

INSTITUCIONES E INTERESES EN EUROPA: GRUPOS DE INTERÉS Y GOBERNANZA EN UN SISTEMA ESTRUCTURADO POR NIVELES MÚLTIPLES¹

EDGAR GRANDE

¿HACIA UNA “ESFERA POLÍTICA” ORGANIZADA EN REDES? INSTITUCIONES,
INTERESES Y GOBERNANZA EN LA UNIÓN EUROPEA

COMO RESULTADO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA, ha surgido una forma de gobernanza nueva y singular. Desde el inicio mismo de este proceso, la literatura académica se esforzó en elaborar conceptos y acuñar etiquetas que dieran cuenta de las peculiaridades de este nuevo “orden político pos-hobbesiano”.² En publicaciones recientes, el *concepto de red* ha ido ganando preeminencia para caracterizar a la Unión Europea (UE).³ Así, por ejemplo, se le ha llamado “Estado en redes”,⁴ un “tipo de gobernanza por redes”⁵ o una “esfera política en redes” (*polity network*),⁶ por mencionar sólo

¹ Este trabajo es resultado del proyecto de investigación sobre cooperación transnacional en las políticas europeas de ciencia y tecnología, realizado en la Technische Universität München, de 1997 a 1999, el cual recibió financiamiento del Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Una primera versión de este artículo se presentó en noviembre de 2000, en el coloquio “Instituciones y políticas públicas en la Unión Europea”, organizado por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. El autor desea agradecer a los participantes en dicho coloquio y, en particular, a Isabelle Rousseau por sus acertados comentarios.

² Philippe C. Schmitter, *The European Union as an Emergent and Novel Form of Political Domination*, Working Paper 1991/26, Madrid, Juan March Institute, 1991.

³ Véase Tanja Börzel, *Policy Networks: A New Paradigm for European Governance?*, EUI Working Papers RSC núm. 97/19, San Domenico, European University Institute, 1997.

⁴ M. Castells, *End of the Millenium*, Malden, MA, Blackwell, 1998.

⁵ Beate Kohler-Koch, “The Evolution and Transformation of European Governance”, en Beate Kohler-Koch y Rainer Eising (comps.), *Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, 1999, pp. 20-59.

⁶ Chris Ansell, “The Networked Polity: Regional Development in Western Europe”, *Governance*, vol. 13, núm. 3, 2000, pp. 303-333.

algunos de los calificativos más recientes y ambiciosos.⁷ Obviando ciertas diferencias de detalle, lo que todos estos conceptos de red destacan es que la arquitectura institucional y el proceso de formulación de políticas de la UE se caracterizan por *dos rasgos*:

- en su *dimensión política*, subraya dos hechos: por un lado, el predominio de un estilo no jerárquico de toma de decisiones políticas, y por otro lado, la total integración para diseñar políticas supranacionales de los actores (nacionales y subnacionales) que ocupan niveles inferiores en la organización;
- en su *dimensión social*, significa que la participación en la toma de decisiones se extiende más allá del grupo de funcionarios legítimos; engloba a los actores privados (cabilderos, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales) que desempeñan un papel decisivo en el diseño de las políticas.

En un artículo reciente, Chris Ansell resumió así los elementos básicos de esta *esfera política estructurada en redes*:

La esfera política organizada en redes es una estructura de gobernanza en la cual tanto el Estado como la organización “societal” están disgregados vertical y horizontalmente (como en el pluralismo), pero ligados por un intercambio cooperativo (como en el corporativismo) [...] La lógica que preside a la gobernanza requiere la integración de configuraciones únicas de actores en torno a proyectos específicos que buscan soluciones institucionales, más que en torno a programas asignados. Estos equipos por proyectos recorren a lo largo y a lo ancho la superficie organizacional y traspasan la frontera entre lo público y lo privado. Los actores estatales que posean un alto grado de centralidad en la red de vínculos interorganizacionales podrán ejercer un liderazgo que facilite la formación o dirección de dichos equipos por proyecto.⁸

⁷ El “concepto de red” (*network concept*), como lo utilizamos aquí, debe distinguirse claramente del concepto de “red de políticas” (*policy network*), como se emplea en el análisis político. Si bien ambos enfoques se utilizan actualmente en los estudios europeos (véase Jeremy J. Richardson, “Policy-Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Can of Primeval Soup”, en J.J. Richardson, comp., *European Union: Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 1996, pp. 3-23; y del mismo autor, “Government, Interest Groups and Policy Change”, *Political Studies*, núm. 48, 2000, pp. 1006-1025), se refieren a aspectos distintos de la UE y de su proceso de toma de decisiones. Mientras que el primero concierne a las estructuras básicas de la esfera política europea, en general (contra, por ejemplo, el gobierno mayoritario, parlamentario), el segundo describe un tipo específico de intermediación de los intereses, dentro de un sistema político democrático (diferente, por ejemplo, de las “comunidades de políticas” o de los arreglos “corporativos”).

⁸ Ansell, *op. cit.*, p. 311.

Es cierto que estos rasgos pueden hallarse también en el diseño de políticas a escala nacional. Los estados-nación modernos están lejos de ser jerárquicas de tipo ideal, y los grupos de interés constituyen un factor indispensable del sistema político de toda democracia moderna. Sin embargo, en la UE estos rasgos son tan fuertes y están combinados de una manera tan singular que parece razonable emplear el nuevo concepto de gobernanza europea. Por otra parte, el concepto de red, tal como se aplica a la UE, revela algunas debilidades, entre las cuales la más importante es el *hecho de que desatiende las variables institucionales*.

El papel que desempeñan las instituciones en el proceso de elaboración de políticas ha sido enfatizado, en años recientes, por los diversos conceptos de institucionalismo que presentan la ciencia política, la sociología y la economía.⁹ Estos enfoques institucionalistas se basan en el supuesto de que las instituciones no son meros almacenes para la acción política (individual o colectiva), sino que, por el contrario, configuran las reglas y normas de la acción política, asignan los recursos y el poder autorizado, estructuran las coyunturas para la acción política, etc. Varios autores han demostrado que es viable aplicar estos conceptos al estudio de las instituciones y la integración europeas.¹⁰ En las investigaciones empíricas sobre las políticas públicas europeas, los autores que estudian el concepto de la "gobernanza por niveles múltiples" (*multi-level governance*) son quienes destacan estos aspectos institucionales.¹¹

⁹ Véanse James G. March y Johan P. Olson, *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press, 1989; Peter Hall y Rosemary Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, MPIFG-Discussion Paper 96/6, Colonia, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, 1996.

¹⁰ Simon J. Bulmer, "The Governance of the European Union: A New Institutional Approach", *Journal of Public Policy*, vol. 13, núm. 4, 1994, pp. 351-380; Bart Kerremans, "Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism and the Logic of Common Decision-Making in the European Union", *Governance*, vol. 9, núm. 2, 1996, pp. 217-240; Paul Pierson, "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, vol. 29, núm. 2, 1996, pp. 123-163; Mark A. Pollack, "The New Institutionalism and EU Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis", *Governance*, vol. 9, núm. 4, 1996, pp. 492-528.

¹¹ Gary Marks, "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", en Alan Cafruny y Glenda Rosenthal (comps.), *The State of the European Community*, vol. II, Boulder, Co., L. Rienner Publishers, 1993, pp. 391-410; Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck, *Governance of the European Union*, Londres, Sage, 1996; Fritz W. Scharpf, "Community and Autonomy: Multi-Level Policy-Making in the European Union", *Journal of European Public Policy*, núm. 1, 1994, pp. 219-242; Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999; Stephan Leibfried y Paul Pierson, *European Social Policy*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1995; Lisbet Hooghe (comp.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996; Edgar Grande, *Vom Nationalstaat zur europäischen Politikverflechtung*.

Si bien ambos enfoques –el concepto de red y el de gobernanza por niveles múltiples– subrayan variables diferentes, también comparten ciertos supuestos sobre las principales propiedades de la esfera política europea y sobre los aspectos más relevantes del proceso europeo de formulación de políticas públicas. En particular, remiten a la fragmentación y descentralización del poder, y a la interdependencia de los actores y las instituciones. Más aún, ambos enfoques tienen una agenda de investigación común y analizan los mismos problemas de gobernanza en la UE. Desde la perspectiva del concepto de red, los aspectos más interesantes e importantes son los relativos a la efectividad, el poder y la rendición de cuentas: ¿realmente funciona una forma de gobernanza estructurada por redes?, ¿quién sale beneficiado con ese tipo de proceso diferenciado de políticas públicas? y, ¿puede haber una rendición de cuentas democrática, pese a la complejidad de este sistema?¹² Por su parte, el enfoque de la gobernanza estructurada en torno a niveles múltiples, a diferencia de las teorías neofuncionalista y de relaciones intergubernamentales (liberal), tiene en su agenda de investigación problemas similares: por una parte, la legitimidad del proceso de diseño de políticas en Europa y, por la otra, la distribución del poder y la capacidad para que dicho diseño resuelva problemas.¹³

El propósito de este trabajo es analizar con detalle el papel que desempeñan las instituciones en una “esfera política estructurada por redes”. También se trata de demostrar la importancia de las variables institucionales, incluso para el concepto de red. El análisis se centrará en una característica primordial de la “gobernanza estructurada por redes” en la UE, a saber, la organización de los grupos de interés a escala europea y su participación en el proceso de elaboración de políticas. Como resultado del creciente poder de las instituciones supranacionales, en el último decenio

Expansion und Transformation moderner Staatlichkeit – untersucht am Beispiel der Forschungs – und Technologiepolitik, Habilitationsschrift, Universität Konstanz, 1994; Edgar Grande, “The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making: The Case of the European Union”, *Journal of European Public Policy-Making*, vol. 3, núm. 3, 1996, pp. 318-338; Edgar Grande, “Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems”, en Edgar Grande y Markus Jachtenfuchs (comps.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden, Nomos, 2000, pp. 11-31; Adrienne Heritier, *Policy-making and Diversity in Europe. Escaping from Deadlock*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Markus Jachtenfuchs y Beate Kohler-Koch (comps.), *Eurpäische Integration*, Opladen, Leske + Budrich, 1996; Arthur Benz y Burkard Eberlein, “The Europeanisation of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance”, *Journal of European Public Policy*, vol. 6, núm. 2, 1999, pp. 329-348.

¹² Ansell, *op. cit.*, p. 323.

¹³ Scharpf, *Governing in Europe*, *op. cit.*

han proliferado los grupos de interés organizados a escala europea.¹⁴ Sin embargo, se ha debatido su contribución al gobierno europeo. Se ha dicho que la representación e integración de los intereses privados en el diseño de las políticas públicas han sido sumamente heterogéneos y que las organizaciones han sido en exceso diversas. Asimismo, las instituciones supranacionales –en particular, la Comisión Europea–, pese a su afán por asesorar a los intereses privados para que se organicen a escala europea, hasta ahora no han sido capaces de cumplir con estas metas.

En lo que sigue, analizaremos algunas de las limitaciones institucionales que presenta la participación de los grupos de interés en el diseño de políticas en la UE. Luego de describir las particularidades institucionales en Europa de la gobernanza por niveles múltiples, examinaremos el impacto de este peculiar entorno institucional, tanto en la formación y articulación de los intereses privados, como en la participación de los grupos de interés en el diseño de las políticas. Concluiremos constatando que el andamiaje institucional de la “esfera política estructurada por redes” de la UE limita considerablemente la capacidad de los grupos de interés para organizarse y colaborar en el proceso europeo de toma de decisiones. Sin embargo, puede incrementar la autonomía y la gama de oportunidades estratégicas de algunos actores, en particular de la Comisión Europea y de las asociaciones empresariales informales.

ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA GOBERNANZA POR NIVELES MÚLTIPLES EN LA UE

Las investigaciones realizadas durante el último decenio sobre el marco institucional del diseño de políticas en la UE y sobre el proceso de políticas europeas revelaron varias peculiaridades que dieron origen a un nuevo enfoque en los estudios europeos, llamado “gobernanza por niveles múltiples”.¹⁵ La premisa

¹⁴ La fuente citada con más frecuencia –aunque un tanto obsoleta– con respecto al número de grupos de interés a escala europea es un informe de la Comisión, publicado en 1992 (Commission of the European Communities, *An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups*, Bruselas, CEC SEC (92), 1992, pp. 2272 y ss.) En dicho informe, la Comunidad estimaba que en Bruselas había cerca de tres mil grupos de interés activos (tanto nacionales como europeos). La investigación empírica más precisa y confiable es la de Greenwood, quien contabilizó alrededor de 700 grupos formales a escala europea, en la primera mitad de los noventa. Véase Justin Greenwood, *Representing Interest in the European Union*, Londres, Macmillan, 1997, p. 59.

¹⁵ Un resumen reciente del concepto de gobernanza por niveles múltiples y de sus aspectos más relevantes se encuentra en Edgar Grande, “Multi-Level Governance”, *op. cit.*

básica de este enfoque es que la “esfera política” europea tiene un alto grado de diferenciación y se encuentra integrada tanto vertical como horizontalmente. El poder político se distribuye a lo largo de varios niveles territoriales y varios espacios funcionales de decisión. Por tanto, la esfera política de la UE trasciende por mucho sus jurisdicciones formales, al estar constituida por un gran número de actores, instituciones y niveles de decisión que son legalmente (al menos en parte) independientes, pero funcionalmente interdependientes. De esta manera, la gobernanza por niveles múltiples pone el acento en el “entrelazamiento de redes que se traslapan y operan simultáneamente, en múltiples espacios funcionales y a muchas escalas geográficas”.¹⁶

Por supuesto, la diferenciación institucional también puede hallarse en las organizaciones jerárquicas: “Toda jerarquía es un sistema estructurado por niveles múltiples, pero no todo sistema estructurado por niveles múltiples es una jerarquía.”¹⁷ Lo que distingue a la UE de otros marcos institucionales de decisión no es su diferenciación interna –es decir, que sea un sistema estructurado por niveles múltiples–, sino que dentro de esta categoría representa un *tipo singular*. Este tipo europeo de sistema estructurado por niveles múltiples puede caracterizarse por tres atributos: i) el diseño institucional *no jerárquico*, ii) la modalidad *no mayoritaria* de toma de decisiones y iii) la relación *dinámica* entre los distintos niveles de decisión.

i) La primera característica institucional de la UE –y sin duda, la más importante– es el arreglo *no jerárquico* de sus diversos niveles territoriales y espacios funcionales de decisión. Las instituciones supranacionales no están sobrepuestas jerárquicamente a los estados miembros, y estos últimos y sus regiones no están subordinados a los poderes supranacionales. Por el contrario, las relaciones entre los distintos niveles y espacios se caracterizan por un *alto grado de interdependencia institucional y funcional*.¹⁸ Las principales causas de la interdependencia institucional y funcional entre la UE, los estados miembros y sus regiones es la fuerte trabazón de las instituciones supranacionales y nacionales (en ocasiones, como en el caso de Alemania, incluso subnacionales). En la política europea, los actores e ins-

¹⁶ Ansell, *op. cit.*, p. 322.

¹⁷ Renate Mayntz, “Multi-Level Governance: German Federalism and the European Union”, en Carl Lankowski (comp.), *Governing beyond the Nation State. Global Public Policy, Regionalism, or Going Local?*, Research Report núm. 11, Washington, D.C., American Institute of Contemporary German Studies, 1999, p. 101.

¹⁸ Esto no significa que la jerarquía esté del todo ausente en la esfera política europea. A este respecto, las más importantes son las facultades de decisión del Tribunal Europeo de Justicia, que tienen una aplicación inmediata y son independientes tanto de los estados miembros como de las otras instituciones supranacionales. Véase Renaud Dehousse, *The European Court of Justice*, Londres/Nueva York, Macmillan/St. Martin, 1998.

tuciones nacionales y supranacionales constituyen *sistemas integrados de toma de decisiones conjunta* (*Politikverflechtung*).¹⁹ En consecuencia, los actores nacionales son omnipresentes en los procesos de negociación y de decisión a escala europea, y tanto las instituciones nacionales como los actores regionales se han vuelto indispensables para aplicar las decisiones tomadas en el ámbito supranacional. Por ello, no es la diferenciación, sino la *integración* no jerárquica de los niveles y espacios de decisión lo que distingue a la UE en la toma de decisiones políticas.

ii) Por razones obvias, la toma de decisiones en un arreglo institucional no jerárquico sino integrado, como éste, no puede basarse en un mandato jerárquico o en el voto por mayoría. En ambos casos, la legitimidad de las decisiones sería (demasiado) débil y los costos de su aplicación (demasiado) altos. Por tanto, la UE debe recurrir básicamente a la *negociación* entre los actores principales y a una *modalidad consensual de toma de decisiones*. El acuerdo respecto de todos los temas importantes debe alcanzarse por consenso. Como lo expresó Beate Kohler-Koch: “la UE es, por naturaleza, un sistema no mayoritario. Es un sistema negociador que abarca tanto a las instituciones de la Comunidad como a los actores económicos y sociales, y define el papel de ‘el Estado’, es decir, los gobiernos de los estados miembros y la Comisión, no como un apéndice de una jerarquía de decisión, sino como un mediador que debe conciliar intereses opuestos y un activador que promueve el diseño de políticas comunes”.²⁰ La introducción del voto por mayoría calificada sólo vino a modificar y complementar el estilo predominante de toma de decisiones por consenso, pero aún no lo ha reemplazado en los asuntos de alta prioridad. Asimismo, dada la gran heterogeneidad social, cultural y económica de la UE (incluso antes de su extensión hacia el este), la ampliación del voto por mayoría enfrentaría grandes limitaciones.²¹ De esta manera, desde la perspectiva de la teoría democrática comparada, la UE puede concebirse mejor como “Estado asociativo” (*consociational state*).²²

¹⁹ Véase Fritz W. Scharpf, “The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, núm. 66, 1988, pp. 237-278.

²⁰ Kohler-Koch, *op. cit.*, p. 30.

²¹ Véase Heidrun Abromeit, *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-State Polity*, Oxford/Nueva York, Berkhann Books, 1998; Edgar Grande, “Post-National Democracy in Europe”, en Michael Greven y Louis W. Pauly (comps.), *Democracy beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Boulder, Co., Rowman & Littlefield, 2000; Philippe C. Schmitter, *How to Democratize the European Union and... Why Bother?*, Boulder, Co., Rowman & Littlefield, 2000.

²² Manfred G. Schmidt, “Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union”, en Grande y Jachtenfuchs, *op. cit.*, pp. 33-58.

En consecuencia, el sistema europeo estructurado por niveles múltiples es, antes que nada, un sistema negociador en el que las decisiones no provienen de un poder jerárquico o del voto mayoritario, sino de la capacidad y habilidad negociadoras de los actores involucrados. Las políticas son el resultado de la interacción entre varios niveles y espacios de decisión, que poseen funciones, intereses y recursos diferentes, así como del consenso de un gran número de organizaciones, instituciones y actores diversos.

iii) Por último, el sistema europeo de gobernanza por niveles múltiples es un *sistema dinámico*. Su dinamismo proviene, principalmente, del hecho de que las competencias y funciones de los diversos niveles aún no han sido definidas, y existen buenas razones para suponer que nunca podrán ser definidas con precisión. Ésta sería, al menos, la lección que tendríamos que aprender de los sistemas federales en los que ya antes se han observado dinámicas de sistemas, que se originan de la coexistencia e interacción de diferentes niveles de gobierno.²³ No obstante, comparada con los sistemas federales, para la gobernanza europea la dinámica de sistemas presenta una diferencia importante. Mientras que en los sistemas federales la interacción de los diferentes niveles de gobierno es “disciplinada” por las normas constitucionales, en el caso de la UE estas fronteras constitucionales son mucho más tenues. Pese al enorme número de tratados y jurisdicciones, el proceso de integración europea sigue siendo, en muchos aspectos, un proyecto abierto, sin precedente y sin un objetivo final. En consecuencia, las relaciones e interacciones de los diversos niveles de gobierno son mucho más variables y flexibles que en un sistema federal, y los conflictos institucionales —*i.e.*, sobre la apropiada distribución de las facultades— son permanentes e intensos. Debido al traslape de las jurisdicciones y a los poderes compartidos, existe una fuerte competencia entre los diversos niveles por hacerse de competencias, tareas y recursos.²⁴

Estas características institucionales del sistema europeo tienen varias consecuencias sobre la gobernanza de la UE, entre ellas:

- una *exigencia sumamente alta de coordinación de las políticas*, tanto entre las instituciones con facultades formales como entre una amplia gama de actores societales que son de importancia en una determinada área de políticas, para organizar y movilizar el apoyo a favor de las propuestas de política;

²³ Véase Carl J. Friedrich, “Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis”, *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 5, 1965, pp. 154-187; Arthur Benz y Burkard Eberlein, *op. cit.*

²⁴ Mayntz, *op. cit.*

- una *redistribución parcial del poder* dentro de las organizaciones involucradas, en beneficio de aquellos actores que actúan como interfaces entre los niveles y espacios de decisión;
- un *aumento considerable del número de opciones estratégicas* para los actores involucrados. Se ofrecen, por ejemplo, más oportunidades para organizar y movilizar las “coaliciones de cabildeo e influencia” (*advocacy coalitions*),²⁵ canales adicionales para la participación política,²⁶ y nuevos juegos estratégicos, tales como el desplazamiento de problemas entre diferentes niveles (“el juego del cucú”);²⁷
- la *importancia creciente de los efectos de interacción* entre los distintos niveles y espacios de decisión. Estos efectos pueden ser a la vez negativos (*e.g.*, competencia administrativa, estancamiento de las políticas) y positivos (*e.g.*, difusión de las políticas, aprendizaje de las políticas, ajuste de los parámetros);
- nuevos *problemas de legitimidad democrática*. Los propician la falta de apertura y transparencia en los sistemas de negociación y las fisuras estructurales en el control democrático de los procesos de toma de decisiones, resultantes de la diferenciación del poder de decisión.²⁸

El principal aspecto que examinaré en lo que sigue será hasta qué punto la arquitectura institucional de la gobernanza por niveles múltiples *influye en el papel y el poder de los grupos de interés en la UE y cómo lo hace*. Responderé a esta pregunta en dos etapas. En la primera, analizaré el impacto de un sistema estructurado por niveles múltiples sobre la aptitud de los grupos para organizar y sumar intereses, para configurar capacidades organizacionales y para integrar miembros. En la segunda, exploraré las posibilidades que tienen los grupos de interés para participar en el diseño de políticas en Europa, influir en sus resultados e incrementar el poder organizacional. Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck sostienen que estas dos funciones requieren de habilidades y recursos diferentes y que siguen lógicas distintas.²⁹ Mien-

²⁵ Véase Paul A. Sabatier, “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”, *Journal of European Public Policy*, núm. 5, 1998, pp. 98-130.

²⁶ Véanse Richardson, “Policy-Making in the EU”, *op. cit.*; Justin Greenwood y Mark Aspinwall (comps.), *Collective Action in the European Union*, Londres, Routledge, 1998.

²⁷ A.F.P. Wassenberg, “Neo-Corporatism and the Quest for Control: The Cuckoo Game”, en Gerhard Lehbruch y Philippe C. Schmitter (comps.), *Patterns of Corporatist Intermediation*, Londres/Beverly Hills, Sage, 1982, pp. 83-108.

²⁸ Véase Michael Greven y Louis W. Pauly (comps.), *Democracy beyond the State?*, *op. cit.*

²⁹ Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck, *The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in the Advanced Societies*, MPIFG Discussion Paper 99/1, Colonia, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, 1999.

tras que la organización e integración de los miembros sigue una “lógica de afiliación”, la participación en el diseño de políticas obedece a una “lógica de influencia”. Frente a esto, entonces, sería más preciso preguntarnos si la arquitectura del proceso de formulación de políticas en la UE afecta la lógica de afiliación e influye en los grupos de interés europeos.

LA GOBERNANZA POR NIVELES MÚLTIPLES Y LA LÓGICA DE AFILIACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EUROPEOS

En el último decenio, la formación de los grupos de interés ha sido uno de los principales temas en los estudios de las políticas europeas.³⁰ Entre las conclusiones más importantes que se desprenden de esta vasta literatura, destaca el hecho de que la arquitectura institucional que preside al diseño de políticas ejerce una influencia decisiva en la formación y articulación de los intereses. A este respecto, lo más relevante es la diferenciación territorial de los niveles de toma de decisiones.³¹

Como lo sugieren los conceptos neofuncionalistas,³² la instauración de un nivel europeo de toma de decisiones y la transferencia de las facultades y los recursos acarrearón la formación de grupos de interés a escala europea (“eurogrupos”). Durante años, la Comisión Europea apoyó activa-

³⁰ Véanse Schmitter y Streeck, *op. cit.*; Justin Greenwood, Jürgen R. Grote y Karsten Ro-nit (comps.), *Organized Interests and the European Community*, Londres, Sage, 1992; Sonia Mazey y Jeremy Richardson (comps.), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993; Marinus P.C.M van Schendelen, *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot, Dartmouth, 1993; Rainer Eising y Beate Kohler-Koch, “Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft”, en Wolfgang Streeck (comp.), *Staat und Verbände* (PVS-Sonderheft 25), Opladen, Westdeutscher Verlag, 1994, pp. 175-206; Michael J. Gorges, *Euro-Corporatism? Interest Intermediation in the European Community*, Lanham, University Press of America, 1996; Grande, “The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making”, *op. cit.*; Richardson, “Policy-Making in the EU”, *op. cit.*; Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, *op. cit.*; Helen Wallace y Alisdair R. Young (comps.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1997; Greenwood y Aspinwall, *op. cit.*; Anke Peschke, *Transnationale Kooperation und Interessenvermittlung in der Europäischen Forschungs- und Technologiepolitik: die Rolle europäischer Wissenschaftsvereinigungen*, tesis, TU München, 2001.

³¹ Véanse Gary Marks y Doug McAdam, “Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union”, *West European Politics*, vol. 19, núm. 2, 1996, pp. 249-278; William D. Coleman y Éric Montpetit, “Multitiered Systems and the Organization of Business Interests”, en Justin Greenwood y Henry Jacek (comps.), *Organized Business and the New Global Order*, Londres, Macmillan, 2000, pp. 160-176.

³² Véase Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Londres, Stevens & Sons, 1958.

mente este proceso, por ejemplo, al brindar un acceso privilegiado a estos nuevos “eurogrupos”. Más tarde, la aceleración e intensificación del proceso de integración europea, desde mediados de los ochenta, estimuló en gran medida la formación de grupos de interés europeos. Sin embargo, los análisis empíricos han revelado que, en comparación con la mayoría de los grupos de interés nacionales, aquéllos presentan propiedades de organización peculiares con respecto a: i) su afiliación, ii) sus recursos, iii) sus estructuras internas y iv) sus ámbitos de organización, entre otros factores.

i) *Afiliación*. El primer aspecto –y el más importante– en la formación de los grupos de interés a escala europea se refiere a la afiliación de los “eurogrupos”. La mayoría de ellos no organiza a individuos (o empresas individuales), sino que *organiza organizaciones*. Cerca de dos terceras partes de los “eurogrupos” son federaciones de grupos y sólo un tercio afilia directamente individuos, empresas o ambos.³³ Ningún sindicato europeo tiene un sistema de afiliación directa y la mayoría de las asociaciones empresariales también son federaciones. Las principales organizaciones de agricultores (COPA, Comité de Organizaciones Agrícolas de la UE), trabajadores (ETUC, Confederación Europea de Sindicatos y Empresas) (UNICE, Confederación Europea de Sindicatos de Industriales y Empleadores), a escala europea, son federaciones o grupos de interés nacionales. Ciertamente, esto se debe al hecho de que, hasta ahora, el proceso de integración europea ha incluido básicamente a sociedades industrialmente avanzadas y sumamente organizadas. Por tanto, la formación de los grupos de interés a escala europea se ha basado, antes que nada, en las organizaciones *nacionales* ya existentes. Para los grupos de interés esto ha representado a la vez una ventaja y una desventaja. Por una parte, ha librado a los nacientes “eurogrupos” de la ardua tarea de reclutamiento en los estados miembros de la UE, con sus diversas culturas nacionales, prácticas organizacionales y sistemas de intermediación de intereses. Por la otra, ha exigido que se transfiera el poder *organizacional* del nivel nacional al europeo, lo cual ha sido muy difícil. En los años noventa, algunos de estos eurogrupos modificaron sus reglas de afiliación y aceptaron individuos. Entre tanto, existe un considerable número de asociaciones empresariales con afiliación mixta.³⁴ Sin embargo, la mayoría de los “eurogrupos” son básicamente organizaciones

³³ Mark Aspinwall y Justin Greenwood, “Conceptualizing Collective Action in the European Union”, en Greenwood y Aspinwall (comps.), *Collective Action in the European Union*, op. cit., pp. 1-30.

³⁴ Beate Kohler-Koch, “Unternehmensverbände im Spannungsfeld von Europäisierung und Globalisierung”, en Werner Bühner y Edgar Grande (comps.), *Unternehmerverbände und Staat in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 2000, p. 142.

de organizaciones y esto repercute sobre sus recursos, su estructura y sus ámbitos.

ii) *Recursos*. Hasta ahora, las organizaciones nacionales han sido muy reacias a transferir recursos a las organizaciones de alto nivel. Según el estatuto de estos “eurogrupos” (formales o informales), algunos de ellos no cuentan siquiera con el financiamiento de las cuotas de afiliación, sino que dependen de las donaciones de sus organizaciones miembros o del apoyo de la Comisión Europea.³⁵ En todo caso, su presupuesto es pequeño y, por tanto, su capacidad de organización es muy limitada. Por ejemplo, el presupuesto anual de la mitad de las organizaciones empresariales europeas es inferior a cien mil ecus.³⁶ Asimismo, un número considerable de “eurogrupos” carece de personal propio permanente. En estos casos, la sede de los grupos es proporcionada (y financiada) por alguna de las organizaciones afiliadas. Incluso cuando los grupos pueden financiar personal permanente mediante las cuotas regulares de afiliación, dicho personal suele ser muy reducido, integrado por unos cuantos individuos. Cerca de la tercera parte de los grupos empresariales europeos tienen un personal de no más de cinco miembros.³⁷

iii) *Estructura interna*. En cuanto a la estructura interna de decisión de estos grupos de interés –en particular, su relación con las organizaciones afiliadas–, sobresale la carencia casi absoluta de autonomía de las organizaciones de alto nivel. Los “grados de libertad”³⁸ estratégica y táctica del personal permanente de estos grupos y de sus representantes oficiales son, si acaso, muy limitados. Algunas de estas organizaciones ni siquiera tienen autoridad para elaborar propuestas de política por iniciativa propia, y sobra decir que tampoco la tienen para entablar negociaciones con las instituciones europeas (por ejemplo, la Comisión). Las organizaciones afilia-

³⁵ Alrededor de la quinta parte de los grupos encuestados por Greenwood afirmó que recibía fondos de la UE y 5% declaró que ésa era su principal fuente de financiamiento. Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, *op. cit.*, p. 10.

³⁶ El ecu (*european currency unit*) fue la primera moneda forjada para constituir un sistema monetario europeo. Con la participación entonces de nueve países, el ecu se definía como una “canasta” de monedas de esos países. Su valor resultaba de la suma de las cantidades fijas asignadas a cada moneda comunitaria. [N. de la T.]

³⁷ Justín Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, *op. cit.*, pp. 102 y 103. Se dice que la ETUC (Confederación Europea de Sindicatos y Empresas) es el “eurogrupo” que cuenta con el personal más numeroso. A mediados de los noventa, empleaba un total de 49 personas, y una cantidad similar de individuos trabajaban para las instituciones relacionadas con ella. *Ibid.*, p. 168.

³⁸ Fritz W. Scharpf, “Organisatorische Voraussetzungen der Funktionsfähigkeit der Gewerkschaften in der Bundesrepublik”, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, núm. 10, 1978, pp. 578-588.

das controlan de manera muy estrecha la definición de los objetivos, así como las actividades de las organizaciones. Es cierto que algunas de las organizaciones de alto nivel –en particular, las que participan en “Diálogo Social”, introducido por el Tratado de Maastricht– reorganizaron su estructura interna a lo largo de los años noventa. Tanto la Confederación Europea de Sindicatos de Industriales y Empleadores (UNICE) –la principal organización de alto nivel de los grupos de interés empresariales–, como la Confederación Europea de Sindicatos y Empresas (ETUC), modificaron los mecanismos para designar una autoridad negociadora y cambiaron las reglas internas para aceptar los resultados de las negociaciones, con el fin de fortalecer el poder de la organización de alto nivel. Pero, pese a esos cambios, las organizaciones nacionales afiliadas han conservado en gran medida su influencia.³⁹

iv) *Ámbito*. Con respecto al ámbito de las organizaciones, podemos observar que tanto sus afiliadas como sus actividades respectivas cubren un campo sumamente especializado. Las políticas científicas y tecnológicas ofrecen un buen ejemplo para ilustrar este punto. En este terreno, existe un gran número de grupos de interés muy especializados a escala europea. Dichos grupos están organizados con base en varios criterios, como el tipo de investigación (básica, aplicada, industrial, etc.), el estatuto legal de la organización (universidad, academia, etc.) o las disciplinas académicas.⁴⁰ Esto se debe en parte a que la mayoría de los grupos de interés europeos se formaron a partir de las organizaciones nacionales existentes. Debido a la diversidad de estas organizaciones nacionales, la variedad y fragmentación a escala europea se han multiplicado. Como resultado de esta lógica específica de formación de intereses en una arquitectura con niveles múltiples, la incorporación de grupos de interés a escala europea es escasa o, mejor dicho, *los grupos de interés son incorporados en niveles demasiado altos o demasiado bajos*. La agregación de los grupos de interés no sigue una lógica funcional, como en los sistemas nacionales, sino más bien una lógica territorial. Ofrece, pues, un sistema de representación de intereses peculiar: las organizaciones paraguas europeas, formadas por organizaciones nacionales de alto nivel que poseen intereses sumamente generales, coexisten con organizaciones de alto nivel europeas, muy especializadas, constituidas por grupos nacionales.

³⁹ Véase Ute Hartenberger, *Europäischer Sozialer Dialog nach Maastricht – Über Grenzen institutioneller Reformen in der EU-Sozialpolitik*, tesis, Universität Tübingen, 2000, pp. 216-240.

⁴⁰ Edgar Grande y Anke Peschke, “Transnational Cooperation and Policy Networks in European Science Policy-Making”, *Research Policy*, vol. 28, núm. 1, 1999, pp. 43-61; Peschke, *op. cit.*

En resumen, este sistema de gobernanza por niveles múltiples ha producido un sistema de grupos de interés de tipo singular. Paralelamente a la diferenciación institucional del proceso de políticas públicas, ha ido surgiendo un sistema de organizaciones de niveles múltiples, con un gran número de nuevos grupos de interés organizados a escala europea. Sin embargo, generalmente se opina que, a pesar de ser numerosos, estos “eurogrupos” son débiles.⁴¹ Debido en parte a esa debilidad, los años noventa presenciaron la *fragmentación y transformación* de la representación de los intereses en el proceso de políticas europeas. Junto al embrollo de los “eurogrupos”, otros métodos —no necesariamente novedosos— de representación de intereses han ido ganando importancia, pues se supone que son más ágiles, flexibles y efectivos, a la vez que menos costosos. A este respecto, hay cuatro formas de representar los intereses más importantes, y todas comparten el hecho de prescindir de los grupos de interés europeos ya existentes:

- *Primero*, los grupos de interés y asociaciones nacionales han empezado a actuar directamente a escala europea, ignorando así a sus organizaciones paraguas continentales. Un gran número de asociaciones empresariales nacionales tienen oficinas propias en Bruselas y están en contacto directo con las instituciones supranacionales. Los resultados de una encuesta realizada por Bennett sobre las actividades de cabildeo de las asociaciones empresariales británicas muestran que, para 16.5% de ellas, el cabildeo directo en Bruselas constituye el principal camino para lograr influir en el proceso de políticas europeas.⁴²
- *Segundo*, constituir pequeños clubes informales, mesas redondas o coaliciones *ad hoc* representa una *segunda* alternativa. En los últimos decenios, se ha organizado un número considerable de estas agrupaciones informales en torno a intereses empresariales particulares.⁴³ Los ejemplos más notables son la Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT, por su nombre en inglés), formada en 1983; el Comité de la UE de la Cámara Americana de Comercio, establecido

⁴¹ Grant Jordan y Andrew McLaughlin, “The Rationality of Lobbying in Europe: Why are Euro-Groups so Numerous and so Weak? Some Evidence from the Car Industry”, en Sonia Mazey y Jeremy J. Richardson (comps.), *Lobbying in the European Community*, *op. cit.*, pp. 122-161.

⁴² Robert J. Bennett, “The Impact of European Economic Integration on Business Associations: The UK Case”, *West European Politics*, vol. 20, núm. 3, 1997, pp. 61-90.

⁴³ Véase Bert Pijenburg, “EU Lobbying by *Ad-Hoc* Coalitions: An Exploratory Case Study”, *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm. 2, 1998, pp. 303-321.

en 1985,⁴⁴ la Mesa Redonda de la Industria Europea de Tecnología de la Información (EITIRT), creada en 1981,⁴⁵ y el Diálogo Empresarial Transatlántico (TABD), fundado en 1995.⁴⁶ Estas agrupaciones informales son muy selectivas en su afiliación y se enfocan en objetivos muy específicos, con lo que reducen los costos para generar consensos entre sus miembros. Casi no requieren de transferencias de recursos ni de poder organizacional, y sin embargo logran articular los intereses a escala europea.

- *Tercero*, en el curso de los años noventa, algunas empresas individuales —en particular, grandes multinacionales— orientaron sus acciones de cabildeo directamente hacia las instituciones europeas. Abrieron oficinas en Bruselas y obtuvieron acceso al proceso de diseño de políticas europeo. En consecuencia, las grandes empresas se han convertido en actores importantes dentro de la UE.⁴⁷
- *Por último*, el número y la importancia de los cabilderos profesionales en Bruselas —i.e., los “representantes de asuntos públicos”, los “despachos legales” y los “asesores”— ha aumentado considerablemente desde los años noventa. Por medio de ellos las empresas pueden invertir en una asesoría sumamente especializada para propósitos muy específicos, sin los costos que implica una oficina permanente o los intrincados procesos de generación de consensos.

Esta diferenciación en la representación de los intereses se traduce en una extrema pluralización de los mismos y una notable riqueza de formas a escala europea. Sin embargo, pese a la diversidad de intereses y organizaciones, el proceso de formación y articulación de los grupos de interés a es-

⁴⁴ Véase Maria Green Cowles, “Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC in 1992”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, núm. 4, 1995, pp. 501-526; y de la misma autora, “The EU Committee of AmCham: The Powerful Voice of American Firms in Brussels”, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, núm., 3, 1996, pp. 339-358.

⁴⁵ Véase Laura Cram, “Business Alliances in the Information Technology Sector”, en Justin Greenwood (comp.), *European Casebook on Business Alliances*, Hemel Hempstead, Prentice-Hall, 1995, pp. 23-37.

⁴⁶ David Coen y Wyn Grant, “Corporate Political Strategy and Global Policy: A Case Study of the Transatlantic Business Dialogue”, *European Business Journal* (en prensa).

⁴⁷ Véanse David Coen, “The Evolution of the Large Firms as a Political Actor in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, núm. 1, 1997, pp. 91-108; y del mismo autor, “The European Business Interest and the Nation State: Large-Firm Lobbying in the European Union and the Member States”, *ibid.*, vol. 18, núm. 1, 1998, pp. 75-100. El estudio de Bennett sobre las asociaciones empresariales británicas muestra sorprendentemente que incluso existen casos en los que las asociaciones nacionales utilizan empresas afiliadas individuales para que cabildeen por ellas en Bruselas. Bennett, *op. cit.*

cala europea no corresponde al mundo ideal de la teoría pluralista. Por el contrario, ha sido criticado por estar muy desequilibrado. En particular, se ha dicho que existen asimetrías entre los intereses empresariales y los intereses de los trabajadores y los consumidores. Este argumento puede hallarse en dos tipos de literatura. La mayoría de los autores sostiene que las nuevas formas de articulación no son igualmente accesibles a todo el mundo (o a todos los grupos), pero que sí benefician a las grandes empresas, es decir, a la empresa que tiene un poder superior *para organizar* a escala europea.⁴⁸ Otros autores afirman que existe una asimetría adicional y más fundamental entre la empresa y los trabajadores, dado que ciertos intereses son privilegiados por la falta de decisiones a escala europea.⁴⁹ Así, los intereses empresariales, a diferencia de los laborales (y de los consumidores) pueden *no organizar* a escala europea o tener ahí organizaciones de alto nivel más bien débiles.⁵⁰

Por estas dos razones, se ha agudizado el temor de que los intereses empresariales –en particular, los de las grandes corporaciones europeas– puedan ser privilegiados en el proceso de adopción de políticas. Sin embargo, el siguiente análisis de la lógica de influencia en dicho proceso muestra que dichas reservas podrían ser infundadas.

EUROPA: LA GOBERNANZA POR NIVELES MÚLTIPLES Y LA LÓGICA DE INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

El surgimiento en Europa de un sistema de gobernanza estructurado por niveles múltiples no sólo ha afectado las posibilidades de los grupos de interés para organizarse, movilizarse e integrar miembros, sino que también ha disminuido su capacidad de influencia en el diseño de las políticas públicas. El cambio más evidente en el escenario institucional de la toma de decisiones políticas en Europa es el creciente número de actores e institu-

⁴⁸ Véase Cowless, "Setting the Agenda for a New Europe", *op. cit.*, y "The EU Committee of AmCham", *op. cit.*; Kohler-Koch, "Unternehmensverbände im Spannungsfeld von Europäisierung und Globalisierung", *op. cit.*

⁴⁹ Wolfgang Streek, "Politikverflechtung und Entscheidungslücke. Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt", en Karlheinz Bentele, Bern Reissert y Ronald Schettkat (comps.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*, Frankfurt, Campus, 1994, pp. 101-128.

⁵⁰ Un análisis teórico de las "dos lógicas de la acción colectiva" subyacentes se encuentra en Claus Offe y Helmut Wiesenthal, "Two Logics of Collective Action. Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form", en Claus Offe, *Disorganized Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1985, pp. 170-220.

ciones. Como resultado de esta transformación institucional, la "estructura base" (*target structure*)⁵¹ de los grupos de interés se ha modificado drásticamente. En la mayoría de las áreas de política, la estructura base para diseñar políticas públicas incluye ahora varios ministerios y departamentos de gobierno (nacionales o subnacionales) de cada Estado miembro, el Consejo de Ministros, varias direcciones generales de la Comisión Europea y sus gabinetes, numerosos comités, subcomités y grupos de trabajo, los parlamentos nacionales (y regionales) y el Parlamento Europeo, por mencionar sólo a los actores públicos más importantes.

El nuevo escenario institucional ofrece a los grupos de interés tanto ventajas como desventajas. Como es obvio, un sistema estructurado por niveles múltiples de decisión incrementa considerablemente el número de "puntos de acceso importantes"⁵² para la toma de decisiones: "La maquinaria de toma de decisiones de la Comunidad Europea, con sus vínculos internos entre los distintos órganos y su variedad de lazos externos con los estados miembros, brinda un número casi infinito de puntos de acceso a través de los cuales es posible cabildar ante las autoridades de la Comunidad."⁵³ Sin embargo, la pluralidad de actores y la complejidad del proceso de toma de decisiones también pueden presentar graves obstáculos a los grupos de interés privados: "En la práctica, es virtualmente imposible que un solo grupo de interés o una asociación nacional pueda conseguir la atención exclusiva de los funcionarios importantes, y menos aún garantizar su influencia."⁵⁴

Más aún, la pluralidad de instituciones requiere de un amplio repertorio de estrategias complejas para que los actores satisfagan sus intereses. En virtud de estas condiciones institucionales, "el cabildero experto, como un maestro del ajedrez, debe ser capaz de jugar en varios tableros a la vez, en territorios tan lejanos como Estrasburgo, Luxemburgo y Bruselas, así como en la capital de su propio país".⁵⁵

Ciertamente, la mayoría de los grupos que están activos a escala europea no pueden ni quieren elaborar un juego tan ambicioso y complejo; les basta con jugar damas chinas en Bruselas. Esto resulta obvio si se toman en

⁵¹ Gabriel A. Almond, "A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process", *American Political Science Review*, núm. 52, 1958, p. 278.

⁵² *Idem*.

⁵³ Marinus P.C.M. van Schendelen, "Introduction: The Relevance of National Public and Private EC Lobbying", en Van Schendelen, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁴ Mazey y Richardson, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁵ Alan Butt Philip, "Pressure Groups and Policy-Making in the European Community", en Juliet Lodge (comp.), *Institutions and Policies of the European Community*, Londres, Pinter, 1983, p. 23.

cuenta las funciones de los grupos de interés europeos. Básicamente, se puede decir que los grupos de interés disponen *al menos de cuatro funciones*, que también pueden realizar los grupos europeos:

- una *función de servicio*: proveer servicios específicos (y, en su mayoría, exclusivos) a sus miembros (*e.g.*, recabar información dentro de las instituciones supranacionales);
- una *función de cabildeo*: actuar para influir desde fuera en los procesos de toma de decisiones (*e.g.*, proporcionando información a la Comisión o participando en las audiencias públicas);
- una *función de toma de decisiones*: actuar para influir desde dentro en las decisiones (*e.g.*, mediante la participación directa en el proceso de toma de decisiones);
- una *función de instrumentación*: participar en la ejecución de las políticas (*e.g.*, asumiendo la administración al desarrollar un programa).

Las dos primeras funciones se dirigen, principalmente, a las organizaciones afiliadas, mientras que las dos últimas contribuyen además —de una u otra manera— al diseño de las políticas públicas y a la gobernanza de un sector específico de políticas. De manera empírica, podemos sin duda observar un alto grado de variaciones intersectoriales, que dificultan extraer conclusiones generales. Para las ciencias políticas europeas, por ejemplo, las organizaciones han sido generalmente débiles, pero en la práctica han podido ejercer una influencia considerable en algunos sectores de la industria, como el de tecnología de la información y el farmacéutico. Sin embargo, es posible concluir que la mayoría de los grupos de interés europeos se enfocan básicamente en la primera función y, en particular, en el suministro de información exclusiva para sus miembros.⁵⁶ Sin otra ambición, estos grupos actúan como “puestos de escucha” para las organizaciones afiliadas. La función de cabildeo de los grupos de interés europeos es mucho más débil. Existe un considerable número de grupos que, de hecho, no la ejercen en absoluto. En comparación, las otras dos funciones están claramente subdesarrolladas. Fuera de los procedimientos de consulta oficial de la Comisión, que están abiertos a (casi) cualquier grupo de cierta importancia, los grupos de interés europeos prácticamente no participan en el diseño de políticas. Los intentos por crear una “comunidad corporativa de políticas”, como en el caso de las políticas sociales, aún están

⁵⁶ Un análisis general se encuentra en Aspinwall y Greenwood, *op. cit.* Para el caso de las organizaciones científicas véanse Grande y Peschke, *op. cit.*; y Peschke, *op. cit.*

en ciernes,⁵⁷ y hasta ahora los grupos apenas han sido involucrados en la implementación de las políticas.

Sólo en unas pocas ocasiones los grupos de interés europeos han instrumentado políticas. El ejemplo que con más frecuencia se cita es el de la EFPIA, la Federación Europea de Asociaciones de la Industria Farmacéutica, que según Greenwood "tal vez [sea] el grupo de interés con mayor influencia en los asuntos públicos europeos".⁵⁸ Una parte del poder político de las asociaciones se deriva del hecho de que tuvieron éxito al presentarse a sí mismas como un medio para regular las normas dentro de sus terrenos.⁵⁹ Otros casos pueden hallarse en el campo de las normas y estándares técnicos, en el que las asociaciones y grupos de interés privados asumieron en forma activa las funciones de gobierno.⁶⁰

Al comparar la importancia de estas funciones, es notorio que para los grupos de interés europeos *la lógica de afiliación domina claramente sobre la lógica de influencia*. Sin embargo, éste es sólo uno de los efectos de la arquitectura institucional del diseño de políticas europeo. Además, podemos observar aquí cambios en la lógica de influencia del proceso de políticas en Europa; esto puede alterar significativamente la distribución del poder entre los actores públicos y privados, casi siempre en detrimento de los grupos de interés.⁶¹ En general, existen cuando menos tres posibilidades en las que la posición negociadora entre los actores públicos y privados puede transformarse en sistemas de negociación común.

La *primera* y más obvia es que los grupos de interés consigan que la toma de decisiones conjunta se torne más difícil si son capaces de hacer valer compromisos obligatorios que los actores públicos deben satisfacer. En este caso, reducen la autonomía de estos últimos y disminuye, por ende, el tamaño del "conjunto ganador" de soluciones. El diseño de políticas en la UE ofrece muchas evidencias empíricas de que los grupos de interés nacionales más poderosos son, en efecto, capaces de hacer que los respectivos

⁵⁷ Véanse Gerda Falkner, *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, Londres, Routledge, 1998; Hartenberger, *op. cit.*

⁵⁸ Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, *op. cit.*, p. 123.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 20.

⁶⁰ Volker Eichener y Helmut Voelzkow, "Ko-Evolution politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen: Am Beispiel der technischen Harmonisierung des europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes", en Wolfgang Streeck (comp.), *Saat und Verbände* (PVS-Sonderheft 25), Opladen, Westdeutscher Verlag, 1994, pp. 256-290; Justin Greenwood y Karsten Ronit, "European Bioindustry", en Justin Greenwood (comp.), *European Casebook on Business Alliances*, Hemel Hempstead, Prentice-Hall, 1995, pp. 128-142.

⁶¹ Un análisis más detallado de este aspecto se encuentra en Grande, "The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making", *op. cit.*

funcionarios nacionales se sientan comprometidos con sus intereses. En tal escenario, las negociaciones conjuntas resultan sumamente intrincadas y, en ocasiones, los grupos de interés o empresas nacionales consiguen incluso impedir que se llegue a un acuerdo en la toma de decisiones común. Por el contrario, los grupos de interés pueden explotar las necesidades que tienen los actores públicos para comprometerse, al intervenir en forma estratégica y para su provecho en la toma de decisión conjunta. En todos estos casos, la toma de decisión común de una u otra manera refuerza el poder de cuando menos una empresa o un grupo de interés.

En su estudio sobre el federalismo alemán, Scharpf, Reissert y Schnabel señalan una *segunda* posibilidad.⁶² Estos autores observaron que la toma de decisión común no beneficia a los grupos de interés, sino que, por el contrario, coarta sus demandas, pues deben tomar en consideración las restricciones políticas e institucionales de los actores públicos implicados. Las posturas extremas, que se salen del “conjunto ganador” de negociaciones comunes, no tienen posibilidad alguna de ser admitidas. Por tanto, en lugar de favorecer a los grupos de interés, la toma de decisiones conjunta los refrena, aunque no afecta la distribución del poder entre los actores públicos y privados.

La *tercera* posibilidad para solucionar los problemas en el diseño de políticas europeas es la más interesante. En este caso, la toma de decisiones conjunta puede modificar la distribución del poder entre los actores públicos y privados, a favor de los primeros. Esta posibilidad presupone que los actores públicos puedan utilizar con habilidad los diversos lazos y compromisos “internos” que produce la toma de decisiones conjunta y fortalecer así su posición negociadora frente al “exterior”, es decir, los actores privados. Las teorías sobre las negociaciones internacionales conocen bien esta lógica del “autocompromiso”,⁶³ y en las investigaciones sobre el proceso europeo de formulación de políticas se le ha llamado la “paradoja de la debilidad”.⁶⁴ En consecuencia, los actores públicos pueden compensar la pérdida de autonomía que sufren al estar integrados en un sistema de to-

⁶² Fritz W. Scharpf, Bern Reissert y Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus*, Kronberg, Scriptor, 1976, pp. 18-20.

⁶³ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960, p. 27.

⁶⁴ Grande, “The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making”, *op. cit.* Para más ejemplos, véase Beate Kohler-Koch, “Catching Up with Change: The Transformation of Governance in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, núm. 3, 1996, pp. 359-380; Lykke Friis, “Approaching the ‘Third Half’ of EU Grand Bargaining. The Post-Negotiation Phase of the ‘Europe Agreement Game’”, *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm. 2, pp. 322-338.

ma de decisiones conjunta, ganándosela frente a ciertos elementos de su entorno social, como los grupos de interés.

En el proceso de diseño de políticas de la UE, los actores políticos pueden aprovechar las múltiples oportunidades estratégicas que les ofrece su posición negociadora en la toma de decisiones conjunta. En primer lugar, los actores públicos integrados en sistemas de decisión conjunta están en una posición mucho más favorable que los órganos autónomos de decisión para rechazar las demandas indeseables o irrealizables de las empresas y los grupos de interés. Por ejemplo, en las políticas europeas sobre tecnología de información (TI), las reservas y peticiones que han formulado los estados miembros y varias direcciones generales no sólo han impedido llegar a una política europea efectiva, sino que dichos compromisos y obligaciones también han sido deliberadamente utilizados por la Comisión para denegar las demandas de las empresas.

Además de esta facultad para decir no, los actores públicos pueden apelar a sus compromisos y obligaciones internos para fortalecer su poder negociador durante las conversaciones con las empresas y mejorar los resultados de la negociación en su provecho. Los funcionarios de la Comisión con frecuencia pueden mejorar su posición negociadora aludiendo al hecho de que se requiere del consentimiento de otros órganos públicos (sobre todo, del Consejo y las direcciones generales de la Comisión). En el caso de la política sobre TI, por ejemplo, pese al papel destacado –y muchas veces sobrealvalorado– de las grandes empresas del ramo y de sus asociaciones en los programas europeos en la materia, la Comisión ha podido “influir [...] con suavidad en la dirección que ha tomado la política sobre TI en la UE”.⁶⁵

En los casos más favorables, los actores públicos, como los funcionarios de la Comisión, al estar integrados en los sistemas de decisión conjunta, pueden mejorar su posición negociadora frente a ambas partes –es decir, los grupos de interés y los demás actores públicos involucrados. El desarrollo del primer programa de investigación europeo sobre telecomunicaciones ilustra muy bien este punto. Dicho programa era muy cuestionado por los principales actores: las administraciones nacionales de correos y telecomunicaciones, los operadores públicos de redes de comunicación y, hasta cierto punto, los grandes fabricantes de equipos de telecomunicación. En este escenario, la Comisión Europea recurrió a su papel como “corredor multilateral” (*multilateral broker*)⁶⁶ en las negociaciones bi-

⁶⁵ Laura Gram, “The European Commission as a Multi-Organization: Social Policy and IT Policy in the EU”, *Journal of European Public Policy*, núm. 1, 1994, p. 204.

⁶⁶ Myrna P. Mandell, “Intergovernmental Management in Interorganizational Networks: A Revised Perspective”, *International Journal of Public Administration*, núm. 11, 1988, p. 408.

laterales y conjuntas con la industria y las administraciones nacionales para conseguir el consentimiento de ambas partes. En un intrincado proceso de negociación, la Comisión reacomodó la composición de los grupos de negociación una y otra vez, y utilizó con mucha habilidad las concesiones aceptadas por una parte para obtener concesiones de la otra.

CONCLUSIÓN: LA TRANSFORMACIÓN DEL PODER EN UNA ESFERA POLÍTICA ESTRUCTURADA POR REDES

Como hemos visto, la UE muestra ciertas características importantes de una esfera política estructurada por redes. El proceso de diseño de políticas está sumamente diferenciado y fragmentado, y existe un gran número de grupos de interés vinculados con la toma de decisiones públicas. Sin embargo, el proceso de integración europea ha establecido un nuevo nivel en el diseño de políticas supranacionales, en el que encontramos a los mismos actores y “juegos” que ya conocíamos en la política interna. Además, como resultado del nuevo marco de decisión estructurado por niveles múltiples, han surgido nuevos actores; por esto, tanto la lógica de afiliación en los grupos de interés europeos, como la lógica de influencia entre los actores públicos y privados presentan ciertas diferencias importantes.

En primer lugar, el sistema de decisiones estructurado por niveles múltiples añade dificultades, en la organización y distribución del poder, a los ya conocidos problemas de la acción colectiva. En consecuencia, la mayoría de los grupos de interés europeos son débiles y su capacidad para entrar en negociaciones con los órganos públicos, para conseguir acuerdos obligatorios y para asumir las funciones de implementación es muy limitada. Para decirlo en pocas palabras, en lo que se refiere al papel de los grupos de interés, *el sistema europeo de toma de decisiones estructurado por niveles múltiples posee algunas de las propiedades estructurales de una esfera política en redes, pero no las capacidades políticas que la literatura le atribuye*. Por tanto, es muy poco probable que la UE consiga beneficiarse de los arreglos corporativos a escala supranacional y que las diversas redes de políticas desplieguen ahí su potencial de gobernanza o de autogobernanza.

Esto no significa que la capacidad para resolver los problemas en un sistema de gobernanza estructurado por niveles múltiples sea necesariamente débil. Aunque los grupos de interés sean incapaces de contribuir en forma positiva a las políticas europeas, podrían reducirse algunos de los aspectos negativos de sus actividades. Como hemos visto, en una esfera política estructurada por redes resulta más sencillo contener el poder de un grupo y reducir los riesgos de que las agencias sean capturadas. En conse-

cuencia, la autonomía de los actores públicos (en particular, los de la Comisión Europea) y el rango de sus opciones estratégicas podrían incrementarse. Dichas opciones estratégicas pueden emplearse no sólo para imponer la apertura de los mercados, o sea, la “integración negativa”, sino también para tomar decisiones correctivas del mercado, o sea, la “integración positiva”. En estos casos, el *poder indirecto de los actores* es más importante que el poder directo y legal de las instituciones supranacionales. Nos referimos, en particular, a su capacidad para transferir recursos (por ejemplo, información) entre los distintos niveles y espacios de decisión, para movilizar (a los actores públicos y privados) a favor de ciertas propuestas, para promover una comprensión común de los problemas y sus soluciones, para orquestar negociaciones, etcétera.

Sin embargo, las instituciones supranacionales no son los únicos actores que pueden resultar beneficiados con la transformación del poder en los sistemas de gobernanza estructurados por niveles múltiples. En años recientes, algunas organizaciones privadas también han podido ocupar posiciones en las interfases que se presentan en los niveles y espacios de decisión para utilizar las facultades indirectas inherentes a los sistemas estructurados por niveles múltiples. El mejor ejemplo de este nuevo tipo de “actores de interfase”⁶⁷ son las mesas redondas y foros de diversas empresas europeas. La principal fuente de poder de estas asociaciones no radica tanto en su capacidad de organización, sino en la facultad de comunicación, como, por ejemplo, en su habilidad para proveer información confiable, elaborar discursos políticos, movilizar apoyo político para las propuestas de la Comisión, etc. Por tanto, la influencia del empresariado en la política europea depende menos de sus acciones de cabildeo directo o de su poder estructural, que de su poder (discursivo) para adecuar los debates políticos a sus propios intereses. El debate sobre la “competitividad” de la industria europea ha sido uno de los ejemplos más obvios de este poder de las ideas y de los debates públicos.⁶⁸

Esto no significa que los actores —públicos o privados— siempre tengan la habilidad y capacidad para hacer uso de las nuevas facultades y oportunidades que ofrecen los sistemas de gobernanza estructurados por niveles

⁶⁷ Cristoph Knill, *Private Governance Actores Across Multiple Arenas: European Interest Associations as Interface Actors*, Preprint 2000/4, Bonn, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, 2000.

⁶⁸ Sonia Mazey y Jeremy Richardson, “Policy Framing: Interest Groups and the Lead Up to 1996 Inter-Governmental Conference”, *West European Politics*, vol. 20, núm. 3, 1997, pp. 111-133.

múltiples. Sin embargo, el temor de que el proceso de elaboración de políticas en Europa esté necesariamente dominado por las “grandes empresas” parece exagerado. En todo caso, el análisis institucional de dicho proceso y de la lógica de formación de los grupos de interés sugiere que la influencia de un grupo en una “esfera política organizada por redes” no procede tanto del poder de organización directo, sino del *poder posicional* indirecto de un grupo, en un sistema de gobernanza estructurado por niveles múltiples.