

GRUPOS DE INTERES PUBLICO: NOTAS METODOLOGICAS ACERCA DE UNA INVESTIGACION

RICARDO ISRAEL ZIPPER
Universidad de Chile

Así como mucho se ha escrito e investigado acerca de partidos políticos, comparativamente poco se sabe acerca de Grupos de Interés Público, cuya importancia ha aumentado en la política de EE.UU. y otros países como factor de articulación y representación de sectores ciudadanos. En tan sólo un par de décadas se han transformado en actores relativamente permanentes de la escena política.

Jeffrey Berry se propuso investigarlos¹. Su investigación se concentró en los activistas de los Grupos Nacionales de Interés Público, radicados en la ciudad de Washington, D.C. En las páginas siguientes nos vamos a limitar a describir los aspectos metodológicos de esa investigación, sin preocuparnos mayormente del contenido.

Berry examinó el desarrollo de estos grupos, sus recursos, sus formas de reclutamiento, sus estructuras de toma de decisión, sus estrategias y sus tácticas. Dos eran sus objetivos:

- a) Aumentar el conocimiento de estos grupos, y
- b) entender el marco en el que tenía lugar su proceso de toma de decisiones: cómo se deciden sus prioridades y cómo se hace la elección que determina la naturaleza de su relación con el gobierno.

El autor analiza a los Grupos de Interés Público en términos del rol de *representación* que cumplen en EE. UU. Su hipótesis es amplia: los ve como intermediarios entre los ciudadanos y el gobierno. Sin embargo, la realidad es más compleja, en el sentido que estos Grupos no son ni actúan como un simple espejo de los intereses de sus miembros, por ello construye una

¹ BERRY, Jeffrey. *Lobbying for the People*. Princeton University Press, New Jersey, 1977.

subhipótesis en torno de la cual gira buena parte de la investigación, en el sentido que serían las directivas quienes cumplen un rol de articulación, al convertir en metas específicas lo que ellas interpretan como deseos de los miembros.

El primer problema que enfrentó Berry fue ubicar una definición operacional acerca de lo que es Grupo de Interés. De partida no existe consenso acerca de una definición académica aceptada y aceptable. Por otra parte, todo gobernante asegura actuar en el "Interés Público". Sin embargo, es de la esencia de la política que toda autoridad al tomar una decisión, hace una elección entre alternativas, por lo que necesariamente debe elegir entre los deseos de grupos competidores. Así, a modo de ejemplo, en la construcción de un oleoducto, por mucho interés que exista en una solución de compromiso, será extremadamente difícil armonizar los planteamientos excluyentes de defensores del medio ambiente y de las compañías petrolíferas.

En otras palabras, el investigador se encontró con un concepto amorfo, tal como lo es el de Grupos de Presión.

Para los efectos de su trabajo, definió al Grupo de Interés Público como aquel "que persigue el bien colectivo, cuya obtención no beneficiará en forma selectiva a los miembros o activistas de la organización"².

Una definición como ésta plantea más problemas de los que se resuelve. En primer lugar, existe la dificultad de precisar algo tan polémico como qué es el "bien colectivo". En segundo lugar, no nos permite identificar a centros académicos o de producción intelectual, que contribuyen con material generalmente muy influyente en EE.UU.

Por ello, el autor se vio obligado a precisar aún más, a reducirse y a limitarse. Se orientó entonces hacia la actividad desarrollada por el grupo, hacia sus tácticas de defensa y promoción de su causa, acercándose bastante a lo que comúnmente se entiende por Grupo de Presión, refiriéndose entonces al ejercicio de presiones por parte de los Grupos de Interés Público en términos de la acción de alguien que no es el ciudadano mismo actuando en su propio nombre, "dirigida a una instancia gubernamental con poder de decisión con la esperanza de influir en su decisión"³.

² BERRY, op. cit., p. 7.

³ BERRY, op. cit., p. 11.

Agrega que la forma de contacto puede incluir la entrega de información técnica. Para los efectos de su definición, el aspecto crucial se radica en la *intención* de quien hace la entrega.

Habiendo logrado una definición que le permitiera separar a los distintos grupos para así incluir sólo aquellos que cumplieran con los requisitos señalados, el investigador se propuso empezar a recolectar los datos.

Su primera tarea fue proceder a la revisión de la literatura sobre el tema. Se encontró con una situación en que la mayoría de los estudios previos se basaban en muestreos de activistas como fuente primaria. Sin embargo, de acuerdo a la definición operacional utilizada por este investigador, la mayoría de esos activistas estarían trabajando para organizaciones que no serían de interés público, sino de interés privado. En el curso de su investigación, Berry hizo la réplica de métodos y técnicas utilizadas en investigaciones anteriores, pero al moverse a áreas de preocupación distintas, las comparaciones con estudios anteriores, sólo pudieron ser utilizadas en forma limitada. Por otra parte, casi todos los estudios previos sobre el tema, revisados por el investigador, se centraban en grupos que actuaban en el Congreso. Berry decidió entonces ampliarse a otras instancias gubernamentales.

Como no existían listas oficiales de los Grupos de Interés Público, parte de la tarea de investigación consistió en proceder a su identificación: no sólo su ubicación, sino también verificar si podían ser parte de la definición operacional. No fue una tarea fácil, ya que descontando aquellos Grupos más conocidos, la mayoría no es mencionada con frecuencia por los medios de comunicación. A través de una constante revisión de periódicos y conversaciones con diferentes activistas, Berry logró identificarlos uno por uno.

Después de haber eliminado aquellos Grupos que no podían ser definidos como de Interés Público, se llevaron a cabo entrevistas en 83 organizaciones que coincidían con su definición. Todas tenían una oficina en Washington y todas tenían una orientación nacional. Se excluyó a aquellas que tenían orientación, preocupación o alcance local y también se vió obligado a excluir algunos grupos por falta de información relevante. A pesar de todo el trabajo realizado, el investigador no pudo concluir que su estudio era un censo de todos los grupos radicados en Washington. A lo más, se atrevió a afirmar que representaban alrededor de un 80% de los Grupos de Interés Público existentes en la época.

El aspecto más difícil para el investigador fue confeccionar la lista de los grupos que incluía su estudio. Al encontrar muy poca literatura al respecto, se basó en la prensa, tomando a los periódicos como fuente de información básica acerca de esos grupos (Washington Post, New York Times, Wall Street Journal).

Al partir pensó que entre 100 y 200 Grupos serían confirmados como de Interés Público en el curso de la investigación. El número final se redujo a 83. Planificó entre 80 y 100 entrevistas⁴.

Algunos grupos fueron descalificados por ser financieramente dependientes de otros, por lo que era incorrecto considerarlos como organizaciones independientes. Otros 6 grupos fueron descalificados después de la primera entrevista: 3 por razones de seguir intereses privados, 2 porque se excedían del 20% de su presupuesto en apoyo gubernamental y un último por corresponder a una entidad educacional y no a un grupo activista.

Berry encontró una gran receptividad entre sus entrevistados. Solo 3 veces se le rechazó una entrevista: una era suplementaria, por lo que sólo dos grupos quedaron fuera del estudio por falta de cooperación.

A todos los grupos se les envió una carta de presentación con una descripción breve de los objetivos, antes de ser contactados por teléfono. Las entrevistas tuvieron una duración promedio de una hora cada una y en general los entrevistados parecían estar ansiosos en contar su historia. El autor tomó notas taquigráficas de cada sesión y las transcribió inmediatamente después, utilizándose un formato estándar para las entrevistas. La codificación fue realizada exclusivamente por el investigador.

La muestra pudo ser dividida en categorías amplias. Para efectos del análisis de los grupos, éstos fueron clasificados de acuerdo a su área de interés y bases organizativas, en:

Berry presentó en forma gráfica los resultados de su investigación a través de 30 tablas y un cuadro acerca del marco del proceso de toma de decisiones. Las tablas incluían información estadística acerca de elementos como el origen y clasificación organizacional de los Grupos de Interés Público, sus miembros, sus ingresos, cantidad de empleados y voluntarios; cantidad de miembros, niveles de educación, ideología, frecuencia de publicaciones, órganos de decisión al interior de los grupos, tácticas de agitación, niveles de influencia, coaliciones con otros grupos, etc.

- Medio ambiente;
- política general;
- consumidores;
- Iglesia;
- pobreza-derechos civiles;
- pacifistas;
- agregándose una categoría de “miscelánea” para 8 organizaciones que no podían ser incluidas en las otras.

El investigador utilizó un formato estándar para las entrevistas. Para agregar precisión, utilizó más de una entrevista en las organizaciones más grandes. Si tenía más de 10 activistas profesionalizados y remunerados por el grupo, hizo una entrevista suplementaria; si tenía más de 20, condujo 2 suplementarias. Sin embargo, todos los datos estadísticos provinieron de las primeras entrevistas: el objetivo de las suplementarias obedecía únicamente al deseo de profundizar los detalles.

Todos los entrevistados tenían en común el hecho de ser portavoces reconocidos de su organización y en esa calidad se relacionaban con los entes gubernamentales. Todos operaban al nivel ejecutivo de su organización y 2/3 de los entrevistados eran directores de la oficina de Washington (supuestamente la más importante).

Este trabajo fue planificado en detalle y las preguntas fueron hechas para comprobar hipótesis específicas. En cada entrevista, pidió información adicional impresa por la organización. Muchas veces esta información le fue ofrecida antes de solicitarlo. Se le entregaron revistas, reproducciones de recortes de prensa, informes, memorándums, panfletos, testimonios ante el Congreso, solicitudes para obtener fondos, etc.

Berry hizo también dos estudios de casos. Estos fueron diseñados de manera distinta, ya que no hubo una planificación cuidadosa, sino que el investigador fue como observador participante para describir lo que viera, sin un diseño preconcebido, esperando que la estructura se desarrollara a medida que obtenía información.

El primer estudio fue hecho después de meses de investigación en el proyecto general y el segundo fue iniciado después de haber hecho más de 30 entrevistas.

Al actuar como observador participante, el autor reconoce que se le hizo difícil permanecer neutral: se hizo parte de la actividad de los grupos,

compartiendo sus logros y frustraciones. Señala que los dos grupos ("Fondo para Animales" y la "Liga Internacional de Mujeres para la Paz y la Libertad"), fueron seleccionados en virtud de la simpatía previa que sentía hacia ellos, agregando que trató de ser objetivo en su análisis, pero no siempre le fue posible.

Como el tiempo disponible era limitado, se decidió a estudiar grupos pequeños, ya que no existía un criterio para definir la representatividad de todos. Quería observar todas las facetas de la actividad de un grupo y ello no hubiera sido posible en organizaciones grandes en un período de 5 semanas. Para los efectos de una observación participante, también fueron excluidos aquellos grupos que tenían una intensa actividad en los tribunales ya que el investigador no tenía formación legal.

Ambos grupos fueron informados de sus intenciones y se les mostró el manuscrito antes de proceder a la redacción del informe final. Berry no buscaba generalizar a todos los grupos lo que había observado en los dos mencionados, sino tan sólo —y en forma limitada— ilustrar acerca de sus operaciones diarias.

En diversos capítulos se dedica a comunicar sus hallazgos a cerca de los Grupos de Interés Público en general, obtenidos de los 83 grupos investigados. El referirse a las *Tácticas de Defensa y Promoción de su Causa*, menciona actividades que van desde campañas organizadas de envío de cartas hasta la utilización de miembros influyentes como intermediarios ante los poderes públicos. Menciona "tácticas indirectas" que incluyen contribuciones en dinero a campañas políticas y la entrega de informes destinados a crear un clima favorable en la opinión pública. Entre las "tácticas adicionales", analiza la utilización de funcionarios que por ser contrarios a una determinada posición gubernamental, hacen pública una determinada información que apoya la acción del grupo y perjudica al gobierno.

Al referirse a las *Estrategias de Influencia*, analiza dos aspectos de la acción de los Grupos: uno referido a las "estrategias de defensa de una causa" propiamente tales y otro —que quizás constituye la parte más interesante— relacionado con las "estrategias de cooperación" entre los grupos, es decir sus coaliciones.

Tres tipos de coaliciones fueron identificados:

- a) Dependientes (un grupo domina).
- b) Participatorias (un grupo dirige).
- c) Independientes (los diferentes grupos comparten responsabilidades).

Berry señala que la última es la más difícil de formar ya que los grupos son muy competitivos entre sí.

El material obtenido en toda la investigación se dividió para los efectos de su presentación, en 3 secciones:

A.

- 1) Un vistazo general a las características de los grupos contenidos en el estudio.
- 2) Una revisión de los orígenes de los grupos.
- 3) Los recursos organizacionales (como ser financiamiento y personal).
- 4) Los representantes o *lobbyistas* de los grupos: antecedentes, reclutamiento y orientación profesional.

B. Los dos estudios de casos.

C.

- 1) Los procesos a través de los cuales estos grupos eligen sus tácticas de presión y los temas que van a agitar.
- 2) La estructura de toma de decisiones de las organizaciones.
- 3) Las técnicas individuales utilizadas para ejercer influencia.
- 4) Coaliciones.
- 5) La percepción —por parte de los activistas— de su influencia sobre el gobierno.

Y por último, las conclusiones.

Las conclusiones del autor, relacionadas con las actividades de los Grupos de Interés Público, parecen reiterar lo obvio:

- a) que mientras más recursos posea el grupo, más amplia es su elección de tácticas y estrategias;
- b) que existiría una “predisposición estratégica” en las organizaciones, en la medida que el motivo que los lleva a agruparse, los hace inclinarse más hacia un tipo de tácticas que hacia otras (por ejemplo, si un grupo se constituye para luchar por el pacifismo, desde el día de su nacimiento preferirá adoptar un determinado tipo de acciones);
- c) que algunos grupos tienen una numerosa militancia, pero su capacidad de hacer valer sus puntos de vista es baja, desde el momento que no poseen una élite adecuada que los represente ante los poderes públicos.

En un plano más general, el investigador se pregunta acerca del rol que cumplen estas organizaciones y acerca de su valor para el funcionamiento del sistema político estadounidense. Sus conclusiones son también previsible:

- a) Los Grupos de Interés Público cumplirían una función de obligar a las autoridades públicas a respetar en forma estricta las disposiciones legales.
- b) Sus actividades contribuirían a aumentar el conocimiento que la opinión pública tiene de diversas situaciones políticas.
- c) Estas organizaciones jugarían un rol importante en facilitar la participación política de sus miembros.
- d) La función más importante de estos grupos sería la representación de las preferencias de sus militantes.

En este último sentido, de acuerdo a Berry, estarían representando sectores crónicamente subrepresentados en la política norteamericana. Se afirma que el aumento de la importancia de los Grupos de Interés Público en las últimas dos décadas, habría coincidido con la disminución de la importancia de los dos partidos tradicionales (demócratas y republicanos), ya que la identificación del votante medio en términos de su pertenencia a estos partidos ha descendido en forma paralela en el mismo período de tiempo. Esta insatisfacción con el sistema de representación partidaria no ha sido causada por los Grupos de Interés Público, sin embargo, indudablemente se han visto fortalecidos como producto de esta situación.

- e) Estas organizaciones se han transformado en un factor permanente en el proceso político y en un factor para ser considerado por todos los responsables del proceso de toma de decisiones en sus niveles más diversos. No serían un poder paralelo en el sentido que no tienen el poder suficiente como para competir con el gobierno, pero en forma agresiva pueden influir en las autoridades a través de sus campañas y del nivel de recursos y apoyo que pueden movilizar. Por eso, sus actividades son relevantes y no pueden ser ignoradas en el momento que se formulan políticas oficiales.
- f) La acción de estos grupos es beneficiosa para el sistema político, aunque no son sus salvadores. Su actividad no es más legítima que la de sus equivalentes privados. En la última instancia, es prerrogativa del gobierno ponderar las inquietudes de los grupos organizados y de las masas silenciosas.

- g) Algunos grupos pueden ser criticados en el sentido que su actividad desinteresada los lleva a ponerse en una actitud "virtuosa" de autodefinirse como representantes del "bien común", aunque en la realidad estén imponiendo intereses minoritarios.

51 de las organizaciones investigadas tenían una militancia combinada de alrededor de 3 millones y medio de individuos⁵. Como existen personas que pertenecen a más de una organización, la cifra final es de algún modo más baja. Por otra parte, esa cantidad no incluye organizaciones nacionales que no poseían una oficina en Washington, como tampoco organizaciones locales, por lo que sí sumáramos los grupos de alcance regional y comunal, la cifra indicada podría aumentar en forma substancial.

De cualquier modo, sea a nivel local o nacional, una cantidad importante de norteamericanos son representados por Grupos de Interés Público. Surge, por lo tanto, la necesidad de respondernos a una pregunta clave. ¿Cuál es la eficacia real de la actividad de estas organizaciones?

Desgraciadamente, en la investigación de Berry no se encuentra la respuesta. Al analizar el problema únicamente desde el punto de vista de los Grupos de Interés Público, es imposible conocer su efectividad, todas vez que únicamente conocemos la percepción de los activistas. Para tener una respuesta a esta duda, sería necesario conocer la opinión de los otros actores: grupos competidores y sobre todo de los funcionarios gubernamentales y parlamentarios.

No hay duda que estos Grupos de Interés Público son en general, comprometidos y activos y que sus dirigentes son tenaces. No hacía falta un estudio tan intenso para comprobarlo. Sería por lo tanto, mucho más interesante, saber si este activismo impresiona a las autoridades políticas, es decir, si la presión se transforma en decisiones de impacto general, en normas obligatorias. Imposible extraerlo de la obra comentada.

Es sin duda, tema para otra investigación, que para su desarrollo adecuado requerirá de la introducción de una problemática metodológica distinta.

En efecto, la investigación comentada es un buen ejemplo de lo positivo y negativo del tipo de Ciencia Política que es mayoritario en EE.UU.: estudios técnicamente impecables, pero que no nos aportan nada

⁵ Por otra parte, del total de 83 organizaciones investigadas, casi un 30% no tenían militancia real.

nuevo. Nos da la impresión que Berry fracasó en torno a los objetivos que se propuso, que hubo un gran esfuerzo para informarnos de lo obvio.

Una investigación reducida al empiricismo y al positivismo, sin la introducción de determinaciones teóricas, no nos aportará conclusiones novedosas o estimulantes como tampoco no tendrá ninguna capacidad de generalización, estando imposibilitada de integrarse a un cuerpo de conocimientos que trascienda la entrega de datos estadísticos concretos acerca de los grupos investigados. En un estudio de este tipo ni la historia ni el entorno político se hacen presentes. No aprendemos mucho acerca del sistema político norteamericano como tampoco acerca del rol que juegan distintos actores, incluyendo los Grupos de Interés Público.

En resumen, un océano de datos, pero un centímetro de profundidad.

Anexo

GRUPOS DE INTERES PUBLICO INVESTIGADOS

- 1) Proyecto de Control de Negocios del Agro
- 2) Iglesias Americanas Bautistas, USA
- 3) Unión de Libertades Cívicas Americanas
- 4) Unión Conservadora Americana
- 5) Asociación Americana de Protección al Caballo
- 6) Consejo Americano de Seguridad
- 7) Americanos para Acción Constitucional
- 8) Americanos para la Acción Democrática
- 9) Asociación de Control de Armas
- 10) Proyecto de Acción de Consumidores de (Servicios) de Aviación
- 11) Centro para la Seguridad en el Automóvil
- 12) Centro de Información de Defensa
- 13) Centro de Ley y Política Social
- 14) Centro de Revisión de Política Nacional
- 15) Centro para la Ciencia en el Interés Público
- 16) Centro para el Estudio de Leyes Responsables

- 17) Fundación de Infantes
- 18) Iglesia de Hermanos
- 19) Centro de Defensa de los Ciudadanos
- 20) Comité de Ciudadanos sobre Recursos Naturales
- 21) Centro de Comunicación de los Ciudadanos
- 22) Asuntos del Clero y Legos
- 23) Coalición en Prioridades Nacionales y Política Militar
- 24) Coalición para Detener el Financiamiento de Guerra
- 25) Comité para una China Libre
- 26) Comité para Reforma del Congreso
- 27) Comité para Legislación Humana
- 28) Comité para un Seguro Nacional de Salud
- 29) Causa Común
- 30) Federación Americana del Consumidor
- 31) Unión de Consumidores
- 32) Grupo de Investigación de la Responsabilidad de las Corporaciones
- 33) Consejo para un Mundo Habitable
- 34) Defensores de la Vida Silvestre
- 35) Acción del Medio Ambiente
- 36) Fondo de Defensa del Medio Ambiente
- 37) Centro de Política del Medio Ambiente
- 38) Proyecto de Acción de Pescadores en Aguas Limpias
- 39) Comité de Amigos de la Legislación Nacional
- 40) Amigos de la Tierra
- 41) Fondo para Animales
- 42) Sociedad Humana de los Estados Unidos
- 43) Centro de Recursos de Indochina
- 44) Instituto para la Representación de Interés Público
- 45) Liga Izaak Walton
- 46) Oficina de Empalme en Washington para Asuntos Sociales
- 47) Comité de Abogados para la Ley de Derechos Cívicos
- 48) Liga de Mujeres Votantes
- 49) Proyecto de Acceso a los Medios de Comunicación de Masas
- 50) Comité Central de los Menonitas
- 51) Sociedad Nacional Audubon
- 52) Comité Nacional para un Congreso Eficiente
- 53) Liga Nacional de Consumidores
- 54) Consejo Nacional de Iglesias

- 55) Consejo Nacional para Abolir la Bebida.
- 56) Marcha Nacional para Comité de la Victoria
- 57) Coalición Nacional para la Acción de Paz
- 58) Federación Nacional de la Vida Silvestre
- 59) Consejo para la Defensa de Recursos Naturales
- 60) Alerta de Paz USA
- 61) Comité para la Crisis Poblacional
- 62) Proyecto sobre Responsabilidad de las Corporaciones (Económicas)
- 63) Grupo para Litigios de Ciudadanos Públicos
- 64) Club Sierra
- 65) Sociedad para la Legislación Protectora de Animales
- 66) Comité Asesor Estudiantil en Asuntos Internacionales
- 67) Comité de Movilización Estudiantil para terminar la Guerra en el Sudeste Asiático
- 68) Analistas de Impuestos y Abogados
- 69) Iglesia Unida de Cristo
- 70) Iglesia Unida Metodista
- 71) Iglesia Unida Presbiteriana
- 72) Centro de Paz de Washington
- 73) Proyecto de Investigación de Washington
- 74) Sociedad del Desierto
- 75) Unión de Abstinencia de Mujeres Cristianas
- 76) Liga Internacional de Mujeres para la Paz y la Libertad
- 77) Federalistas Mundiales, USA
- 78) Americanos Jóvenes para la Libertad
- 79) Crecimiento Cero de la Población
- 80) Lobby para la Libertad
- 81) Prudencia
- 82) Severidad en la Acción por la Ley de la Comunidad
- 83) Pesca Ilimitada de la Trucha