. 66.

por el grupo⁷².

De este modo, el interés por mejorar las posiciones futuras de un grupo respecto al pasado sin alterar las posiciones relativas, se nos presenta, únicamente, como un interés adicional en relación con el interés permanente que tendrá cada grupo en mejorar su propia posición en relación con la de los otros. En consecuencia, aquellas sociedades que no estén simétricamente organizadas reducirán los incentivos para producir y, los aumentarán para luchar por una mayor participación en el producto social, rebajando considerablemente su grado de eficacia y dinamismo⁷³.

La acción colectiva, concebida como acción organizada, muestra una conexión de interdependencia con la acción política institucionalizada, y las variaciones en ésta repercuten, positiva o negativamente, sobre sus posibilidades de éxito. De ahí que, si la situación institucional permite que, para el mismo nivel de beneficio, el uso productivo de los recursos de un grupo acarree un coste mayor que la acción de búsqueda de rentas, éste puede encontrar beneficioso dedicar sus recursos escasos a la búsqueda de rentas como estrategia de maximización. Esta tendencia ha sido analizada por un número importante de estudiosos, cuyas contribuciones podrían agruparse en lo que denominaríamos

⁷² Un análisis más exhaustivo de este tema puede encontrarse en Dougan y Snyder (1996), Lagerlof (1997), Chiu (1998) y Sun y Ng (1999).

⁷³ Olson, M. (1986), *Op. Cit.*, Págs. 69 y 70.

bibliografía especializada en *Rent-Seeking*⁷⁴.

Además, "cuando se tiene en cuenta que los grupos de intereses especiales también favorecen una mayor lentitud en la adopción de nuevas tecnologías, la reducción en las tasas de crecimiento puede ser considerable"⁷⁵. A pesar de ello, nos atrevemos a considerar que cualquier condena que recaiga sobre los grupos de interés, como responsables de la lentitud con que la sociedad procede a la adopción de nuevas tecnologías y, en consecuencia, de su reducida tasa de crecimiento económico⁷⁶, podría resultar, cuando menos, apresurada.

De acuerdo con lo manifestado por Dennis Mueller⁷⁷, cuando los temas relacionados con la distribución desplazan al interés general y cobran una extraordinaria importancia dentro de la vida política, se puede incrementar la probabilidad de que el sistema político repudie sus opciones prioritarias y, en

⁷⁴ La Rent Seeking constituye un objetivo político, aunque con claras implicaciones económicas: la captura, es decir, la ocupación y control de los propios organismos e instituciones políticas encargados de generar la legislación. Gordon Tullock y Anne Krueger son los pioneros de esta bibliografía. Véase la recopilación de los artículos más pertinentes que sobre este tema han realizado Robert D. Tollison y Roger D. Congleton, *The Economic Analysis of Rent Seeking*, Hants, Edward Elgar Publishing Limited, 1995.

⁷⁵ Olson, M. (1986), Op. Cit., págs. 93-94.

⁷⁶ Olson, M. (1986), Op. Cit., pág. 94.

⁷⁷ Mueller, Dennis C. (1983): *The Political Economy of Growth*, New Haven, Yale University Press.

consecuencia, la vida política tienda a estar más fragmentada, llegando, incluso, a convertir en ingobernable una sociedad. De ahí que, aunque históricamente prevaleciese una visión armoniosa del proceso político caracterizado por el predominio de los grupos de interés, se dejase sentir, como consecuencia de lo comentado anteriormente, una actitud mucho más escéptica hacia tal proceso.

El enfoque habitual⁷⁸, que los científicos de la política utilizan para explicar como la búsqueda de intereses puede tener consecuencias muy relevantes para la gobernabilidad de los sistemas políticos, podría resumirse de la siguiente forma: la búsqueda de intereses o la perpetuación de los ya adquiridos, motivo dominante en la acción política, produce una *sobrecarga*, es decir, un exceso de demandas al poder político que desborda su capacidad para satisfacerlas. A medida que los sistemas políticos van perdiendo eficacia como consecuencia de su incapacidad para dar respuesta a todas las demandas sociales, los intereses insatisfechos se ven obligados a hacer sentir su presencia y a comportarse de manera cada vez menos convencional para conseguirlo, lo que aumenta la ingobernabilidad.

Estamos, por tanto, ante un nuevo problema derivado del funcionamiento del proceso político de decisión basado en la interacción no controlada de los grupos de interés: su propensión a reproducir, e incluso a exacerbar, tendencias anárquicas, más concretamente, el temor a que el poder negociador y la

⁷⁸ Lo que ha dado en llamarse la "escuela de la sobrecarga" (*overload school*).

influencia política de los grupos socavarán las bases de los gobiernos responsables y bloquearán todos los intentos de planificación política a largo plazo⁷⁹. En otras palabras, el proceso político de decisión tiende a perder autonomía, ya que la capacidad de los órganos de decisión para elegir entre políticas alternativas ha disminuido.

Sin embargo, probablemente, en las sociedades democráticas no exista tanta inestabilidad como suponen algunos estudiosos⁸⁰, en parte, porque las reglas de procedimiento de los propios órganos democráticos tienden a impedirlo otorgando ventajas al *status quo*. Y además, teniendo en cuenta que la decisión política adoptada puede perjudicar frontalmente a alguno de los colectivos afectados, los participantes insisten en establecer cláusulas de salvaguardia que les protejan de las decisiones arbitrarias.

A modo de conclusión, podría decirse que este planteamiento, cuestiona las virtudes del sistema relativamente pluralista sobre el que se sustenta el orden político de la democracia liberal, y permite alcanzar ciertas conclusiones respecto al comportamiento de la sociedad en su conjunto: a medida que se eleva el número de grupos que persiguen intereses específicos mediante la obtención de

⁷⁹ Offe, C. y Wiesenhal, H. (1979): "The Two Logics of Collective Action - Theoretical Notes on Social Class and the Political Form of Interest Representation", *Political Power and Social Theory*, 1.

⁸⁰ Arrow, K. (1963): *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press.

ventajas en la elección política, se introduce un elemento de distorsión en la eficiencia de dicha elección, ya que ésta podría situarse por encima o por debajo de lo que sería el interés general de la sociedad⁸¹. Esta fuente de perturbación en la vida democrática conlleva, en última instancia, que el proceso político de decisión se vea progresivamente entorpecido por las negociaciones, y las regulaciones del gobierno se hagan cada vez más complejas.

Dado que los grupos de interés utilizan toda su capacidad de presión tratando de condicionar el proceso político de decisión, y teniendo en cuenta que la mayoría de los gobiernos se muestran muy sensibles ante sus reivindicaciones, parece evidente que se incremente el grado de negociación y la complejidad de las normas, algo que, en definitiva, afecta a la importancia relativa de las instituciones. Cuanto más complejas sean las normas, mayor será el número de especialistas necesario para hacerles frente y, en la medida en que éstos vayan ganando importancia cabe, incluso, la posibilidad de que sean los propios gobernantes los interesados en mantener procesos de decisión complejos que les ayuden a conseguir su reelección⁸².

⁸¹ La mala reputación y el cúmulo de prejuicios que se ciernen sobre los grupos de interés responden a esta consideración. Su mala reputación es especialmente aguda en nuestro país, donde se considera la actividad de los grupos de interés como una práctica cercana al tráfico de influencias, mientras que en países como Estados Unidos se percibe como un instrumento más de participación de la sociedad civil en la vida pública.

⁸² Fiorina, M. y Noll, R. (1978): "Voters, Legislators and Bureaucracy-Institutional Design in the Public Sector", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 68, págs. 256-260.

La forma en que se articula el proceso político de decisión en las sociedades avanzadas nos conduce, por tanto, al siguiente dilema: si bien los grupos de interés disponen del poder de interferir el funcionamiento de la vida política de una manera muy disfuncional, lo que justificaría la necesidad de *dejarlos al margen*, también es cierto que, al mismo tiempo, tales organizaciones representativas son absolutamente indispensables para la vida política, porque tienen un monopolio informativo de gran importancia y, lo que es más, un control sustancial sobre sus respectivas clientelas. A pesar de que su relevante papel es tan significativo como su potencial de obstrucción, también es cierto que la actividad de los grupos organizados, concebida como una vía de participación de la sociedad civil en las decisiones del poder político, ofrece a los ciudadanos la posibilidad de que, cuando lo precisen, dialoguen a un mismo nivel con los órganos decisores, a la vez que les faculta para suministrar toda la información que consideren en relación con la decisión que se haya de tomar. En consecuencia, consideramos que los grupos de interés han de convertirse en componentes integrantes de los mecanismos de elaboración de la política.

Finalmente, indicar que, dada la trascendencia de lo que podríamos llamar *las contradicciones de la acción colectiva*⁸³, las cuestiones más importantes a

⁸³ Un análisis más exhaustivo de este tema puede encontrarse en la obra de Olson, *Auge y decadencia de las naciones*, a la que con tanta insistencia nos hemos referido a lo largo del presente trabajo. Olson, se propuso concienciar a toda la sociedad de lo perjudicial que puede resultar la existencia de grupos de interés, invitándonos a defender un proceso político de decisión que evite toda legislación que les pueda resultar favorable.

las que atenderemos en el presente trabajo son las siguientes: en primer lugar, sabemos que la acción colectiva parece, al menos inicialmente, más eficaz que la individual para alcanzar ciertos fines, pero ¿en qué momento y bajo qué circunstancias esa acción colectiva se hace perniciosa y empieza a producir esclerosis?.

Por otra parte, si bien se considera a los grupos de interés como la fuente principal del declive de la autonomía del sistema de representación política, habría que preguntarse si, realmente, ¿se están haciendo más ingobernables las organizaciones políticas por el hecho de que todos, en última instancia, se estén organizando y, en consecuencia, el volumen de información y el carácter más especializado de las reivindicaciones, en suma, el gran aumento de las demandas por parte de los grupos de interés, amenazan con sobrecargar el proceso de adopción de decisiones políticas?, o, si por el contrario ¿no será que la ingobernabilidad está más relacionada con la forma que adopte el proceso de mediación entre los intereses que con su densidad?.

3.4. UNA MODELIZACIÓN DEL PROCESO POLÍTICO DE DECISIÓN

3.4.1. Introducción

A lo largo del presente trabajo, se ha puesto de manifiesto que la característica definitoria de los grupos de interés, al menos en las sociedades democráticas más avanzadas, es que articulan las reivindicaciones y demandas específicas de la sociedad y las transmiten al proceso político. A los partidos políticos, les corresponde integrar esas demandas en un programa general y conseguir apoyo para ellas, mientras que el gobierno y los burócratas las traducen en decisiones políticas y las ponen en práctica. Esta división del trabajo tiene un carácter estable y cumple, además, funciones estabilizadoras para el sistema político.

Del mismo modo, se ha observado como en la mayor parte de los casos las organizaciones tratan de favorecer los intereses de sus miembros, de ahí que, utilicemos la palabra "grupo", como en la mayoría de los trabajos que incorporan cuestiones relativas a su comportamiento, para referirnos a organizaciones que tengan intereses comunes. Consideraremos, asimismo, que quienes pertenezcan a una organización con un interés común, obviamente, podrán tener también intereses netamente individuales, diferentes a los de otros miembros.

En consecuencia, la división de las sociedades modernas en clases sociales

opuestas con intereses irreconciliables se presenta como algo imposible, debido a que los individuos tienen intereses diversos y pertenecen simultáneamente a diversos grupos de interés que no siempre persiguen los mismos fines. La pertenencia de los individuos a varios grupos conlleva que éstos se den cuenta fácilmente de la necesidad de adoptar una actitud conciliadora de los distintos intereses en ellos representados.

Sin embargo, "cuando los partidos controlan a los grupos de interés limitan la capacidad de esos grupos para formular demandas pragmáticas específicas, (...), comunican un contenido político ideológico a la actividad de los grupos de interés"⁸⁴. Paradójicamente, la creciente tendencia a la representación organizada mediante grupos de intereses específicos, que rechazan la agregación política de sus demandas y exigen formas no delegadas de democracia, y el desarrollo de nuevas formas de participación política vinculadas a estos grupos organizados, plantea un nuevo reto que quiebra la capacidad de los partidos para continuar desempeñando su histórico papel de representación política.

De ahí, la necesidad de elaborar un modelo sobre el proceso político de decisión que recoja, únicamente, las transacciones entre el gobierno y los grupos de interés organizados, evitando, de este modo, la deformación en la expresión de las necesidades reales de la sociedad. Al igual que Kindleberger, partimos de la consideración de que "lo que se necesita es una teoría general del

⁸⁴ Almond, G.A. (1958), Op. Cit., pág. 276.

comportamiento de grandes grupos, tales como las naciones mismas, que permita el análisis de las relaciones de los subgrupos que las componen⁸⁵", y a ello dedicaremos nuestro esfuerzo. Por último, indicar que éste modelo no debe interpretarse, en ningún caso, como una alternativa global a los modelos de representación parlamentaria, sino, más bien, como un complemento: "no se trata..., de convertir a las corporaciones o asociaciones en nuevos sujetos parlamentarios pero sí de articular su presencia y parecer en las cuestiones por las que se ven concernidos sin que ello suponga un desplazamiento en la toma de decisiones ni en su responsabilidad"⁸⁶.

3.4.2. El modelo

Los grupos de interés pueden hacer sentir sus demandas de muy diferentes formas a lo largo del proceso político: pueden influir en las decisiones políticas ofreciendo o retirando su apoyo a las medidas adoptadas por los gobiernos, o bien, soportando la carga financiera que conlleva la propaganda necesaria para que determinados representantes resulten elegidos. Aunque, por lo general, el modo más eficaz con que cuentan para influir en los resultados políticos es la

⁸⁵ Kindleberger, Ch. (1951): "Group Behavior and International Trade", *The Journal of Political Economy*, LIX, nº 1, pág. 30.

⁸⁶ Terrón, J. (1995): "Opinión Pública y Negociación en el Procedimiento Legislativo", *Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, Tecnos.

colaboración con los órganos decisores que preparan las medidas pertinentes⁸⁷. Estos órganos suelen dar una buena acogida a este tipo de colaboración, ya que les facilita su tarea.

Pese a que en los últimos años, ha aumentado el número de trabajos⁸⁸ que usa modelos empíricos con la finalidad de evaluar los resultados de la colaboración de los grupos con los órganos de decisión, lamentablemente, disponemos de escasa información acerca de las previsibles ganancias que ello pueda aportar al buen funcionamiento de los sistemas políticos.

Cada grupo i formulará su propuesta de apoyo o colaboración, ante un vector de decisión política g , de manera que maximice su función objetivo:

$$V_i = W_i - E_i \quad (3.1)$$

donde W_i representa el bienestar conjunto de los miembros del grupo y E_i el esfuerzo que para cada grupo conlleva su propuesta de apoyo o colaboración ante la iniciativa del gobierno, $i = 1, 2, \dots, N$. El apoyo político que un grupo de interés presta a un determinado vector de decisión no debe entenderse,

⁸⁷ Becker (1983), trató de formalizar de manera rigurosa como la competencia por la influencia política entre los grupos de interés podía resultar especialmente despilfarradora, ya que el aumento de la presión por parte de un grupo tiende a fomentar una presión compensadora por parte de los restantes grupos; véanse las curvas de reacción positivamente inclinadas en su "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", en *Quarterly Journal of Economics*, 98, págs. 371-400.

⁸⁸ Los más importantes se encuentran en la recopilación efectuada por Potters y Sloof (1996).

necesariamente, como una forma de financiación para los partidos gobernantes. Sin embargo, este apoyo resulta igualmente costoso para los grupos, pues han de incurrir en costes de información para valorar las consecuencias sobre su bienestar de las distintas decisiones que se puedan adoptar. Asimismo, resulta evidente que algunas decisiones políticas pueden no gozar de la simpatía de los grupos, en cuyo caso, su propuesta de apoyo sería inexistente.

Formalmente, el bienestar conjunto de los miembros del grupo podría determinarse de la manera siguiente:

$$W_i(g) = Y_i(g) + \alpha_i[(g-g^*)S(g)] \quad (3.2)$$

donde $Y_i(g)$ representa la renta que los miembros del grupo obtienen por su participación en el proceso productivo, α_i la fracción de la población que, formando parte de dicho grupo, asume el esfuerzo que conlleva la colaboración con los órganos de decisión política, y $[(g-g^*)S(g)]$ el excedente total del consumidor⁸⁹ que se obtiene a partir de las desviaciones existentes entre el vector de decisión considerado atribuyendo al gobierno una conducta maximizadora g , y el que deberíamos considerar bajo el supuesto de que los gobiernos actuaran de manera altruista en el intento de dar respuesta a las

⁸⁹ El excedente del consumidor es un concepto extraordinariamente útil para tomar muchas decisiones políticas, en particular cuando éstas conllevan la provisión de bienes públicos. Por lo general, el excedente del consumidor de que gozan los ciudadanos toma inicialmente valores muy elevados puesto que se le concede una gran importancia a los bienes públicos cuando la cantidad que se proporciona de dichos bienes es realmente escasa. Sin embargo, a medida que va aumentando la cantidad disponible, el valor que se les concede aumenta a una tasa decreciente, por lo que disminuye, de hecho, el excedente del consumidor.

demandas de la sociedad g^* . Llamaremos G al conjunto de vectores de decisión política entre los que el gobierno puede elegir.

Tradicionalmente, el análisis de la política se ha preocupado por descubrir "cómo la gente intenta conseguir lo que quiere a través de la actividad política"⁹⁰. La reducción de la política a un proceso instrumental nos permite considerar a las instituciones como medios de agregación de preferencias individuales, debiendo ser evaluadas en función de su capacidad para satisfacer dichos intereses.

Dada la estructura de las recompensas en el mercado político, hay, sin embargo, buenas razones para sospechar que la oferta de políticas pueda resultar en algunos casos inadecuada. De acuerdo con Wolf⁹¹, si los beneficios se concentran en unos pocos y los costes se difunden entre el público, relativamente desorganizado, es posible que se aprueben y se mantengan programas ineficientes.

Cabe plantearse, por tanto, ¿cómo se comportan realmente los ciudadanos

⁹⁰ Wildawsky, A. (1987): "Choosing Preferences by Constructing Institutions: a Cultural Theory of Preference Formation", *American Political Science Review*, 81, pág. 3.

⁹¹ Wolf, Ch. (1993), Op. Cit.

y el gobierno en un sistema democrático?⁹². Los electores valoran la actuación de los políticos y, a su vez, los políticos, conscientes de esta valoración del electorado, procuran adoptar aquellas decisiones que mejor respondan a los deseos de los ciudadanos, para permanecer en el poder.

En los sistemas democráticos, el poder político descansa, en última instancia, en los electores, de ahí que los políticos no puedan desviarse excesivamente de las preferencias de los electores si desean continuar en el poder. Tratarán, pues, de conseguir el apoyo político de los votantes y llevar adelante sus propios intereses cuando ejerzan el poder, intentando lograr, en definitiva, un cierto equilibrio entre los deseos de los electores y los suyos.

En particular, la función de valoración o de apoyo político que el gobierno recibe de la sociedad podría medirse en función del voto (resultados electorales) o en función de la popularidad (encuestas). Por tanto, el gobierno intentará poner en práctica su programa político sin que ello reduzca de forma significativa su popularidad, por el contrario, si ésta se reduce empezará a temer no ser reelegido y hará un esfuerzo para aumentar su valoración por la sociedad.

Este enfoque de la actuación de los políticos difiere del comportamiento

⁹² La respuesta a este interrogante puede encontrarse en los numerosos modelos político-económicos que se han elaborado para explicar la conducta del gobierno. Véanse, por ejemplo, los de Nordhaus (1975), Lindbeck (1976), MacRae (1977), Hibbs (1977) y Frey (1978), entre otros.

esperado del político guardián del bienestar general de la sociedad y, a su vez, conlleva que las decisiones políticas sean el resultado de un proceso cuyo objetivo es la consecución de los resortes del poder⁹³. La posibilidad de que determinados grupos organizados participen en el juego político e interfieran con su presencia en las decisiones políticas adoptadas, puede provocar que éstas no respondan únicamente a las preferencias individuales.

El proceso político de decisión está claramente condicionado por la acción colectiva, es decir, la acción individual puede verse limitada por la pertenencia de los individuos a distintos grupos de interés, de tal forma que la actividad política sea consecuencia directa de la interacción de los diferentes grupos. Por ello, la tradicional función de regulación del gobierno se sustituye por otra de mediación entre lo público y lo privado, cuya frontera se difumina cada vez más dando lugar a múltiples áreas de negociación en las que, para conseguir los objetivos que se propone, el gobierno debe asumir el papel de empresario político.

En este contexto, consideraremos al gobierno como un actor endógeno al sistema político⁹⁴, que no actúa como benévolo sirviente del interés público,

⁹³ Un análisis más exhaustivo de este tema puede encontrarse en la obra de J.M. Buchanan y M.R. Flowers (1980), *The public finance. An introductory textbook*, versión española de J. Ruza Tardío y F. Castro, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1982, págs. 148-150.

⁹⁴ Frey, B.S. (1987), Op. Cit., pág. 11.

sino que, por el contrario, está influido por la presión política que ejercen los grupos organizados. En un primer momento, los politólogos y sociólogos consideraron que los grupos organizados eran, por tanto, los que debían contemplarse para explicar la acción colectiva y, los conflictos entre los múltiples grupos existentes como la única vía para lograr un orden político justo y eficaz.

El gobierno, que en el análisis económico tradicional, era considerado como un agente económico con personalidad y características propias, aquí, por el contrario se considera como un agente, con motivaciones y estrategias que no son distintas de las de cualquier otro agente. El gobierno establece su resistencia a los grupos de interés en función de un criterio maximizador que está determinado por dos influencias contrapuestas: la tendencia a favorecer a los grupos de interés por el apoyo político que éstos le prestan, y la necesidad de mantener el bienestar colectivo para asegurarse la permanencia⁹⁵.

La hipótesis implícita en este planteamiento es que el gobierno se comporta como maximizador de su permanencia en la estructura del poder, y por lo tanto adoptará decisiones que favorezcan a grupos concretos de interés en la medida que esas decisiones le reporten mayores beneficios.

Formalmente, su función objetivo podría expresarse del siguiente modo:

⁹⁵ La teoría de juegos puede ayudarnos a entender el comportamiento del gobierno bajo la influencia de los grupos de interés. Para un análisis más detallado de este tema, véase Sloof (1998).

$$G = \sum_{i \in N} E_i(g) + aW(g) \quad a \geq 0 \quad (3.3)$$

donde $W(g)$ representa el bienestar conjunto de la sociedad y a permite recoger la diferencia entre el valor que el gobierno asigna al apoyo político, y quizá económico, de los grupos que reciben los privilegios, y el asignado al impacto que sobre todos los votantes tendrá la variación que dichos privilegios conllevan sobre el bienestar general.

El gobierno se preocupará por mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos ya que éstos apoyarán la reelección de aquellos gobiernos que contribuyan a ello. El bienestar conjunto de la sociedad podría determinarse de la siguiente forma:

$$W(g) = \sum_{i \in N} Y_i(g) + (g - g^*)S(g) \quad (3.4)$$

Estamos, pues, ante una situación en la que diferentes grupos de interés con capacidad para desequilibrar la balanza en el momento de la elección política, actuando como principales, tratan de inducir a un único agente, el gobierno, a que tome una decisión. El gobierno actúa como un agente para varios grupos de interés y asume, en consecuencia, el coste que conlleva la adopción de una decisión política que resulte ineficiente y perjudique el interés general.

Responde esta situación a la estructura de un problema de agencia,

analizado por Bernheim y Whinston⁹⁶ mediante un modelo de subasta que permite caracterizar el equilibrio en una situación donde los participantes, con información perfecta, anuncian un menú de ofertas y los pagos asociados a las distintas acciones que puede emprender el subastador. A pesar de que en este modelo se limita el análisis a situaciones donde los jugadores proponen un conjunto finito de objetivos, sus resultados se podrían aplicar para la resolución de casos como el que nos atañe, donde el subastador puede escoger ante un conjunto continuo de posibles acciones.

A continuación, procederemos a la caracterización del equilibrio resultante del juego político. En una primera etapa, los grupos de interés formulan sus propuestas de apoyo político, atendiendo a los niveles de esfuerzo que están dispuestos a asumir ante las distintas decisiones que el gobierno pueda adoptar. Considerando todas estas propuestas, el gobierno adopta aquella decisión que mejor responde a sus objetivos y recibe de cada grupo de interés el apoyo político asociado con ella.

De ahí que la decisión política deba ser analizada, a través de un modelo de formación endógena, como un resultado del proceso político de decisión que puede estar determinado, en última instancia, por el equilibrio de fuerzas entre los grupos de interés participantes en dicho proceso. No es, pues, el resultado

⁹⁶ Bernheim, B. Douglas y Whinston, Michael D. (1986): "Menu Auctions, Resource Allocation, and Economic Influence", *Quarterly Journal of Economics*, 101 (1), págs. 1-31.

de la acción desinteresada de un agente sin motivaciones privadas, el gobierno, sino el producto de la colaboración entre las instituciones públicas y los grupos de interés. Depende, por tanto, del sistema institucional y de la estructura interna de los grupos de interés, es decir, del intercambio que tiene lugar entre agentes maximizadores con intereses privados: los grupos como demandantes del gobierno y éste como oferente.

Este tipo de análisis conlleva dos suposiciones fundamentales, una sobre la estructura institucional y otra sobre el comportamiento de los grupos. En primer lugar, se supone la existencia de dos colectivos con intereses complementarios: grupos de interés organizados para articular las demandas de la sociedad y transmitir las al proceso político, y un grupo de políticos interesado en conocer dichas demandas para traducirlas en decisiones políticas. En segundo lugar, se supone que las acciones de ambos grupos se llevan a cabo con el objetivo primordial, aunque no único, de maximizar sus beneficios.

El lema 2 del modelo de Bernheim y Whinston permite caracterizar el equilibrio⁹⁷ de la siguiente forma: un conjunto de propuestas de apoyo político $\{E_i^o(g)\}$ de modo que cada grupo maximice el bienestar conjunto de sus miembros y el gobierno, dado el conjunto de estrategias de los otros grupos; y un vector de decisión política $\{g^o\}$ que maximiza la función objetivo del gobierno tomando

⁹⁷ Bernheim, B. Douglas y Michael D. Whinston (1986), Op. Cit., pág. 10.

las estrategias de apoyo de los grupos como dadas.

DEFINICIÓN 1. $(\{E_i^\circ\}_{i \in N}, g^\circ)$ es un equilibrio de Nash perfecto en subjuegos

de este juego de decisión política si y sólo si:

(a) E_i° es factible $\forall i \in N$;

(b) g° maximiza $\sum_{i \in N} E_i^\circ(g) + aW(g)$ en G ;

(c) g° maximiza $W_j(g) - E_j^\circ(g) + \sum_{i \in N} E_i^\circ(g) + aW(g)$ en G para cada $j \in N$;

(d) para cada $j \in N$ existe un $g^j \in G$ que maximiza $\sum_{i \in N} E_i^\circ(g) + aW(g)$ en G

sujeto a $E_j^\circ(g^j) = 0$.

La condición (a) limita las estrategias de apoyo de los grupos a aquellas que les resulten factibles, es decir, en ningún caso serán aceptables las que conlleven un nivel de esfuerzo por encima del que los miembros de dichos grupos estén dispuestos a asumir. Por su parte, la condición (b) establece que, dadas las estrategias de apoyo propuestas por los grupos, la decisión que el gobierno adopte para cada una de ellas le permitirá maximizar sus objetivos.

De acuerdo con la condición (c), en equilibrio no pueden existir

oportunidades de beneficio no explotadas, es decir, el vector de decisión de equilibrio debe maximizar el bienestar conjunto de un grupo y el gobierno, dadas las estrategias de apoyo de los restantes grupos. Si esto no ocurriese, cualquier grupo podría reformular su estrategia e inducir al gobierno a tomar una decisión acorde con este nuevo planteamiento, apropiándose de buena parte del excedente que derivase de tal decisión. Por último, la condición (d) recoge la posibilidad de que exista un vector de decisión, asociado a la carencia total de apoyo por parte de un grupo, que el gobierno considere tan atractivo como el de equilibrio.

Si suponemos que las estrategias de apoyo político diseñadas por los grupos son diferenciables, al menos alrededor del punto de equilibrio, g^* , que maximiza conjuntamente el bienestar de un grupo y el gobierno dadas las estrategias de apoyo de los restantes grupos, cumple la condición de primer orden:

$$\nabla W_j(g^*) - \nabla E_j^*(g^*) + \sum_{i \in N} \nabla E_i^*(g^*) + a \nabla W(g^*) = 0 \quad (3.5)$$

$$\forall j \in N.$$

Teniendo en cuenta, además, que la maximización de la función objetivo del gobierno satisface la condición de primer orden:

$$\sum_{i \in N} \nabla E_i^*(g^*) + a \nabla W(g^*) = 0 \quad (3.6)$$

Podemos obtener, a partir de las dos ecuaciones anteriores:

$$\nabla E_i^{\circ}(g^{\circ}) = \nabla W_i(g^{\circ}) \quad \forall i \in N \quad (3.7)$$

Esta última ecuación, nos permite establecer que cada grupo de interés diseña su estrategia, de modo, que la variación marginal en su esfuerzo para conseguir un pequeño cambio en la decisión del gobierno coincida con la variación experimentada en su bienestar, resultado de dicha modificación. En consecuencia, todas las estrategias de apoyo político se pueden considerar como localmente verdaderas en torno a g° , es decir, reflejan las verdaderas preferencias de los grupos.

Bernheim y Whinston⁹⁸, demostraron que todo equilibrio sostenido por estrategias verdaderas constituye un refinamiento del conjunto de equilibrios de Nash. Este equilibrio de Nash verdadero tiene, además, una interesante propiedad: el vector de decisión política considerado, induce al gobierno a comportarse como maximizador de una función de bienestar social que recoge diferentes ponderaciones aplicables al bienestar de los distintos individuos que integran la sociedad. En suma, dicho vector satisface:

$$g^{\circ} = \underset{g \in G}{\operatorname{argmax}} [\sum_{j \in N} W_j(g) + aW(g)] \quad (3.8)$$

⁹⁸ Bernheim, B. Douglas y Michael D. Whinston (1986), Op. Cit., págs. 12-13.

Si sumamos en i la ecuación (7) y sustituimos el resultado obtenido en la ecuación (6), llegamos a la conclusión de que:

$$\sum_{i \in N} \nabla W_i(g^*) + a \nabla W(g^*) = 0 \quad (3.9)$$

Esta ecuación sirve para caracterizar la política de equilibrio bajo estrategias de apoyo diferenciables y representa, además, la condición de primer orden necesaria para la maximización de la ecuación anterior que, como sabemos, identificaba el vector de decisión política considerado bajo un equilibrio de Nash verdadero.

Finalmente, veamos cual es la incidencia de un pequeño cambio en la decisión política sobre el bienestar de los grupos, en particular, y de la sociedad, en su conjunto. En primer lugar, podemos calcular la variación en el bienestar de un grupo i , de la forma siguiente:

$$\frac{\partial W_i}{\partial g_j} = Y_i'(g_j) + \alpha_i [(g_j - g_j^*) S'(g_j) + S(g_j)] \quad (3.10)$$

Si los miembros de un grupo representasen una pequeña fracción sobre la población total, recibirían solamente una parte insignificante del excedente total del consumidor que se genera, cuando la decisión política se aleja de la que deberíamos considerar bajo el supuesto de que los gobiernos actuaran de forma desinteresada. En consecuencia, a medida que se produce una reducción en el número de miembros de un grupo en relación con el total de la población, se diluyen sus incentivos para alejar la decisión política de la que resultaría más

conveniente si se atendiese, únicamente, al interés general de la sociedad.

Sumando la ecuación anterior $\forall i \in N$, podemos conocer la incidencia de dicha modificación en la decisión política, sobre el bienestar de todos los individuos que llevan a cabo actividades organizadas o de grupo:

$$\sum_{i \in N} \frac{\partial W_i}{\partial g_j} = \sum_{i \in N} Y_i(g_j) + \alpha_N [(g_j - g_j^*) S'(g_j) + S(g_j)] \quad (3.11)$$

donde $\alpha_N = \sum_{i \in N} \alpha_i$ representa la fracción de la población que canaliza sus demandas a través de los grupos de interés y asume, en consecuencia, el esfuerzo que conlleva una participación más activa en el proceso político de decisión.

Análogamente, podemos estudiar como afecta esta modificación en la decisión política al bienestar general de la sociedad, mediante la ecuación:

$$\frac{\partial W}{\partial g_j} = \sum_{i \in N} Y_i(g_j) + [(g_j - g_j^*) S'(g_j) + S(g_j)] \quad (3.12)$$

que refleja, conjuntamente, la incidencia de dicha modificación en las condiciones productivas y en el excedente total del consumidor.

Sustituyendo (11) y (12) en (9), seremos capaces de identificar la decisión política de equilibrio, que expresaremos en términos de las desviaciones

existentes respecto a la decisión que le correspondería adoptar a un gobierno que, de un modo altruista, pretendiese dar respuesta a las demandas de la sociedad:

$$(g_j^o - g_j^*) = -\frac{1+a}{\alpha_N+a} \frac{\sum_{i \in N} Y_i(g_j)}{S'(g_j)} - \frac{S(g_j)}{S'(g_j)} \quad (3.13)$$

RESULTADO.- Si los grupos de interés diseñan estrategias de apoyo político diferenciables alrededor del punto de equilibrio, el gobierno adopta una decisión política que satisface:

$$(g_j^o - g_j^*) = -\frac{1+a}{\alpha_N+a} \left[\frac{\sum_{i \in N} Y_i(g_j)}{S(g_j)} \frac{1}{e_{SY}} \right] - \frac{S(g_j)}{S'(g_j)} \quad (3.14)$$

donde $e_{SY} = \frac{S'(g_j)}{\sum_{i \in N} Y_i(g_j)} \frac{\sum_{i \in N} Y_i(g_j)}{S(g_j)}$ representa la elasticidad cruzada del excedente del

consumidor respecto a la producción⁹⁹.

Este resultado nos permite establecer las conclusiones que, de forma breve, enumeraremos a continuación:

⁹⁹ Esta elasticidad cruzada refleja la relación de intercambio entre el excedente del consumidor y la renta asociados a dicha decisión. Tomará valores negativos, pues, a medida que la decisión política adoptada se aleja de la que correspondería tomar a un gobierno que actuase desinteresadamente, las condiciones productivas podrían mejorar pero el excedente del consumidor se reduce. En este sentido, Olson consideraba que las organizaciones para la acción colectiva lucharían por la distribución del excedente y no por la mejora de las condiciones productivas de la sociedad.

1ª.- Dado que $S'(g_j) < 0$, cuanto mayor sea la incidencia de una pequeña modificación en la decisión política sobre el excedente del consumidor, mayor será el coste que dicha decisión conlleva para el gobierno, y menor el valor de la desviación que éste está dispuesto a aceptar respecto a la decisión que le correspondería tomar si actuase desinteresadamente¹⁰⁰.

Del mismo modo, alcanzaríamos esta conclusión al considerar que $e_{SY} < 0$, es decir, que cualquier variación que aleje la decisión política a adoptar de aquella que responda, únicamente, a una acción desinteresada del gobierno, conlleva una mejora en las condiciones productivas de la sociedad que va acompañada de una reducción en el excedente del consumidor. En consecuencia, cuanto mayor sea el valor de la elasticidad cruzada del excedente del consumidor respecto a la producción, menor será el valor de la desviación que el gobierno asuma.

2ª.- Además, si tenemos en cuenta que el gobierno se preocupa por mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, ya que, en un sistema democrático, las decisiones políticas están condicionadas por las preferencias de éstos y, en consecuencia, el único programa que garantiza su reelección será aquel que las satisfaga, podemos concluir que: cuanto mayor sea el valor asignado por el gobierno al impacto que sobre el bienestar de todos los votantes

¹⁰⁰ La importancia que, en nuestro modelo, se da a la pérdida de excedente del consumidor para explicar la decisión política adoptada es una reminiscencia de la fijación de precios de Ramsey y de la teoría de la imposición óptima.

tendrá cualquier desviación asociada a una decisión política, que se aleje del comportamiento esperado de un gobierno guardián del bienestar general de la sociedad, menor será el valor de dicha desviación.

3ª.- Por último, debemos considerar que, incluso, en el supuesto de que el gobierno tomase una decisión atendiendo, únicamente, a los apoyos políticos que los grupos le dispensan ($a = 0$), si todos los ciudadanos manifestasen sus preferencias de forma organizada ($\alpha_N = 1$), la competencia política entre los grupos se haría tan intensa, que aproximaría el resultado del proceso político de decisión al que debería obtenerse bajo el supuesto de que el gobierno actúa en defensa, únicamente, del interés general. Esta paradoja obedece a que cuando son muchos los grupos que participan en el proceso de decisión, éstos deben asumir estrategias de apoyo demasiado costosas para disfrutar de los favores del gobierno, ya que gozan, en estas condiciones, de un escaso poder individual¹⁰¹.

Además, la competencia entre los grupos organizados les forzaría a crear, inconscientemente, un entramado de relaciones formales entre ellos, similar al

¹⁰¹ No pueden aceptarse por tanto las visiones simplistas de la captura o absorción de beneficios por el ejercicio de la influencia de los grupos de interés. Véanse, por ejemplo, el artículo de R.A. Posner (1934), "The Economic Theory of Regulation", *Bell Journal of Economics and Managerial Science*, 5, pág. 335, el de G. Stigler (1971), "The Theory of Economic Regulation", *ibidem*, 2, y más recientemente el trabajo de J.R. Boyce (2000), "Interest Group Competition Over Policy Outcomes: Dynamics, Strategic Behavior, and Social Costs", *Public Choice*, 102 (3-4), págs. 313-339, entre otros.

régimen de libre competencia que los actores del mercado perpetúan entre sí, en el caso de la economía neoclásica.

Por el contrario, cuando, únicamente, un grupo reducido de votantes actúa de forma organizada, éste podría capturar, a expensas de las masas no representadas, todo el excedente del consumidor que deriva de su relación política con el gobierno. Para ello, bastaría con compensar¹⁰² a este último por el coste político que asume como consecuencia del trato de favor dispensado. Situación que amplía las posibilidades de confabulación entre los grupos y el gobierno y, que entendemos puede darse temporalmente, pero que el sistema democrático corregirá en algún momento, ya que se incentivaría la formación de nuevos grupos.

De acuerdo con el sociólogo francés, Alain Touraine, la formación de grupos competitivos se produciría en caso de que los intereses de éstos se viesen seriamente amenazados, o si aumentasen considerablemente los costes que este grupo impone al resto de la sociedad, ya que "el conflicto hace surgir al adversario, forma la conciencia de los actores en presencia"¹⁰³.

¹⁰² La posibilidad de compensar determina el comportamiento político en un modelo de grupos de interés en competencia. Véase Gary S. Becker (1985), "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics*, 28, pág. 336.

¹⁰³ Touraine, A. (1973): *Production de la société*, Editions du Seuil, París; traducción italiana en *La produzione della società*, Bolonia, Il Mulino, 1975, pág. 397.

El modelo de competencia entre grupos de interés para conseguir influencia política, desarrollado por Becker¹⁰⁴, permite obtener conclusiones muy parecidas a las anteriores. En los regímenes democráticos, unos pocos grupos de interés no podrían obtener fácilmente subvenciones cuantiosas, ya que es posible demostrar que las grandes subvenciones estimulan la presión compensadora por parte de aquellos que son gravados para financiarlas. Por el contrario, la obtención de subvenciones resultaría más factible en aquellos sistemas, en los que la relación entre unos pocos grupos y el gobierno reduce las posibilidades de una participación eficaz para los restantes grupos.

¿Por qué aceptar sin más que los mercados políticos no son competitivos, o que lo son en menor medida que los económicos?. No existe razón para ello, afirma Wittman (1995), pues el poder democrático se construye, en esencia, sobre la competencia. Competencia que se registra entre los grupos de interés que disputan por influir en las decisiones políticas y que constituye, sin duda, el mecanismo más importante para lograr la eficiencia.

A modo de resumen, podría decirse que si la política es el juego de la producción de lo colectivo, la situación ideal sería aquella en la que todos los individuos, todos los grupos sociales y todas las identidades colectivas estuvieran implicados en su desarrollo. En nuestra opinión, la participación política y la

¹⁰⁴ Becker, G.S. (1985), Op. Cit., pág. 345.

gobernabilidad democrática, están estrechamente vinculadas a los sentimientos de implicación de los ciudadanos en relación con el sistema político.

Finalizaremos esta primera parte de nuestro trabajo, realizando un análisis más minucioso de las conclusiones apuntadas anteriormente, de forma que podamos calibrar las posibilidades que nuestro modelo del proceso político de decisión ofrece para una participación política más activa de los ciudadanos.

3.4.3. Conclusiones

Hemos intentado presentar, de manera rigurosa, un modelo que permita extraer importantes conclusiones acerca de cuáles serán las bases sobre las que construir un orden político en el que se paliaran los efectos perversos de nuestra acción colectiva, tarea insoslayable en sociedades que se definan como democráticas.

En principio, entendemos que cualquier solución concebible a este problema pasaría por reforzar la línea de demarcación entre los intereses privados y el interés general al que debe servir la decisión política adoptada por el gobierno, sin alterar por ello la naturaleza de la representación de los intereses organizados, de manera que permita optimizar el potencial de cooperación existente en el sistema de representación a través de los grupos de interés, y elimine, en cambio, su potencial para estar al servicio de intereses particulares.

Nuestro modelo avala, además, la existencia de muchos grupos organizados que compitan por la realización de sus intereses particulares, tratando de influir en el proceso de toma de decisiones políticas. El sistema político, necesariamente democrático, responde a las demandas formuladas por los diferentes grupos en competencia dentro de la sociedad, de modo que ninguno de ellos pueda dominar, argumento que sirve para demostrar por qué no siempre pueden imponerse un interés particular o un conjunto de intereses¹⁰⁵.

De ahí que, todos nuestros esfuerzos encaminados a la comprensión de la naturaleza del comportamiento político y sus consecuencias en la vida pública, se apoyen en el argumento de que la defensa de nuestros intereses particulares y la capacidad para contrarrestar la influencia de los demás, proporciona una explicación satisfactoria sobre las decisiones políticas que resultan más probables. Esta perspectiva sobre el proceso político ha tenido una buena acogida en el ambiente anglosajón, más concretamente en el estadounidense, donde la pluralidad de los grupos y su competencia se ha convertido en un elemento esencial para el mantenimiento de la democracia.

Atendiendo a esta caracterización, no debería resultar extraño que las decisiones políticas fuesen el resultado de la interacción entre los diferentes grupos de interés que articulan las demandas de la sociedad. Mediante este

¹⁰⁵ Easton, D. (1982): *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Edit. Amorrortu.

complejo sistema de interacciones, la elaboración de la política se fragmenta en una multiplicidad de problemas estratégicos, algo que podría ser entendido como una alternativa al *interés general* como recurso de autoridad en las sociedades democráticas¹⁰⁶.

Esto no supone, en modo alguno, que hayan desaparecido las tradicionales diferencias en términos de nivel de participación o que la participación conlleve necesariamente un mejor funcionamiento de la democracia. Habría que contemplar la posibilidad de que los electores tuviesen distinto peso sobre la actividad política, en función de cual sea el grupo de interés en el que se encuadran, ya que, desgraciadamente, no todos los grupos tienen la misma capacidad para organizarse.

Los grupos pequeños y aquellos grupos grandes que puedan introducir incentivos selectivos, son capaces de organizarse y multiplicar su influencia frente a los demás, inclinando en su favor el resultado del proceso político de decisión. No constituye, pues, una solución a este problema la teoría, en virtud de la cual, la posibilidad que se brinda a todos los individuos para constituir grupos, intensifica la competencia y aproxima el resultado al que cabría esperar bajo el supuesto de que el gobierno actúa en defensa, únicamente, del interés general.

¹⁰⁶ Jordan G. (1993): "The Pluralism of Pluralism: An Anti-theory?", en J. Richardson (ed.), *Pressure Groups*, Oxford, Oxford University Press.

Recientes acontecimientos parecen mostrar que algo puede estar cambiando y que, en alguna medida, los intereses generales de los grupos no organizados -los consumidores y los parados, por ejemplo-, van teniendo una presencia creciente a la hora de decidir el contenido de las decisiones políticas a adoptar.

A pesar de ello, únicamente bajo determinadas condiciones organizativas, una mayor participación política supone mejor capacidad de respuesta de las instituciones a las demandas de los ciudadanos. Dado que los grupos organizados persiguen su propio beneficio, existe el peligro de que quieran imponer sus preferencias a la sociedad. Esta preocupación, que deriva de las contradicciones en que podemos incurrir con nuestra acción colectiva, está en la base de los diferentes intentos de reorganizar las relaciones de los grupos de interés entre sí, y con el gobierno.

La urgencia de introducir cambios institucionales en la estructura de la representación de los intereses y en la orientación de la actividad política, se ha materializado, en la mayor parte de los casos, en proyectos de reforma consistentes en imponer una cierta medida de autolimitación, disciplina y responsabilidad a los grupos de interés, así como en conseguir que la interacción entre los propios intereses organizados, por una parte, y entre ellos con el ejecutivo, por otra, se hiciera más previsible y cooperativa. La cuestión que se plantea, no es tanto la tradicional relación entre los objetivos deseables y los

medios más apropiados para conseguirlos, sino la de la normativa que ha de presidir este ámbito y los proyectos institucionales que puedan proporcionar el contexto más eficaz a la actividad política.

Como en todo lo relativo a las actividades de los grupos de interés, la cultura anglosajona ha marcado la pauta, y no es casualidad que hayan sido los americanos los primeros que hayan llevado a la práctica la regulación de las relaciones existentes entre el poder político y los grupos organizados. Esta iniciativa reguladora se remonta al siglo pasado en los Estados Unidos, ya que en 1876, la Cámara de Representantes adoptó una resolución que obligaba a los grupos de interés a registrarse, obligación que fue impuesta posteriormente en varios estados de la Unión. Sin embargo, hubo que esperar hasta 1946, año en que el Congreso de los Estados Unidos aprobó la *Federal Regulation of Lobbying Act*, para que se reconociesen legalmente estas relaciones.

En líneas generales, con esta ley se pretendía más dar a conocer las actividades de los grupos de interés que restringirlas, ya que se obligaba a quienes tuviesen como finalidad presionar al poder legislativo, a inscribirse en la administración del Congreso y del Senado identificando sus objetivos. Las críticas formuladas en relación con la aplicación inadecuada de esta ley y la superficialidad de la información que se demandaba para registrarse, dieron lugar a la firma, en 1995, de la *Lobbying Disclosure Act*, reforma legislativa que pretende eliminar la ambigüedad de su predecesora.

Indicar, por último, que en la mayor parte de los países del continente europeo no existe ninguna regulación específica de las actividades de los grupos de interés ante el poder político. Sin embargo, la creación de la Unión Europea puede contribuir, a nuestro entender, al desarrollo, reconocimiento y legitimación de dichas actividades.

A continuación, se recogen de forma resumida las cuestiones básicas que son comunes a las propuestas de regulación vigentes actualmente. En primer lugar, los grupos de interés pueden verse obligados a seguir fielmente las preferencias individuales mediante el establecimiento de principios democráticos que orienten la representación, dando a los miembros de un grupo mayores posibilidades para expresar sus preferencias, y evitando, en definitiva, que los representantes de la organización antepongan sus propios intereses. De este modo, la decisión política de equilibrio respondería a las verdaderas preferencias de la población, que los grupos organizados transmitirían a los órganos de decisión públicos.

Por otra parte, los grupos de interés deben facilitar información sobre sus actividades para que éstas sean de conocimiento público, mediante la elaboración de un registro público de actividades, la identificación de sus representantes o la declaración de las ayudas que reciben. Esta obligación de hacer públicas sus actividades, permitirá a los ciudadanos contrarrestar sus demandas y hará más difícil que los gobiernos las respalden cuando estén injustificadas.

En definitiva, podría protegerse al sistema político consiguiendo que haya una competencia clara en el proceso de decisión. La intensificación de la competencia, mediante la creación de *poderes de contrapeso*, resulta especialmente necesaria para la defensa de los intereses de aquellos grupos con una menor capacidad para organizarse y que no estén representados eficazmente por ninguna otra organización.

Cuando la introducción de cambios institucionales para mejorar la eficacia de la acción política resulte insuficiente, al tener que enfrentarse con dificultades políticas insuperables, por ejemplo la falta de consenso y un nivel creciente de conflictividad, podrían utilizarse mecanismos constitucionales que aseguren la coordinación entre el gobierno y los grupos de interés, facilitando la absorción del conflicto. De este modo, el sistema político democrático representativo, que tiene sus principales elementos en las elecciones periódicas, los partidos políticos y el gobierno parlamentario, se vería complementado por un mecanismo político que comprende los grupos de interés más importantes, el corporativismo.

Varios autores han destacado la capacidad del ordenamiento corporativo¹⁰⁷ ante el problema de la ingobernabilidad, ya que permite tomar

¹⁰⁷ A mediados de la década de los setenta, Schmitter plantea que el corporativismo es un concepto relevante para el estudio de la práctica política en las sociedades democráticas, ya que representó uno de los modelos fundamentales para interpretar las relaciones entre los grupos de interés y las instituciones gubernamentales.

El corporativismo podría definirse como un modo de elaboración de la política en el que algunos grupos de interés, formalmente designados, quedan

decisiones que, por haber sido elaboradas directamente por las partes que después se verán afectadas por ellas, estarán dotadas de un alto grado de eficacia¹⁰⁸. Su principal ventaja reside, en el potencial para subsanar las deficiencias funcionales de las instituciones democráticas por medio de la despolitización, es decir, en su capacidad para restringir tanto el ámbito de los que participan como el de las estrategias permitidas para la defensa de los intereses en conflicto.

Pero, habría que preguntarse si ¿el modelo corporativista puede considerarse como una respuesta eficaz a ciertos déficits funcionales propios de los regímenes democráticos en su forma tradicional o, por el contrario, introduce elementos de contradicción que cuestionan el funcionamiento mismo de la democracia, llegando incluso a poner en duda su permanencia?. El modelo de representación de los intereses que encarna el corporativismo entra en conflicto

incorporados al proceso de adopción y ejecución de decisiones, que revisten carácter obligatorio. En el caso más extremo, tal forma de acción política requiere la existencia de acuerdos entre los grupos que, posteriormente, reciben la aprobación del gobierno, lo que les confiere carácter legal y obliga, con ello, a las partes que no han intervenido. Estos acuerdos son ejecutados por los propios grupos, de forma que se reduzca el coste político que tienen que soportar los organismos públicos ante grupos más amplios de la población.

Si bien este modelo está presente en todos o casi todos los países democráticos, su grado de implantación difiere sustancialmente, ya que junto a países definidos por un alto nivel de corporativización (Austria, Suecia o Noruega) existen otros en los cuales el nivel es más bajo (USA, Italia o Francia). Véase P. Schmitter (1974), Op. Cit.

¹⁰⁸ Winkler, J.T. (1976): "Corporatism", *European Journal of Sociology*, 17, págs. 100-136.

con aspectos relevantes de la deontología democrática, como el principio de igualdad, en la medida en que tiene lugar una privatización parcial de la política, ya que más que en un cómputo paritario se basa en el peso desigual de los intereses.

En consecuencia, la viabilidad del sistema corporativista dependerá de cómo consiga afrontar su más importante deficiencia: la imposibilidad de proporcionar un principio que permita legitimar la fusión entre el poder privado y la autoridad política. Además, es necesario tener en cuenta que la constitución de relaciones de clientelismo, entre determinados organismos burocráticos y algunos grupos de interés, puede conducir a la parálisis política.

Si los ciudadanos conocen la existencia de oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que consideren que la participación merece la pena y que defiendan la legitimidad del proceso de decisión. Sin embargo, el éxito real del corporativismo en mantener el orden y la eficacia en la vida política se consigue a cambio de una esclerosis organizativa y, sobre todo, de la indiferencia hacia la norma individualista de participación ciudadana, característica del orden democrático. En consecuencia, las preferencias de los ciudadanos resultan sistemáticamente marginadas en un proceso de decisión injusto, lo que les lleva a perder su confianza en el proceso y a aumentar sus motivaciones para implicarse políticamente en actividades que desbordan las vías institucionales de participación.

El panorama actual de la participación política en los sistemas democráticos revela, junto a la decadencia de las vías de participación tradicionales -baja militancia en partidos políticos y elevada abstención electoral-, una importancia creciente de las organizaciones voluntarias, que podría interpretarse como indicativo de graves deficiencias en el poder integrador de los grupos, a causa de las rígidas obligaciones impuestas por el estatus adquirido. La tendencia hacia la creación de grupos nuevos, así como de movimientos sociales de toda índole, permite paliar los efectos perniciosos de los excesos de densidad corporativa, a la par que corrige el anquilosamiento descrito por Olson¹⁰⁹.

Desde la década de los ochenta, hemos asistido a la irrupción en la escena política de las organizaciones no gubernamentales (ONG), los grupos ecologistas y los movimientos de defensa de los derechos humanos, entre otros. A través de estas organizaciones, se ha conseguido movilizar recursos humanos y monetarios destinados a una acción directa que permita mejorar el funcionamiento de la democracia. Su proliferación ha permitido ampliar las oportunidades de participación de la sociedad, movilizand o a nuevos participantes y ofreciendo a todos los ciudadanos la posibilidad de participar hoy mucho más que en el pasado.

¹⁰⁹ Frohlich, N. et al. (1971): *Political Leadership and Collective Goods*, Princeton, Princeton University Press.

La singularidad de estos nuevos movimientos sociales, respecto a las formas más tradicionales de movilización, se pone de manifiesto si atendemos a las razones a que obedece su participación: no tratan de representar los intereses de un grupo concreto, sino que dedican sus esfuerzos a la consecución de bienes colectivos que no pueden considerarse exclusivos de grupos o individuos concretos, violando, de este modo, la lógica de la acción colectiva de Olson.

Su estilo político está claramente marcado por una estructura organizativa abierta, descentralizada y democrática que, en ocasiones, les lleva a evitar los medios convencionales de participación y los ámbitos institucionales de expresión. Por último, indicar que su naturaleza extrainstitucional les lleva a asumir la protesta como forma de acción y expresión política organizada, haciendo de los medios de comunicación de masas sus aliados naturales, no sólo como canal de expresión sino, también, como medio de movilización de la opinión pública.

En definitiva, podemos observar como el corporativismo, caracterizado por la decadencia de los procesos de deliberación públicos, la segmentación de la política y la injusticia derivada de los acuerdos entre organizaciones privilegiadas, ha dado paso a una mayor preocupación por el interés general. En este sentido, el desarrollo de los nuevos movimientos sociales, ha propiciado la aparición de nuevas formas de hacer política y de articular las demandas, y ha permitido

renovar la exigencia de que los gobiernos cumplan con sus responsabilidades políticas, disminuyendo, en consecuencia, su disponibilidad para plegarse a los imperativos de ciertas minorías. Todas estas cuestiones, atañen al desarrollo político de la sociedad y contribuyen a que los ciudadanos se sientan parte activa de su comunidad.

A modo de conclusión, podría decirse que cuando se intenta teorizar acerca del funcionamiento de la democracia representativa, se plantean, como hemos visto, numerosos problemas. Sin embargo, parece como si la sociedad, adelantándose a la teoría, diseñase, mediante la puesta en marcha de nuevas formas de participación y expresión de las preferencias, que se alejan de las convencionales, su propia estrategia de defensa.

Finalmente, indicar que los resultados que se obtienen, nos permiten evaluar, en última instancia, la validez de nuestro modelo sobre el sistema de representación, en términos de su legitimación o bien atendiendo a su eficacia en la satisfacción de las demandas. Con respecto a la legitimación, puesto que cabe la posibilidad de que todos los individuos, todos los grupos sociales y todas las identidades colectivas pueden hacerse oír, las decisiones resultantes del equilibrio político, soportadas por todos, se convierten en un objetivo para garantizar la estabilidad del sistema y la objetiva persecución de los bienes públicos.

Este moderado optimismo a la hora de enjuiciar los resultados obtenidos puede verse mermado, si atendemos a las reflexiones realizadas por algunos autores a la hora de analizar las fuentes de inestabilidad política en las sociedades democráticas avanzadas: la efectiva incorporación de segmentos de la sociedad que estaban excluidos anteriormente ha ensanchado la participación política, alimentado un proceso de intensificación de las demandas de los grupos de interés, e incrementado su volumen por encima del nivel que el gobierno puede satisfacer, sin que funcione ningún mecanismo efectivo de equilibración¹¹⁰.

Entendemos, sin embargo, que las razones que han provocado tales situaciones de inestabilidad están menos relacionadas con la sobrecarga en el volumen de las demandas generadas, que con la erosión de viejos valores y creencias políticas, hondamente arraigadas, que han presidido el proceso de canalización de dichas demandas hacia el poder político. En definitiva, la competencia entre los grupos, concebida en términos de mercado o como un sistema de poderes compensadores, y la adopción de las decisiones políticas como el resultado de un juego no cooperativo, puede ser razonablemente compatible con el objetivo de estabilidad política.

En lo que se refiere a la eficacia, nuestro modelo resultará eficaz en la

¹¹⁰ Crozier, M.J. *et al.* (1975): "The Crisis of Democracy", *Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press.

medida en que sea capaz de discernir las principales demandas de la población y, en consecuencia, permita disponer de la mejor información posible sobre sus necesidades reales. Deberíamos considerar, además, el inconveniente de que, como todo el mundo está facultado para formular y defender sus peticiones, nuestro modelo conlleve un elevado coste en términos económicos, a causa del vasto aparato de mediación que precisa.

Si atendemos a la posibilidad de que los grupos organizados no reflejen simplemente los intereses de sus miembros, sino que jueguen un papel decisivo en la configuración de los mismos, las decisiones políticas no responderían únicamente a las preferencias de los individuos. Dándose, de este modo, unas relaciones entre las instituciones de gobierno y los grupos de interés que podrían ser cualitativamente diferentes de las convencionales¹¹¹.

En resumen, el trabajo de investigación realizado nos permite concluir que, si el contenido y la estrategia de los grupos de interés no están estrechamente determinados por sus miembros, es decir, si se presenta a los grupos organizados como titulares de una serie de tareas que van más allá de lo que sería concebible -no sólo expresan intereses sino que los generan y se los inculcan a sus miembros-, es muy probable que se produzcan interpretaciones divergentes sobre los intereses del grupo, y que entren en conflicto los intereses de los miembros con los defendidos por sus representantes. En consecuencia, el proceso político

¹¹¹ Dunleavy, P. (1991), Op. Cit., pág. 27.

de decisión, tal y como lo hemos configurado en nuestro modelo, se convertiría en un proceso inestable de representación de intereses, con un impacto claramente desestabilizador sobre la política.

Este factor de inestabilidad asociado a nuestro modelo, y que señalamos como un elemento de vulnerabilidad de nuestros resultados, no debe servir, en ningún caso, para justificar la implantación de una forma de mediación entre los intereses -el corporativismo- destinada a ampliar el alcance de su poder, ya que su mayor capacidad para incrementar la estabilidad del sistema no puede compensar la pérdida de legitimidad que conlleva la transferencia de la autoridad pública a los grupos privados.

EL PROCESO POLÍTICO Y DECISORIO EN LA UNIÓN EUROPEA

4.1. INTRODUCCIÓN

Desde sus inicios, la naturaleza del proceso político y decisorio de la Unión Europea ha constituido un tema de profundo debate para la ciencia política, ya que "es susceptible de derivar en varias formas posibles de Estado"¹¹². De acuerdo con Ph. Schmitter, es probable, por tanto, que la Unión Europea se

¹¹² Schmitter, Ph. (1991): "The European Community as an Emergent and Novel Form of Political Domination", *Working Paper* nº 26, Madrid, Instituto Juan March de Estudios Avanzados.

convierta en "algo cualitativamente diferente, ni en una *confederatio* intergubernamental ni en un *stato/federatio* supranacional, sino en una de las dos formas novedosas de dominación política que he llamado un *consortio* o un *condominio*"¹¹³. Por otra parte, ni el sistema institucional, ni el proceso político comunitario se corresponden con ninguno de los esquemas habituales en las relaciones internacionales¹¹⁴, de ahí que constituya, en opinión de J. Delors¹¹⁵, un sistema híbrido que escapa a los modelos tradicionales.

Nos encontramos, pues, ante un sistema político inclasificable, ya que la Unión Europea, a pesar de que dispone de la autoridad necesaria para adoptar decisiones legislativas, que bajo la forma de políticas, resulten imperativas para la sociedad, no cuenta con un gobierno emanado del Parlamento ni con partidos políticos capaces de articular intereses a escala europea. Es más, algunos autores

¹¹³ "El *consortio* supone un conjunto fijo e irreversible de Estados miembros dentro de unas fronteras territoriales definidas, pero con responsabilidades políticas variables. Subconjuntos de miembros asociarían su capacidad para actuar autónomamente en ámbitos que ya no podrían gobernar en su propio nivel de agregación, pero serían libres para determinar -bien en el momento de entrada o en posteriores revisiones- qué obligaciones comunes concretas están dispuestos a aceptar". Véase su trabajo "Cómo debería democratizarse la Unión Europea y por qué: algunas reflexiones", Revista *A Distancia*, Otoño de 1996, pág. 138.

¹¹⁴ Otros autores han llegado a la misma conclusión de que la Unión Europea se dirige hacia algo totalmente original, por ejemplo, Ben Rosamund ha sugerido que "con la integración se podría estar vislumbrando la evolución de nuevas formas estatales que no son Estados nacionales". Véase su "Mapping the European Condition: Theory of Integration and the Integration Theory", *European Journal of International Relations*, vol. 1, nº 3, septiembre de 1995, pág. 403.

¹¹⁵ Delors, J. (1993): *El nuevo concierto europeo*, Madrid, Acento Ed., pág. 274.

consideran que "no constituye un sistema político en el sentido tradicional de la palabra, puesto que no dispone de un gobierno dotado de legitimidad democrática"¹¹⁶.

Del mismo modo, las peculiaridades de esta estructura de gobierno se reflejan directamente en los procedimientos de elaboración e implementación de las decisiones. Éstas suelen ser el resultado de un complejo proceso de negociación, que refleja la tendencia de los países miembros a mancomunar sus soberanías dando lugar a un conjunto de *redes políticas*¹¹⁷ más o menos estructuradas. Éste último término parece describir con exactitud el proceso decisorio de la Unión Europea, donde se produce una combinación de procedimientos formales e informales de mediación entre representantes públicos, por una parte, y entre éstos y representantes de intereses privados, por otra.

Se puede afirmar, por tanto, que las redes políticas comunitarias se apoyan en los intereses propios de un conjunto de actores: los políticos, los burócratas,

¹¹⁶ Morata, F. (1998): *La Unión Europea: Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Editorial Ariel, pág. 105.

¹¹⁷ El concepto de red política implica la mediación entre una serie de actores, dotados de información y recursos, para facilitar la consecución del consenso. Véase J. Peterson (1995), "Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis", *Journal of European Public Policy*, 2, págs. 69-93.

los grupos de interés y un nutrido grupo formado por *lobbies*¹¹⁸ especializados que operan en el ámbito europeo. En la base del proceso decisorio podemos situar a los ciudadanos y por encima de ellos no encontramos auténticos partidos políticos capaces de articular intereses a escala europea, sino más bien activos grupos de interés organizados.

¹¹⁸ Como hemos señalado anteriormente, no consideramos adecuada la identificación de los términos grupos de interés-lobbies, puesto que la confusión terminológica que se produce entre ambos resulta tanto más aberrante cuanto más se profundiza en el análisis de la naturaleza de estos últimos. En este sentido, Duverger afirma que "si el lobby es realmente una organización puramente técnica, semejante a un gabinete de abogados o a una agencia de publicidad que alquilan sus servicios a cualquiera, sin preocuparse de las orientaciones políticas especiales de los que les piden intervenir cerca de las administraciones públicas y del gobierno, no se tratará de un grupo de interés propiamente dicho, sino de una organización comercial que sirve a los grupos de interés como medio de acción". Véase M. Duverger (1972), *Sociología Política*, Barcelona, Editorial Ariel.

4.2. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL EUROPEA

Para analizar con profundidad el proceso a través del cual se toman las decisiones en la Unión Europea, puede resultar útil partir de modelos de proceso político suficientemente simplificados y que resulten válidos para los Estados miembros.

En cada Estado existe una Constitución o una Ley fundamental que fija las normas principales que regulan la vida política. La dirección política está en manos del gobierno que adopta las decisiones conjuntamente con el parlamento. Para ejecutar sus decisiones el gobierno se sirve de los burócratas, y recibe de ellos sugerencias en la fase predecisoria. Existen, además, tribunales de justicia encargados de controlar que las decisiones tomadas por las instituciones de gobierno sean legítimamente aplicadas por los burócratas, y que los ciudadanos observen las leyes.

El gobierno y el parlamento se interrelacionan con los ciudadanos a través de agentes colectivos, es decir, los partidos políticos y los grupos de interés. Estos últimos son los que alimentan el sistema democrático y los gobiernos con sus demandas, los que les sostienen si reciben de ellos las respuestas adecuadas, o por el contrario, los privan del apoyo necesario para su funcionamiento. Las decisiones adoptadas por los gobiernos producen, a su vez, cambios en el entorno político y en las necesidades de los ciudadanos y, por

tanto, nuevas demandas a las que el gobierno está llamado a dar respuesta con nuevas decisiones.

Junto a este proceso político y decisorio, que se repite en cada Estado miembro y que es ejecutado para cada tipo de demanda, existe otro que se desarrolla en la Unión Europea en los campos de acción acordados por los gobiernos, y que tiene como principales protagonistas al Consejo de Ministros, el Consejo Europeo, la Comisión y el Parlamento. Existen además otras instituciones que en ocasiones resultan importantes en el proceso decisorio: el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco Europeo de Inversiones, las Agencias Comunitarias y el Banco Central Europeo.

El proceso de adopción de las decisiones legislativas es sustancialmente el siguiente: supongamos que es la Comisión quien toma la iniciativa de avanzar una propuesta de decisión¹¹⁹ al Consejo de Ministros; ésta se elabora a través de su aparato administrativo que entra en relación, mediante procedimientos formales e informales, con los grupos de interés implicados y con los representantes de las administraciones estatales. Una vez elaborada la propuesta,

¹¹⁹ La Comisión es la institución formalmente competente para ello pero el Consejo de Ministros está también legitimado para pedir a la Comisión que estudie el logro de ciertos objetivos y haga, en consecuencia, las propuestas que considere más adecuadas para conseguirlos. Además, el Parlamento posee también legitimidad política para sugerir a la Comisión que tome iniciativas decisorias en determinados campos de intervención.

el texto definitivo se envía al Consejo de Ministros y al Parlamento.

El texto de la propuesta se examina en comisión y posteriormente por la Asamblea, que puede aprobarlo o rechazarlo. Podemos hallarnos, pues, ante dos situaciones: en primer lugar, del Parlamento puede derivarse un parecer favorable a la aprobación de la propuesta; o por el contrario, puede pedir a la Comisión que intente corregir el texto atendiendo a las enmiendas que se le propongan y ralentizando, de este modo, la aprobación definitiva de la decisión. El dictamen parlamentario, que no tiene carácter vinculante, obedece más a una necesidad política que formal, debido a que el Parlamento ostenta la representación de los ciudadanos.

Sin embargo, el Consejo de Ministros no espera necesariamente a que el dictamen del Parlamento se produzca para adoptar su posición sobre la propuesta de la Comisión y, a veces, no espera tampoco a que la propuesta sea formalmente elaborada. La posición del Consejo se forma en los grupos de trabajo y en el Comité de Representantes Permanentes, en los cuales los gobiernos intentan alcanzar un acuerdo salvaguardando sus propios intereses. Las propuestas sobre las cuales no se han suscitado muchas controversias se ratifican rápidamente en la reunión del Consejo, sin embargo, las más controvertidas son objeto de negociación o se someten a votación.

A continuación, analizaremos todas estas cuestiones desde la perspectiva

de la ciencia política, centrándonos principalmente en la dinámica del proceso decisorio y en quienes lo protagonizan¹²⁰. Este enfoque nos permitirá analizar con profundidad el funcionamiento de las cuatro grandes instituciones -la Comisión Europea, el Consejo de Ministros, el Consejo Europeo y el Parlamento-, y de forma más resumida las funciones de las demás.

4.2.1. La Comisión Europea

Concebida según el modelo de las agencias de planificación francesas de los años cincuenta, la Comisión ostenta el monopolio de la iniciativa legislativa¹²¹ mediante las proposiciones de reglamento o de directiva dirigidas al Consejo de Ministros. Su poder de iniciativa y también su capacidad para formular propuestas legislativas que busquen el consenso y eviten, en la medida de lo posible, entrar en conflicto con los intereses de los Estados miembros, están en la base de la producción del sistema político comunitario.

¹²⁰ Dado el elevado número de aportaciones teóricas relacionadas con el tema concreto que nos ocupa, nos referiremos únicamente a las más relevantes dentro de la literatura académica disponible. En particular, citaremos a George (1996), Stone y Sandholtz (1997), Armstrong y Bulmer (1998), Raunio y Wiberg (1998), Moravcsik y Nicolaïdis (1999), Peterson y Bomberg (1999), Peterson (2000), entre otros.

¹²¹ Se ha dicho anteriormente que es imposible generalizar sobre el origen del proceso decisorio, ya que distintos agentes -gobiernos y grupos de interés, entre otros- pueden presionar en la formación de la agenda comunitaria. Sin embargo, el poder formal para preparar el proceso formulando programas políticos y propuestas decisorias específicas corresponde únicamente a la Comisión. Véase en particular el artículo 155 del Tratado CEE.

Las competencias de la Comisión se fijan en la legislación comunitaria, pero algunas de ellas, no menos importantes, se han formado en la práctica y responden a las exigencias de funcionamiento de la Unión Europea: la ejecución normativa de un gran número de políticas actuando por delegación del Consejo de Ministros, la administración del presupuesto comunitario y la gestión directa de algunas políticas estratégicas, el control administrativo sobre la aplicación de la legislación comunitaria por parte de los Estados miembros y la representación exterior.

Para resolver su tarea de preparación de las decisiones comunitarias, la Comisión se articula alrededor de dos ejes interdependientes: el Colegio de los Comisarios, órgano de dirección política, y las Direcciones Generales (DGs), aparato burocrático mediante el cual la institución actúa. Además, se sirve también de los consejos y las informaciones de comités, que dirigidos por sus funcionarios, reúnen expertos nombrados por los gobiernos y representantes de los grupos de interés.

El Tratado de la Unión Europea establece que los gobiernos de los Estados miembros, previa consulta al Parlamento Europeo, designarán de común acuerdo a quién propongan nombrar presidente de la Comisión, así como a los demás candidatos a formar parte del Colegio de Comisarios, de acuerdo con el

presidente propuesto¹²². Antes de ser designados oficialmente, serán sometidos al voto de investidura del Parlamento Europeo y, una vez confirmados en sus puestos, no podrán ser destituidos por sus gobiernos o por el Consejo de Ministros, durante la duración de su mandato.

Los miembros de la Comisión no pueden, formalmente, recibir instrucciones de los gobiernos y deben actuar en función de los intereses generales de la Comunidad. Sin embargo, en la medida en que la Comisión está interesada en establecer vías de contacto directo con los distintos gobiernos con objeto de anticipar las reacciones a sus propuestas, el mantenimiento de las conexiones estatales parece justificado, pero constituye un difícil ejercicio de negociación y de búsqueda de equilibrios políticos.

Los comisarios no actúan autónomamente sino que participan en igualdad de condiciones en el proceso de decisión. Las decisiones, que se adoptan considerando la opción más pertinente en cada momento, cuentan, por tanto, con el respaldo de todos ellos. En consecuencia, a pesar de la asignación individual de las carteras, los comisarios, como miembros de un órgano colegiado, son individualmente irresponsables ante cualquier intento de reprobar su actuación por parte del Parlamento Europeo. De este modo, la presentación de una moción de censura se entendería contra el conjunto de la Comisión, lo

¹²² Véase el artículo 158.2 del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht).

que convierte la colegialidad en un obstáculo añadido para el control democrático.

El peso de las tareas asignadas a los comisarios y los problemas de coordinación requieren la participación de un elevado número de funcionarios, equivalente, de algún modo, a los efectivos de las unidades administrativas de los gobiernos de los Estados miembros. Su fuerte grado de compartimentación, materializado en las 24 DGs, es el resultado de un proceso acumulativo mediante el cual la Comisión ha ido integrando las competencias transferidas y dotándose, al mismo tiempo, de nuevas funciones.

De acuerdo con Morata¹²³, podemos diferenciar las siguientes funciones de la Comisión:

- "iniciadora de la legislación y, por tanto, de las políticas de la Unión Europea;
- mediadora entre las demás instituciones europeas, los Estados y los grupos económicos y sociales;
- ejecutora o administradora de las decisiones del Consejo de Ministros, el Consejo Europeo y el Parlamento;
- guardiana de los Tratados;
- representante y negociadora externa de la Unión Europea; y
- representante del *interés común* de la Unión".

¹²³ Morata, F. (1998), Op. Cit., pág. 125.

El poder de iniciativa es fundamental porque faculta a la Comisión, no sólo para experimentar nuevas políticas, sino también para definir los términos en que se producirá el debate, introduciendo innovaciones institucionales mediante las cuales ha ido incrementando su influencia. A pesar de que dicho poder se refiere a las políticas expresamente previstas en los Tratados o a cualquier otro ámbito en el que se justifique una intervención, se halla condicionado por los requerimientos del Consejo de Ministros y del Parlamento Europeo, si bien son los mandatos del Consejo Europeo los que ejercen una mayor influencia.

Evidentemente, no todas las iniciativas prosperarán, de ahí que la Comisión recurra al asesoramiento externo como pauta habitual de comportamiento para facilitar la formación del consenso interinstitucional. En consecuencia, se ha dotado de una amplia red de asesores que incluye, entre otros, a funcionarios y especialistas de los distintos sectores nombrados por los Estados miembros, expertos independientes, representantes de los consumidores y de entes territoriales, grupos de interés, ecologistas y académicos.

Como hemos visto anteriormente, sea cual sea el origen de la propuesta, la responsabilidad de llevarla adelante incumbe exclusivamente a la Comisión. El proceso que se sigue para la formulación de propuestas se inicia con una especie de prenegociación, en la que empiezan a decantarse las posiciones de los Gobiernos, interesados en introducir sus puntos de vista, y de los grupos organizados. Una vez acabada la fase de consulta, se procede a la redacción del

borrador de la propuesta que, antes de ser remitido al director general competente, es objeto de consulta con las demás Direcciones Generales con la finalidad de garantizar su factibilidad. Los temas que no hayan suscitado mucha controversia se incluyen para el visto bueno en la reunión de los jefes de Gabinete, filtro previo a la decisión del Colegio de Comisarios. No obstante, este procedimiento puede variar del descrito en función de las circunstancias.

A modo de resumen, podría decirse que la Comisión está especializada en el diseño de políticas. Sin embargo, tiene igualmente encomendadas tareas como el control de la actividad de transposición y el cumplimiento efectivo de las obligaciones comunitarias por los gobiernos de los Estados miembros, ya que, de hecho, las funciones ejecutivas se hallan repartidas entre éstos, el Consejo de Ministros y la Comisión. Los poderes de ejecución atribuidos a la Comisión la facultan para el control de la libre competencia, el desarrollo normativo de algunas disposiciones de los Tratados o de determinadas decisiones del Consejo y, la gestión del presupuesto comunitario en estrecha relación con las administraciones de los Estados miembros.

Por último, indicar que la Comisión desarrolla un papel relevante controlando la aplicación de la constitución europea y del derecho derivado, actuando como representante y negociador externo de acuerdos y, por supuesto, promocionando el proceso de integración europea mediante la identificación de los intereses comunes de los Estados miembros.

4.2.2. El Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros presenta ciertas analogías con una Cámara territorial y, de manera muy especial, con el Consejo Federal o *Bundesrat* alemán, ya que se compone de miembros de ejecutivos que, por una parte, ejercen labores legislativas en el plano comunitario y, por otra, funciones ejecutivas de sus propias decisiones en el plano interno. Pero, en contra de ciertas interpretaciones demasiado simplistas, no es un mero órgano intergubernamental puesto que constituye un foro para la mediación entre los intereses estatales y los supranacionales.

De acuerdo con los Tratados, el Consejo de Ministros, formado por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, es el órgano decisorio de la Unión Europea, y a quien corresponde, por tanto, la función de impulso político: "El Consejo de Ministros, que es un mandatario de los Estados -no de los ciudadanos- y está compuesto por un representante de cada uno de ellos, de rango ministerial y facultado para comprometer a los gobiernos respectivos, es la pieza clave de la maquinaria dirigente por su poder de decisión¹²⁴". No obstante, a diferencia de los Consejos de Ministros estatales, tiene un carácter sectorial debido a que se reúnen únicamente los ministros competentes para cada política y no todos los miembros del gabinete.

¹²⁴ Sánchez González, S. (1996): "Maastricht y después de Maastricht: una Introducción", Revista *A Distancia*, Otoño, pág. 125.

Su capacidad legislativa es mayor que la de los gobiernos estatales ya que, difícilmente, se permite que el contenido de una decisión sea determinado por el Parlamento. Sin embargo, esta capacidad está condicionada por el hecho de que el Consejo de Ministros no goza del poder de iniciativa, del cual es depositaria la Comisión. Por último, indicar que aunque también dispone de competencias en materia de ejecución de las normas, éstas se delegan bajo el control de la Comisión, en las administraciones de los Estados miembros.

Como se ha dicho anteriormente, la principal función del Consejo de Ministros es la toma de decisiones después de haber intervenido sobre las propuestas formuladas por la Comisión y los dictámenes o las enmiendas del Parlamento y, en los casos previstos, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones. Pero, a pesar de que normalmente sólo puede legislar sobre textos propuestos por la Comisión, el Consejo, atendiendo a lo establecido en el artículo 152 del Tratado de la Comunidad Europea, ha condicionado el poder de iniciativa de la Comisión solicitándole, por mayoría simple, la realización de estudios necesarios para la consecución de objetivos presentados bajo la forma de proposiciones.

Desde el punto de vista organizativo, el Consejo de Ministros es el nivel superior de un sistema jerárquico integrado por la Presidencia, el Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros (COREPER) y los innumerables comités y grupos de trabajo, que cuentan con el apoyo logístico y

en tareas administrativas de la Secretaría General.

La Presidencia del Consejo de Ministros, que corresponde de forma rotatoria a los distintos Estados miembros, fija las grandes prioridades de la agenda comunitaria de forma que ello contribuya a la aprobación del mayor número posible de propuestas. Asimismo, ejerce la representación institucional del Consejo ante la Comisión y el Parlamento Europeo y, asume además, conjuntamente con la Comisión o de forma exclusiva, la representación externa de la Unión Europea ante terceros países u organizaciones internacionales.

Los representantes permanentes intentan conciliar los intereses nacionales y comunitarios en el momento de examinar las proposiciones remitidas por la Comisión, tratando de alcanzar acuerdos que faciliten la toma de decisiones por el Consejo de Ministros. En este sentido, informan a sus respectivos gobiernos de los asuntos a tratar en las reuniones del Consejo y reciben de ellos las instrucciones pertinentes de modo que puedan identificar los problemas que se plantean de cara a su aprobación. Finalmente, indicar que la actividad del COREPER se basa esencialmente en la importante labor que llevan a cabo los grupos de trabajo y los Comités del Consejo, ya que en el proceso de decisión, frecuentemente las opiniones de los técnicos se acaban imponiendo a las preocupaciones expresadas por los representantes nacionales.

La organización del Consejo en tres niveles se corresponde exactamente

con las tres fases del proceso de toma de decisiones. Inicialmente, las propuestas de la Comisión se examinan en los grupos de trabajo. Finalizado el debate, se emite un informe, donde constarán los puntos de acuerdo y desacuerdo, que se trasladará al COREPER acompañado de un documento de síntesis. La labor fundamental de este último consiste en resolver los puntos de desacuerdo en aquellos temas que requieran un debate posterior, quedando siempre la decisión en manos de los ministros, con la posibilidad de recurrir en última instancia a una votación.

La negociación llevada a cabo en el seno del Consejo de Ministros puede concluir obviamente con un acuerdo o un desacuerdo. Al primero se suele llegar normalmente mediante la evidencia del consenso aunque en ocasiones puede procederse a un voto indicativo y, excepcionalmente, a un voto formal por mayoría simple, cualificada o unanimidad. En caso de desacuerdo, procede el reenvío al COREPER de la propuesta acompañada de las instrucciones pertinentes, adoptadas por consenso.

Durante mucho tiempo, el Consejo de Ministros se vio obligado a alcanzar un acuerdo unánime por la necesidad de lograr el consenso de todos los gobiernos que serán después los ejecutores de las decisiones. Sin embargo, a menudo se ha tendido a transformar la negociación en un *package deal*, esto es, en una forma de compromiso mediante el que se incluyen en un mismo paquete acuerdos por los que se conceden compensaciones a los gobiernos que se

oponen a una decisión concreta.

4.2.3. El Consejo Europeo

La creación del Consejo Europeo, en la cumbre de París de diciembre de 1974, obedeció a la necesidad de impulsar el proceso de construcción europea ante la incapacidad de las principales instituciones para responder a este desafío. Desde entonces, mantiene un rango superior al dirigir el desarrollo político del sistema comunitario pero, paradójicamente, constituye un ente jurídicamente anómalo puesto que ni estaba previsto en los Tratados, ni las sucesivas reformas constitucionales le han atribuido un estatus institucionalmente reconocido. Nos hallamos pues ante una institución ambigua, cuyas deliberaciones no siguen las reglas del proceso decisorio comunitario, aunque lo condicionan y asumen a menudo el valor de indicaciones sobre las propuestas que han de formularse por la Comisión.

En el Consejo Europeo, reunión de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea, se afrontan las principales cuestiones políticas, sin embargo, no siempre con la capacidad suficiente para dar respuesta a las expectativas creadas debido a la dificultad de transformar las orientaciones políticas en actos legislativos concretos. Según Morata¹²⁵, son seis las funciones esenciales de esta institución:

¹²⁵ Morata, F. (1998), Op. Cit., pág. 188.

- 1) "centro de discusión, negociación y decisión al más alto nivel de la Unión Europea;
- 2) árbitro de los conflictos entre los Estados miembros y entre las instituciones comunitarias;
- 3) elaborador de la agenda a medio y largo plazo de la Unión;
- 4) coordinador institucional;
- 5) generador de políticas; y
- 6) responsable de la Política Exterior y de Seguridad Común".

A modo de conclusión, podría decirse que aunque el propósito inicial era disponer de un foro informal de debate al más alto nivel con el objetivo de superar las incertidumbres que acompañaban al proceso de integración, con el paso del tiempo el Consejo Europeo ha ido ampliando sus funciones hasta convertirse en el centro neurálgico de la Unión Europea. Actualmente, ostenta un estatus legal y tiene, como hemos visto, funciones específicas, sin embargo no constituye una verdadera institución ya que está desprovisto de cualquier control democrático y jurisdiccional en el plano comunitario.

4.2.4. El Parlamento Europeo

En una democracia representativa, el parlamento es una institución electiva

de la que depende el gobierno¹²⁶. Atendiendo a esta definición, el Parlamento Europeo constituye un caso anómalo pues las instituciones de gobierno de la Unión Europea carecen de responsabilidad parlamentaria. Esta carencia no le ha impedido, sin embargo, reforzar progresivamente su papel en el procedimiento legislativo: "El Parlamento Europeo ha recorrido un camino de adquisición de nuevas competencias que ha afectado también al ejercicio del poder legislativo pero sobre todo ha afectado a la ampliación de los poderes inherentes a la función de impulso y control que el Tratado CEE le había genéricamente asignado y a los cuales las otras instituciones han consentido o han reconocido explícitamente mediante acuerdos inter-institucionales"¹²⁷.

La participación del Parlamento en el proceso decisorio tiene lugar tanto en la fase preparatoria de una decisión como en la fase de examen de una propuesta redactada por la Comisión. En la fase pre-decisoria, desde la instauración de los procedimientos de cooperación y codecisión, ha aumentado la disponibilidad de la Comisión para escuchar las opiniones del Parlamento durante la preparación de los borradores de propuesta, aunque la eficacia de dicha actuación sea difícil de evaluar. Por otra parte, la obligación de consulta del Consejo da al Parlamento, únicamente, la posibilidad de manifestar su opinión sobre una propuesta concreta de la Comisión, que el Consejo traducirá finalmente

¹²⁶ Attina, F. (1992): *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pág. 42.

¹²⁷ Attina, F. (1992), Op. Cit., págs. 43-44.

en una decisión. Las opiniones resultantes de este procedimiento de consulta no son vinculantes para el Consejo, es más, incluso éste a menudo adopta su decisión sin haberlas recibido, lo que denota, en última instancia, la ausencia de verdaderos poderes legislativos del Parlamento.

Sin embargo, aún partiendo de esta clara situación de inferioridad respecto a las demás instituciones, a través de los procedimientos de cooperación y, sobre todo, de codecisión, ha sido capaz de reforzar progresivamente su papel en el proceso decisorio. A partir del Tratado de Amsterdam, "el procedimiento de codecisión se ha convertido en la regla decisoria casi general, aumentando con ello considerablemente las competencias del Parlamento Europeo"¹²⁸. La experiencia de aplicación de este procedimiento ha resultado altamente satisfactoria, ya que el Consejo de Ministros se ha visto obligado a negociar para llegar a compromisos que eviten la utilización por el Parlamento del poder de veto, en un cierto número de ámbitos. No obstante, sigue careciendo de los poderes de iniciativa, tramitación y aprobación en última instancia de las decisiones comunitarias.

Al igual que los Parlamentos de los Estados miembros, el europeo también ejerce funciones de control del poder ejecutivo que reside en la Comisión y, en algunos aspectos, en el Consejo de Ministros y en el Consejo Europeo. Asimismo, dispone de amplios poderes presupuestarios, le corresponde la

¹²⁸ Morata, F. (1998), Op. Cit., pág. 218.

elección del Defensor del Pueblo Europeo y, participa en el nombramiento del presidente y de los demás miembros del Tribunal de Cuentas.

En conclusión, a pesar de que en los últimos años la eurocámara ha ido adquiriendo mayor protagonismo político, todavía persisten algunos aspectos que dificultan su plena institucionalización: la escasa relevancia de las elecciones europeas, las dificultades para controlar la actuación de los comisarios y, sobre todo, el desequilibrio institucional en relación con el Consejo de Ministros y con el Consejo Europeo. En este sentido, parece obvio que el debate sobre el déficit democrático de la Unión Europea se centre en el papel del Parlamento en el proceso decisorio.

4.2.5. Otras Instituciones

Una vez concluido el estudio del funcionamiento de las cuatro grandes instituciones que intervienen en el proceso político y decisorio de la Unión Europea, resumiremos en este apartado las funciones de las restantes, prestando una especial atención a las Agencias especializadas como expresión de una nueva tendencia en la gestión de la política.

a) El Tribunal de Justicia

Aunque el papel del Tribunal de Justicia pueda parecer irrelevante ya que

carece de poder coercitivo, en realidad, sucede todo lo contrario y actuando como intérprete constitucional ha asumido la función de innovador político, hasta el punto de que algunos autores no han dudado en considerar que "la jurisprudencia del Tribunal es importante también desde un punto de vista político y ha contribuido al desarrollo del sistema comunitario en sentido federal sosteniendo la competencia legislativa de la Comunidad con respecto a los Estados o forzando a la Comisión o al Consejo a actuar"¹²⁹.

Rehuyendo las interpretaciones tradicionales del derecho internacional, favorables siempre a la soberanía estatal, su jurisprudencia ha contribuido decisivamente a la supranacionalización de la política, confiriendo a los Tratados un alcance superior al que se había previsto. En este sentido, podría decirse que la actuación del Tribunal ha compensado las carencias del sistema decisorio europeo incentivando la adopción de políticas paralizadas, en muchos casos, por la exigencia de unanimidad.

b) El Tribunal de Cuentas

La creación de este Tribunal¹³⁰ responde a la voluntad de los gobiernos

¹²⁹ Attina, F. (1992), Op. Cit., pág. 54.

¹³⁰ Creado en 1975, el Tribunal de Cuentas sustituyó a los dos órganos de control anteriormente existentes: la Comisión de control CEE-Euratom y el Comisario de Cuentas de la CECA. Véase el Tratado relativo a la Modificación de Algunas Disposiciones Financieras de los Tratados Institutivos de las Comunidades Europeas, de 22 de julio de 1975.

y las instituciones, en particular el Parlamento Europeo, de luchar contra el fraude en la gestión del presupuesto comunitario. En este sentido, apoyándose en un aparato administrativo relativamente importante, puede realizar, en el territorio de los Estados miembros e incluso en el de otros Estados beneficiarios de fondos comunitarios, inspecciones que, directamente o mediante la colaboración de los Tribunales de Cuentas estatales, le permitan verificar la correcta utilización de dichos fondos.

Aunque el Tribunal de Cuentas no es un órgano jurisdiccional y, por ello, sus conclusiones carecen de un poder sancionador directo, sus observaciones son, como hemos visto, de gran importancia para orientar la actuación política de las instituciones comunitarias y estatales. En suma, dicho Tribunal dispone de un poder de influencia política apreciable.

c) El Comité Económico y Social

Habida cuenta del elevado número de competencias asignadas a la Unión Europea y del escaso poder atribuido inicialmente al Parlamento, se consideró oportuno crear un órgano consultivo de las demás instituciones comunitarias, el Comité Económico y Social, que permitiese la representación directa de los intereses sectoriales en el proceso decisorio. Su función más relevante es, por tanto, la emisión de dictámenes obligatorios, facultativos y a iniciativa propia dirigidos a la Comisión y al Consejo de Ministros. Mantiene, además, contactos

habituales con las instituciones de características similares de los Estados miembros y organiza reuniones informativas sobre temas que sean de su competencia.

Pero a pesar de las funciones que le han sido formalmente atribuidas, sus dictámenes raramente ejercen una influencia significativa sobre las decisiones finales y no dispone, tampoco, del peso político suficiente para alterar las bases del consenso alcanzado al inicio del proceso decisorio entre la Comisión, los comités consultivos y los representantes de los grupos de interés. De ahí que, el Comité Económico y Social no haya conseguido convertirse en un interlocutor válido de la Comisión y el Consejo.

d) El Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones, embrión de una hipotética segunda Cámara territorial tras el Consejo de Ministros, es el órgano a través del cual los Gobiernos no estatales defienden formalmente sus intereses en el proceso de decisión de la Unión Europea. En este sentido, el Comité debe ser consultado, obligatoriamente, en aquellos ámbitos de decisión que afecten a las competencias de los poderes locales y regionales, o en todos los casos en que el Consejo de Ministros o la Comisión lo estimen conveniente. Puede emitir, también, dictámenes a iniciativa propia en relación con aquellas decisiones que afecten a sus miembros. A modo de conclusión, podría decirse que los entes

regionales y locales disponen de una plataforma institucional para intervenir directamente en el proceso decisorio.

Si nos atenemos a la falta de transparencia que caracteriza el proceso de decisión de la Unión Europea, la participación de los gobiernos territoriales contribuiría, además, a reducir el déficit democrático, acercando las decisiones a los ciudadanos. De hecho, en sus primeros años el Comité de las Regiones se ha mostrado muy activo, legitimando con su actuación el proceso decisorio. No obstante, el no disfrutar de la plena condición de institución es algo que no satisface a sus destinatarios: las regiones y los entes locales.

e) El Banco Europeo de Inversiones

El Banco Europeo de Inversiones es una institución financiera cuya misión consiste en recaudar fondos destinados a financiar inversiones que contribuyan al desarrollo equilibrado y a la cohesión económica y social de los Estados miembros de la Unión Europea. Para ello, financia proyectos dirigidos al desarrollo de las regiones más desfavorecidas, a la mejora de las infraestructuras de transporte y telecomunicaciones de interés europeo, a la modernización de empresas con objeto de facilitar la creación de empleo, etc. En el plano exterior, actúa como soporte de la política de cooperación al desarrollo establecida por la Unión Europea.

A pesar de gozar de una cierta autonomía en su gestión, el Banco Europeo de Inversiones es considerado como un elemento integrante del marco institucional europeo, por lo que sus operaciones, políticas por definición, se hallan sujetas al derecho comunitario y deberían ser objeto, incluso, de un control democrático.

f) Las Agencias Comunitarias

Con la creación de Agencias especializadas en determinados ámbitos de decisión, la Unión Europea adopta un modelo de regulación más descentralizado y sectorializado, basado en el intercambio de la información y en la cooperación entre las distintas administraciones implicadas. Algo que algunos no han dudado en calificar como una estrategia de reforzamiento para evitar los problemas derivados de la creciente hostilidad de algunos Estados miembros hacia la Comisión¹³¹.

De acuerdo con Morata¹³², las Agencias Comunitarias "son autoridades administrativas descentralizadas, dotadas de personalidad propia, que operan al margen de las instituciones comunitarias, no hallándose por tanto formalmente bajo la dependencia de la Comisión o el Consejo de Ministros". De este modo,

¹³¹ Shapiro, M. (1997): "The problems of independent agencies in the United States and in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 4 (2), págs. 278-291.

¹³² Morata, F. (1998), Op. Cit., pág. 300.

las distintas Agencias se configuran como redes especializadas encargadas de recoger, procesar y transmitir información a los decisores políticos, dotando así de mayor homogeneidad al proceso de decisión y facilitando, además, los intercambios entre las distintas administraciones participantes y entre éstas y los intereses privados.

g) El Banco Central Europeo

Aunque el artículo 7 del Tratado de la Comunidad Europea no lo incluye en la enumeración de las instituciones, el Banco Central Europeo es, por sus competencias y su posición en el sistema, una institución fundamental para que la Unión Económica y Monetaria sea realidad. Creado por el Tratado de la Unión Europea en 1992, es el eje de la adopción de decisiones en materia monetaria en los once países que adoptaron el euro como moneda única el pasado 1 de enero de 1999.

Será una institución monetaria con personalidad jurídica propia que, al no depender directamente de un centro de decisión, gozará de un escaso nivel de responsabilidad ante cualquier institución elegida democráticamente y, por tanto, de un poder de decisión muy elevado. Por ello, para poder construirse una reputación estará obligado a adoptar reglas rigurosas, quedándole poco espacio para la discrecionalidad y, dado el carácter heterogéneo de los Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria, probablemente sus decisiones generarán

importantes tensiones.

4.3. EL PROCESO DE DECISIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA ÓPTICA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS.

Tal y como hemos visto en el segundo capítulo del presente trabajo, la formación de grupos es un hecho común a cualquier tipo de sociedad como manifestación del pluralismo y de la conflictividad de las relaciones sociales. En el ámbito político, la actividad de los grupos de interés se centra en las relaciones de diversa índole que mantienen con el Gobierno con objeto de influir en las decisiones públicas.

La mayor parte de los gobiernos son muy sensibles hacia los grupos organizados, manteniéndose contactos habituales a través de sus instituciones. En particular, la tarea reglamentadora de cada gobierno se centra en establecer una maraña de complejos intercambios y compromisos con respecto a los más diversos grupos de interés. No obstante, "los grupos de interés habrán de enfrentarse con los intereses de otros muchos grupos específicos y contrapuestos, entre los que se tenderá a realizar un balance, lo que convierte a cada gobierno y, en particular, a las instituciones que nacen del proceso incipiente de integración en agentes de un intercambio complejo entre diversos grupos de interés"¹³³.

¹³³ McCormick, R.E. y R.D. Tollison (1982): *Politicians, Legislations and the Economy: An Inquiry into the Interest Group Theory of Government*, Amsterdam, Martinus Nijhoff.

A juzgar por los datos disponibles¹³⁴, la Unión Europea no constituye una excepción y se ha convertido en un foco de atracción muy relevante para los grupos organizados, puesto que se estima en más de tres mil el número de grupos de interés establecidos en Bruselas y en unas diez mil las personas dedicadas a esta actividad. Sin embargo, esta cifra podría ser inferior a la real, ya que "si, además, añadimos a los numerosísimos cuerpos diplomáticos acreditados ante la Unión Europea y a los corresponsales de la prensa internacional, se alcanza una cifra actual cercana a las 15.000 personas. El actual aterrizaje de los lobbies suecos, finlandeses y austriacos en Bruselas no hará sino incrementar esta cifra que, por increíble que parezca, se acerca a la del total de funcionarios comunitarios o eurócratas (unos 16.400 según datos recientes)"¹³⁵.

El proceso de integración europea conlleva la construcción de una nueva entidad política, la Unión Europea, en la que la autoridad y la capacidad de influencia se halla compartida entre múltiples niveles de gobierno¹³⁶. Con ello,

¹³⁴ Comisión Europea (1993): "Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés", *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C 63/2.

¹³⁵ Alonso Pelegrín, E. (1995): *El Lobby en la Unión Europea*, Madrid, ESIC, pág. 45.

¹³⁶ Un análisis exhaustivo del comportamiento de los grupos de interés ante la ausencia de un centro decisor único puede encontrarse en el trabajo de W.H. Hoyt y E.F. Toma (1989), "State Mandates and Interest Group Lobbying", *Journal of Public Economics*, 38, págs. 199-213.

se debilita la posición central de los Gobiernos nacionales¹³⁷ y el Estado nación pierde protagonismo. Como se ha mencionado con anterioridad, la expresión institucionalizada de los intereses nacionales a través del Consejo de Ministros, se complementa con la manifestación menos visible pero dominante de los intereses minoritarios a través de grupos organizados. Desde esta perspectiva, los grupos de interés se han ido incorporando al proceso de *policy-making* comunitario.

A modo de conclusión, podríamos decir que el aumento de las competencias de la Unión Europea, la complejidad y la fragmentación organizativa de su sistema decisorio y el reparto de responsabilidades que ello conlleva, junto con la ausencia de canales tradicionales de representación, constituyen las claves explicativas de la relevancia creciente de los grupos de interés a escala europea¹³⁸.

4.3.1. Tipología de los grupos de interés que actúan en la Unión Europea

¹³⁷ Véase M. Olson (1986), Op. Cit., pág. 183.

¹³⁸ El peculiar estilo de negociación de las decisiones políticas en la Unión Europea ha contribuido, además, a legitimar las relaciones entre los grupos de interés y el poder político en países como el nuestro, donde tradicionalmente carecían de arraigo. En opinión de F. Morata, "los ministerios implicados en la negociación de las políticas europeas tienden cada vez más a establecer contactos informales con los grupos de interés y de presión con objeto de asesorarse, formular las posiciones técnicas españolas y facilitar la implementación de las directivas, en especial las que se refieren al Mercado Único o a las distintas políticas sectoriales". Véase F. Morata (1998), Op. Cit., pág. 405.

Por las razones que apuntábamos anteriormente, son muchos los grupos de interés dispuestos a iniciar una estrategia de persuasión para influir en las decisiones que emanan de los centros de poder de la Unión Europea. En principio, cabría imaginar que sus estrategias fuesen la síntesis de los estilos o tradiciones predominantes¹³⁹, sin embargo, esta hipótesis debería matizarse atendiendo a las especificidades del sistema político comunitario.

En este sentido, es necesario señalar que el volumen, la heterogeneidad de los intereses y las múltiples posibilidades de acceso que ofrece Bruselas, han propiciado que los grupos organizados que operan a escala europea promuevan actividades que se alejan de las que son habituales, por ejemplo, en los Estados Unidos: "Al comienzo de los años setenta proliferaron en Bruselas consultores europeos cuyo perfil profesional se alejaba del *lawyer* americano, ya que su origen variaba desde el periodismo a las relaciones públicas, pasando por juristas o, por supuesto, antiguos funcionarios comunitarios"¹⁴⁰.

De ahí que, resulte muy complicado establecer una única tipología de los grupos de interés que actúan en Bruselas. No obstante, a partir de las diversas

¹³⁹ Ahora bien, deberíamos considerar que las actividades de influencia política que los grupos de interés llevan a cabo están legitimadas políticamente en los países de cultura anglosajona, a diferencia de lo que ocurre en Europa, donde dichas actividades no están arraigadas, son calificadas de ineficaces y adquieren connotaciones negativas que las equiparan a los supuestos de corrupción de la autoridad política.

¹⁴⁰ Alonso Pelegrín, E. (1995), Op. Cit., pág. 68.

tipologías que han presentado algunos autores¹⁴¹ y a falta de una doctrina generalizada, propondremos, de acuerdo con F. Morata, la siguiente taxonomía¹⁴²: los eurogrupos, los grupos nacionales, las multinacionales, las asociaciones de intereses difusos y los entes territoriales.

A pesar de que la mayor parte de los grupos de interés que interactúan con las instituciones de la Unión Europea se organizan en el ámbito nacional, hay también un elevado número de grupos organizados a escala europea o eurogrupos. Estos, aunque presentan diferencias muy notables en cuanto a estatus e influencia, juegan un importante papel en el proceso de decisión, lo que les convierte en los interlocutores preferidos de la Comisión¹⁴³. Su modelo tradicional es el de las Federaciones europeas de asociaciones nacionales, que se constituyen para representar determinados sectores económicos mediante la práctica habitual del *pantouflage*, esto es, la contratación de antiguos funcionarios de la Comisión con el objeto de aumentar sus posibilidades de

¹⁴¹ Véase, por ejemplo, el trabajo de Jordi Xifra (1998), Op. Cit., pág. 84, y el de Alonso Pelegrín (1995), Op. Cit., pág. 60.

¹⁴² Prescindimos de los lobbistas profesionales puesto que, como ya hemos apuntado anteriormente, no consideramos adecuada, al menos doctrinalmente, la identificación de los términos lobbies-grupos de interés. Véase F. Morata (1998), Op. Cit., págs. 312-315.

¹⁴³ Sidjanski, D. y Ayberk, U. (dir.) (1990): *L'Europe du Sud dans la Communauté Européenne. Analyse des Groupes d'Interest et de leur Insertion dans les Réseau Communautaire*, París, PUF.

influencia en las decisiones públicas¹⁴⁴.

Independientemente de sus propias federaciones, un sinnúmero de organizaciones nacionales, las asociaciones de banca, las confederaciones de Cajas de Ahorro, las Cámaras de Comercio, etc., se hallan representadas en la capital comunitaria y mantienen contactos directos con la Comisión. Obviamente, presentan menores problemas de cohesión que las anteriores, pero a diferencia de ellas disponen de menores recursos y su funcionamiento suele ser menos visible.

Al desarrollar sus actividades en diversos Estados miembros de la Unión Europea, las principales empresas multinacionales se convierten, también, en interlocutores a tener en cuenta por la Comisión en el proceso de toma de decisiones comunitario. Las asociaciones de intereses difusos, entre las que destacan las Asociaciones de Consumidores, Greenpeace o Amigos de la Tierra, aportan, por su parte, una diversidad de perspectivas que dificulta a menudo la posibilidad de llegar a acuerdos.

Por último, es necesario señalar que a lo largo de los últimos años, como consecuencia de las expectativas creadas entre las regiones y ciudades europeas en torno al proceso de expansión de las competencias comunitarias, ha

¹⁴⁴ Esta alternativa aporta, en opinión de Alonso Pelegrín, "indudables beneficios al sector privado aunque arroja algunas dudas en el plano de la deontología profesional". Véase Alonso Pelegrín (1995), Op. Cit., pág. 80.

aumentado el protagonismo de los entes territoriales, y en particular del Comité de las Regiones, en el proceso de elaboración de las políticas.

4.3.2. El acceso a los centros de decisión

El elevado grado de participación de los grupos de interés en el proceso político constituye uno de los rasgos más característicos de la Unión Europea desde sus comienzos¹⁴⁵, y en especial, tras las reformas institucionales derivadas del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht. La aceptación del principio de la mayoría cualificada y la considerable ampliación de competencias de la Comisión en ámbitos anteriormente controlados en exclusiva por los Gobiernos nacionales, ha obligado a los grupos organizados a desarrollar nuevas estrategias con la finalidad de incrementar su relevancia a escala europea.

Al mismo tiempo, la fragmentación organizativa del proceso político y decisorio de la Unión Europea ha propiciado el acceso de los grupos de interés a los centros de decisión¹⁴⁶ y, en particular, a la Comisión, quien a medida que se han ido ampliando sus competencias ha ido aumentando su grado de

¹⁴⁵ Para un análisis más exhaustivo de este tema véase el trabajo de Mazey y Richardson (1993), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press.

¹⁴⁶ La oportunidad y la eficacia de las actividades que los grupos de interés llevan a cabo en cada uno de los centros de decisión de la Unión Europea pueden medirse con la ayuda del *termómetro del lobbying*. Véase E. Alonso Pelegrín (1995), Op. Cit., pág. 140.

permeabilidad respecto a la participación de los grupos.

No cabe la menor duda de que las instancias políticas constituirán el principal objetivo de estos grupos, tal y como ocurre en los países de la órbita anglosajona en los que está más desarrollada su actividad. En este sentido, A. Castillo advierte que "los grupos de presión (y el resto de organizaciones) antes de actuar sobre el poder legislativo, intentan incidir y actuar cuando se está realizando el proceso creador con la intención de que aparezca un apoyo del personal administrativo a sus demandas y la consecuente inclusión de éstas en los proyectos ejecutivos"¹⁴⁷.

En su calidad de iniciadora de las políticas, la propia Comisión Europea promueve y favorece los contactos informales con una amplia y variada gama de grupos de interés, con el doble objetivo de recabar información para mejorar sus propuestas y vencer la resistencia de las administraciones nacionales: "En Estados Unidos tal procedimiento goza de un gran predicamento, pues proyecta sobre la opinión pública los trabajos de su Congreso con un efecto multiplicador, favorece la integración social ya que todos los sectores, aun los lesionados por alguna medida, se saben escuchados, e incrementa la legitimidad democrática de las decisiones del Legislativo"¹⁴⁸. En el peor de los casos, estos contactos con

¹⁴⁷ Castillo, A. (1997): *Grups de Pressió i Mitjans de Comunicació*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.

¹⁴⁸ Santaolalla, F. (1989): *El parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema.

los grupos organizados servirían a la Comisión para compensar su falta de legitimidad democrática con una legitimidad de tipo funcional.

Además, si tenemos en cuenta que las decisiones no adoptadas directamente por los gobiernos sujetos al escrutinio del voto, sino por funcionarios profesionales, sufrirán una mayor influencia de los grupos de interés¹⁴⁹, no debería extrañarnos que "los grupos de presión y lobbies inteligentes intenten entrar en la mecánica comunitaria por esta vía"¹⁵⁰.

A juzgar por lo que hemos visto, podría decirse que "el terreno ideal para el lobbying se sitúa claramente a nivel de la elaboración de la propuesta por parte de los servicios de la Comisión Europea. En efecto, su poder de propuesta va claramente más allá de lo que su propio nombre indica, hasta el punto de crear - la mayoría de las veces- una especie de inercia burocrática imparable que cualquiera que esté familiarizado con los asuntos de la Unión Europea habrá apreciado"¹⁵¹.

Por otra parte, el Parlamento Europeo, hasta ahora desprovisto de competencias importantes en el proceso decisorio, se ha ido convirtiendo a lo

¹⁴⁹ Messerlin, P.A. (1981): "The Political Economy of Protection: The Bureaucratic Case", *Review of World Economics*, 117, nº 3, págs. 469-496.

¹⁵⁰ Alonso Pelegrín, E. (1995), Op. Cit., pág. 76.

¹⁵¹ Alonso Pelegrín, E. (1995), Op. Cit., pág. 146.

largo de los últimos años en un interlocutor más atractivo para los grupos de interés en la medida en que el procedimiento de codecisión ha ido incrementando su capacidad de influencia: "Este hecho no sólo va a reconciliar el principio de la legitimidad democrática que tiene cualquier parlamento con la atribución de competencias reales, sino que además, obligará a ciudadanos y empresas a iniciar -en algunos casos- y potenciar -en otros- estrategias de lobbying ante el Parlamento Europeo y, en consecuencia, exigirá mayores recursos humanos y materiales en Bruselas para hacer llegar a los eurodiputados los mensajes oportunos en cada momento"¹⁵². No obstante, el Parlamento Europeo sigue resistiéndose a admitir aquellas enmiendas sugeridas por los grupos que se opongan frontalmente a las posiciones defendidas por la Comisión.

En lo que se refiere al Consejo de Ministros, cabe señalar que, por lo general, no suele estar muy abierto a la influencia de los grupos, de ahí que F. Morata haya considerado que únicamente "los eurogrupos más fuertes (UNICE, Constructores de Automóviles, etc.) pueden tratar de influir sobre el CM mediante campañas en los medios de comunicación, alertando sobre determinados problemas, o solicitando una entrevista con el presidente de turno de la UE"¹⁵³. Finalmente, indicar que el carácter meramente consultivo de las restantes instituciones comunitarias explica que su interés sea sólo secundario para los grupos.

¹⁵² Alonso Pelegrín, E. (1995), Op. Cit., pág. 46.

¹⁵³ Morata, F. (1998), Op. Cit., pág. 311.

En suma, en el proceso de formación del consenso, la consulta institucionalizada representa una oportunidad para influir sobre las distintas instituciones comunitarias encargadas de elaborar los borradores de las propuestas de decisión política. Los grupos entran en contacto con estas instituciones con la finalidad de transmitirles toda la información de la que disponen y aportar, al mismo tiempo, una opinión documentada que les permita ganar credibilidad.

La eficacia en su labor de sensibilización dependerá, tal y como hemos visto a lo largo de este trabajo, de numerosas variables, entre ellas, la representatividad, la cohesión interna y la disponibilidad de recursos. En un ambiente competitivo como el comunitario, puede resultar peligroso actuar de manera independiente como representante de unos intereses muy concretos, ya que la necesidad de lograr un amplio consenso comporta, a menudo, el riesgo de que dichos planteamientos fracasen. Surge, entonces, la posibilidad de actuar coordinadamente con otros grupos que compartan posiciones parecidas: "El lobbying de Bruselas se acerca más -en multitud de ocasiones- a la estrategia silenciosa y paciente de la tela de araña que en un primer momento actúa ante todas aquellas instancias que directa o indirectamente tengan algo que ver con el asunto, para dar paso después a la artillería pesada de contactos y gestiones que, puntual y oportunamente, puedan culminar el trabajo eficaz de la primera etapa"¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Alonso Pelegrín, E. (1995), Op. Cit., págs. 51-52.

Los resultados, que los grupos de interés obtienen de su participación en el proceso político, pueden depender además de otros factores, tales como¹⁵⁵; el conocimiento exacto de las instituciones y del proceso político comunitario, y la defensa, bajo una perspectiva europea, de posiciones realistas y claramente argumentadas, etc.

4.3.3. La regulación de las actividades de los grupos de interés en la Unión Europea

Las recientes demandas de aproximación de las instituciones a los ciudadanos, han obligado a la Unión Europea a iniciar un profundo debate sobre la conveniencia de regular las actividades de los grupos de interés en Bruselas, lo que debe interpretarse como una apuesta clara y decidida por la transparencia en el funcionamiento del proceso político frente a las presiones a las que se ve sometido.

En líneas generales, el problema estriba en cómo compaginar el diálogo constructivo, que permite la participación de los grupos organizados en las decisiones del poder político, con la garantía de independencia del interés general

¹⁵⁵ Un análisis más exhaustivo de las condiciones necesarias para la práctica del lobbying con garantías de éxito puede encontrarse en los trabajos de Alonso Pelegrín, *El lobby en la Unión Europea*, al que nos hemos referido anteriormente, Gilles Lamarque (1994), *Le Lobbying*, París, Presses Universitaires de France, y Jacqueline Nonon y Michel Clamen (1993), *Europa y sus pasillos*, Barcelona, Marcombo.

que debe presidir tales decisiones. Entendemos que a la hora de dar solución a este problema, no existe unanimidad sino más bien posturas enfrentadas: la de aquellos que propugnan algún tipo de control, pues consideran que la Unión Europea debe enfrentarse a los efectos perversos que derivan de su política aperturista ante los grupos de interés, frente a la de otros que, basándose en la discutible eficacia de dichas medidas de control, son partidarios de introducir sólo pequeños ajustes que no entorpezcan la participación de los grupos en el debate político.

El Parlamento ha sido la primera institución de la Unión Europea que, consciente de los problemas para mantener la independencia de la actividad política, se ha preocupado de regular la actuación de los grupos de interés. Como señala Alonso Pelegrín, "la presencia física de los lobbies a modo de chantaje en los momentos de votaciones decisivas, la desaparición de documentos oficiales importantes de carácter confidencial o restringido, comportamientos de acoso a europarlamentarios en los pasillos mismos de la Eurocámara tendentes a modificar de inmediato párrafos y textos completos... etc., han culminado en la apertura de un debate de fondo sobre el futuro del lobbying ante el Parlamento Europeo"¹⁵⁶.

Así, el 24 de mayo de 1991, el Presidente del Parlamento Europeo se dirigió al Presidente de la Comisión de Reglamento, de Verificación de

¹⁵⁶ Alonso Pelegrín, E. (1995), Op. Cit., pág. 122.

Credenciales y de Inmidades, solicitando la presentación de propuestas para la elaboración de un código de conducta y de un registro público de los representantes de los grupos de interés acreditados ante el Parlamento¹⁵⁷. De este modo, sería posible identificar a todos los grupos y dispensarles un trato igualatorio, lo que permitiría al Parlamento conservar su imagen de institución abierta, transparente y accesible para los ciudadanos.

No obstante, hubo que esperar hasta 1996 para que el Parlamento diese luz verde a la inclusión en su Reglamento de un conjunto de disposiciones regulatorias de la presencia de los grupos de interés en el seno de esta institución. Atendiendo al contenido de dichas disposiciones, aquellas personas que desearan participar en el intercambio de información que caracteriza al proceso de toma de decisiones, deberían inscribirse en un registro público creado al efecto.

Finalmente, indicar que, en 1997, el Parlamento Europeo adoptó un Código de conducta que describe las normas de acceso a dicha institución que los representantes de los grupos de interés deberán respetar, así como las sanciones a aplicar en caso de incumplimiento.

La Comisión Europea, por su parte, se ha opuesto durante mucho tiempo

¹⁵⁷ Véase el informe que el ponente de la Comisión, Marc Galle, realizó para la "Reglamentación de la representación de intereses ante el Parlamento Europeo", el 5 de octubre de 1992.

a regular las actividades que los grupos de interés desarrollan en su seno, consciente de que sus funcionarios estaban obligados a trabajar en el marco de la reglamentación comunitaria y su comportamiento debía ajustarse a su estatuto. No obstante, y a pesar de que la Comisión, en principio, no concede privilegios a los grupos de interés y todas sus actuaciones deben estar guiadas por el principio de libertad de acceso a la documentación comunitaria, la ausencia de reglas de comportamiento y la disparidad de recursos entre los grupos organizados, junto con la complejidad técnica de la mayor parte de las regulaciones comunitarias, podrían favorecer a determinados intereses en detrimento de la transparencia democrática: "En efecto, para algunos, la excesiva proliferación de aquellos y la inexistencia de un marco adecuado de actuación está provocando en Bruselas cierta inquietud. Todo ello sin mencionar los abusos que, como en toda administración o centro de poder, se producen en perjuicio de la gran mayoría de funcionarios y profesionales cualificados que realizan correctamente su trabajo"¹⁵⁸.

De ahí que, la Comisión, preocupada por la falta de transparencia del proceso de decisión, haya intentado recientemente regular su relación con los grupos de interés. En este sentido, en 1993 formuló una Comunicación¹⁵⁹ en la que parece modificar la postura mantenida anteriormente, ya que sugiere que las relaciones que mantiene con los grupos de interés se definan con mayor

¹⁵⁸ Alonso Pelegrín, E. (1995), Op. Cit., pág. 55.

¹⁵⁹ Comisión Europea (1993), Op. Cit.

precisión y se proceda a la elaboración de un código de buena conducta, sin que ello suponga un obstáculo para la continuidad de dichas relaciones.

4.4. UNA MODELIZACIÓN DEL PROCESO POLÍTICO DE DECISIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

4.4.1. Introducción

Aunque, como hemos visto, la Unión Europea otorga los mismos derechos y oportunidades a todos los individuos, su peso político en la toma de decisiones es muy desigual, debido a las complejas fórmulas que sistemáticamente sobrevaloran a los países más pequeños, y a la debilidad del Parlamento Europeo en todo el proceso. La complejidad de los procedimientos no sólo actúa en detrimento de la transparencia sino que se difuminan también las responsabilidades y se reduce la eficiencia.

Podría decirse que como resultado del proceso de integración europea, el poder político tiende a segmentarse en redes transnacionales de intereses estructuradas alrededor de las distintas políticas. La gobernación mediante estas redes opacas dificulta el control democrático del proceso político en beneficio de la burocracia y los grupos organizados, a expensas del poder legislativo y, sobre todo, de la sociedad. Se trata, sin embargo, de un fenómeno común a la mayoría de los países avanzados que la Unión Europea no ha hecho sino amplificar.

Este alejamiento de los representantes de los ciudadanos del proceso decisorio es lo que se denomina *déficit democrático*. La bibliografía sobre el

déficit democrático de la Unión Europea es abundante y, por lo general, corrobora la observación de que su actual configuración institucional está muy lejos de ser democrática. En definitiva, el sistema comunitario de decisión determina un alejamiento de los representantes de los ciudadanos del proceso decisorio, de ahí que, considerando que los destinatarios últimos de las decisiones de la Unión Europea son los ciudadanos, sea necesario introducir una mayor transparencia democrática para asociarlos de algún modo al proceso de decisión. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la identificación de los ciudadanos con la Unión Europea y el apoyo a sus órganos de gobierno va a depender, en última instancia, de los beneficios que éstos adquieran con el funcionamiento de las instituciones.

El déficit democrático no ha sido, sin embargo, de la suficiente magnitud como para obligar a los Estados miembros a hacer un esfuerzo importante para eliminarlo, incluso aunque buena parte de los ímpetus que alientan la creciente controversia frente a los asuntos de la Unión Europea estén relacionados posiblemente con el cuestionamiento generalizado de la legitimidad democrática de sus procedimientos: "Pero lo que sí parece claro es que si no se consigue dotar de democracia y transparencia al proceso comunitario de adopción de decisiones, es decir, si no conseguimos una profundización de la Unión antes que una ampliación de la misma, no podremos evitar que pierda su naturaleza y

quede alejada definitivamente del sentir de los pueblos que la integran"¹⁶⁰.

La Unión Europea se ha hecho lo suficientemente omnisciente en las vidas de los ciudadanos europeos como para que éstos puedan seguir tolerando su *modus operandi* lejano y opaco indefinidamente¹⁶¹. En este sentido, el incesante debate sobre el desapego que experimentan los ciudadanos respecto a la construcción europea y el clamor por una mayor transparencia parecen augurar un gran futuro a los grupos de interés¹⁶². Las acciones de información y sensibilización llevadas a cabo por estos grupos se convertirán en importantes instrumentos para que los ciudadanos puedan participar en la adopción de las decisiones. Dicha participación resulta indispensable para la transparencia democrática y, en definitiva, para la afirmación misma de la Unión Europea.

Conscientes de que es éste uno de los asuntos que más preocupan en relación con el estatus democrático de la Unión Europea, nos hemos planteado este trabajo con la finalidad de reforzar la legitimidad del proceso decisorio,

¹⁶⁰ Linde, E. y Mellado, P. (1999): *El sistema político de la Unión Europea*, Madrid, Ediciones Pirámide, pág. 35.

¹⁶¹ Así se pone de manifiesto en el Primer informe sobre los presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea, realizado a petición del Parlamento Europeo por un Comité de Expertos Independientes.

¹⁶² Conviene recordar que la legitimación del proceso político puede producirse mediante la competencia entre los grupos de interés, trasladada en este caso a escala supranacional. Véase C. Webb (1983), "Theoretical Perspectives and Problems", en H. Wallace *et al.* (Eds.), *Policy Making in the European Community* (2ª ed.), Chichester, John Wiley & Sons.

contribuyendo, en la medida de lo posible, a que la configuración institucional que vaya adquiriendo la Unión Europea permita su transformación en una democracia, aunque para llevarlo a cabo con éxito sea necesario experimentar con nuevos procedimientos de toma de decisiones. El resultado dependerá de la creación de un proceso político adecuado en el que, respetando los procedimientos tradicionales de participación de los representantes democráticos de los ciudadanos en los procesos de formación de decisiones, se resuelvan los problemas comunes en función del interés general.

Por otra parte, conviene recordar que el proceso de adopción de las decisiones en la Unión Europea se basa, esencialmente, en la interacción entre la Comisión y las administraciones gubernamentales representadas en el Consejo. Ambas instituciones, no sólo minimizan la tradicional función del Parlamento, sino que llegan hasta el extremo de imponer normas que prevalecerán sobre las aprobadas por los parlamentos nacionales formados por diputados elegidos democráticamente. Incluso podría decirse que, a la vista de los poderes atribuidos y el modo en que los ejerce, la Comisión Europea encarna la especificidad del sistema.

En este sentido, cabe señalar que la complejidad de los temas que componen la agenda del Consejo de Ministros junto con la desconfianza existente entre los intereses estatales en él representados, confieren a la Comisión un papel relevante en la elaboración del consenso para la adopción de las políticas.

Su actuación va a depender de la información y los conocimientos técnicos que le aportan los funcionarios quienes, a pesar de su incuestionable competencia, no disponen de toda la información relativa a los problemas que se les plantean¹⁶³, ya que carecen de recursos suficientes para conseguirla y, además, invierten buena parte de sus energías en dar órdenes a los gobernantes de los Estados miembros, que siguen siendo los responsables directos de los actos de gobierno más relevantes.

En respuesta a ello, y habida cuenta que la información constituye un recurso fundamental para la ampliación correcta de las políticas, la Comisión Europea se ha dotado de una vasta red de asesores, entre los que destacan los grupos de interés: "La Comisión Europea, la institución clave en la actividad del lobbying ante la Unión Europea por su papel de promotor y ejecutor de las medidas adoptadas, ha desarrollado una extraordinaria red de canales de comunicación -formales e informales- consciente de que sólo con la aportación de los que están del otro lado de la barrera (administraciones nacionales, regiones, sectores, empresas, ciudadanos) el proyecto europeo podrá construirse sobre bases sólidas"¹⁶⁴.

¹⁶³ Ante esta situación, los gobiernos, que disponen de información relevante para el resultado final del proceso de decisión y que es ignorada por la Comisión, tratarán de limar la autonomía de ésta, haciendo depender su actuación únicamente de la información y los conocimientos técnicos que le aportan, a través de los funcionarios y especialistas de los distintos sectores que previamente han designado para actuar como asesores de la misma en calidad de expertos.

¹⁶⁴ Alonso Pelegrín, E. (1995), Op. Cit., pág. 53.

Los grupos, por su parte, están interesados en participar en la fase de formulación de las políticas, ya que ello les permite manifestar su opinión con la finalidad de introducir cambios significativos y, debido también a que esta posibilidad disminuye a partir del momento en que las proposiciones llegan a la mesa del Consejo.

Podría decirse, por tanto, que la Comisión Europea estará interesada en mantener relaciones intensas y continuas con los grupos de interés porque de ellos recibe información y apoyo para sus iniciativas frente al Consejo de Ministros. Evidentemente, dado que no todas las iniciativas prosperan, la Comisión debe asegurar la factibilidad de sus propuestas para evitar desacreditarse ante los Gobiernos. Aunque parezca sorprendente, es la propia Comisión Europea la que promueve estrategias de acercamiento a los grupos de interés, convirtiéndose, de este modo, en la institución de la Unión Europea que en mayor medida es objeto de la presión de dichos grupos.

4.4.2. El modelo

La toma racional de decisiones, basada en la existencia de una información suficiente, tropieza en este caso con los inconvenientes derivados de la falta de información. Como hemos visto anteriormente, son frecuentes las situaciones en las que la Comisión carece de información para afrontar los problemas que se le plantean, o bien, duda de la credibilidad de la información ofrecida por los

Gobiernos de los Estados miembros representados en el Consejo de Ministros, por cuanto podría entenderse que a dichos gobiernos les pudiera interesar aportar una información distorsionada que favoreciese sus intereses. Por ello, no debería resultar extraño que, dada la naturaleza de los problemas que se han descrito, el importante desarrollo que está experimentando la economía de la información propiciase la aparición de un fecundo campo de análisis en torno a este tema.

A juzgar por las circunstancias, la Comisión estaría en condiciones de superar los problemas asociados a la imperfección descrita anteriormente llevando a cabo una búsqueda de información¹⁶⁵. Cuando los costes en los que se ha de incurrir para adquirir información resulten excesivamente elevados¹⁶⁶, se podrían reducir notablemente si existiesen agentes especializados en la producción de información que, además de beneficiarse de unas mejores condiciones de accesibilidad, obtendrían importantes economías de escala debidas a su especialización. En definitiva, la existencia de agentes

¹⁶⁵ En este sentido, es necesario tener en cuenta además que, en el análisis de aquellos casos en los que la imperfección se deba a un problema de credibilidad de la información, cabría plantearse, al menos inicialmente, la posible aplicación de las ideas contenidas en los modelos de señalización. A pesar de ello, consideramos que el diseño de mecanismos de señalización solamente sería viable en una situación en la que los principales compitan por los agentes. Para un análisis más detallado de este tema, véase I. Macho y D. Pérez (1994), *Introducción a la Economía de la Información*, Barcelona, Editorial Ariel, págs. 192-194.

¹⁶⁶ Un análisis exhaustivo de las condiciones bajo las cuales convendría llevar a cabo una búsqueda de información, puede encontrarse en G. Akerlof (1970), "The Market for "Lemons": Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 89, págs. 488-500.

especializados en la producción de información permitiría reducir los costes de transacción asociados a la búsqueda.

A modo de conclusión, podría decirse que la existencia de costes de transacción, entre los cuales, y de forma especialmente relevante, habría que significar la información imperfecta, sirve a la Comisión para justificar la participación de los grupos de interés en el proceso político de decisión¹⁶⁷. Cabe preguntarse por tanto, si los grupos de interés, que gozan de claras ventajas comparativas en la adquisición de información¹⁶⁸, pudiesen recibir de la Comisión determinados incentivos que, bajo formas contractuales específicas, hiciesen posible su incorporación al proceso decisorio como productores de información.

Admitamos que la producción de información le suponga a cada grupo de interés un esfuerzo (e), que consideraremos limitado entre cero y la unidad. De modo que, para que un problema sea valorado correctamente y, en consecuencia la información obtenida acerca del mismo resulte veraz, será preciso que el esfuerzo llevado a cabo por el grupo productor de información sea la unidad; cualquier esfuerzo inferior determinaría una valoración inexacta del problema. En

¹⁶⁷ En última instancia, dicha participación estará condicionada a la capacidad que manifiesten los grupos para reducir tales costes.

¹⁶⁸ Téngase en cuenta al respecto que, tal y como se ha señalado ya en la primera parte de este trabajo, los grupos de interés se configuran en función de la adquisición de información al más bajo coste posible y la obtención del mayor rendimiento de una información dada.

resumen, tendremos:

$e = 1$: Esfuerzo máximo que implica una valoración correcta del problema.

$e < 1$: Esfuerzo inferior al máximo que conlleva una valoración inexacta.

Supongamos además que aunque este esfuerzo del grupo de interés no sea observable para la Comisión, y que por lo tanto no pueda ser incluido entre los términos del contrato que se le ofrezca a dicho grupo, su resultado¹⁶⁹ sí lo sea a través de un estimador ruidoso (β)¹⁷⁰. Dicho estimador podrá adoptar los valores cero o uno y se encuentra afectado por una fuente de ruido, pues si bien se considera que un esfuerzo máximo procura una correcta valoración del problema y, por consiguiente, la obtención de una información veraz, ello no implica que determinísticamente el estimador sea igual a la unidad, sino que se aproximará a este valor con una cierta probabilidad según sea el esfuerzo efectuado¹⁷¹.

¹⁶⁹ La utilidad de introducir el resultado en el contrato se deriva de la información que provee sobre el esfuerzo del grupo. Éste será su único valor pues consideraremos que la Comisión es neutral ante el riesgo y el grupo de interés averso.

¹⁷⁰ La Comisión tendrá interés en considerar en el contrato cualquier mecanismo de control que le permita obtener información sobre el comportamiento del grupo participante.

¹⁷¹ El grado de aceptación de las propuestas presentadas ante el Consejo de Ministros podría utilizarse como un estimador del esfuerzo realizado por los grupos de interés al valorar los problemas que, en el marco de su relación contractual con la Comisión, se les hubiesen planteado. De modo que, si $\beta = 1$, la propuesta habría sido aceptada y ello nos estaría revelando una correcta valoración del problema. Por el contrario, si $\beta = 0$, la propuesta sería rechazada, lo que nos estaría indicando que la valoración que se ha hecho del problema es inexacta. Indicar, por último, que dicho estimador estará afectado por una fuente

En consecuencia, definiremos las probabilidades asociadas al estimador y condicionadas al esfuerzo realizado por el grupo de interés, de la siguiente forma:

$$p[\beta=1|e=1] = r$$

$$p[\beta=1|e<1] = q$$

$$p[\beta=0|e=1] = 1 - r$$

$$p[\beta=0|e<1] = 1 - q$$

Por último, si admitimos que la probabilidad de acierto del estimador sea mayor que la de fallo, deberá cumplirse:

$$1 > r > q > 0$$

Formalmente, supondremos que las preferencias del grupo productor de información pueden ser descritas por una función de utilidad dada por:

$$V(w,e) = U(w) - eK \quad (4.1)$$

donde w representa el pago que recibe el grupo por su participación en la relación con la Comisión¹⁷², K es un valor real positivo y $U(\cdot)$ es una función dos veces diferenciable, con $U'(\cdot) > 0$ y $U''(\cdot) < 0$. Del mismo modo, definiremos

de ruido, pues, en algunas ocasiones es la inoperancia o la falta de voluntad política de los Gobiernos que integran el Consejo la que da al traste con las propuestas de la Comisión.

¹⁷² El pago que recibe el grupo de interés, que adquiere y procesa la información, podría definirse en los términos de la reputación que la Comisión le concede. Dicha reputación representará un incentivo natural para el mismo y condicionará, a su vez, su demanda de participación en el futuro.

la función inversa como:

$$\psi(\cdot) \equiv U^{-1}(\cdot)$$

De acuerdo con lo expuesto, el esquema general del juego que vamos a tratar sería el siguiente: en primer lugar, la Comisión decidirá qué contrato ofrece al grupo de interés y éste, posteriormente, decidirá si acepta o no la relación en los términos establecidos. Para entender la naturaleza del problema al que se enfrenta la Comisión a la hora de diseñar el contrato, conviene señalar que, en condiciones de información asimétrica sobre el esfuerzo, es posible estudiar qué esfuerzo se desea proponer al productor de información, pero no introducirlo en los términos del contrato. En consecuencia, la Comisión deberá tener en cuenta que, una vez firmado el acuerdo, el grupo de interés podrá elegir aquel esfuerzo que le resulte más ventajoso dado el contrato que ha firmado. Dicho de otro modo, la Comisión puede proponer un cierto esfuerzo, pero ha de estar segura de que ese nivel es el que el grupo de interés quiere efectivamente realizar.

Dado que el esfuerzo que realiza el grupo de interés beneficia a la Comisión, es muy probable que ésta ofrezca al grupo un contrato que le induzca a elegir la opción de máximo esfuerzo ($e = 1$). De este modo, alcanzaría un doble objetivo: por un lado, lograría que la información a utilizar para la elaboración de la propuesta fuese fiable, garantizando su factibilidad y, evitando, con ello, desacreditarse ante el Consejo de Ministros; y por otra parte, disiparía cualquier duda sobre la credibilidad de los grupos de interés que actúan como productores

de información. En suma, dicho contrato podría definirse de la manera siguiente:

$$\Lambda(\beta) = W^H, \text{ si } \beta = 1$$

$$\Lambda(\beta) = W^L, \text{ si } \beta = 0$$

donde W^H y W^L representan los pagos de la Comisión al grupo de interés encargado de obtener la información¹⁷³.

Formalmente, la expresión de la utilidad esperada del grupo de interés como función del esfuerzo se escribe:

$$EU(e=1) = rw^H + (1-r)w^L - K \quad (4.2)$$

$$EU(e<1) = qw^H + (1-q)w^L - eK \quad (4.3)$$

donde $U(W^H) = w^H$ y $U(W^L) = w^L$.

Para calcular el contrato óptimo¹⁷⁴, la Comisión ha de dar solución al siguiente programa:

$$\text{Min}_{\{w^H, w^L\}} r\psi(w^H) + (1-r)\psi(w^L) \quad (4.4)$$

$$\text{t.q.} \quad rw^H + (1-r)w^L - K \geq \underline{V} \quad (4.5)$$

$$(r-q)(w^H - w^L) \geq K(1-e) \quad \forall e \in [0,1] \quad (4.6)$$

¹⁷³ Como ya se ha señalado anteriormente, la Comisión utilizará el resultado como fuente de información sobre el comportamiento del grupo de interés. En consecuencia, hará depender los pagos de esta información y serán crecientes con el resultado pues éste tiende a mejorar a medida que el grupo incorpora un mayor esfuerzo. Finalmente, indicar que utilizaremos la notación (H) para los esfuerzos altos y (L) para los esfuerzos bajos.

¹⁷⁴ Lo estudiaremos en el caso en el que la Comisión es neutral ante el riesgo y el grupo de interés es averso al riesgo.

donde la primera restricción es la de participación (5)¹⁷⁵ y la segunda la de incentivos (6)¹⁷⁶.

Llamando μ al multiplicador de la condición de participación y λ al de la restricción de incentivos, las condiciones de primer orden del lagrangiano se escriben:

$$r\psi'(\bar{w}^H) - r\mu - (r-q)\lambda = 0 \Rightarrow \psi'(\bar{w}^H) = \mu + \frac{r-q}{r}\lambda \quad (4.7)$$

$$(1-r)\psi'(\bar{w}^L) - (1-r)\mu + (r-q)\lambda = 0 \Rightarrow \psi'(\bar{w}^L) = \mu - \frac{r-q}{1-r}\lambda \quad (4.8)$$

donde (\bar{w}^H) y (\bar{w}^L) denotan las utilidades que el grupo de interés espera obtener de los pagos recibidos bajo el contrato óptimo si el estimador nos indica $\beta = 1$ y $\beta = 0$, respectivamente.

Dado que $1 > r > q > 0$ y $K > 0$, la ecuación (6) implica que $(\bar{w}^H) > (\bar{w}^L)$. Por otro lado, si tenemos en cuenta que $\psi(\cdot)$ es creciente y convexa, se cumplirá que $\psi'(\bar{w}^H) > \psi'(\bar{w}^L)$. Finalmente, las ecuaciones (7) y (8) implican en particular que

¹⁷⁵ Esta ecuación recoge el hecho de que el grupo de interés podría rechazar el contrato si la utilidad esperada que obtiene en la relación no es por lo menos igual a la de reserva. De ahí que $EU(e = 1) \geq \underline{V}$.

¹⁷⁶ La restricción de incentivos refleja que el grupo de interés estará dispuesto a seleccionar la opción que la Comisión le propone ($e = 1$) si dicha opción maximiza su función objetivo, esto es, $EU(e = 1) \geq EU(e < 1)$. Si tenemos en cuenta, además, que esta restricción será más fuerte para ($e = 0$), podemos reescribirla de la forma siguiente: $(r-q)(w^H - w^L) \geq K$

$\lambda > 0$ y $\mu > 0$, con lo que las dos restricciones están saturadas. En consecuencia, las restricciones de participación y de incentivos caracterizarán el contrato óptimo, ambas con igualdad.

Resolviendo el sistema compuesto por las ecuaciones (5) y (6), obtenemos:

$$\bar{w}^H = Y + K \frac{1-q}{r-q} \quad (4.9)$$

$$\bar{w}^L = Y - K \frac{q}{r-q} \quad (4.10)$$

RESULTADO. La solución al programa que resuelve la Comisión para diseñar el contrato óptimo puede definirse de la forma siguiente:

$$\bar{W}^H = \psi \left[Y + K \frac{1-q}{r-q} \right] \quad (4.11)$$

$$\bar{W}^L = \psi \left[Y - K \frac{q}{r-q} \right] \quad (4.12)$$

donde \bar{W}^H y \bar{W}^L representan los valores óptimos de los pagos de la Comisión al grupo de interés encargado de obtener información.

4.4.3. Conclusiones

A partir del resultado anterior se pueden establecer las siguientes conclusiones:

1ª.- La utilidad esperada por el grupo de interés, considerando los pagos efectuados por la Comisión y la ecuación (1), es igual a la de reserva¹⁷⁷:

$$V(w,e) = Y$$

2ª.- En la medida en que desaparezca la fuente de ruido que afecta al estimador, el pago recibido por el grupo se aproximará a aquel que cubra su utilidad de reserva y le compense, además, por la desutilidad del esfuerzo realizado. En el caso límite en el que el esfuerzo efectuado por el grupo productor de información pueda ser correctamente estimado, el reparto óptimo del riesgo lleva a que la Comisión que es neutral, asuma todo el riesgo y asegure completamente al grupo ofreciéndole un pago:

$$\bar{W}^H = \psi[Y + K]$$

3ª.- Finalmente, podría decirse que cuando el esfuerzo del grupo productor de información sea observable sin error, el coste esperado para la Comisión será menor que cuando exista ruido en su verificación, ya que, bajo dicho supuesto el pago por incertidumbre que debe afrontar la Comisión desaparece¹⁷⁸:

¹⁷⁷ Téngase en cuenta que el contrato diseñado por la Comisión induce al grupo de interés que actúa como productor de información a elegir el máximo esfuerzo, es decir: $e = 1$.

¹⁷⁸ A esta conclusión se puede llegar fácilmente a través de la desigualdad de Jensen. Dicha desigualdad muestra la predisposición del grupo, con aversión al riesgo, a aceptar un pago menor a medida que el riesgo se disipa, pues pese a la renuncia permanecería indiferente entre la renta segura y la arriesgada.

$$\psi[V+K] < r\psi[V+K\frac{1-q}{r-q}] + (1-r)\psi[V-K\frac{q}{r-q}]$$

En la procura de dar mayor legitimidad al proceso decisorio de la Unión Europea, el modelo que hemos diseñado, contempla la relación de los grupos de interés con la Comisión bajo formas contractuales específicas que les induzcan a un comportamiento honesto. Debemos tener en cuenta que las actividades de los grupos serán consideradas más o menos legítimas atendiendo tanto a su credibilidad como a su reputación, esto es, al mantenimiento de la neutralidad e independencia y a su capacidad para mejorar la implementación de las políticas, respectivamente. En cualquier caso, es evidente que un elevado grado de legitimación permitiría mejorar la percepción social de las relaciones entre los grupos de interés y el poder político¹⁷⁹.

Por otra parte, indicar que, en la medida en que el sistema de control que se establezca para la relación de los grupos de interés con la Comisión constituya un medio eficaz para proteger el proceso de la amenaza que éstos pudieran representar, se estaría generando una legitimidad funcional en lugar de la legitimidad democrática.

¹⁷⁹ Conviene recordar que la mayor parte de las actividades de los grupos de interés son desconocidas para la sociedad, e incluso en aquellos casos en los que resultan conocidas, suelen confundirse con acciones delictivas, como el tráfico de influencias o la corrupción. De ahí la necesidad de legitimar dichas actividades para que puedan gozar de un mayor reconocimiento público.

La bondad del sistema de control va a depender del grado de información que proporcione sobre el comportamiento del grupo que actúa como productor de información. Como ya se ha señalado anteriormente, cualquier información sobre el esfuerzo del grupo resulta muy valiosa, pues permite disminuir el riesgo de la relación y, en consecuencia, el coste esperado del contrato para la Comisión. En el caso límite en que desapareciese la fuente de ruido que afecta al estimador y el esfuerzo pudiera ser correctamente verificado, la parte que posee la ventaja informativa no podría utilizarla en su provecho.

Dicho sistema de control es posible gracias a un entramado institucional, el de la Unión Europea, que está basado en la cooperación entre una serie de instituciones que comparten diversas competencias y diferentes fuentes de legitimidad¹⁸⁰. Así, el Consejo concentra esencialmente el poder de decisión política y comparte con la Comisión, y cada vez menos excepcionalmente con el Parlamento, el poder legislativo. Este reparto de tareas responde a una división de trabajo que no se funda sobre la existencia de dos funciones normativas distintas, sino que traduce por un lado la tensión entre las que podríamos denominar fuerzas supranacionales y las fuerzas de las soberanías estatales. Y, por otra parte, la necesidad de reforzar la transparencia y la legitimidad del proceso decisorio.

¹⁸⁰ Aunque los Tratados no hacen una declaración genérica del principio de equilibrio institucional o, lo que es lo mismo, de la obligación de las instituciones a colaborar entre sí considerando en sus actuaciones los poderes de las demás, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado reiteradamente a favor de la existencia de este principio de colaboración.

En suma, lo cierto es que en un sistema institucional como éste, donde los poderes de las instituciones aparecen entremezclados y dispersos, la necesidad de consensuar los intereses podría alejar a la Unión Europea del peligro de manipulación que acompaña, tradicionalmente, a la participación de los grupos organizados en el proceso político.

4.5. EL RETO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: HACIA UN MODELO POLÍTICO-ECONÓMICO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN.

4.5.1. Las instituciones en la Europa del siglo XXI

Desde 1958, es decir, desde la puesta en marcha de la Comunidad Económica Europea, hasta 1992, fecha en la que se firma el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht, las funciones de las instituciones comunitarias se han ido delimitando según las necesidades del proceso de integración europea, sin que la cuestión institucional haya sido abordada de forma expresa. De este modo, la situación actual es el reflejo de un proceso que, a lo largo del tiempo, ha permitido al Consejo de Ministros incrementar su poder en detrimento de la Comisión, aunque también se haya visto desposeído de algunas de sus prerrogativas, puesto que corresponde al Consejo Europeo definir la agenda comunitaria y aprobar la adhesión de nuevos Estados o las reformas institucionales y, asimismo, al Parlamento se le haya ampliado el alcance de su función codecisora con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

La cuestión institucional se fue aplazando paulatinamente hasta la Conferencia Intergubernamental de 1996. A finales de este año, empezaban a decantarse posiciones de consenso sobre la participación del Parlamento Europeo en el proceso decisorio, que debería basarse en la codecisión y el dictamen conforme, dejando el procedimiento de cooperación para los temas de la Unión

Económica y Monetaria. En cuanto al Consejo no existía, sin embargo, acuerdo en lo referente a las modalidades de voto y la minoría de bloqueo. También se planteaban discrepancias importantes en lo referente a la reforma de la Comisión, en particular, al sistema de atribución de comisarios a los Estados miembros que formaban parte de la Unión tras la ampliación. Finalmente, en cuanto al Tribunal de Justicia las discusiones se centraban en la posibilidad de extender sus competencias en los ámbitos de política exterior y seguridad.

El Tratado de Amsterdam, con el que culmina la Conferencia Intergubernamental de 1996, tenía por objetivo modificar algunos de los aspectos institucionales anteriormente mencionados, para dotar a la Unión Europea de mayor eficacia en su funcionamiento. No obstante, sus resultados han sido muy modestos ya que, si bien dio el espaldarazo definitivo a la Unión Económica y Monetaria¹⁸¹, no permitió superar la prueba de la reforma política. En suma, la moneda única nacería sin ninguna reforma sustancial y la ampliación a los países de Europa Central y Oriental se decidía sin haber procedido a la reforma institucional.

Desde el punto de vista institucional, podemos considerar como logros

¹⁸¹ La creación de una Unión Económica y Monetaria ha supuesto el establecimiento *ad hoc* de una estructura institucional encargada de gestionar la entrada del euro como moneda única de los países participantes. Dentro de esta estructura, el Banco Central Europeo es la institución principal. En este sentido, se configura como una institución monetaria con un elevado grado de independencia para desarrollar la estrategia de política monetaria que mejor contribuya al mantenimiento de la estabilidad de precios.

más importantes del Tratado de Amsterdam, los siguientes:

1º.- La extensión del voto por mayoría cualificada a la mayor parte de las políticas en el Consejo de Ministros, aunque quedaron en el alero otros temas fundamentales de cara al futuro como la ponderación del voto o la revisión de los criterios de aplicación de la unanimidad y de la mayoría cualificada.

2º.- En lo relativo al poder de decisión, la ampliación de los supuestos de aplicación del procedimiento de codecisión y de dictamen conforme, con el consiguiente aumento de los poderes del Parlamento, representa un avance significativo en el proceso de legitimación democrática de la Unión Europea.

3º.- Indicar que se incrementaron también las funciones del Presidente de la Comisión, aunque el Consejo Europeo de Amsterdam no afrontó la reforma de ésta y se limitó a dar el visto bueno a la propuesta alemana de mantener su composición actual. Algo que resulta paradójico, si tenemos en cuenta que la perspectiva de una futura ampliación refuerza todavía más la necesidad de disponer de un órgano de cohesión capaz de impulsar objetivos comunes.

4º.- Con el Tratado de Amsterdam se ampliaron, además, las competencias del Tribunal de Justicia, habida cuenta de su importancia para garantizar que la legalidad siga siendo el fundamento esencial del sistema comunitario.

5º.- Por último, se consagró definitivamente al Tribunal de Cuentas como institución al equiparlo a todos los efectos con las instituciones fundamentales, asimismo, se incrementaron sus poderes y se le atribuyó el derecho de interponer recursos con la finalidad de salvaguardar sus prerrogativas.

Aunque como se ha señalado, no todos los objetivos se han alcanzado, tampoco se puede decir que la Conferencia Intergubernamental haya sido un completo fracaso, pues a partir de las discusiones que se han producido en torno a los temas más importantes que han quedado sobre la mesa, podemos vislumbrar cual será la composición y el funcionamiento de las instituciones en el horizonte del siglo XXI.

Entre las cuestiones institucionales sobre las que no se había llegado a un acuerdo, destaca el aplazamiento tanto de la reforma del voto del Consejo de Ministros como de la composición de la Comisión, atendiendo al peso relativo de los Estados miembros tras las próximas ampliaciones. Por otra parte, de mantenerse intacto el actual sistema de representación, el Parlamento se convertiría en una Cámara difícilmente operativa, de ahí la necesidad de revisar los actuales criterios.

Asimismo, el Consejo Europeo de Amsterdam frustró las expectativas de mejorar la posición institucional del Comité de las Regiones. Los Gobiernos estatales no parecen dispuestos a asumir el reto de la subsidiariedad, por lo que las regiones y los entes locales deberán esperar a una ocasión más propicia, intentando mientras tanto preservar el *statu quo* alcanzado. No puede decirse, tampoco, que se hayan tomado en consideración las peticiones del Comité Económico y Social. Al margen de la extensión de los supuestos de consulta obligatoria, sus reivindicaciones, orientadas a consolidar el rango institucional con

todas las consecuencias, no fueron atendidas.

Recientemente, el Consejo de Ministros de la Unión Europea ha llegado a un acuerdo histórico en la cumbre de Niza para reformar las instituciones comunitarias y permitir la ampliación. Dicho acuerdo establece la nueva ponderación de los votos que corresponderá a cada país miembro a partir del 1 de enero de 2005, y los que tendrán los países candidatos cuando ingresen en la Unión. El sistema de mayorías y minorías acordado es sumamente complejo ya que establece hasta tres vías distintas para bloquear la aprobación de una decisión: se deberá cumplir la triple condición de que una propuesta tenga el respaldo de la mayoría cualificada de los votos, la mayoría simple de los Estados y que éstos representen al menos al 62% de la población.

Al igual que el reparto de votos, la composición del Parlamento y de la Comisión eran dos de los temas que no se habían podido resolver en la cumbre de Amsterdam. Para compensar en parte las disparidades en los votos en el Consejo de Ministros, el número de escaños del futuro Parlamento subirá de los 626 actuales a 732, con lo cual se supera el techo que se había marcado en Amsterdam. En cuanto a la Comisión, cuando la Unión Europea tenga ya 27 miembros, se decidirá por unanimidad el número definitivo de miembros del Ejecutivo comunitario, que deberá ser inferior a 27, y se establecerá un sistema de rotación igualitaria aunque su composición deberá reflejar satisfactoriamente el abanico demográfico y geográfico de todos los Estados Miembros.

En definitiva, la imposibilidad de extender, por una simple razón de número, la composición actual de las instituciones comunitarias hace aparecer de nuevo los problemas de decisión característicos de la apertura de nuevas etapas del proceso de integración. El posible dilema entre profundización y ampliación se ha enfrentado con el principio de *integración reforzada*, no obstante, la reforma del sistema institucional de la Comunidad Europea sigue constituyendo un problema de primera magnitud para facilitar, tanto el propio desarrollo de la Unión, como el reto ineludible de su ampliación a los países del Este.

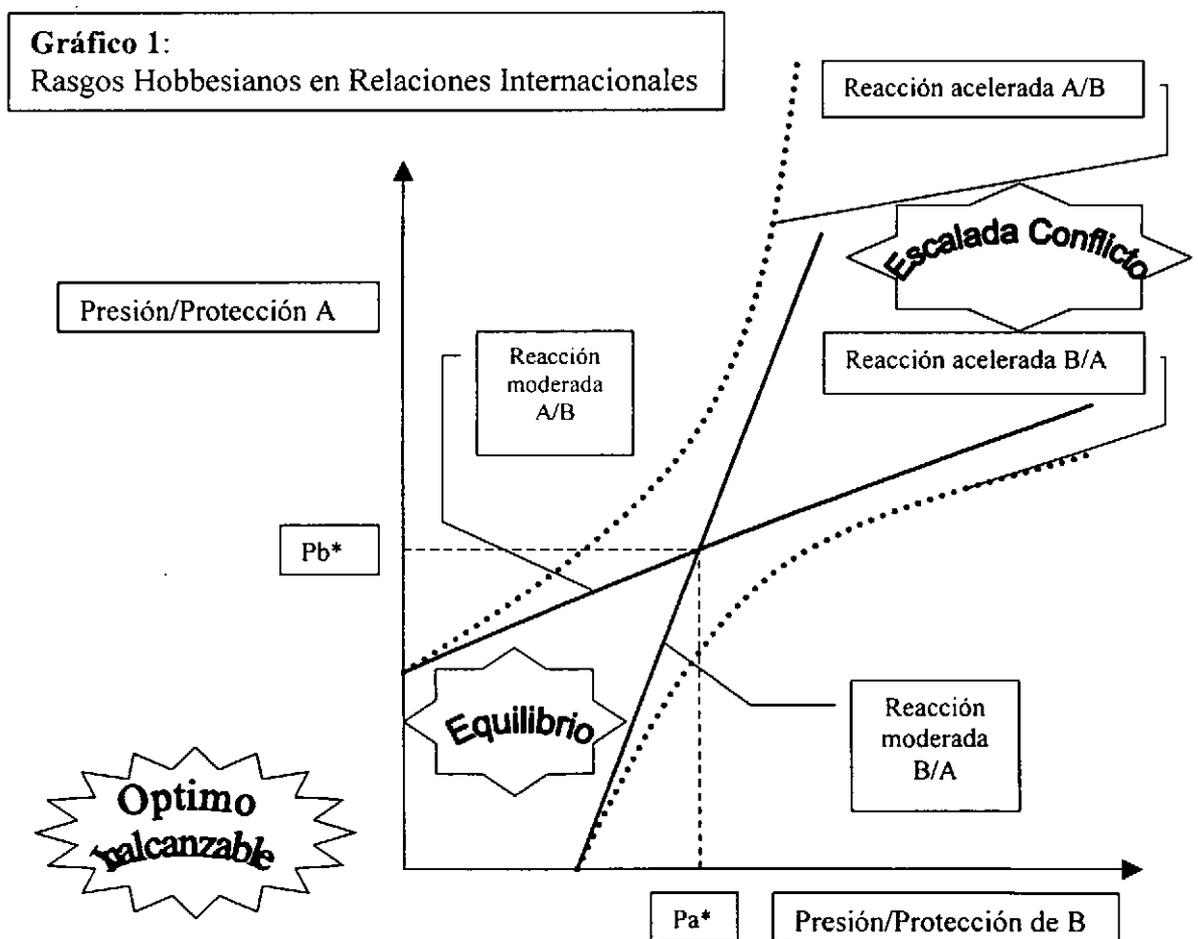
A pesar de que los problemas de decisión y las dificultades para avanzar en el proceso de integración e incrementar las atribuciones de la Comunidad Europea son casi una constante de su historia, cabe la posibilidad de que los modelos anteriores resulten en gran parte agotados y que el clásico "proceso de integración" haya alcanzado un *punto crítico* y unos *límites constitucionales*, que hagan imprescindible un cambio cualitativo de importancia en su sistema de gobierno. Dado el elevado número de aportaciones teóricas relacionadas con este tema, nos referiremos únicamente a las más relevantes y, en particular, a Scharpf (1994), Richardson (1996), Sandholtz y Stone Sweet (1998) y Hix (1998).

4.5.2. Un modelo constitucional de la Unión Europea: Demanda y Oferta de Integración

Las elecciones constitucionales sobre la conveniencia de apoyar el proceso de integración se fundamentan en el balance entre las percepciones de los beneficios del incremento de la integración y los costes que resultan de la acción colectiva supranacional. Los primeros son los aspectos más evidentes del proceso de integración y los que siempre se han resaltado por las instituciones europeas, no obstante, los segundos constituyen piezas clave para la comprensión de los factores subyacentes a los procesos de integración y su diseño constitucional.

De acuerdo con Fontaine (2000), justo en el cincuenta aniversario de la Declaración Schuman parece innecesario subrayar los elementos positivos de construir una comunidad de derecho, cuyas reglas disciplinen el ejercicio de las competencias de los gobiernos. Se trata de superar la mera cooperación internacional, creando una *fusión de intereses* que supere el simple mantenimiento de su equilibrio, de manera que con la puesta en común de parcelas de soberanía se cree un sistema institucional que fomente las estrategias cooperativas basadas en el acuerdo y en el ejercicio de las libertades.

Otros autores, como Buchanan (1975), consideraban que el orden internacional genera problemas con una cierta naturaleza hobbesiana, en el sentido de que los gobiernos se enfrenta a un dilema de incentivos individual que les impide renunciar al ejercicio de la presión. Las presiones y contrapresiones entre los gobiernos constituyen actuaciones mutuas de mejor respuesta (equilibrios de Nash-Cournot) y, en el peor de casos, originan escaladas de conflicto (ausencia de equilibrio), tal como se muestra en el siguiente gráfico 1, donde se representan las respectivas sendas de reacción moderada y acelerada que explican ambos tipos de situaciones.



El mismo esquema de análisis se puede aplicar también a las necesidades generadas por los procesos de ampliación de los mercados. La presión puede entenderse como una forma cualquiera de proteccionismo. Las intensidades de protección se contraequilibran entre las partes y sólo conducen a un esfuerzo inútil y a una compartimentación ineficiente del mercado, pero de nuevo el óptimo, renuncia a la protección e integración de mercados, es una solución inestable sin un esquema institucional que discipline el compromiso de los gobiernos.

No es necesario insistir en los beneficios que la construcción comunitaria y la Unión Europea proporcionan al público y a los gobiernos. Estos beneficios, a los que muy acertadamente se les ha denominado como los *costes de la no Europa*, constituyen el factor positivo o los beneficios potenciales de la integración que son evaluados por los ciudadanos en el momento de decidir si desean o no aumentar las atribuciones de la Comunidad y el grado de integración de la misma.

Analíticamente, la función de beneficios del grado de integración (i) puede definirse como el valor actual esperado de las ganancias de utilidad, U_g , asociado a las secuencias de estados sociales y de las correspondientes posiciones individuales previstas según los distintos grados de integración.

Esto es:

$$B : (i) \rightarrow B(i) = U_g(i) \quad (4.13)$$

Función que suponemos cóncava y dos veces diferenciable.

Ahora bien, frente a este factor positivo o de beneficio, no debe olvidarse que la creación de un ámbito de decisión supranacional genera también un factor negativo o de freno, *los costes de la propia Europa*, que resultan de las dificultades y problemas derivados de reunir bajo una jurisdicción común pueblos con distinta economía, historia y cultura.

Los costes derivados la propia acción colectiva supranacional son las pérdidas de utilidad individual (U_i) que resultan de las decisiones adoptadas a este nivel, una vez que las competencias son atribuidas a la Unión Europea desde los Estados miembros. Estos costes son de dos tipos:

1º.- Costes externos o de imposición (E), que son los que resultarían de la adopción de decisiones coactivas contrarias a nuestros intereses. Estos costes dependen fundamentalmente del grado de influencia política que resulta de las reglas de decisión. Serían nulos en el caso de la unanimidad y, por el contrario, tenderían a ser infinitos si alguien, sin ningún límite, pudiera adoptar decisiones obligatorias para todos. Asimismo, la forma en que tales costes reaccionan a la influencia política depende también del grado de integración y

de la heterogeneidad nacional. Es fácil intuir que para cada nivel de influencia política los costes externos de la acción colectiva supranacional serán tanto mayores, y se incrementarán a mayor ritmo, cuanto mayor sea el grado de integración y cuanto mayor sea la heterogeneidad nacional. Analíticamente pueden definirse mediante la siguiente función:

$$E : (p, i, h) \rightarrow E(p, i, h) = U_i(p, i, h)$$

2º.- Costes de decisión de la instancia supranacional (D), es decir, los costes de transacción, negociación y votación requeridos para alcanzar una decisión. Estos costes evolucionan de forma inversa a los de imposición con arreglo a la inclusividad de la regla de decisión, es decir, conforme los costes de imposición se reducen al incrementar la mayoría necesaria para alcanzar una decisión, los de decisión se incrementan y tenderían a infinito conforme nos aproximásemos a la unanimidad. Analíticamente pueden definirse mediante la siguiente función:

$$D : (p, i, h) \rightarrow D(p, i, h) = U_i(p, i, h)$$

Donde p, i, h , representan, en ambas funciones, respectivamente el grado de influencia política, el grado de integración y la heterogeneidad nacional.

Suponemos que ambas funciones son convexas, continuas y dos veces diferenciables. Ambas crecen a ritmos más que proporcionales con respecto a i y h , pero E y D son respectivamente, decreciente y creciente con respecto

a p . En consecuencia, sobre los intervalos de valores relevantes de (p, i, h) , los signos de las diferentes derivadas parciales de dichas funciones serán:

$$E'_p < 0, D'_p > 0, E''_{pp} > 0, D''_{pp} > 0$$

$$E''_{pi} > 0, E''_{ph} > 0, D''_{pi} > 0, D''_{ph} > 0$$

Los costes totales de la acción colectiva supranacional, C , resultan de la suma de ambos, de manera que:

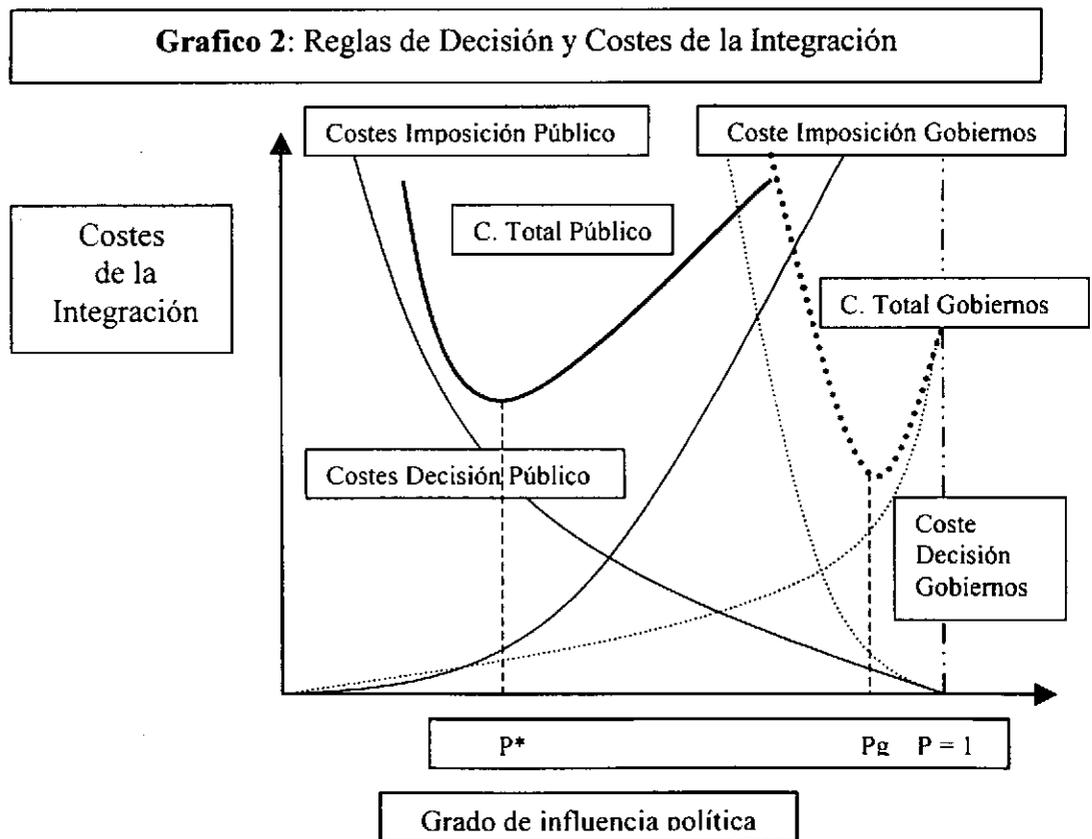
$$C(p, i, h) = E(p, i, h) + D(p, i, h) \quad (4.14)$$

En consecuencia, por ser suma de tales funciones, los costes totales serán también una función convexa, continua y dos veces diferenciable. Por la misma razón, los costes totales de la acción colectiva supranacional serán crecientes con respecto al grado de integración y de heterogeneidad nacional.

Ambos tipos de costes, de imposición y de decisión, no son pues independientes de las reglas que presidan los procedimientos de adopción de decisiones, ni de las posiciones de partida y las distribuciones de intereses dentro de las distintas áreas de los Estados comprometidos en el proceso de integración. No obstante, a pesar de que los factores que influyen en los costes asociados a la creación, ampliación y funcionamiento de las instituciones supranacionales son múltiples y complejos, a efectos de análisis consideraremos únicamente tres: la influencia política, el grado de integración

y la heterogeneidad nacional.

Las dimensiones constitucionales que determinan los procesos de decisión en el seno de las instituciones supranacionales europeas se sintetizan en lo que denominaremos el grado de influencia política, P , que recoge la capacidad de bloquear una decisión contraria a nuestros intereses. En este sentido, la influencia política varía entre dos extremos, 0, cuando no existe influencia alguna sobre las decisiones que nos afectan, y la unidad, cuando existe un control total al respecto, unanimidad o derecho de veto, que permite bloquear cualquier decisión no deseada.



En el Gráfico 2 se representan las características básicas de la relación entre los costes de la integración y las reglas de decisión que determinan el grado de influencia política sobre el proceso decisorio. Se distinguen dos posiciones distintas, la del público en general, que viene representada por líneas de trazo continuo, y la de los gobiernos en particular, que se recoge con líneas de puntos. Tanto para unos como para otros, los costes de imposición esperados se hacen tanto mayores cuanto menor grado de influencia se posee para evitar una decisión que nos resulte adversa. En el límite cuando la influencia política tiende a cero, los costes esperados de una dictadura arbitraria, tienden a infinito. Por el contrario, los costes de imposición esperados se reducen con el incremento de la capacidad para bloquear una decisión contraria a nuestros intereses y, en el límite para el caso de la unanimidad, $P=1$, se hacen cero. Ahora bien, en el caso del público, los costes de decisión, nulos en una dictadura arbitraria, se incrementan conforme aumenta el grado de influencia política y, para reglas muy inclusivas cercanas a la unanimidad, se aceleran rápidamente tendiendo a infinito. En consecuencia la situación óptima, la que minimiza ambos tipos de costes es justamente la que corresponde al vértice inferior de la curva de coste total del público, P^* .

La situación en el caso de los Gobiernos es diferente fundamentalmente

por dos motivos: en primer lugar, por tratarse de un número reducido de agentes, los costes de los procesos de negociación con reglas muy inclusivas, próximas a la unanimidad, no se hacen infinitos, aun cuando pudieran ser más altos de lo deseable; y en segundo lugar, puesto que los gobiernos responden ante el público, el ejercicio inconsistente del derecho de veto y el bloqueo del proceso de decisión genera unos costes políticos que tienden a frenar los costes derivados de la unanimidad o de reglas de decisión próximas a ella. El resultado es ahora que la curva de costes totales para los Gobiernos alcanza su mínimo en un área de influencia política mucho más alta y cercana a la unanimidad, o a mayorías muy cualificadas.

Tales conclusiones pueden aplicarse también para analizar el efecto del número en las instituciones de decisión: conforme aumenta el número de gobiernos la curva de costes de la acción colectiva supranacional se eleva y la solución eficiente exige reducir la inclusividad de la regla de decisión alejándola de la unanimidad, causando con ello una pérdida de influencia política poco deseable para los gobiernos.

Veamos finalmente cual es el efecto de los niveles de heterogeneidad nacional sobre los costes de la acción colectiva supranacional. Resulta evidente que cuanto mayor sea la percepción del grado de heterogeneidad,

mayores serán los costes de imposición esperados y, por ello, se exigirán reglas de decisión más inclusivas. En consecuencia, los costes totales mínimos se elevarán con el nivel de heterogeneidad y los niveles eficientes de influencia política se aproximarán a la unidad. La acción colectiva debería limitarse a lo más imprescindible y actuar sobre una base muy cercana a la intergubernamentalidad en el procedimiento de decisión. Conforme la heterogeneidad se reduce, se reducen también los costes esperados de imposición y, ello permite reglas de decisión menos inclusivas o mayores grados de integración, puesto que el balance entre beneficios y costes de la acción colectiva supranacional se hace cada vez más favorable.

En definitiva, en la medida en que la convivencia bajo una jurisdicción supranacional aumente el grado de homogeneidad, se produce un proceso de desplazamiento de costes que impulsa nuevas demandas de atribuciones a las instancias supranacionales. Ésta es la esencia del proceso autoacumulativo del "Método Monnet" y de la lógica gradual de pasos sucesivos en la construcción europea.

Los problemas derivados de la ampliación pueden considerarse de manera similar, puesto que el efecto del incremento del tamaño y número, además de la heterogeneidad que implica, supone un efecto similar al de la

reducción del grado de homogeneidad: es decir, un incremento de costes esperados y una elevación en la inclusividad de los procesos decisorios. Justamente por estos motivos, el principio de flexibilidad o de *integración reforzada* es una garantía de importancia, ya que permite un círculo más estrecho de integración entre los miembros con mayor grado de homogeneidad nacional y facilita la construcción de una vanguardia de países que impulsen el proceso integración en ondas concéntricas desde un núcleo central.

A continuación, realizaremos una adaptación del modelo de Buchanan y Tullock (1962) para aplicarlo a las elecciones constitucionales sobre la atribución de competencias a una instancia supranacional.

La evaluación de los beneficios y de los costes por los ciudadanos genera, de acuerdo con Faïña (1991), la *demanda de integración europea*, esto es, la correspondencia entre los niveles de integración que se desean por el público según el grado de heterogeneidad nacional y los riesgos y problemas que esta puede generar en una organización común.

La demanda de integración por los distintos sujetos será, por tanto, aquel valor, i^* , que maximiza sus ganancias netas de utilidad. Esto es,

$B(i^*) - C(i^*, h_0)$ habrá de ser positivo y el máximo cuando i recorre el intervalo $(0,1)$.

$B(i) - C(i, h)$ es una función cóncava y dos veces diferenciable, de modo que en su máximo deberá verificarse: $B'_i = C'_i$. El valor marginal de la integración, VMI , vendrá dado por:

$$VMI = B'_i - C'_i, \text{ y derivando respecto a } h,$$

$$VMI'_h = -C''_{ih} < 0$$

Ha de tenerse en cuenta que entre los grados de integración y la influencia política existe una relación de dependencia, producto de las limitaciones que un proceso decisorio con una regla de votación muy inclusiva impone sobre el flujo de decisiones que pueden adoptarse en cierto período de tiempo. Altos grados de integración exigen la adopción de numerosas decisiones armonizadoras en períodos de tiempo no excesivamente dilatados, lo que implica la necesidad de aligerar la inclusividad de la regla decisoria y disminuir la influencia política, especialmente de los gobiernos, para alcanzar grados de integración relativamente elevados.

En consecuencia, si introducimos una restricción técnica entre el flujo de decisiones asociado a un determinado grado de integración y la inclusividad

de la regla decisoria, el problema del cálculo constitucional de los ciudadanos se convierte en:

$$\text{Max. } B(i) - E(p, i, h) - D(p, i, h) \quad (4.15)$$

$$\text{s.a. } f(p, i) = 0$$

Las soluciones a este problema han de cumplir la condición:

$$B'_i - (E'_i + D'_i) + (E'_p + D'_p)p'_i = 0$$

El valor marginal del grado de integración, VMI , vendrá dado por:

$$VMI = B'_i - (E'_i + D'_i) + (E'_p + D'_p)p'_i$$

Finalmente, derivando respecto a la heterogeneidad nacional, resulta:

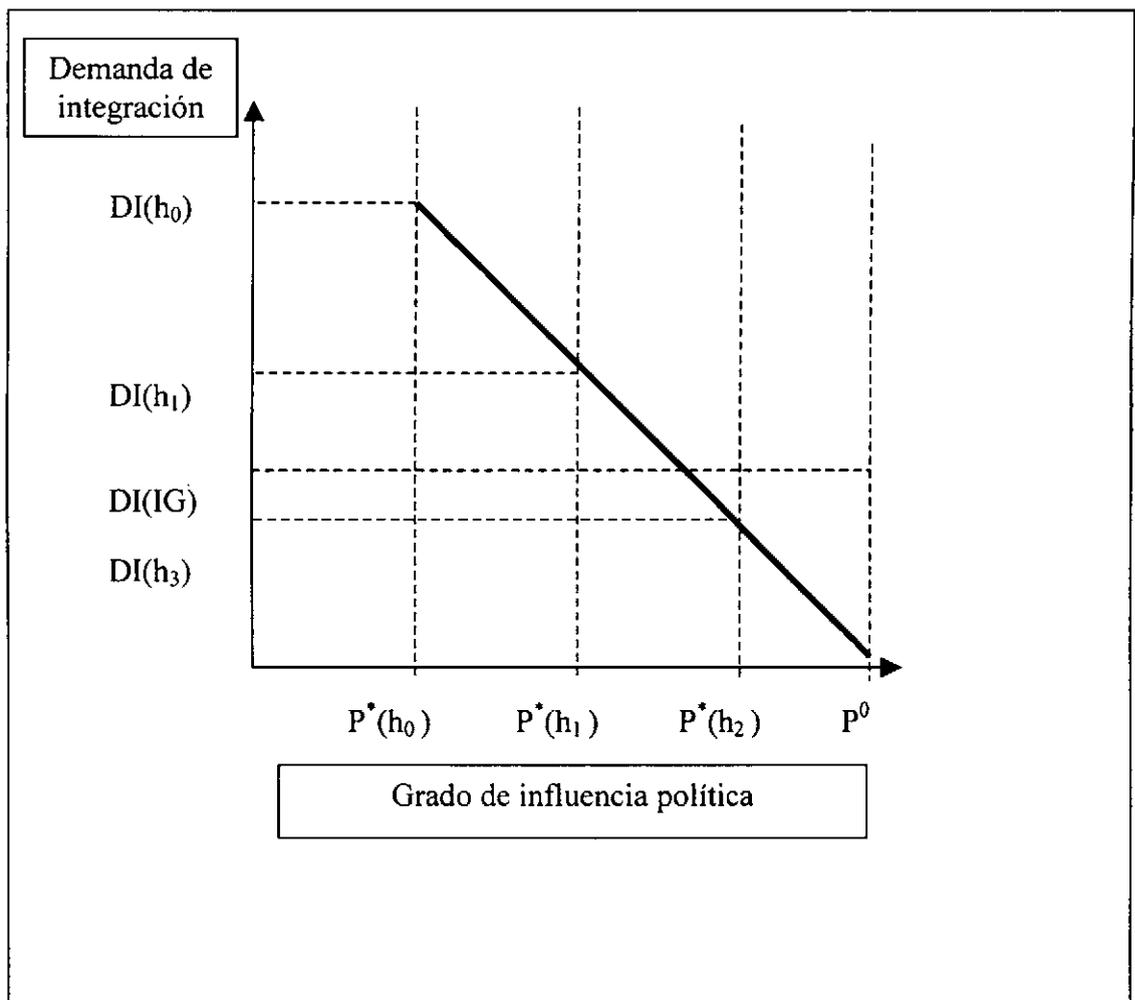
$$VMI'_h = -(E''_{ih} + D''_{ih}) + (E''_{ph} + D''_{ph})p'_i < 0$$

De ahí que, una vez superado el umbral crítico, donde los beneficios de la integración comienzan a igualar y superar a sus costes, el valor subjetivo de la integración será tanto mayor cuanto menor sea el grado de heterogeneidad nacional.

A partir de la relación anterior, puede obtenerse la demanda de integración a largo plazo como una senda dinámica ligada a la reducción de la heterogeneidad nacional, esto es, una correspondencia a largo plazo entre el grado de integración deseado y los niveles de influencia política que los ciudadanos estarían dispuestos a aceptar sobre las instituciones

supranacionales. Esta relación se muestra en el siguiente gráfico 3, dónde se ofrece la correspondencia existente entre los distintos valores de influencia política y el nivel de integración deseado en la acción colectiva supranacional.

GRAFICO 3: Demanda de integración e influencia política.



Esta correspondencia es lo que denominaremos la demanda de

integración, DI :

$$DI: h \rightarrow DI(h) = (p^*, i^*) \quad (4.16)$$

donde (p^*, i^*) representan los óptimos del cálculo constitucional para los ciudadanos.

La idea central del *método Monnet* destaca que Europa no podrá construirse de golpe, ni bajo el sólo impulso de los grandes ideales, sino poco a poco, creando y ampliando progresivamente los lazos comunes de interés y la solidaridad entre los pueblos europeos. Esto parece sustancialmente correcto y desde la óptica de nuestro modelo político-económico recoge dos características fundamentales de la *demanda de integración europea*:

1ª.- Presta atención a los costes de la propia integración, pues cuando los grados de heterogeneidad nacional son elevados, cualquier intento de unificación repentina podría ocasionar unos costes tan elevados que la hiciesen imposible. Si el punto de partida se sitúa en niveles reducidos de integración y se adoptan las debidas cautelas constitucionales, los costes de la integración se mantienen en límites razonables y el proceso puede alcanzar éxito con relativa facilidad.

2ª.- Refleja el carácter "autoacumulativo" o "autopropulsor" de la demanda de integración. Si en los distintos niveles de integración, por reducidos que sean inicialmente, se crea un marco jurídico con vocación de

estabilidad y unas reglas de juego comunes en uno o más sectores, su acción sobre los distintos comportamientos y decisiones individuales, reducirá el grado de heterogeneidad nacional. Este proceso armonizador reduce los costes de unificación y genera una demanda de mayores niveles de integración, dando lugar a una espiral autopropulsada de integración que convergería hacia una unión económica y política bajo diversas formas confederales o incluso federales.

No obstante, el "optimismo gradualista", que parecía implícito en ciertas concepciones del proceso de integración europea, merece poca credibilidad. Ni siquiera desde la perspectiva de la demanda de integración puede plantearse un proceso mecánico. Las decisiones constitucionales y el apoyo a los sistemas de integración no son independientes de sus sistemas de libertades, ni de la justicia de sus reglas y equilibrio institucionales.

Por último, señalar que el avance de la integración no depende sólo de su demanda, pues el público en general no puede provocar los cambios constitucionales que implica el someter a los gobiernos a un sistema de delegación de parcelas de soberanía para su ejercicio en común: la capacidad de impulsar este proceso, *la oferta de integración europea*, corresponde aún casi en exclusiva a los gobiernos centrales.

Los gobiernos centrales poseen amplios poderes de monopolio en el campo de la reforma de los Tratados y se instalan en los centros decisorios básicos de la Comunidad. Los cálculos sobre costes y beneficios del avance en la integración que realizan los Gobiernos centrales, desde su posición constitucional en la Comunidad y en las democracias representativas de los Estados miembros, determinan otra coordenada básica del proceso de integración europea: la oferta de integración, esto es, la correspondencia entre los niveles de integración y los grados de control e influencia sobre las instituciones comunitarias que desean los gobiernos con arreglo a sus propios cálculos de maximización de la utilidad. Analíticamente, la oferta de integración, SI , se define como:

$$SI : h \rightarrow SI(h) = (p^*, i^*) \quad (4.17)$$

donde (p^*, i^*) representan los valores óptimos para los gobiernos.

La oferta de integración responderá positivamente a las reducciones de la heterogeneidad nacional y su valor marginal vendrá dado por la expresión:

$$VMI = B'_i - (E'_i + D'_i) + (E'_p + D'_p)p'_i$$

Nótese la extraordinaria importancia y elasticidad del último sumando, que recoge el efecto esperado sobre los costes externos y los de decisión, fundamentalmente el primero, de las reducciones de la influencia política para alcanzar mayores niveles de integración. Resulta evidente que la integración

también reporta ventajas a los gobiernos, pero la necesidad de reducir la influencia política considerablemente por debajo de la unanimidad para alcanzar niveles de integración elevados, hace que los costes externos esperados por los gobiernos se tornen muy elevados y éstos se hagan cada vez más reacios a soportar pérdidas de influencia política.

Es por ello que el análisis lógico de las decisiones de integración de los gobiernos centrales, véase Frey (1984), arroja cierto pesimismo sobre las dificultades del proceso de integración en una unión político-económica: en los niveles iniciales de integración, donde es posible operar sobre una amplia base de unanimidad intergubernamental, resulta probable que la oferta de integración marche incluso por delante de la demanda y que sean en gran parte los propios gobiernos centrales quienes lleven el impulso inicial del proceso.

No obstante, una vez que el proceso avanza sus primeras etapas y se demandan mayores niveles de integración, la situación cambia y aparecen restricciones de oferta. Los niveles altos de integración son incompatibles con la regla de la unanimidad en el órgano intergubernamental, ya que los altos costes de decisión de las reglas de decisión muy inclusivas impiden adoptar en condiciones de eficacia el mayor volumen de resoluciones supranacionales

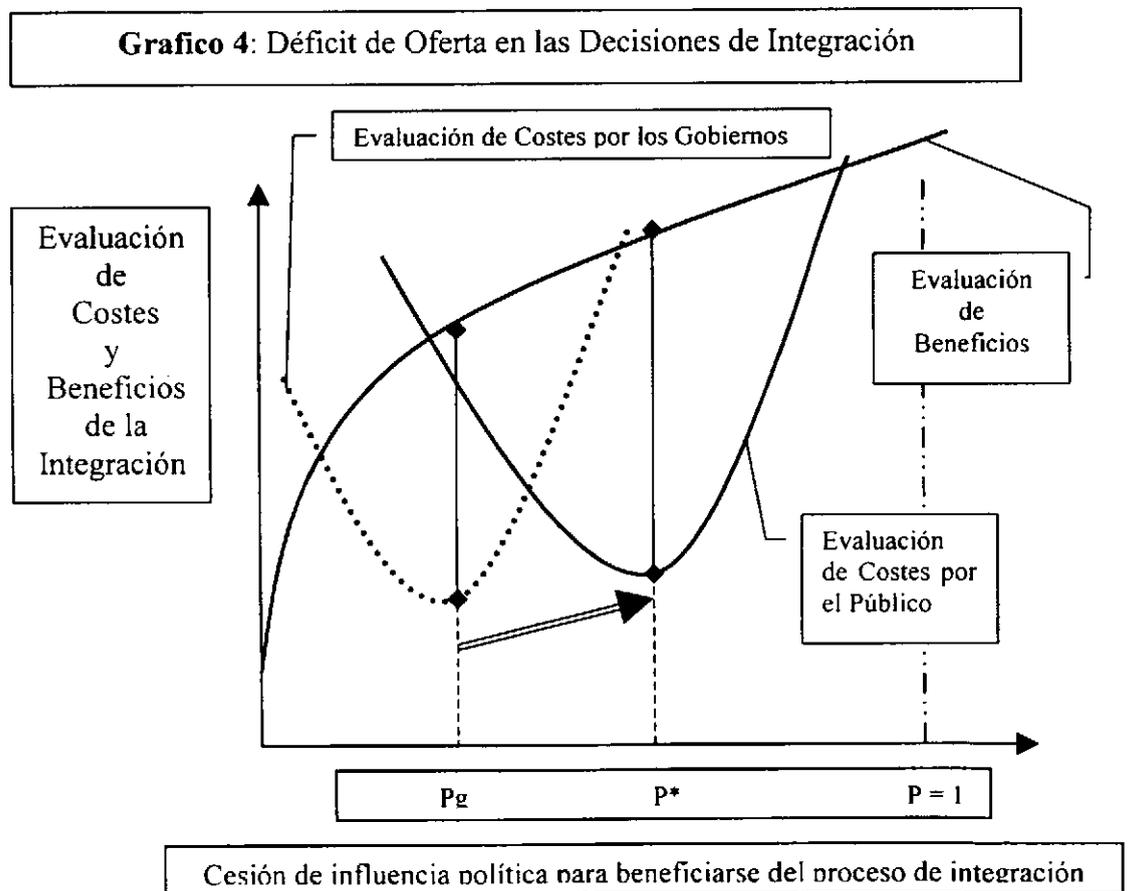
requeridas en las fases avanzadas del proceso y, por consiguiente, deben aligerarse los procesos de decisión con reglas cada vez menos inclusivas y alejadas del veto y las fáciles minorías de bloqueo. Conforme surgen y se amplían las decisiones por mayoría los gobiernos centrales se tornan cada vez más reacios y cautelosos, pues temen los altos costes políticos de verse obligados a ejecutar decisiones impuestas por otras instituciones y por sus otros socios en temas de gran importancia. La conclusión es que, a la larga, todo proceso de integración deberá afrontar crecientes restricciones de oferta.

En cualquier caso, estas restricciones no implican ningún determinismo de cara a la evolución final de los procesos de integración. Los gobiernos representativos poseen amplios grados de libertad para alcanzar sus intereses, pero también deben afrontar la restricción de mantener sobre un nivel crítico su probabilidad de reelección. El resultado final dependerá, por tanto, de la fuerza e intensidad de la demanda de integración y de la transparencia y eficacia de los "mercados políticos".

4.5.3. Los Límites Constitucionales en el Proceso de Integración

Más allá de los primeros pasos del proceso de integración, donde los elementos intergubernamentales del proceso de decisión permiten a los gobiernos centrales avanzar en la integración con bajo riesgo de costes esperados, comienzan a surgir restricciones en la oferta de integración por parte de dichos gobiernos.

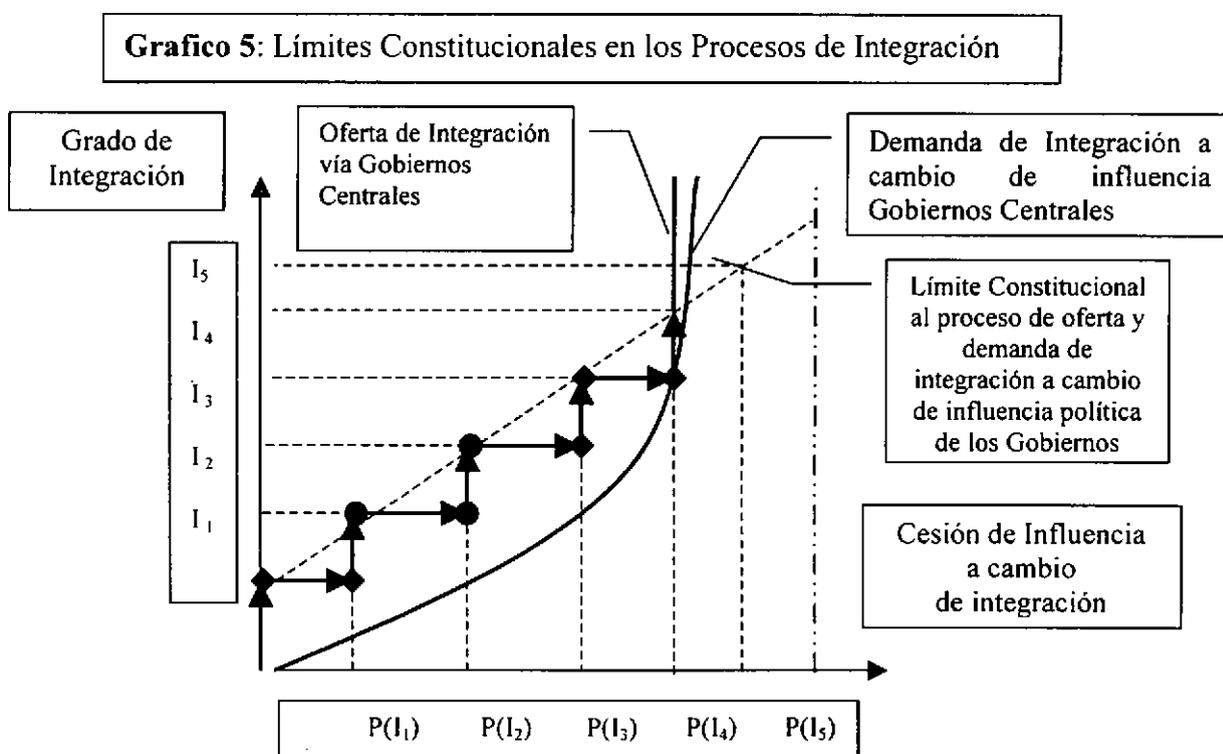
Éste es el caso que se ilustra con el siguiente Gráfico 4:



La curva ascendente representa la evaluación de los beneficios de un nuevo avance en la acción colectiva supranacional y las dos curvas en "U" representan los costes totales del nuevo paso en la integración con arreglo a las estimaciones del público, curva continua, y los gobiernos centrales, curva de puntos. Los gobiernos centrales, con una estimación más cautelosa, temen los costes de imposición y deciden ceder una parte muy escasa de su influencia política, P_g . El balance en esta posición es alto para los gobiernos, pero muy bajo para el público en general que no puede aprovechar los beneficios del incremento en la integración.

La demanda de integración choca con una restricción de oferta y resulta imposible a corto plazo situarse en el punto P^* , donde una mayor cesión de influencia política permite aprovechar al máximo por el público los beneficios de la integración. Situaciones de este tipo se han producido muchas en la historia de la Comunidad Europea. Los procedimientos para su resolución han sido siempre los mismos, generar una idea que haya suscitado una corriente de opinión pública en su favor a la que ni siquiera los gobiernos más recalcitrantes hayan podido oponerse con éxito durante mucho tiempo. El caso de la última onda larga de integración que surgió de la idea del mercado interior y de su complemento lógico, la unificación monetaria, parece indicarlo así.

Esta evolución es muy probable que haya impulsado la construcción europea en los primeros niveles de integración, no obstante, el viejo esquema, con arreglo al cual los Gobiernos centrales utilizaron su competencia exclusiva en la oferta de integración europea para configurar una Comunidad con un órgano intergubernamental en el centro del proceso decisorio, ha llegado a sus propios límites constitucionales por la madurez y avance del proceso de integración. Esta discusión sobre los límites constitucionales del proceso se realiza con arreglo al siguiente Gráfico 5:



En el referido Gráfico se han representado cinco niveles o etapas sucesivas de integración. Mas allá de los primeros pasos donde la oferta de

integración va por delante de la demanda de integración por el público, la oferta evoluciona a saltos sobre la línea quebrada de flechas por impulso o tirón de demanda. Según Downs (1957), esta demanda no se corresponde con la de los ciudadanos normales racionalmente desinformados, sino con la de los constructores de opinión pública.

La madurez y el avance del proceso nos lleva a una etapa o estadio de integración, en el gráfico se ha denotado como I₄, Unión Económica y Monetaria, donde la oferta se hace definitivamente rígida. ¿Cómo es esto así?. A diferencia de las situaciones anteriores, dos factores de naturaleza constitucional impiden la continuación del proceso sobre el esquema anterior del empuje de demanda:

1º.- La oferta se hace rígida porque está al borde de su propia capacidad constituyente. ¿Hasta que punto el simple procedimiento de reforma de los Tratados, sin reforzar la dimensión constitucional puede dar paso a una unión más estrecha?.

2º.- La propia demanda de integración se hace vertical y pierde su fuerza de impulso. Esto es así por qué en el nivel de importantes atribuciones a la jurisdicción supranacional, la pérdida de influencia política de los Gobiernos centrales exigida para el avance de la integración, supone también una pérdida de representatividad e influencia de los intereses nacionales del

público que no posee otras instancias nacionales de representación en el sistema Comunitario.

Los riesgos de proseguir con la integración sin potenciar otros mecanismos de representación y conexión con los intereses nacionales, podrían resultar muy elevados y podría faltar el impulso positivo de la opinión pública de los Estados miembros. La solución más adecuada al problema consiste en completar la pérdida de influencia de los Gobiernos en el Consejo con el incremento de la cooperación con otras instancias políticas de los Estados miembros, esto es, Parlamentos nacionales y autoridades regionales. De este modo, se produciría el tan necesario cambio constitucional: el abandono del monopolio de los Gobiernos centrales en la representación de los intereses nacionales de los Estados miembros.

Solución que entendemos igualmente válida para los problemas que derivan de la ampliación y de la pérdida de influencia política provocada por la adaptación de las instituciones comunitarias a un número muy elevado de países.

4.5.4. Conclusiones

La principal conclusión que se obtiene a partir del análisis de las elecciones constitucionales de ciudadanos y gobiernos en nuestro modelo político-económico es la necesidad de romper el monopolio de los Gobiernos centrales en la representación de los intereses nacionales de los Estados miembros de la Unión, tanto en el plano constituyente de la reforma de los Tratados como en el *equilibrio institucional* de competencias y procedimientos de decisión.

La reactivación del “proceso de integración europea” en los años ochenta ha conducido a un grado de madurez en las atribuciones y una amplitud tal, que ha llegado a un punto donde es imposible continuar sin iniciar la ruptura del “monopolio de los Gobiernos Centrales” en la representación de los intereses de los Estados Miembros. Los impresionantes avances de los últimos quince años, tanto en el plano de las atribuciones al Acta Única Europea, la unificación del mercado interior y el Tratado de Maastricht y la Unión Económica y Monetaria, como en el plano de la ampliación de la Unión Europea de 9 a 15 miembros, incluyendo la reunificación alemana, han hecho surgir de nuevo problemas acuciantes que

exigen el abandono de los procedimientos decisorios de unanimidad en el Consejo y la reducción del peso del órgano intergubernamental.

Dada la propia importancia de las atribuciones y funciones del sistema de gobierno no basta con aligerar y facilitar los procedimientos decisorios del Consejo, con reglas menos inclusivas y más alejadas de la unanimidad y las facilidades de bloqueo, es necesario también mantener una adecuada "representación de los intereses nacionales" de los ciudadanos de los Estados miembros. Para ello, deben seguirse líneas de reforma en el sentido de ampliar las garantías y las posibilidades de participación e influencia de los ciudadanos y sus intereses regionales y nacionales, lo que implica entre otras las siguientes reformas principales:

1º.- Reforzar las garantías y libertades de los ciudadanos.

2º.- Asociar los Parlamentos Nacionales y Regionales a los procesos decisorios de la Unión, posiblemente a través de la colaboración con el Parlamento Europeo.

3º.- Aumentar la participación de las autoridades regionales, posiblemente a través del Comité de Regiones, en cooperación con otras instituciones como el Parlamento y la Comisión.

En definitiva, se trata no sólo de limitar la influencia de los órganos y procedimientos “intergubernamentales”, sino que además la necesaria reforma institucional deberá encontrar nuevas instancias de cooperación y participación para considerar los intereses nacionales y regionales en los procesos de adopción de decisiones de la Comunidad. Esto supone abandonar el principio de que corresponde en exclusiva a los Gobiernos centrales la representación de los intereses nacionales. Las implicaciones se extienden en una doble dimensión:

1º.- En el plano de la adopción de reglas constitucionales, debe superarse el papel exclusivo y “monopolístico” de los Gobiernos Centrales a través de la Conferencia Intergubernamental y asociar a órganos representativos con mayor capacidad constituyente, como es el caso de la cooperación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales. La *Convención cuatripartita*, Consejo, Comisión, Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales, es una vía magnífica para reforzar tanto la capacidad constituyente cómo la propia constitucionalización de la Unión.

2º.- La reforma debe sentar también las bases de un nuevo equilibrio institucional, donde la representación de los intereses nacionales de los Estados Miembros no corresponda en exclusiva a los Gobiernos Centrales y a sus órganos de representación y de influencia administrativa, asociando para ello a los procedimientos a los parlamentos nacionales y a las autoridades

regionales, posiblemente a través de la cooperación con el Parlamento Europeo, la Comisión y el Comité de Regiones.

RESUMEN

En el proceso político contemporáneo, los órganos decisores, y en particular el gobierno, ignoran qué quieren los ciudadanos que hagan y, en consecuencia, están demandando continuamente información sobre la idoneidad de sus propuestas. Siempre que la comunicación entre los electores y los gobernantes sea imperfecta, la existencia de representación es necesaria y, además, con ello se evitan los costes asociados a cualquiera de los procedimientos directos de decisión.

Los partidos políticos, cuya función puede asimilarse a la de una empresa especializada en la prestación de servicios de representación, se convierten de

este modo en piezas fundamentales del proceso. Sin embargo, a pesar del amplio espectro partidista que ofrecen los parlamentos de las democracias representativas, los partidos se aproximan cada vez más a un proceso de convergencia en los programas en el que todas las distinciones se diluyen y la participación en la vida política va perdiendo sentido.

De ahí que sean los grupos de interés quienes hagan posible que los ciudadanos puedan elegir entre programas diferenciados cuyo realismo no ha de ser verificado de manera inmediata, recobrando con ello el interés por la participación en la vida política. En consecuencia, las decisiones políticas serán el resultado de un complejo conjunto de interacciones entre los diferentes grupos de interés. El gobierno, por su parte, se considera como un agente con motivaciones y estrategias que no son distintas de las de cualquier otro agente. Establece su resistencia a los grupos de interés en función de un criterio maximizador que está determinado por dos influencias contrapuestas: la tendencia a favorecer a los grupos de interés por el apoyo político que éstos le prestan, y la necesidad de mantener el bienestar colectivo para asegurarse la permanencia.

Aunque históricamente prevaleciese una visión armoniosa del proceso político caracterizado por el predominio de los grupos de interés, actualmente, y como consecuencia de la distorsión que en la eficiencia de la elección política pudiera introducir su participación, se deja sentir una actitud mucho más

escéptica hacia tal proceso. Habría que preguntarse si esta fuente de declive de la autonomía del sistema de representación no estará relacionada, en última instancia, con la forma que adopte el proceso de mediación entre los intereses.

A la vista de los resultados obtenidos en nuestro trabajo, podemos afirmar que si todos los ciudadanos manifestasen sus preferencias de forma organizada, la competencia política entre los grupos se haría tan intensa, que aproximaría el resultado del proceso político de decisión al que debería obtenerse bajo el supuesto de que el gobierno actúa en defensa, únicamente, del interés general. Estamos pues en condiciones de justificar la conveniencia del resultado de equilibrio que se obtiene a partir de la interacción entre los distintos grupos de interés que participan en dicho proceso.

Por el contrario, cuando solamente un grupo reducido de votantes actuase de forma organizada, éste podría capturar, a expensas de las masas no representadas, todo el excedente del consumidor que derivase de su relación política con el gobierno. De ahí que considerásemos conveniente valorar, finalmente, si los cambios institucionales que se producen como consecuencia de los procesos de integración constituyen una adecuada respuesta a la amenaza que para el eficaz funcionamiento del sistema político supone esta última forma de influencia.

Para ello, hemos diseñado un modelo que nos permite incorporar al

proceso decisorio de la Unión Europea un grupo de interés que, en su relación con la Comisión, actuará como productor de información bajo una forma contractual específica que le induzca a un comportamiento honesto. Ello es posible gracias a un entramado institucional, basado en la existencia de un principio de cooperación entre instituciones que comparten diversas competencias y diferentes fuentes de legitimidad, del que va a depender la bondad del sistema de control que la Comisión ha de utilizar para que el grupo de interés que posee la ventaja informativa no pueda utilizarla en su provecho. Lo cierto es que en un sistema institucional como éste, la necesidad de consensuar los intereses podría protegernos del peligro de manipulación que acompaña a la participación de los grupos organizados en el proceso decisorio.

Por último, indicar que tanto la ampliación a un gran número de países, como la construcción del mínimo de unión política que respalde la Unión Económica y Monetaria exige un cambio de estructura, tal vez lento y gradual pero decisivo, que acabe con el monopolio de los Gobiernos centrales en el núcleo decisorio de la Unión Europea, tanto en el plano constituyente de la reforma de los Tratados, como en el equilibrio institucional de competencias y procedimientos de decisión. La bondad del sistema de control que hemos diseñado dependerá en última instancia de la evolución que siga este principio de equilibrio institucional respecto a dos modelos posibles: la Comisión como tecnocracia dinámica, siendo el Consejo la institución que deba ratificar la acción de la Comisión, o bien la Comisión como una especie de Gobierno Federal con

un Parlamento bicameral, situación ésta en la que el Consejo desempeñaría el papel de segunda Cámara representando los intereses de los Estados miembros¹⁸².

Reforma institucional que confiamos sirva a la Comisión para dotarse de un eficaz sistema de control que le permita optar sin reservas por la apertura y la transparencia como principios fundamentales para ganar credibilidad en el ejercicio del poder.

¹⁸² Así lo reconoce el Comité de Expertos Independientes que, por mandato del Parlamento, se ha encargado de elaborar el Segundo informe sobre la reforma de la Comisión.

BIBLIOGRAFÍA

Aghion, P. y Tirole, J. (1995): *Formal and real authority in organizations*, Oxford, Nuffield College (mimeo).

Akerlof, G. (1970): "The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 89, págs. 488-500.

Almond, G.A. (1958): "A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process", *American Political Science Review*, 52, págs. 271-276.

Alonso Pelegrín, E. (1995): *El Lobby en la Unión Europea*, Madrid, ESIC.

Alonso Piñeiro, A. (1992): *El Quinto Poder: Teoría y Práctica del Lobbying*, Buenos Aires, Macchi.

Armstrong, K. y Bulmer, S. (1998): *The Governance of the Single European Market*, Manchester, Manchester University Press.

Arrow, K. (1963): *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press.

Attina, F. (1992): *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Barry, N.P. (2000): *An Introduction to Modern Political Theory*, London, MacMillan.

Barzel, Y. (1993): "Parliament as a wealth maximizing institution: the rights to the residual and the right to vote", University of Washington, mimeo.

Becker, G.S. (1958): "Competition and Democracy", *Journal of Law and Economics*, 1.

Becker, G.S. (1983): "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, 98, págs. 371-400.

Becker, G.S. (1985): "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics*, 28, pág. 336-345.

Bentley, A.F. (1949): *The Process of Government*, Evanston, Principia Press.

Bernheim, B.D. y Whinston, M.D. (1986): "Menu Auctions, Resource Allocation, and Economic Influence", *Quarterly Journal of Economics*, 101 (1), págs. 1-31.

Boulding, K. (1953): *The Organizational Revolution*, Nueva York, Harper.

Boyce, J.R. (2000): "Interest Group Competition Over Policy Outcomes: Dynamics, Strategic Behavior, and Social Costs", *Public Choice*, 102 (3-4), págs. 313-339.

Buchanan, J.M. (1975): *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviatán*, Chicago, University of Chicago Press.

Buchanan, J.M. y Flowers, M.R. (1980): *The public finance. An introductory textbook*; versión española de J. Ruza Tardío y F. Castro, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1982.

Buchanan, J.M. y Tullock, G. (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Castillo, A. (1997): *Grups de Pressió i Mitjans de Comunicació*, Tesis Doctoral no publicada, Universidad Autónoma de Barcelona.

Chiu, Y.S. (1998): "Politics, Structure of Protection and Welfare", *Review of International Economics*, 6 (3), págs. 472-487.

Chrystal, K.A. y Pennant-Rea, R. (eds) (2000): *Public Choice Analysis of Economic Policy*, London, MacMillan.

Cioffi-Revilla, C. (1998): *Politics and Uncertainty: Theory, Models and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.

Coker, F.W. (1934): "Pluralism", *Encyclopaedia of the Social Sciences*, XII, Nueva York, Macmillan.

Comisión Europea (1957): *Tratado de creación de la Comunidad Económica Europea (CEE)*, Roma.

Comisión Europea (1975): *Tratado relativo a la Modificación de Algunas Disposiciones Financieras de los Tratados Institutivos de las Comunidades Europeas*, Bruselas.

Comisión Europea (1993): "Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés", *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C 63/2.

Committee on Comparative Politics (1981): *A Report on the Activities of the*

Committee, 1954-1970, Nueva York, Social Science Research Council.

Commons, J.R. (1950): *The Economics of Collective Action*, Nueva York, Macmillan.

Commons, J.R. (1959): *Institutional Economics*, Madison, University of Wisconsin Press.

Consejo de las Comunidades Europeas (1992): *Tratado de la Unión Europea* (Tratado de Maastricht), Bruselas.

Cox, G.W. y McCubbins, M.D. (1999): "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", *Annual Conference 1999 of the International Society for New Institutional Economics*, Washington D.C.

Crozier, M.J. *et al.* (1975): "The Crisis of Democracy", *Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press.

Delors, J. (1993): *El nuevo concierto europeo*, Madrid, Acento Edit.

Dewey, J. (1954): *The Public and Its Problems*, Denver, Allan Swallow.

- Dicey, A.V. (1962): *Law and Public Opinion in England*, Londres, Mac Millan.
- Dixit, A.K. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, MIT Press.
- Dixit, A.K. (1998): "Transaction Cost Politics and Economic Policy: A Framework and a Case Study", en M. Baldassarri (Ed.), *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies*, New York, St. Martin's Press, págs. 139-176.
- Dougan, W.R. y Snyder, J.M. (1996): "Interest-Group Politics under Majority Rule", *Journal of Public Economics*, 61 (1), págs. 49-71.
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- Downs, A. (1973): *Teoría Económica de la Democracia*, versión castellana de L.A. Martín Merino, Madrid, Ed. Aguilar.
- Duncan, C. (1992): "Remuneration and motivation", en C. Duncan (ed.), *The evolution of public management. Concepts and techniques for the 1990s*, Londres, Macmillan.

Dunleavy, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, New York, Harvester Wheatsheaf.

Duverger, M. (1972): *Sociología Política*, Barcelona, Editorial Ariel.

Easton, D. (1982): *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Edit. Amorrortu.

Faíña, J.A. (1991): "Hacia un Modelo Político-Económico del Proceso de Integración Europea: Las Bases Constitucionales del Método Monnet", *Estudios en Homenaje al Profesor Carlos G. Otero Díaz*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.

Fiorina, M. y Noll, R. (1978): "Voters, Legislators and Bureaucracy-Institutional Design in the Public Sector", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 68, págs. 256-260.

Fontaine, P. (2000): "Una nueva idea para Europa: La Declaración Schuman, 1950-2000", *Documentación Europea*, Luxemburgo, OPOCE.

Frey, B.S. (1978): "Politico-Economic Models and Cycles", *Journal of Public Economics*, vol. 9, nº 2.

- Frey, B.S. (1984): *International Political Economics*, Oxford, Basil Blackwell.
- Frey, B.S. (1987): *Para una política económica democrática*, Madrid, Alianza Editorial.
- Frohlich, N. et al. (1971): *Political Leadership and Collective Goods*, Princeton, Princeton University Press.
- Furubotn, E.G. y Richter, R. (1998): *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, Michigan, University of Michigan Press.
- Galbraith, J.K. (1952): *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Londres, Hamish Hamilton.
- George, S. (1996): *Politics and Policy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Grossman, G.M. y Helpman, E. (1999): "Competing for Endorsements", *American Economic Review*, 89 (3), págs. 501-524.
- Grossman, S. y Hart, O. (1983): "The analysis of the principal-agent problem", *Econometrica*, 51, págs. 7-45.

Harris, M. y Raviv, A. (1978): "Some results on incentive contracts with applications to education and unemployment, health insurance, and law enforcement", *American Economic Review*, 68, págs. 20-30.

Hausknecht, M. (1962): *The Joiners - A Sociological Description of Voluntary Association Membership in the United States*, Nueva York, Bedminster Press.

Hibbs, D.A. (1977): "Political Parties and Macroeconomic Policy", *The American Political Science Review*, vol. 71, diciembre, págs. 1467-1487. Versión en castellano en M^a Isabel Abraledo (1993), *Hacienda Pública Española*, nº 126, 3, págs. 181-201.

Hirschman, A.O. (1982): *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, Princeton, Princeton University Press.

Hix, S. (1998): "The Study of the European Union II: the New Governance Agenda and Its Rival", *Journal of European Public Policy*, 5, 1, págs. 38-65.

Holmström, B. (1979): "Moral hazard and observability", *Bell Journal of Economics*, 10, págs. 74-91.

Horn, M.J. (1995): *The Political Economy of public administration. Institutional choice in the public sector*, Nueva York, Cambridge University Press.

Hotelling, H. (1929): "Stability in Competition", *Economic Journal*, 39, págs. 41-57.

Hoyt, W.H. y Toma E.F. (1989): "State Mandates and Interest Group Lobbying", *Journal of Public Economics*, 38, págs. 199-213.

Jordan, G. (1993): "The Pluralism of Pluralism: An Anti-theory?", en J. Richardson (ed.), *Pressure Groups*, Oxford, Oxford University Press.

Kindleberger, Ch. (1951): "Group Behavior and International Trade", *The Journal of Political Economy*, LIX, n° 1, pág. 30.

Laffont, J.J. y Tirole, J. (1993): *A theory of incentives in procurement and regulation*, Cambridge, MIT Press.

Lagerlof, J. (1997): "Lobbying, Information, and Private and Social Welfare", *European Journal of Political Economy*, 13 (3), págs. 615-637.

Lamarque, G. (1994): *Le Lobbying*, París, Presses Universitaires de France.

Latham, E. (1952): *The Group Basis of Politics*, Ithaca, Cornell University Press.

Lechner, N. (1986): *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden*

deseado, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas - Siglo XXI.

Lindbeck, A. (1976): "Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 66, mayo, págs. 1-19.

Linde, E. y Mellado, P. (1999): *El sistema político de la Unión Europea*, Madrid, Ediciones Pirámide.

Lowie, R. (1948): *Social organization*, Nueva York, Rinehart & Co..

Macho, I. y Pérez, D. (1991): "Double Risque Moral et Délégation", *Recherches Économiques de Louvain*, 57, págs. 277-296.

Macho, I. y Pérez, D. (1994): *Introducción a la Economía de la Información*, Barcelona, Editorial Ariel.

MacPherson, C.B. (1991): *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial.

MacRae, D.C. (1977): "A Political Model of Bussines Cycle", *Journal of Political Economy*, vol. 85, nº 2, págs. 239-263. Versión en castellano en *Hacienda Pública Española*, nº 52, págs. 240-257.

Maitland, F.W. (1936): "Moral Personality and Legal Personality", *Maitland - Selected Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mansbridge, J. (1980): *Beyond Adversarial Democracy*, Nueva York, Basic Books.

Marschak, J. (1955): "Elements for a Theory of Teams", *Management Science*, nº 1.

Mazey, S. y Richardson, J.J. (1993): *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press.

McCormick, R.E. y Tollison, R.D. (1982): *Politicians, Legislations and the Economy: An Inquiry into the Interest Group Theory of Government*, Amsterdam, Martinus Nijhoff.

McCubbins, M.D., Noll, R.G. y Weingast, B.R. (1989): "Structure an Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, 75, págs. 431-482.

McGuire, M.C. y Olson, M. (1996): "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force", *Journal of Economic Literature*, XX-XIV, marzo, págs. 72-96.

Messerlin, P.A. (1981): "The Political Economy of Protection: The Bureaucratic Case", *Review of World Economics*, 117, nº 3, págs. 469-496.

Milgrom, P. y Roberts, J. (1992): *Economics, Organization and Management*, Nueva Jersey, Prentice Hall.

Moe, T.M. (1997): "The Positive Theory of Public Bureaucracy", en D. Mueller (Ed.), *Perspectives on Public Choice*, New York, Cambridge University Press, págs. 455-480.

Morata, F. (1998): *La Unión Europea: Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Editorial Ariel.

Moravcsik, A. y Nicolaidis, K. (1999): "Negotiating the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions", *Journal of Common Market Studies*, 37 (1), págs. 59-85.

Mortimort, D. (1996): "The multiprincipal nature of government", *European Economic Review*, 40, págs. 673-686.

Mueller, D.C. (1983): *The Political Economy of Growth*, New Haven, Yale University Press.

Niskanen, N.A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Nueva York, Aldine-Atherton.

Nonon, J. y Clamen, M. (1993): *Europa y sus pasillos*, Barcelona, Marcombo.

Nordhaus, W.D. (1975): "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, 42, abril. Versión en castellano en Tomás Méndez Reyes (1978), *Revista Española de Economía*, vol. VIII, nº 2, págs. 479-509.

North, D.C. (1981): *Structure and Change in Economic History*, New York, W.W. Norton.

Nye, J.V. (1997): "Thinking about the State: Property Rights, Trade and Changing Contractual Arrangements in a World with Coercion", en Drobak, J.N. y Nye, J.V. (Eds.), *The Frontiers of the New Institutional Economics*, San Diego, Academic Press, págs. 121-144.

Offe, C. y Wiesenthal, H. (1979): "The Two Logics of Collective Action - Theoretical Notes on Social Class and the Political Form of Interest Representation", *Political Power and Social Theory*, 1.

Olson, M. (1986): *Auge y decadencia de las naciones*, Barcelona, Ariel Economía.

Olson, M. (1992): *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*, México D.F, Editorial Limusa.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1992): *Reinventing government. How the enterpreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison Wesley.

Oxley, H. (1993): *El sector público en los 80 y experimentos de política pública para los 90*, Fundación BBV, Programa de Estudios sobre Economía Pública, Abril.

Parlamento Europeo (1992): "*Reglamentación de la representación de intereses ante el Parlamento Europeo*" (Informe Galle), Estrasburgo.

Parlamento Europeo (1999): "*Primer informe sobre los presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea*", Comité de Expertos Independientes, marzo, Estrasburgo.

Parlamento Europeo (1999): "*Segundo informe sobre la reforma de la Comisión. Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude*", Comité de Expertos Independientes, septiembre, Estrasburgo.

Parsons, K. (1941): "Social Conflicts and Agricultural Programs", *Journal of Farm*

Economics, XXIII, págs. 743-764.

Peterson, J. (1995): "Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis", *Journal of European Public Policy*, 2 (1), págs. 69-93.

Peterson, J. (2000): *Power, Decision and Policy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

Peterson, J. y Bomberg, E. (1999): *Decision-making in the European Union*, London, Macmillan.

Pizzorno, A. (1980): *Le Regole del Pluralismo*, Bologna, Il Mulino.

Pizzorno, A. et al. (1978): "Le due logiche dell'azione di classe", *Lotte operaie e sindacato: il ciclo 1968-72 in Italia*, Bologna, Il Mulino, pág. 32.

Portis, E.B. y Levy, M.B. (eds.) (1988): *Handbook of Political Theory and Policy Science*, New York, Greenwood Press.

Posner, R.A. (1934): "The Economic Theory of Regulation", *Bell Journal of Economics and Managerial Science*, 5, pág. 335.

Potters, J. y Sloof, R. (1996): "Interest Groups: A Survey of Empirical Models

That Try to Assess Their Influence", *European Journal of Political Economy*, 12 (3), págs. 403-442.

Przeworski, A. y Limongi, F. (1993): "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, 3, págs. 51-69.

Quade, E.S. (1989): *Análisis de formación de decisiones políticas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Raunio, T. y Wiberg, M. (1998): "Winners and losers in the Council: voting power consequences of EU enlargements", *Journal of Common Market Studies*, 36 (4), págs. 549-562.

Richardson, J. (1996): "Policy-Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primaeval Soup", en J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge.

Richardson, J.J. (1993): "Pressure Groups and Government", en J.J. Richardson (ed.), *Pressure Groups*, Oxford, Oxford University Press.

Richardson, J.J. (ed.) (1993): *Pressure Groups*, Oxford, Oxford University Press.

Rosamund, B. (1995): "Mapping the European Condition: Theory of Integration

and the Integration Theory", *European Journal of International Relations*, vol. 1, nº 3, septiembre, pág. 403.

Ross, M. (1973): "The economic theory of agency: The principal's problem", *American Economic Review*, 63, págs. 134-139.

Sabatier, P. (1992): "Interest Group Membership and Organization: Multiples Theories", en M. Petracca (ed.), *The Politics of Interest*, Boulder, Westview Press.

Salas, V. (1987): *Economía de la empresa. Decisiones y organización*, Barcelona, Editorial Ariel.

Sánchez González, S. (1996): "Maastricht y después de Maastricht: una Introducción", *Revista de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*, Otoño, págs. 122-128.

Sánchez González, S. y Mellado, P. (2000): *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

Sandholtz, W. y Stone Sweet, A. (1998): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Santaolalla, F. (1989): *El parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema.

Scharpf, F. (1994): "Community and Autonomy: Multi-Level Policy-Making in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 1, 2, págs. 219-242.

Schmitter, Ph. (1974): "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, 36, págs. 85-131.

Schmitter, Ph. (1991): "The European Community as an Emergent and Novel Form of Political Domination", *Working Paper nº 26*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios Avanzados.

Schmitter, Ph. (1996): "Cómo debería democratizarse la Unión Europea y por qué: algunas reflexiones", *Revista de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*, Otoño, págs. 129-140.

Schmitter, Ph. y Karl, T. (1991): "What democracy is and is not", *Journal of Democracy*, vol. 2, págs. 175-191.

Shapiro, M. (1997): "The problems of independent agencies in the United States and in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 4 (2), págs. 278-291.

Shavell, S. (1979): "Risk sharing and incentives in the principal and agent relationship", *Bell Journal of Economics*, 10, págs. 55-73.

Shleifer, A. (1985): "A theory of yardstick competition", *Rand Journal of Economics*, 16, págs. 319-327.

Sidjanski, D. y Ayberk, U. (dir.) (1990): *L'Europe du Sud dans la Communauté Européenne. Analyse des Groupes d'Interest et de leur Insertion dans les Réseau Communautaire*, París, PUF.

Simmel, G. (1950): *Conflict and the web of Group Affiliations*, Glencoe, Free Press.

Sloof, R. (1998): *Game-theoretic models of the political influence of interest groups*, Boston, Kluwer Academic.

Spiller, P. y Urbiztondo, S. (1994): "Political Appointees vs. Career Civil Servants: A Multiple Principals Theory of Political Bureaucracies", *European Journal of Political Economy*, 10, págs. 465-497.

Stigler, G. (1971): "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Managerial Science*, 2.

Stone, A. y Sandholtz, W. (1997): "European Integration and Supranational Governance", *Journal of European Public Policy*, 4 (3), págs. 297-317.

Sun, G.Z. y Ng, Y.K. (1999): "The Effect of Number and Size of Interest Groups on Social Rent Dissipation", *Public Choice*, 101 (3-4), págs. 251-265.

Terrón, J. (1995): "Opinión Pública y Negociación en el Procedimiento Legislativo", *Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, Tecnos.

Teubner, G. (1978): *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, Tublinga, Mohr.

Tirole, J. (1994): "The internal organization of government", *Oxford Economic Papers*, 46, págs. 1-29.

Tollison, R.D. y Congleton, R.D. (1995): *The Economic Analysis of Rent Seeking*, Hants, Edward Elgar Publishing Limited.

Touraine, A. (1973): *Production de la société*, París, Editions du Seuil; traducción italiana en *La produzione della società*, Bolonia, Il Mulino, 1975.

Traxler, F. y Schmitter. Ph. C. (1995): "The Emerging Euro-Polity and Organized Interests", *European Journal of International Relations*, vol. 1, núm. 2.

- Truman, D.B. (1958): *The Governmental Process*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Van Winden, F. (1999): "On the Economic Theory of Interest Groups: Towards a Group Frame of Reference in Political Economics", *Public Choice*, 100 (1-2), págs. 1-29.
- Von Gierke, O. (1900): *Political Theories of the Middle Age*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Webb, C. (1983): "Theoretical Perspectives and Problems", en H. Wallace *et al.* (Eds.), *Policy Making in the European Community* (2º ed.), Chichester, John Wiley & Sons.
- Weingast, B.R. (1984): "The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective", *Public Choice*, 44, págs. 147-191.
- Wildawsky, A. (1987): "Choosing Preferences by Constructing Institutions: a Cultural Theory of Preference Formation", *American Political Science Review*, 81, pág. 3.
- Williamson, O. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Nueva York, Free Press.

Wilson, G.K. (1990): *Interest Groups*, Oxford, Blackwell.

Wilson, J.Q. (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books.

Wilson, R. (1968): "The structure of incentives for decentralization under uncertainty", en M. Guilbaud (ed.), *La décision*, París, CNRS.

Winkler, J.T. (1976): "Corporatism", *European Journal of Sociology*, 17, págs. 100-136.

Wittman, D.A. (1995): *The myth of democratic failure: Why political institutions are efficient*, American Politics and Political Economy Series, Chicago, University of Chicago Press.

Wolf, Ch. (1993): *Markets or Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives*, Cambridge, MIT Press; versión castellana en Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.

Xifra, J. (1998): *Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*, Barcelona, Gestión 2000.

UNIVERSIDADE DA CORUÑA
Servicio de Bibliotecas



1700744464