

ESTUDIOS

GRUPOS DE INTERES, DE PROMOCION Y DE PRESION. INSTITUCIONALIZACION DE LOS GRUPOS DE PRESION (*)

SUMARIO

Los grupos de presión.—La universalidad del fenómeno «grupos de presión».—Precisiones terminológicas y conceptuales.—*Status* y *rol* de los grupos de presión en el seno de un régimen político.—Institucionalización externa de la acción de los grupos de presión: contactos formalizados.—Institucionalización interna de la acción de los grupos de presión: contactos informales.—Campañas públicas: sus clases.

LOS GRUPOS DE PRESION

Concepto de asociación y clases

La asociación se diferencia de las otras agrupaciones sociales espontáneas por tener un *fin* y una *organización estable* y por la existencia de un *vínculo permanente* entre los asociados que coordina sus miembros dentro de la organización para la consecución de aquel fin. De ahí que la asociación se distinga, por ejemplo, de la reunión, pues en ésta no sólo el fin tiene un

(*) Escasea en España la bibliografía en torno a uno de los temas más importantes de la sociología política: los grupos de presión y su institucionalización. He aquí la razón del porqué de este trabajo de carácter divulgador. El que desee conocer el estudio del detalle y el aporte bibliográfico —fundamentalmente en lengua inglesa— en el que nos hemos basado para la elaboración del presente artículo, puede ver nuestro *Estudio preliminar* (pág. 93), en S. E. FINER: *El imperio anónimo. Un estudio del «lobby» en Gran Bretaña*, obra que tradujimos del inglés y que fue publicada por la Editorial Tecnos (Madrid, 1966).

carácter transitorio y contingente, sino que se carece de una organización estable y los participantes normalmente no están vinculados por ningún pacto, convenio o estatuto. Ni siquiera por una predisposición hacia la vinculación permanente.

Las asociaciones pueden ser de dos tipos, correspondientes a la doble dimensión del hombre: *sociales* unas y *políticas* otras. A la primera categoría pertenecen los grupos de interés y de promoción; a la segunda, los partidos políticos. Los grupos de presión comulgan de ambas categorías. Cabalgan entre los dos.

Grupos de interés y de promoción y los grupos políticos

Los fines que unen a los asociados son espirituales o materiales. Las asociaciones serán, pues, de dos tipos: grupos de promoción, propagadores de una causa, fin o credo..., como la «Liga de los derechos del hombre», y otras, los llamados grupos de interés, encaminadas a la defensa o protección de fines materiales o profesionales, como las asociaciones empresariales y los sindicatos obreros.

Unas y otras hacen valer su pretensión a través de los partidos o, ante la impotencia o abandono por parte de ellos, se dirigen *indirecta* o *directamente* a los gobernantes para exigirles una determinada decisión política o político-legislativa o para oponerse a la ya adoptada, convirtiéndose entonces en «grupos de presión».

Entre los grupos de interés más importantes están los sindicatos, que han pasado a un primer plano en el mundo contemporáneo. La unión entre partidos y sindicatos es cada vez más estrecha. Así sucede con las *Trade-Unions* y el Partido Laborista. En algunos casos presionan directamente sobre el Poder. Debido a su *indirecta* actuación política a través de los partidos, principalmente, los sindicatos —no obstante ser asociaciones profesionales— tienen tal importancia en la participación política que puede, incluso, ser equiparable a la de los partidos.

Pero, además de esta categoría de pluralismo *social*, existe otra que responde a la dimensión *política* del hombre. En Europa y en las democracias pluralistas este papel lo cumplen los partidos.

No se deben confundir, pues, los partidos políticos o cualesquiera otras nuevas modalidades de asociacionismo político con las demás asociaciones, trasunto del existente pluralismo social. Ya que las asociaciones políticas —independientemente de sus denominaciones— son titulares de una peculiar visión global de la sociedad, portadoras de su propia interpretación ideológica o doctrinal de la legalidad vigente; no van contra ella, salvo los

partidos o asociaciones subversivas y revolucionarias (oposición *al* régimen y *contra* el régimen), sino que se limitan a enfocarla desde su peculiar perspectiva ideológica (oposición *en* el régimen y respeto al partido o asociación que tienen sus dirigentes en el Poder).

La razón de ser de las asociaciones políticas —en cualquiera de sus versiones y denominaciones— consiste en proyectar sobre la sociedad y desde el Poder su particular interpretación ideológica o doctrinal de entender y servir la legalidad establecida. Y para ello aspiran a conquistar el Poder y a ejercerlo —mediante sus correspondientes equipos dirigentes—, concretando su uso mediante una variada gama de decisiones que va desde el ejercicio de la importante «función de gobierno» hasta la adopción de diversas decisiones formuladas jurídicamente (leyes, decretos-leyes, decretos, órdenes ministeriales, reglamentos, etc.).

Por el contrario, los grupos sociales y sus correspondientes asociaciones (los grupos sociales *comunitarios* —familia, municipio...— y los *societarios* o *voluntarios*, como los grupos de interés, de promoción y grupos de presión) no pretenden *conquistar* el Poder —concretamente los grupos de presión—, sino influirlo *en pro* de sus fines particulares. Son grupos sectoriales y no tienen una *visión de conjunto* —ni tienen por qué tenerla—, sino *parcial* de los problemas de la sociedad.

Es fundamental, pues, no confundir los «grupos políticos» con los «grupos de presión», como se dijo. Los partidos o cualquier otro tipo de asociación política son titulares —lo repetimos una vez más— de una visión global de la sociedad, portadores de una forma particular de ver o enfocar, en función de su propia perspectiva ideológica, la legalidad fundamental establecida. La expresión «partidos políticos con vocación totalitaria» encierra una *contradictio in terminis*.

Desnaturalización de los grupos sociales: los grupos de presión

Cada vez crecen más los grupos de interés y de promoción. Ahora bien, todo grupo de interés o de promoción que vea perjudicada su razón de ser y sus fines por unas extralimitaciones del Poder público o por la prepotencia de otros grupos de su misma naturaleza, y no encuentre los cauces adecuados de participación social y política para hacer valer sus intereses o causas, se verá obligado a influir directamente sobre las instituciones del Estado para salvar sus propios fines, o indirectamente, sobre la opinión pública, convirtiéndose *circunstancialmente así* en grupos de presión. Los procedimientos de presión serán más o menos variados, según sean los cauces de participación que existan en la vida pública.

La existencia de grupos de presión suele ser un reflejo —como fácilmente se puede colegir— de la insuficiencia de los cauces de participación. Y la mejor manera de eliminar los grupos de presión es, reconocida la justicia de los intereses y pretensiones particulares de los grupos de interés o promoción, establecer los medios e instituciones a través de los cuales puedan hacer valer sus legítimos intereses o causas, es decir, llegar a una buena organización de la vida pública.

En los regímenes liberales, los grupos de presión crecen constantemente e invaden la esfera del Estado en proporción directa a la insuficiencia o inexistencia de cauces de *representación social*. De modo diferente, en los regímenes *no liberales*, la importancia de los grupos de presión se debe, entre otras razones, a la *inexistencia de auténticos cauces de participación política*. Los grupos de presión se convierten así en sustitutos de los partidos.

La confusión entre los grupos de interés o de promoción y los grupos políticos se produce cuando la organización de la vida política no es adecuada al pluralismo social, y se hace inevitable en aquellos países en los que no existen partidos o asociaciones que cumplan una función análoga a la de los partidos políticos. Si a esto se añade la propaganda unilateral de algunas de las fuerzas políticas que gocen de situación privilegiada, con la consiguiente imposibilidad de que las otras actúen con las mismas oportunidades, se comprenderá que surja el confusionismo entre fuerzas sociales y políticas.

Por tanto, o existen las instituciones adecuadas para una real representación política y *social*, o los «grupos de promoción y de interés», cuya proliferación es un hecho, tenderán a convertirse en «grupos de presión». Y éstos deben ser suprimidos en cuanto *tales*, porque no tienen como finalidad esencial servir al interés general de la comunidad.

En una sociedad libre se lucha por eliminar a los grupos de *presión*, porque éstos subordinan el interés general a fines particulares, hacen perder el sentido del interés general de la comunidad y aumentan los vicios de los viejos partidos. En una sociedad cerrada, totalitaria, además, se desnaturaliza la función propia de los grupos de interés o de promoción, restando así agilidad a la actividad comunitaria, al adulterar la función propia de los grupos sociales.

En un plano político no son de temer los distintos grupos mencionados (grupos de «interés», de promoción y «grupos políticos»). Por el contrario, sin la vertebración que con ellos se logra, la sociedad quedaría basada en el *individualismo* o en el *Poder desnudo, anónimo o personal*. Si se rechaza la sociedad *individualista* o *atomizada* y el régimen *personal* o el *totalitario*, ha de reconocerse la existencia de la multiplicidad de grupos sociales y políticos con sus correspondientes asociaciones y equipos dirigentes,

cuya expresión política será la *democracia pluralista*. En ella los grupos políticos son tan necesarios como los grupos sociales, sean de interés o de promoción. Por eso la libertad de asociación es uno de los derechos inalienables de la persona, ya que sólo ejerciéndola *realmente* es cómo será posible el desarrollo integral del hombre. Pero profundicemos más en el estudio de los grupos de presión.

LA UNIVERSALIDAD DEL FENOMENO «GRUPOS DE PRESION»

Los científicos de la política, desde hace algún tiempo, vienen prestando su atención, cada vez con mayor frecuencia y más conocimiento del asunto, al hecho de la influencia que las fuerzas económicas, sociales y espirituales *organizadas* vienen ejerciendo sobre la actividad legislativa y gubernativa en todos los regímenes políticos, pero de un modo especial en los regímenes de democracia pluralista. En los últimos años han proliferado los estudios sobre esta cuestión, especialmente en los países anglosajones y Francia.

Se multiplican por doquier los estudios sobre la naturaleza, composición, dimensiones, tipologías, medios de acción, efectos de las *fuerzas sociales organizadas* en su inserción en el marco institucional, etc., dando la impresión que nuestro tiempo ha descubierto su existencia y *rol* en el seno de los regímenes políticos. Digamos unas breves palabras sobre este particular. En todas las épocas y tiempos, los miembros de una colectividad han intentado influir en el proceso decisorio político en *pro* de sus intereses particulares. Los partidos políticos son organizaciones propias de un cierto tipo de régimen (democracias occidentales), en una determinada época de la historia (siglos XIX y XX). Por el contrario, los grupos de presión —en su acepción más amplia— se encuentran en todos los regímenes, en todas las épocas. La categoría analítica de grupos de presión se aplica a una clase de organizaciones muy amplia y fluida. Su característica común es que participan en el combate político de una manera *indirecta*. Se trata de un mecanismo universal del que tan sólo las *formas* y quizá la *intensidad* varían según las circunstancias y mecanismos institucionales. Los grupos de presión —en su acepción más estricta— constituyen una modalidad particular del mismo, adaptada al contexto social de nuestro tiempo. El grupo de presión, afirma Meynaud, responde, *grosso modo*, «a la voluntad de ejercer de manera colectiva, con todas las ventajas que comporta esta fórmula», una influencia sobre las decisiones políticas presionando sobre las autoridades gubernamentales.

Sería error evidente considerar que el fenómeno de los grupos de pre-

sión —en sentido restringido en cuanto categoría analítica— es privativo del siglo XX, pues el siglo XIX ofrece casos relevantes de presiones directamente comparables con las de hoy. Lo que sucede es que en el seno del *Welfare State* se han ampliado enormemente las competencias de los poderes públicos, con la consecuencia natural de la progresiva dependencia de los gobernados y sus intereses del proceso decisorio político. De ahí el aumento, en progresión aritmética en unos casos y en otros en progresión geométrica, del número de grupos de presión que intentan defender —influyendo— sus intereses frente al Estado o por medio del Estado.

Otra cuestión más compleja sería determinar hasta qué punto la categoría analítica de grupos de presión —forjada para denotar un fenómeno de la vida pública en las sociedades industrializadas del tipo occidental— sería útil para el análisis de los regímenes políticos autoritarios y marxistas. A cada ambiente histórico, cultural, económico, social o institucional corresponden —al decir de Sartori— «grupos de presión que, en cierto sentido, serán únicos, es decir, correlativos al sistema en el que operan». Esto es cierto, pero el problema es otro. Helo aquí: ¿Pueden hallarse, en el interior de cualquier tipo de regímenes políticos, grupos que desplieguen actividad susceptible de ser calificada de *pressure policy*, de política de presión? La afirmación de que todo sistema político debe tener sus grupos de presión es, a lo máximo, una hipótesis, no un dogma. Si bien en época reciente se habla de grupos de interés del área occidental comparándolos con los de las áreas no occidentales, de grupos de presión en la U. R. S. S., en Yugoslavia, etc., no obstante hemos de tener presentes las diferencias tanto como las analogías entre los llamados grupos de presión de los regímenes *unitarios* (autoritarios y marxistas) y de las democracias *pluralistas*, so pena de que corramos el peligro de utilizar idéntica terminología para fenómenos distintos.

Pero, prescindiendo ahora de profundizar en la problemática que supone dilucidar si existen o no grupos de presión en los regímenes *unitarios* y sus peculiaridades, opinamos que existen, o lo que es lo mismo, creemos que en dichos regímenes se producen acciones *autónomas* de presión de ciertos grupos, por mucho que el Poder político intente domesticarlos integrándolos totalmente en su mecanismo de gobierno. Intuimos que las modalidades de acción de tales grupos de presión en relación con la institución política concreta a presionar, el momento de ejercer la acción de presión, las técnicas empleadas, los métodos que encuadran la acción..., el grado y tipo de presión ejercida sobre el gobierno, etc., serán diversos de los de los grupos de presión del área pluralista.

Limitémonos a los regímenes democrático-pluralistas. En ellos, a diferencia de los autoritarios y marxistas, no sólo no se intenta evitar el juego

de las fuerzas sociales organizadas, integrándolas oficialmente, sino que se acepta, aunque con modalidades diversas y actitudes diferentes. Pero no siempre ha sido así, por lo que se refiere a los regímenes democráticos. Refiriéndose a esta categoría de regímenes, dice Burdeau que en la fase histórica de la democracia gobernada (democracia política individualista) existían, sí, los grupos de interés, pero ejercían su presión desde el exterior: venían «del exterior a solicitar los favores del Poder, del que eran los parásitos o clientes»; en cambio, hoy día —fase de la democracia gobernante o democracia pluralista— «son el mismo Poder. Se trata de aquellos que, cuando interesa una cuestión a sus miembros, adoptan efectivamente la decisión que los mecanismos oficiales marcan simplemente con la impronta formal del procedimiento legal». En la época de la democracia gobernada se excluía, teóricamente, el juego de los llamados poderes de hecho, viéndose obligados éstos a intervenir en la marcha de la maquinaria gubernamental por procedimientos y medios tortuosos y terceras personas. Hoy —democracia gobernante, social y pluralista— los «cuerpos intermediarios de los grupos de interés» se convierten, no en el único cauce de participación ciudadana, como pretende la *group theory of politics* (teoría política del grupo o neopluralismo), pero sí en uno de los modos casi normales de participación del ciudadano-miembro del grupo en el proceso decisorio.

Hemos afirmado, pero con matices, que existen por doquier grupos de presión. También hemos afirmado, aunque más bien como hipótesis a verificar que como dogma, que tanto actúan fuerzas sociales organizadas en el seno de un régimen pluralista como en el de un régimen unitario, aunque con modalidades de acción diversa, pues, como demuestra Claeys, son de naturaleza diversa las relaciones existentes entre «la institucionalización de la acción de los grupos de presión y los sistemas de instituciones gubernamentales y de partidos en los diferentes países».

Ante la fuerza y representatividad crecientes de los grupos de presión, la actitud del Estado ha sido bien someter las presiones e influencias a una reglamentación, o coordinarlas con las instituciones oficiales, o concederles un lugar en su seno. El grado mayor de integración de la representación de intereses en el sistema legislativo se ha realizado en el Estado corporativo italiano y en el Estado yugoslavo actual de autogestión obrera y social. En estos dos últimos casos las fuerzas sociales organizadas se convierten de cauces libres y de naturaleza privada de participación ciudadana —los grupos de presión son, esencialmente, grupos privados, es decir, *no oficiales*, o lo que es lo mismo, «detentadores del poder no oficiales e invisibles» (Loewenstein)— en instrumentos de voluntad del Estado y, por ende, de naturaleza pública y oficial. Dejan de ser grupos de presión. Por esa razón

surgirán, opinamos, otras modalidades autónomas de acción de presión en relación con esos cauces oficiales; todo ello dará lugar —hipótesis a verificar— a comportamientos y presiones de los grupos en el seno de los regímenes unitarios (bien autoritarios o socialistas), diversos de los modos de acción de los grupos del mundo democrático-pluralista.

En conclusión: se puede afirmar que los grupos de presión constituyen, en sentido restringido, una categoría analítica forjada a principios de siglo para sistematizar el estudio de fenómenos y prácticas desplegadas en la vida política de las sociedades industrializadas del mundo occidental, y más concretamente de los Estados Unidos. Ello no obstante, estos fenómenos y prácticas, subsumidos en la categoría de grupos de presión, bajo una forma u otra —en su acepción amplia, como indicamos anteriormente—, pertenecen a todos los regímenes, a sociedades diferentes de las del mundo político-pluralista. Pero, e insistimos una vez más, las analogías registradas en la acción de los grupos que defienden intereses particulares en ambos tipos de sociedades no deben servir para encubrir las diferencias existentes entre los mismos. Parangonar no equivale a asimilar, y muchas veces las diferencias existentes entre grupos —incluidos todos en la categoría de grupos de presión— es mayor que sus afinidades.

PRECISIONES TERMINOLÓGICAS Y CONCEPTUALES

Los científicos de la política no utilizan una terminología única para denotar las fuerzas sociales organizadas que ejercen una «actividad de presión», directa o indirecta, sobre el comportamiento de los gobernantes para que éstos adopten decisiones favorables a sus intereses particulares o causas defendidas. Afirma G. Sartori que, hasta 1958, los científicos de la política anglosajona utilizaban, normalmente, la expresión *pressure-groups* y los franceses *groupes d'intérêt*; en cambio, a partir de esta fecha se han invertido los papeles. Si bien los autores franceses utilizan hoy, normalmente, la expresión *groupes de pression*, los anglosajones hacen uso tanto de la de *pressure-groups* como de la de *interest groups*. No obstante el uso indistinto de una expresión u otra, opinamos que los autores, si bien con matices diversos, suelen distinguir entre grupos de presión y grupos de interés. Y así, J. Meynaud define los grupos de interés como «el conjunto de individuos que, basándose en una comunidad de actitudes, expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan, de manera directa o indirecta, a otros actores de la vida social». Los grupos de interés se transforman en grupos de presión cuando «los responsables utilizan la acción sobre el apa-

rato gubernamental para hacer triunfar sus aspiraciones y reivindicaciones». El elemento diferenciador, pues, entre grupos de interés, grupos de promoción y grupos de presión radica en el hecho de que estos últimos adoptan una *vía específica* para defender las reivindicaciones o pretensiones del grupo: *la vía gubernamental*. Este hecho es el que induce al neopluralista D. B. Truman a calificar de políticos a ciertos grupos de interés: «grupos de interés políticos».

La categoría analítica «grupos de presión» no es homogénea. Su elemento diferenciador, como dijimos, reside en la adopción de una vía específica para defender las reivindicaciones del grupo afectado: *actuar sobre las autoridades públicas para conseguir satisfacción a sus intereses o causas*. La categoría en cuestión apunta a un nuevo enfoque en la consideración de los grupos de interés y de promoción en sus relaciones con las instituciones gubernamentales. *De que existan o no tales contactos dependerá el que nos hallemos en presencia de grupos de presión o de simples grupos de interés o de promoción*; de ello dependerá también el que entren o no a formar parte del estudio del científico de la política o del sociólogo, respectivamente.

Opinamos que ha sido J. Meynaud quien mejor ha expuesto el enfoque apuntado y definido la categoría de grupos de presión. En orden al enfoque relacional de *grupo-poder político*, dice el citado autor que consiste «en analizar los grupos de interés bajo un aspecto determinado», es decir, realizando «actividad de presión», que para él quiere decir «el conjunto de los actos de cualquier naturaleza realizados para influir en el comportamiento de los gobernantes, se traduzca esto o no en decisiones expresas». Define J. Meynaud el grupo de *presión* como todo grupo de *interés* o de *promoción* que utiliza la *intervención ante el gobierno*, independiente de que sea a título exclusivo, principal u ocasional, para hacer triunfar sus reivindicaciones o afirmar sus pretensiones...».

Creemos que la categoría de grupos de presión tan sólo será útil para el análisis político a condición de una previa delimitación de su contenido. No debemos subsumir en una misma categoría analítica fenómenos heterogéneos, categorías diferentes. Aceptamos, pues, la acepción restringida de grupos de presión y rechazamos la tendencia a catalogarlo todo como grupos de presión.

Pero ¿qué se entiende por presión? G. Sartori rechaza la expresión grupos de *interés* y prefiere «la etiqueta grupos de *presión*» por diversas razones, que creemos conveniente exponer.

Para el mencionado autor, el término «interés» no sirve para calificar a los grupos que ejercen presión política, ya que es susceptible de una doble acepción, estricta y amplia, que le hace inservible para definir la categoría

de grupos y acciones en cuestión. Dice: «... el vocablo *interés* presenta, desde un punto de vista semántico, problemas casi insolubles. O su connotación es demasiado reducida y unilateral, o bien es totalmente definida y muy amplia. En su significado estricto, interés equivale a interés económico y viene habitualmente asociado a la idea de *utilitas*, de interés propio o también egoísta, de intereses constituidos, de intereses seccionales, etc.» Según esta acepción, los *grupos con vocación ideológica o de promoción quedarían excluidos de esta categoría analítica en cuestión*.

Pero el término «interés» tiene otra acepción, a saber: una dimensión lata y elástica. En este sentido, afirma G. Sartori, «cualquier comportamiento es, por definición, un comportamiento interesado». En su significado omnivalente «interés» es, pues, una abreviación para decir: se produce cualquier acción por una motivación, y yo establezco denominar cualquier motivación, económica o no, un «interés». Según esta acepción todos los grupos son grupos de interés, o lo que es lo mismo, decir: interés equivale a hablar de grupo, y viceversa, en cuyo caso el término «interés» es inservible para especificar, de entre la gama de grupos sociales, aquellos que son «grupos de interés».

Para G. Sartori la expresión grupos de presión es lo suficientemente precisa como para saber qué grupos han de ser subsumidos en ella: «los que se hallan en condición de ejercer presión en un sentido bastante específico del término».

La doble clase de acción de los denominados grupos de presión —directa sobre el poder político e indirecta a través de la opinión pública— es estudiada en la obra, breve, pero densa y documentada y, al mismo tiempo, de exposición clara, de Samuel E. Finer, *El imperio anónimo*. La obra de Finer, junto con la de los americanos S. H. Beer y H. Eckstein y la del inglés J. D. Stewart constituyen para el científico de la política un instrumento indispensable y válido —teniendo en cuenta el nivel actual de los estudios sobre esta materia en Inglaterra— para una interpretación más realista de la gestión de la vida pública en la Gran Bretaña y, por analogía, en otros países.

Finer rechaza, a su vez, las expresiones grupos de presión y de interés y elige el término *lobby* porque tiene la ventaja, según él, de ser un común denominador neutral que abarca tanto a los grupos de interés como a los grupos de propaganda, etc.

El término *lobby* es de origen americano y se emplea ya en otros países. *Lobby*, en sentido propio, apunta a la parte de un edificio que está abierta al público: es el corredor, el vestíbulo y, particularmente, el pasillo del Parlamento. En sentido derivado y traslaticio, en los Estados Unidos, la palabra *lobby* «se emplea —como dice Sauvy— para designar la acción de personas

venidas del exterior y que se mezclan entre los parlamentarios en los pasillos (y también fuera del Parlamento) para influir en ellos». Como expone A. Mathiot, «la expresión *lobby* se aplica también a los hombres o grupos que se dedican a dicha actividad, y el verbo *lobby* se emplea corrientemente para designar las maniobras de los *lobbyists*». Tenemos, pues, tres palabras: a) *lobby* = grupos que ejercen influencia sobre cualquier autoridad pública para promover los intereses o causas de sus miembros; b) *lobbying*, la actividad ejercida, es decir, el *lobby* en actividad, o sea, «todo esfuerzo para influir sobre el Congreso respecto de cualquier asunto, llegando ante él por la distribución de material impreso, concurrencia a las comisiones del Congreso, entrevistas o tentativas con miembros del Senado o de la Cámara, o por otros medios», y c) *lobbyists*, «alguien que, pagado, o por cualquier otra razón, procura influir o evitar la aprobación de determinada legislación por el Congreso nacional» (Caraway).

Finer utiliza a lo largo de su obra *El imperio anónimo* el término *lobby* como equivalente de grupos que «tratan de influir en la política».

El uso del término *lobby* presenta dos inconvenientes; primero, resulta intraducible a ninguna de las lenguas habladas en España, y segundo, viene a aumentar la confusión terminológica existente en esta materia —factor no muy favorable, por cierto, para el progreso de la Ciencia Política.

Opinamos que sería conveniente el uso de un término común para denotar el fenómeno sociopolítico que nos ocupa, pero a condición siempre de que se explique previamente su contenido con absoluta precisión, y, desgraciadamente, la expresión «grupos de presión» no es una categoría analítica perfectamente definida.

El uso de la expresión *grupos de presión*, formada «en los Estados Unidos, alrededor de 1925, quizá por algún periodista de Washington», se ha generalizado con rapidez, aunque «algunos autores prefieren emplear los términos de *interest groups*». En Francia, la fórmula «grupos de presión» ha adquirido carta de naturaleza, pero, al igual que en Estados Unidos, «con un matiz peyorativo» (Meynaud).

En España se observa el uso de una terminología común, aunque varía, según los autores, la actitud científica y moral ante tales fuerzas sociales organizadas. El enfoque pluralista de la política... y de los grupos de interés, de promoción y presión está prevaleciendo en nuestros días.

El uso engendra ley, y la expresión grupos de presión ha adquirido ya fuerza de ley; además, opinamos con J. Meynaud que el empleo de otros términos, de cariz neutro, como pretende Finer, «ya no es posible: así, y por un deseo de que se unifique la terminología, adoptamos —con J. Meynaud— la expresión en uso».

Los grupos de presión y sus diferencias de otras formaciones sociales

Hemos intentado hasta ahora precisar el contenido del término *lobby* utilizado por Finer. Y también hemos indicado nuestras preferencias por la expresión *grupos de presión*. Pero hasta ahora nos hemos visto *in-group*, dando una definición de dicha categoría analítica de fronteras hacia dentro, *ad intra*, como dirían los escolásticos. Intentaremos ahora situar al grupo de presión y, por ende, al *lobby* dentro de unos límites que lo caractericen en relación con las demás fuerzas sociales y políticas para tener del mismo una noción a la vez comprensiva y específica. Nuestro intento se concreta en esta pregunta: ¿quiénes son los que tienen un interés o defienden una causa ejerciendo influencia o presión en la política?

Se podría responder a esta pregunta diciendo que los sujetos de tales influencias o presiones eran o podían serlo los individuos, los grupos, los movimientos sociales, los partidos políticos o los titulares del poder político o gobernantes.

Digamos, en primer lugar, que no hay que ignorar u olvidar al *individuo como sujeto-factor del proceso político*, pues «el individuo —como advierte O. Garceau— participa en la política por otros medios aparte de hacerlo a través del grupo de interés»; es decir, que para nosotros los grupos de interés no constituyen el fundamento exclusivo del proceso político, tal y como pretende el llamado por J. Meynaud *neopluralismo*.

Pero aun reconociendo la «influencia de las personalidades señeras» en la *vida política* considerada como *un proceso*, hemos de indicar que esto no tiene relevancia a efectos definitorios de los que se entiende por grupos de presión. Los *grupos de presión* constituyen, a nuestro entender, una *variedad de la categoría sociológica de grupos*.

Es cierto que, como dice J. Meynaud, «la noción de grupo es una de las más complejas del análisis social». No obstante ello, nos aventuraremos a ofrecer una definición operativa de grupo que, a nuestro criterio, nos servirá para individuar y diferenciar, en parte, la categoría sociopolítica en cuestión de algunos de los otros titulares, detentadores o sujetos de acciones de influencia o presión. Entendemos por *grupo social una pluralidad de personas en situación estable, uniforme y formal* (a veces institucionalizada, en sentido sociológico), *de interacción activa, que cristaliza en un sistema de valores interiorizados y, por ende, compartidos, y se traduce en actitudes y comportamientos comunes*. Los factores determinantes o condicionantes de esta situación de interacción personal pueden ser varios. El sistema de relaciones recíprocas entre sujetos, las modalidades de su estructura, duración y frecuen-

cia... se hallarán en función de los *supuestos-factores objetivos* determinantes o condicionantes de dicha *situación*: identidad o características comunes de orden físico, económico, social o espiritual por una parte, y por otra, del grado de conciencia que los miembros del grupo tengan respecto a tales identidades y de la importancia que les atribuyan. El sistema de valores segregados y, por ende, interiorizados (e interiorizables por los futuros miembros del grupo en cuestión) y el conjunto de actitudes y comportamientos uniformados estará en función, más que de los factores objetivos del agregado, del grado e intensidad de la adhesión y lealtad otorgados al grupo.

Pues bien, lo que cualifica y diferencia tanto al *lobby* como al grupo de presión de los llamados por MacIver «agregados no organizados» y de los «movimientos sociales», según G. Sartori, o de los grupos de interés «virtuales o potenciales», de D. B. Truman, es precisamente que los grupos de presión, en su acepción estricta y precisa, implican que las características comunes a varios individuos sean sentidas vivamente por ellos provocándoles «el deseo o la aceptación de una organización que asuma su dirección: desde ese momento un mecanismo voluntario de unificación, más o menos racionalizado, sustituye en el futuro a acciones paralelas de tipo espontáneo» (Meynaud).

En este sentido, Finer también considera como *lobby* a los grupos organizados. Dice el autor: «Para los que prefieran definiciones, ahí va una. Siempre que use la palabra *lobby* quiero decir el conjunto de organizaciones que se ocupan en cualquier momento de influir sobre la política (*policy*) de los organismos públicos en su propio interés...»

Partimos, pues, del supuesto de que tan sólo se puede hablar de grupos de interés, de promoción o de presión más que cuando nos enfrentamos, por una parte, con grupos (de ahí su diferencia de los llamados «agregados no organizados» de MacIver y de los «movimientos sociales», aunque tanto los primeros como los segundos utilicen tácticas de presión) y, por otra, cuando estos grupos ejerzan su *rol* cualificador en el *seno de la sociedad*: presentar o defender intereses particulares frente a otros grupos existentes en la sociedad, *si se trata simplemente de grupos de interés o de promoción* o, en el marco de la *sociedad política* o régimen político, *influyendo sobre las autoridades públicas* = grupos de presión o *lobbies*. Cuando los grupos ejerzan éste su *rol* que los individualiza, entonces los tendremos que diferenciar de los partidos políticos y de los llamados grupos de presión públicos. Veamos, pues, cuáles son los límites o fronteras de la categoría «grupos de presión» o *lobbies*.

El «lobby» o grupos de presión y los partidos

Es indudable que los partidos pueden adoptar actividades y métodos propios de un grupo de presión, pero no lo es que sean subsumibles en la categoría de grupos de presión. Quizá si considerásemos —como lo hace J. B. de Celis— a los partidos y grupos de presión desde el ángulo de su ideología, composición social y estructura, así como de su origen, etc., encontraríamos probablemente analogías entre algunos grupos de presión y ciertos partidos políticos. No obstante, hemos de afirmar la radical diferencia que separa a ambas fuerzas organizadas, y esto precisamente debido al *rol* diverso que cada una de ellas despliega.

Es evidente —como afirma Loewenstein— la diferencia existente entre «los detentadores del poder oficiales, legítimos, visibles exteriormente y aquellos que de manera no oficial, indirecta y frecuentemente extraconstitucional influyen y conforman el proceso del poder...». Quizá se dude en calificar a los partidos políticos como uno de los «legítimos detentadores del poder» debido a que la mayor parte de las Constituciones guardan silencio sobre su existencia y fines. No obstante, opinamos con K. Loewenstein que «difícilmente puede dudarse de su *status* como legítimos detentadores del poder en la moderna sociedad de masas».

Por su capacidad de movilizar y activar a los destinatarios del poder para que cumplan su función de electores, los partidos son indispensables en el proceso político de todas las sociedades políticas contemporáneas, bien sean constitucionales o autocráticas. En las primeras, los partidos llevan a cabo la designación de los titulares del poder constitucional en el Parlamento y en el Gobierno; en las segundas, organizadas en un partido único, son el instrumento imprescindible de control del único detentador del poder sobre los destinatarios del poder. No es éste el *status* de los grupos de presión o *lobbies*. Son *detentadores* del poder, pero no *titulares* del mismo: poderes de hecho. Normalmente son invisibles y, desde luego, no calificables de poderes de derecho o *titulares* de poder político.

Consideramos que, con ser importante la diferencia existente entre el *status* de los partidos y el de grupos de presión en el seno de un régimen político, no refleja suficientemente la naturaleza diversa de cada una de estas fuerzas *políticas* (partidos) o *parapolíticas* (grupos de presión). El fundamento de su radical diferenciación creemos encontrarlo en el *rol* que cada una de ellas despliega en el seno de la vida política considerada como un *proceso*. Tanto los grupos de *interés* como los de *promoción* se distinguen de los *partidos* porque los primeros «intentan influir sobre las decisiones

políticas» en pro de su interés o causa, pero sin asumir la «responsabilidad directa del Gobierno». En síntesis, los partidos políticos intentan —como afirma Duverger— «conquistar y ejercer el poder»; los grupos de presión, no; intentan influir sobre los que tienen el poder, «actúan sobre el poder, pero permanecen fuera...». Los partidos se proponen gobernar; los grupos de presión, no; éstos intentan ejercer influencias sobre los poderes públicos, pero no sustituirlos. En este punto suelen estar de acuerdo los autores.

Es cierto que los partidos intentan conquistar el poder y adoptar desde él, de acuerdo con su programa político, decisiones políticas asumiendo «el gobierno directo del país» y la responsabilidad derivada de las decisiones adoptadas, pero también es verdad que precisamente por este *rol* que incumbe a los partidos políticos, se derivan ciertas características que sirven todavía más para diferenciarlos de los grupos de presión. Se ha indicado que el *rol* o expectativa de conducta, predecible y esperada, que incumbe a los partidos políticos era el de que gobernasen. Para ello los partidos, en un régimen pluralista, tienen previamente «que apelar a la totalidad del electorado, independientemente de la profesión de cada elector individual, y sus filosofías sociopolíticas tienen, por tanto, que ser amplias y al mismo tiempo lo suficientemente indefinidas para acomodarse a los intereses de todos; no pueden correr el riesgo de perjudicar a determinados grupos de interés al favorecer abiertamente a otros; es decir, y en términos generales, podemos afirmar que «los grupos de presión —continúa Neumann— representan intereses homogéneos que intentan ejercer una influencia... Los partidos políticos, por el contrario, combinan grupos heterogéneos. Su función es, a diferencia de la de los grupos de presión, de integración».

Pero cuando más se pone en evidencia el *rol* integrador del partido —y, a su vez, su naturaleza de freno institucional del grupo de presión o *lobby*— es al hallarse en el Poder. Cuando así sucediere, el partido gobernante debe adoptar decisiones de interés general o, lo que es lo mismo, decisiones que vendrán a ser —o deberán serlo— la resultante de la suma algebraica de los diversos intereses o causas que entran en juego, si no quiere que la opinión pública o ciertos de sus sectores le sean desfavorables en la próxima elección. Además, al adoptar sus decisiones, el partido no debe perder de vista jamás la defensa del interés público —otro murallón o freno creencial a la omnipotencia del grupo de presión—, pues los *lobbies* quedan obligados, afirma Finer, a «demostrar que ellos, sus causas o peticiones son justas y necesarias para el bien público». El interés público está compuesto, según Finer, de «premisas, *standards* y valores compartidos», generalmente, en el seno de una sociedad o, si se prefiere, de las ideologías dominantes. La creencia en que existe un interés público por encima de los intereses particulares

juega un *rol* muy importante en la vida política en cualquier sociedad y todavía más en las sociedades fuertemente integradas, como puede ser, por ejemplo, la británica.

Antes de concluir este apartado sobre las diferencias existentes entre grupos de presión y partidos, creemos oportuno indicar que existen situaciones difíciles de cualificar: «En los sistemas pluripartidistas, un grupo de interés que sea suficientemente fuerte para disponer de una masa de partidarios puede montar su propio partido político de *intereses económicos* a diferencia del partido *ideológico*... Entre ambas guerras mundiales fueron corrientes los partidos 'de intereses económicos' en la Europa Central y Oriental» (Loewenstein).

Los grupos de presión y los llamados «grupos de presión» públicos

La categoría analítica de grupos de presión, elaborada en los Estados Unidos, servía, en su acepción primitiva, para denotar tan sólo la acción de las organizaciones privadas sobre el poder. Pero en nuestros días existe la tendencia a ampliar el contenido de dicha categoría: hoy se habla ya de que la administración pública, de que tal cuerpo de funcionarios, etc., constituye un grupo de presión, aunque un grupo de presión público.

El substrato teórico de la posición de quienes pretenden equiparar o analogar los grupos de presión *privados* y los llamados grupos de presión *públicos* es la teoría americana *neopluralista* de A. Bentley y de D. Truman. Según J. Meynaud, «la posición neopluralista, en su forma extrema, afirma que el conjunto de la actividad legislativa y reglamentaria de las autoridades públicas es exclusivamente el producto de la lucha a que se entregan de continuo los grupos de interés para la defensa y promoción de las categorías que los mantienen unidos. Los individuos no juegan en realidad ningún papel en el combate social, cuyo resultado depende sólo de las fuerzas colectivas. En cuanto a los gobernantes, o sea, los *grupos de interés oficiales*, o hacen un papel enteramente pasivo, limitándose a ratificar los acuerdos concluidos entre los grupos, traduciendo en normas autoritarias (en el sentido de Easton) la presión del más fuerte, o intervienen a título de participantes activos, pero sólo para salvaguardar sus intereses propios o los de aquellos de quienes son emanación o portavoces. En resumen, las instituciones públicas son ya el campo de batalla en que se enfrentan los grupos, ya un elemento de la lucha misma, cuyas intenciones no difieren de las de los otros combatientes».

Para la concepción *neopluralista* no existe diferencia esencial entre las

instituciones políticas *per se*, bien sean de los gobernados, bien de los gobernantes, y los grupos de presión con intereses particulares —y todos los grupos de presión son portadores de *intereses* particulares o *causas*, ideales, credos, etc., específicos—. Equipara las instituciones gubernamentales y los grupos particulares en orden a considerarlos por igual como factores que intervienen en el proceso político —en cualquiera de sus modalidades— para hacer triunfar su voluntad.

Aprovechamos la ocasión para manifestar nuestra discrepancia con el *neopluralismo*, aunque le reconocemos las siguientes ventajas:

1.^ª Permite la consideración y comprensión del comportamiento de aquellas instituciones oficiales que actúan por medios y a través de cauces análogos a los que utilizan los auténticos grupos de presión.

2.^ª Posibilita una comprensión *real* del Estado, es decir, de las instituciones gubernamentales. Dice Duverger que «la noción de grupos de presión públicos no gusta a los teóricos clásicos del Estado, para quienes la unidad de la organización estatal es un dogma sacrosanto. Para ellos, la tendencia de las administraciones a constituirse en grupos de presión es un fenómeno patológico, que traduce en una grave crisis del Estado; sólo los grupos privados podrían ser considerados como *verdaderos* grupos de presión». Para la teoría *neopluralista*, «el principio jurídico de la unidad del Estado apenas se verifica en la práctica», pues todos los fenómenos políticos son resultantes de la interpretación de las actividades entre gobernantes y gobernados. No existe distinción esencial entre los diversos factores o grupos participantes de la *vida política considerada como un proceso*, en la que lo fundamental es la interacción de los grupos de interés, y para el *neopluralismo* todos los grupos sociales son de interés.

Consideramos que, aunque algunas o todas las instituciones políticas gubernamentales adopten o puedan adoptar actitudes y tomen decisiones «fuera del ámbito de su competencia» intentando influir sobre otras instituciones oficiales, procediendo así «como un auténtico grupo de presión», no se las puede catalogar como grupos de presión: los titulares del poder político o gobernantes cristalizan su función decisoria, cuando lo desean o exigen las circunstancias, en decisiones imperativas o autoritarias, en el sentido que D. Easton da a este término. Desde un punto de vista sociológico, el hecho de que los gobernantes puedan recurrir en *ultima ratio* al uso de la fuerza para hacer cumplir sus decisiones, ¿no implica, se pregunta Meynaud, «una diferencia importante entre las instituciones gubernamentales y los grupos particulares que impide tratarlos como organismos de la misma naturaleza»?

Los factores participantes del proceso político son, fundamentalmente, los

grupos de presión y las instituciones políticas tanto de los gobernantes como de los gobernados (sociopolíticamente hablando son los partidos o las fuerzas políticas *per se*). Los grupos de presión no «son factores extrínsecos al proceso político que traten de influir en él desde fuera» (Murillo), pero sí son exteriores a la máquina gubernamental propiamente dicha o, si se quiere, los grupos de presión se separarían de «los órganos gubernamentales por un criterio de exterioridad». Los grupos de presión seguramente estarán presentes en el seno mismo de las instituciones legislativas y ejecutivas, pero no como tales, sino bajo la etiqueta de parlamentarios o de ministros o funcionarios, etc. Los grupos de presión utilizan —si pueden— a los miembros que integran las instituciones habilitadas por la Constitución para tomar decisiones, a fin de que el contenido de las mismas les sea favorable, sin que por ello las instituciones gubernamentales se transformen en grupos de presión *públicos*.

Las tesis *neopluralistas* van conquistando adictos a medida que se acentúa «la interpenetración de los mecanismos estatales y de los grupos de interés privados», de tal manera que llega a afirmar Duverger esto: «La distinción de los grupos públicos y de los privados está, por lo demás, lejos de ser precisa, porque la evolución general de los Estados modernos tiende a debilitarla. Las fronteras de lo público y de lo privado son cada vez menos netas...; más que una diferencia por razón de naturaleza entre las dos categorías, bien clara, existe una diferencia de grados que define una gama de categorías muy numerosas.» Es cierto que los grupos de interés —especialmente hoy día los económicos— recurren cada vez más a vías extraeconómicas, es decir, políticas, para tutelar sus intereses. La intervención de los grupos de interés en la *esfera política* es correlativa a la progresiva intervención del Estado en la *esfera extrapolítica*. Pero no por esto se debe afirmar que el Estado pierde su categoría de organismo político y se transforma en organismo económico. Como bien dice G. Sartori, «la relación entre grupos de interés y poderes públicos es, pues, una relación entre organismos económicos (que ejercen presiones políticas) y organismos políticos (que extienden su acción a la esfera económica)».

La separación entre las instituciones y grupos de presión resulta clara en un plano abstracto, aunque no siempre en el campo de lo concreto. A este respecto podríamos aducir el caso de los llamados por Meynaud «organismos intermedios», por ejemplo, las *empresas públicas*, cuya asimilación a los grupos de presión «parece razonable».

A nuestro criterio, resulta clara la exclusión de los llamados grupos de presión públicos de la categoría de *lobby* o grupos de presión. Los «*lobbies* no actúan sobre una *tabula rasa*». «Operan —continúa exponiendo Finer—

sobre un campo ya ocupado por *instituciones*. Estas instituciones los frenan y controlan. En cierto sentido, los ministerios, ministros, partidos, Parlamento y toda la prensa, separada y conjuntamente, resisten y contrarrestan la presión de los intereses particulares», aunque esto no quiere decir que estas *instituciones* no sean en cierto modo recipientes de intereses o causas de grupos. Pero tengamos siempre presente que —como expone Meynaud— en ningún momento estas *instituciones* ejercen un papel enteramente pasivo, limitándose a ratificar los acuerdos concluidos entre los grupos, traduciendo en normas autoritarias la presión del más fuerte, o interviniendo a título de participantes activos, pero sólo para salvaguardar sus intereses propios o los de aquellos de quienes son emanación o portavoces, tal y como propugna el *neopluralismo*.

«STATUS» Y «ROL» DE LOS GRUPOS DE PRESION EN EL SENO
DE UN REGIMEN POLITICO

Introducción

La esencia de la democracia constitucional, al decir de K. Loewenstein, consiste en «que los grupos pluralistas más diversos pueden participar ilimitadamente en el proceso económico político...» y en que «el libre juego de los grupos pluralistas corresponde al principio de la distribución del poder». En la democracia, «las decisiones políticas de los detentadores constitucionales del poder presentan el compromiso entre las tendencias divergentes de los intereses pluralistas de la sociedad. De la forma más variada los grupos de interés dan a conocer sus objetivos político-sociales al Gobierno, al Parlamento, al electorado y a la opinión pública».

Según los tipos de regímenes políticos, variarán las modalidades de acción de los grupos de presión y será también diverso su modo de inserción en el proceso político. Pero, independientemente del tipo de institucionalización de los grupos de presión en el seno de un régimen político o de sus modalidades de acción en todas las democracias constitucionales, el Gobierno tiene la práctica, como afirma Loewenstein, «de consultar a estos grupos sobre las medidas legislativas» y «de ser consultado por ellos». Esta práctica, sin regular, de los contactos de los grupos de interés y de promoción con los titulares oficiales del poder a través de grupos de presión o *lobbies* ha conducido recientemente a un reconocimiento legal, mediante disposiciones administrativas o mediante disposiciones legislativas por las que se aspira a

intercalar a los grupos de interés y de promoción en el proceso político y legislativo.

Como ya se sabe, «ante la fuerza y representatividad crecientes de los grupos de presión, los poderes públicos, nos dice Claeys, han reaccionado intentando someter las presiones y las influencias a una reglamentación, coordinarlas con las instituciones ordinarias e incluso concederles un lugar en su seno». Podemos distinguir dos tipos de institucionalización: *externa* una e *interna* otra.

Opinamos que es de suma importancia y deseable que se organicen —y de algún modo se institucionalicen— los grupos de presión, ya que de su confrontación el Estado, en el despliegue de su *rol* de árbitro y de su función integradora, deducirá el interés general de la colectividad; pero este interés público no será la suma aritmética de los intereses privados, sino que vendrá a ser —dirá Murillo Ferrol— «como el conjunto mínimo de intereses comunes, incluyendo especialmente el interés común de procurar que haya *fair play* entre los intereses privados y particulares». Haciéndolo así, el poder político desplegará su auténtica función de gobierno —*política pura* en terminología de Jouvenel—, pues defendiendo el interés público no viene a hacer otra cosa que defender las bases de un *consensus* mínimo para la convivencia social y política, es decir, proteger la unidad social del agregado frente al impulso centrifugo de los intereses particulares de los grupos.

Una hipótesis de nuestro discurso en torno al problema de la institucionalización de las fuerzas sociales organizadas —fácilmente verificable— es la de que la institucionalización, en cualesquiera de sus modalidades, de la acción de los grupos de presión «varía de un país a otro, siguiendo de manera lógica las variaciones del sistema gubernamental o del sistema de partidos» (Claeys).

Nos limitaremos aquí a exponer las relaciones entre la institucionalización de la acción de los grupos de presión y la red de *instituciones políticas gubernamentales* y *el sistema de partidos*. La combinación de estos tres factores nos permitirá, como pretenden G. Almond y M. Duverger, «diferenciar más exactamente» cualquier régimen político como un *todo*.

De las relaciones entre un sistema de partidos, uno o muchos tipos de decisión (tipo de organización de las instancias decisorias) y de una o muchas estructuras de grupos de presión, y de las interacciones de estos tres sistemas de factores, surgirá, como ya indicaba Duverger, un régimen político.

Lo que nos interesa aquí y ahora es conocer las relaciones que guardan las diversas modalidades de inserción o *institucionalización de la acción de los grupos de presión en relación con los otros dos factores variables del*

sistema político y su concreción en un régimen político. Para un estudio fructífero de los grupos de presión sería conveniente adoptar el *enfoque decisivo*. Desde este punto de vista la gestión de los asuntos públicos podría «ser interpretada —expondrá Meynaud— como un proceso que tiene por elementos principales la determinación y formulación de los problemas a resolver, la discusión de las soluciones concebibles y la ejecución de las soluciones elegidas»: realización de la función decisoria.

Pero hemos de tener en cuenta que la actividad pública no siempre cristaliza en decisiones imperativas o autoritarias, en el sentido de D. Easton, sino que también puede hacerlo en simples negociaciones, conciliaciones con las partes interesadas y mediante persuasiones. Opinamos que todas las decisiones políticas —resultado del proceso político— son consecuencias o resultantes, fundamentalmente, de la combinación de los tres factores siguientes —y ya apuntados—: sistema de partido existente, tipo de estructuras de grupos de presión y sistema institucional en vigor. A este respecto, dice K. Heart: «Es un hecho que las decisiones públicas son el resultado de la interacción de estos tres mundos (el mundo jerarquizado de los funcionarios públicos, el mundo parlamentario de los partidos políticos y el mundo complejo de los grupos organizados) y que los intereses públicos no pueden existir políticamente en tanto no puedan ellos mismos expresarse a través de este proceso».

Antes de adentrarnos en el estudio del *status* y *rol* del *lobby* o grupo de presión en un régimen político, es decir, de su inserción en el proceso político, es conveniente indicar qué se entiende por institucionalización *externa* y qué por institucionalización *interna* de la acción de los grupos de presión.

LA INSTITUCIONALIZACION EXTERNA DE LA ACCION DE LOS GRUPOS DE PRESION: CONTACTOS FORMALIZADOS

La institucionalización *externa* es la que lleva a cabo el Estado dando un *status* jurídico a los grupos. La institucionalización de los grupos por los poderes públicos puede revestir varias modalidades. La modalidad de institucionalización *externa* más importante es la que se revela en los intentos de integración legal de los grupos de interés y de promoción en el proceso político. A este respecto dice K. Loewenstein: «Los auténticos esfuerzos para integrar los intereses económicos y corporativos en el procedimiento legislativo y en el proceso político se reflejan en los siguientes tipos: 1. Partidos de interés económico representados en el Parlamento... 2. Integración de las

representaciones corporativas en la segunda Cámara. 3. Distribución de la función legislativa entre una rama política y una económica. 4. Complemento del Parlamento político con un consejo económico; y 5. Corporativismo integral.»

Opinamos con P. H. Claeys que el tipo de institucionalización pública *externa* de la acción de los grupos de presión está en *función del sistema de partidos* existente en los diferentes países; y así, «los países con un sistema de dos partidos (como Estados Unidos y Gran Bretaña) y de pseudo-bipartidismo (Alemania Federal)» se caracterizan por «la categoría de institucionalización determinada por el recurso a las Comisiones consultivas». Parece bastante evidente que en estos países en donde «los partidos agregan intereses y pueden jugar el *rol* de catalizadores y de árbitros de los mismos, con una autoridad real vis a vis de los Poderes públicos, la representación de los intereses, en el ciclo legislativo, está asegurada (con la reserva de que no es más que parcial en el pseudo-bipartidismo alemán)». Por el contrario, en estos mismos países «los órganos de Gobierno necesitan tener contactos directos con los representantes de intereses específicos» para llevar a cabo la aplicación técnica de la política a seguir. Esto explica la práctica de las Comisiones consultivas, «práctica en uso, a diferentes niveles, según la instancia que posea la verdadera competencia decisoria».

Como afirma Finer, «cuando un grupo desea algo se dirigirá, en primer lugar, al ministerio. Esto se debe no a que el funcionario sea el verdadero gobernante del país, sino a estas tres razones principales: en primer lugar, y teniendo en cuenta que el ministro y su departamento tienen el poder y la autoridad de conceder o denegar, sería insensato llamar a su puerta sin averiguar de antemano si estaba, de hecho, abierta; en segundo lugar, puede ser un mal comportamiento...», pues la administración y el *lobby* o grupo de presión «están interesados en asegurarse la buena voluntad y simpatía recíproca», y la tercera razón radica en que éste «es el único medio de averiguar cuál es el estado de la cuestión». «Casi todos los contactos entre el *lobby* y el Gobierno se llevan a cabo a un nivel ministerial y se limitan al intercambio de opiniones...»

Es evidente que los contactos *formalizados* no son más que aquellos que se realizan a través de la llamada institucionalización *externa*. Veamos un ejemplo: en Gran Bretaña —expone Finer—, disposiciones administrativas «legalizan la participación de los grupos pluralistas en el Gobierno y en la administración...» y se otorga frecuentemente «a los grupos de interés el acceso oficial y legítimo a la administración real de amplios sectores de los asuntos públicos que les afectan en primera línea...».

En Gran Bretaña ha florecido una plétora de órganos administrativos

bajo nombres diversos: *boards, commissions, committees, authorities, councils*, etc., en el marco de los actuales ministerios, pero «con frecuencia —dice Finer— completamente desconectados e independientes». A través de estos órganos se realizan, en parte, los contactos formales entre la administración y los grupos de interés y de promoción.

Los contactos formalizados entre los grupos de interés y de promoción y el Gobierno revisten o pueden revestir dos modalidades:

1.^a Contactos oficiales que tienen lugar en el seno de las comisiones gubernamentales; y

2.^a Contactos oficiales en el marco de las comisiones reales o gubernamentales (según los casos y las formas de gobierno) creadas *ad hoc*.

a) Las comisiones oficiales o gubernamentales son órganos permanentes en donde, como dice Finer, «los funcionarios se sientan al lado de los representantes de los grupos interesados».

b) Mientras que las comisiones oficiales son órganos permanentes, existen en Gran Bretaña, por ejemplo, otros importantísimos cauces de comunicación entre el *lobby* y el *Whitehall* (Administración), creados *ad hoc*. Todo el mundo conoce en Inglaterra las Comisiones reales permanentes. No son, en cambio, tan conocidas las numerosas comisiones creadas para estudiar problemas específicos.

Se sabe que en la Gran Bretaña, por ejemplo, existen más de «800 organismos centrales o nacionales en los que, de una manera u otra, está institucionalizada la acción de los grupos de presión...», poniendo así en evidencia «la importancia que se atribuye, en este país, a la participación en el poder por los *lobbies*» (Finer), y así, la integración formalizada de los grupos de interés y de promoción o su institucionalización *externa* en Gran Bretaña se ha acentuado tanto que se ha descrito al régimen político británico, por una parte, como de «cuasicorporativista», y, por otra, como de gobierno por comisiones, debido a que se recurre frecuentemente a las comisiones como método normal de consulta.

LA INSTITUCIONALIZACION INTERNA DE LA ACCION DE LOS GRUPOS DE PRESION: CONTACTOS INFORMALES

Si la institución propuesta por el Estado para la inserción de los grupos en el proceso decisorio resulta inadecuada o poco eficiente, entonces los grupos de interés o de promoción no tardan en encontrar el canal de presión más eficaz para lograr sus fines. La utilización repetida y constante de esta

vía de acción conduce a una verdadera institucionalización del fenómeno. Las modalidades de esta institucionalización variarán evidentemente con el cuadro institucional que les rodea.

La institucionalización *externa* de la acción de los grupos de interés o de promoción está en función, como dijimos, del sistema de partidos vigente en el país en cuestión; por el contrario, la institucionalización *interna* guarda relación con el tipo de instituciones gubernamentales existente en cada país, es decir, que la acción de los grupos de presión se ejercerá sobre *la institución que sea el auténtico foco de las decisiones*. Según sea la institución en donde esté localizado el poder decisorio, así será también la modalidad de localización de la presión por los grupos: existe, como demuestra P. H. Claeys, una «correlación entre la localización y el carácter del poder decisorio y la localización y el carácter de la acción emprendida por los grupos de interés». Pero así como en el caso de la institucionalización *externa* la *variable sistema institucional* no intervenía más que *secundariamente*, en el caso de la institucionalización *interna* sucede lo contrario: la institucionalización interna y su localización está *en función*, en primer lugar, *del sistema institucional de gobierno* y, en segundo lugar, *en función del sistema de partidos*. En concreto, opinamos que la interacción de los tres sistemas que apuntaban G. Almond y M. Duverger es la que codetermina la naturaleza y especificidad de cada régimen político.

La jerarquía real de las instituciones de cada régimen político determinará la elección de la institución sometida a la acción de los grupos de presión.

a) *Institucionalización interna de la acción de los grupos de presión a nivel gubernamental*

La mayor parte de los contactos llevados a cabo, por ejemplo, en Gran Bretaña entre los *lobbies* y el Gobierno se realizan privadamente, «es decir, son confidenciales y amistosos» (Finer). Opinamos con P. H. Claeys que «estos contactos son necesarios a pesar de la presencia de organismos consultivos oficializados, porque un problema no se expone en público con la misma libertad que en privado». Estos contactos y relaciones no son espontáneos, sino que se los debe granjear y conservar.

Aunque sean muy numerosos, como suelen ser los cauces oficiales, apenas bastan para transmitir la creciente marea de problemas, ideas y quejas del *lobby* o grupo de presión. Por encima y alrededor de estos cauces crece un océano de flujos y reflujos de contactos informales. Estos contactos son estrechos, profundos y continuos; por medio de entrevistas, delegaciones, co-

rrespondencia y llamadas telefónicas, los grupos afectados mantienen contactos continuos con el sector correspondiente de la Administración...

La forma de institucionalización *interna no formalizada* de la acción de los grupos de interés o de promoción en la Administración es la que se realiza antes de la promulgación de decretos y reglamentos por la misma Administración: «Los ministerios están siempre consultando en Inglaterra —dice Finer— las opiniones de los grupos interesados en cuestiones parciales, cuando se presenta la ocasión...» Resultaría inconcebible que el ministerio correspondiente, necesitando promulgar un reglamento para la aplicación de una ley, llevara a cabo la elaboración de dicho reglamento sin discutirlo con las partes interesadas.

Un gran número de cuestiones de naturaleza muy diversa y de importancia secundaria se evacua al nivel indicado: a través de los contactos, *formales* o *no*, en que cristaliza, respectivamente, la modalidad de institucionalización *externa* o *interna* de los grupos de presión.

Los contactos entre la Administración y el *lobby* o grupo de presión, tanto formales como informales, son continuos y en algunos casos incluso íntimos. Su frecuencia y necesidad ha ido en aumento a medida que el tamaño de los ministerios ha crecido en los últimos años. Pero ¿qué necesita el ministerio del grupo de presión o *lobby*, y viceversa, y qué norma o código convencional regula tales contactos? ¿Cuáles son las técnicas de persuasión que utiliza el grupo de presión? Responderemos brevemente a estos interrogantes.

1.º ¿Qué necesita el ministerio de los grupos de presión, y viceversa?

Transcribimos, por su interés, unos párrafos de Finer referidos a Gran Bretaña: «Las relaciones entre algunos *lobbies* y un ministerio pueden ser muy estrechas, teniendo cada uno algo que ofrecer al otro. La Administración necesita frecuentemente el asesoramiento de un *lobby*; trabaja con el *lobby* para obtener su consentimiento, y algunas veces requiere su ayuda para la aplicación de lo dispuesto. Por su parte, el *lobby* necesita de la Administración para superar los enredos burocráticos; cuenta con ella para defender sus intereses, y necesita información acerca de las intenciones oficiales. Ambas partes están interesadas en asegurarse la buena voluntad y simpatía recíprocas»; ello se debe fundamentalmente a que tanto la Administración como el *lobby*, para desplegar dignamente sus dos principales obligaciones, conocer y actuar al servicio, respectivamente, del ministro y de los grupos interesados, necesitan cada uno sus recíprocos servicios y ayudas. En síntesis, la Administración, por ejemplo, no puede ser buena «consejera política, promotora política y legisladora... en orden a la realización práctica de los asuntos», sin la información, asentimiento de los interesados

a las medidas adoptadas y sin la participación activa del *lobby* en la ejecución de una política (*policy*). Lo mismo podríamos decir del *lobby*, pero a la inversa.

2.º ¿Qué norma o código convencional regula tales contactos?

El código que regula implícitamente todas las relaciones entre la Administración y los grupos de presión o *lobbies* se puede sintetizar así: «Si una organización desea ser tratada responsablemente debe, por su parte, actuar responsablemente» (Finer).

La función de intermediarios de los grupos de interés o de promoción no se cumpliría si las organizaciones en cuestión no hubiesen adquirido prestigio tanto ante sus miembros como ante los ministerios, y si no hubiesen logrado granjearse la confianza que los ministerios depositan en la organización... «Una organización que pierde la confianza o consienta la práctica equívoca, sufrirá las consecuencias inmediatamente; el ministerio sellaría sus labios, con lo que desaparecería la utilidad de la organización para sus miembros» (Finer). Si los grupos en cuestión perdieran la confianza del ministerio, perderían, a su vez, su posición de negociadores con el Gobierno: *status* y *rol* que les atribuye o les puede atribuir muy abiertamente la estructura política.

3.º ¿Cuáles son las técnicas de persuasión que utilizan los grupos de presión en relación con la Administración?

Varias son las razones que explican el hecho de que las técnicas empleadas por los *lobbies* en relación con la Administración se concreten, como dice Finer, en la mayoría de los casos, en persuadir al ministerio «mediante el buen consejo, con argumentos racionales...». Las técnicas normales y preferentemente utilizadas por el grupo de presión son las de la información, colaboración, negociación y compromiso y sus correspondientes presiones y sanciones sobre la Administración revestirán normalmente la forma —dice Finer— de «la denegación de información y colaboración al ministerio por parte del *lobby*».

Hemos dicho que son diversas las razones que explican el hecho de que la utilización de la consulta y del compromiso sean las técnicas normales empleadas por el grupo de presión. Digamos, en primer lugar, que, como afirma Finer, el «esquema general de la Administración pública presupone que las asociaciones privadas podrán aportar libremente su información y colaboración. Este esquema se vería gravemente dislocado si las asociaciones privadas fuesen excluidas» o si ejerciendo presión se negaran a dar información y a prestar su colaboración. Los caracteres, por ejemplo, de la vida constitucional británica, «así como el espíritu general del país, tienden a hacer que tales sanciones no sólo sean inconvenientes, sino también, y sobre todo,

innecesarias» (Finer); en segundo lugar, indiquemos que el buen funcionamiento de una democracia parlamentaria se basa en el *consensus* fundamental sobre el juego de las instituciones gubernamentales y en el deseo de legalidad. Pensemos que el sistema de comisiones consultivas forma parte hoy del mecanismo de gobierno. Y este respeto de una comunidad política, por ejemplo, al sistema de instituciones existente y su funcionamiento hace que los grupos de presión actúen con un *fair play* mejor que en ningún otro país en donde no exista análogo *consensus* fundamental. En Gran Bretaña, por ejemplo, existe «un sentido del compromiso tan elevado que determina, con la aceptación unánime de los grupos de presión, la utilización de la consulta como técnica normal y preferencial de los mismos». (J. B. de Celis). Y la tercera razón explicativa del tipo de técnicas empleadas por el grupo de presión es la siguiente: si bien es cierto que los grupos de presión ingleses, v. gr., son poderosos, organizados y bien estructurados y suelen ser muy representativos del efectivo potencial total, siendo algunos de ellos muy poderosos, por ejemplo, el T. U. C. (los sindicatos), y, por consiguiente, capaces de alcanzar sus objetivos total o parcialmente, también lo es que frente a ellos se halla un Gobierno fuerte que puede frenar y controlar las presiones de los grupos. Por ambas partes se llega a la necesidad de un compromiso y colaboración. A este respecto dice Finer: «... el capital y el trabajo organizados no se sirven de amenazas globales y explícitas para dictar la política (*policy*). Pero a causa de su posición dentro de la economía conviene conseguir su cooperación más bien que ordenar sus servicios. El capital y el trabajo no dirigen la política, pero pueden oponer su veto».

Los *lobbies* «casi siempre tratan de conseguir algo por consejo o, en el mejor de los casos, por persuasión. Pero cuando fallan estos medios y el caso es serio, o cuando la asociación está obstinada o disgustada, puede emplear una serie de técnicas, cada uno de las cuales implica mayor o menor grado de presión. (*Presión simplemente significa la amenaza de que una sanción será aplicada en el caso de que su petición no sea atendida.*) En teoría, tal presión puede oscilar desde el confusionismo o el obstruccionismo hasta el boicot económico o administrativo» (Finer).

Sinteticemos con P. H. Claeys: el grado de presión ejercido sobre el Gobierno puede ser: «Persuasión, presión por medio de los parlamentarios, presión por medio de los partidos, demostración en el Parlamento, propaganda nacional, obstrucción sistemática.»

b) *Institucionalización interna de la acción de los grupos de presión a nivel de los partidos*

Los partidos políticos son otro canal de influencia que utilizan los *lobbies* o grupos de presión para acceder al centro del poder decisorio tras haber fracasado en su intento de conseguir sus objetivos *presionando sobre el ministerio*. Los *lobbies* o grupos de presión pretenden así ejercer una presión sobre el Gobierno, pero a través del partido o partidos: una de las modalidades de la llamada presión o influencia *indirecta*.

Resulta lógico que los partidos políticos sean la segunda institución política sometida a la presión de los grupos interesados. Estos saben hallar cuál es, en cada caso, el canal de influencia y presión que les permite conseguir sus objetivos. Utilizarán en orden decreciente los diversos canales de influencia y, a veces, todos o casi todos al mismo tiempo. En donde esté el Poder en primera, segunda, etc., instancia, allí se producirá, según el caso, la presión de los *lobbies* o grupos en cuestión.

Pero indiquemos, ante todo, que los grupos de presión tan sólo recurren a canales de influencia diversos del canal gubernamental —y en el caso considerado el *canal-partido*— cuando fracasa el intento de negociación a través de la consulta *directa* del grupo con el Gobierno, es decir, que el recurso al partido no es más que una solución de repuesto.

Pero ¿cuáles son las relaciones o situaciones de los *lobbies* o grupos de presión con los partidos?

Antes de adentrarnos a exponer, sintéticamente, las relaciones que puedan darse entre los grupos de presión y los partidos, digamos que, no obstante tales contactos entre grupos y partidos, los grupos de presión «proclaman a los cuatro vientos e incesantemente que son apolíticos». Para los grupos ser apolítico consiste simplemente en no estar afiliados a ningún partido, no darle dinero ni estar bajo su influencia. Según Finer, *apolítico* significa simplemente que los *lobbies* «son orgánica y financieramente independientes de los partidos políticos; pero al mismo tiempo el adjetivo *apolítico* no significa necesariamente que los grupos no deseen tener sus propios representantes en el Parlamento; por el contrario, todos ellos tratan de conseguirlo denodadamente. En segundo lugar, tampoco significa necesariamente que no deban adoptar actitudes generales que contradigan la política (*policy*) «que cualquiera de los partidos establezca. Y, finalmente, no quiere decir que los grupos no estén alineados más o menos permanentemente con alguno de los partidos».

El partido suele ejercer una función moderadora y de freno de los gru-

pos de presión. Intenta coordinar los diversos intereses o causas e integrarlos en su programa.

No obstante los contactos estrechos que pueda haber entre grupos de presión y partidos, éstos no son un resultado exclusivo de ellos, como ya se indicó anteriormente; además, si es cierto que el «*lobby* afecta al partido», también lo es, como afirma Finer, que «el *lobby* resulta ciertamente afectado por el partido». Pensemos en el *rol* integrador atribuido al partido. Y así, en Gran Bretaña, dice Finer que, «a pesar del *rol* aparentemente dominante de los sindicatos en el Partido Laborista y de las asociaciones comerciales en el partido conservador, sería completamente erróneo suponer que estos dos *lobbies* dictan, respectivamente, las políticas (*policies*) a 'sus' dos partidos. Ambos *lobbies* no representan más que a una minoría en Inglaterra. El sector de los grandes negocios cuenta solamente alrededor de un tercio del millón de personas y los sindicatos en el Partido Laborista son mucho menos numerosos que el total de los que pagan la cuota política exigida. Uno de cada cinco trabajadores manuales votó al Partido Conservador incluso en 1945, y en 1951, uno por cada tres. Los dos grandes partidos políticos deben esforzarse por conquistar la mayoría, pero esta mayoría contendrá un cierto número de intereses particulares que no están confiados a ningún partido, que están en pugna entre sí y están apasionadamente cortejados por los dos partidos. Esto constituye la tercera categoría de intereses organizados, aquellos que no están ni afiliados, ni alineados a un partido, sino que tratan a toda costa de conseguir sus propios objetivos».

El partido que obtiene la mayoría está firmemente comprometido a hacer honor a su programa. Por eso la elaboración de la política del grupo de presión o *lobby* con el partido es de relevancia vital, ya que, adoptada en el programa, la disciplina del partido mayoritario asegura que las promesas se traducirán en leyes.

Nos hemos referido a las relaciones existentes entre grupos y partidos; réstanos ahora, para completar este apartado, exponer brevemente la institucionalización de la acción de los grupos a través del partido. A este respecto podemos establecer un doble tipo de institucionalización:

1.º La que se lleva a cabo mediante la inserción en los programas de los partidos de las reivindicaciones de los grupos, pues se convertirán luego en normas jurídicas o en decisiones de gobierno, cuando el partido en cuestión se halle en el Poder. El tipo de participación de los grupos en la redacción del programa de un partido es el método de colaboración preferido; y

2.º La otra modalidad de institucionalización al respecto es la que lleva a cabo el grupo de presión a través de sus parlamentarios cuando se presenta el caso de que el Gobierno del partido mayoritario se decida a realizar un

punto concreto de su programa. Precisamente una de las condiciones necesarias de la eficiencia técnica de un grupo de presión es la de que tenga, junto con la previa información y facilidades para redactar notas, el acceso formalizado a los parlamentarios amigos.

c) *Institucionalización interna de la acción de los grupos de presión a nivel del Parlamento*

Una vez más se ha de afirmar que cuando fracasa el grupo de presión en sus intentos de que el ministerio acoja sus peticiones es cuando surge la «presión» del grupo a otros niveles diversos del gubernamental.

Pero si bien es cierto que todos los Parlamentos atraviesan una crisis y están en declive en el despliegue de la función de control parlamentario sobre la política económica y presupuestaria, no obstante todavía resulta eficaz —aunque indirectamente— el control que la oposición ejerce en el seno de los mismos. Allí convergen los esfuerzos de los grupos cuando han fracasado ante el Gobierno en la reclamación de sus pretensiones.

Los grupos de presión intentan conseguir portavoces de sus intereses o causas en el Parlamento, pues sólo así es como tendrán acceso al mismo. El origen de estos portavoces es diverso; bien son miembros del grupo elegidos para el Parlamento, bien son miembros del Parlamento a los que se les ofrece, después de su elección, un lugar en el órgano dirigente del grupo... Los instrumentos del *lobby* en el Parlamento serán, pues, al decir de Finer, «los miembros de su 'grupo' reglamentario», o aquellos miembros y funcionarios suyos que son parlamentarios, o cualquier parlamentario que se tome un interés lo bastante amistoso a favor de la causa promovida por el grupo de presión, y «se puede decir claramente que si un caso de razonable importancia no es atendido en el Parlamento es por una de las siguientes causas: o que se trate de un caso malo en sí mismo, o que ha sido plenamente debatido en el Parlamento o bien que ha sido presentado de una manera impropia» (Finer).

Los parlamentarios, bien por acuerdos formales, bien por acuerdos informales, representan y defienden intereses o causas determinadas. El Parlamento es el escenario de batalla entre asociaciones y contra-asociaciones.

Pero si es cierto que los parlamentarios suelen o pueden representar intereses externos —«una de las formas en que los parlamentarios están organizados»—, también lo es que la única forma de organización parlamentaria relevante es la de partido. La organización de partido es, a diferencia de la representación de intereses, fuertemente integradora y cohesiva.

Los procedimientos abiertos a los parlamentarios son varios: «... los miembros del Parlamento —afirma Eckstein— pueden utilizar la interpelación, presionar para obtener el aplazamiento de los debates, proponer mociones y enmiendas, hacer recomendaciones privadas a los ministros y funcionarios y ejercer influencia en las organizaciones de su partido.» A través de todos estos procedimientos, los parlamentarios llevan a cabo la defensa de los intereses o causas de los grupos. El *lobby* o grupo de presión, por medio de sus parlamentarios, participa activamente en casi todas las fases del ciclo legislativo y, «a veces, en todas ellas» (Finer).

Se puede afirmar que los grupos de presión o *lobbies* están presentes, bajo una forma u otra, en las diversas fases del proceso legislativo: *a)* participando en la elaboración del programa de un partido; *b)* en el ejercicio de la iniciativa legislativa; *c)* en la discusión de los proyectos o propuestas de ley, interviniendo —lógicamente, a través de sus parlamentarios— en ocasión de las lecturas por las que pasa el proyecto de ley, bien pronunciándose a favor o en contra, pero ante todo pueden presentar enmiendas —por medio de sus parlamentarios— cuando los proyectos se hallan en el seno de las Comisiones; *d)* interviniendo en la votación de la ley, y *e)* finalmente, la influencia de los grupos de presión continúa todavía mediante la fiscalización del cumplimiento de la nueva ley, ya que aunque una ley haya sido promulgada, no deja de presentar dificultades de aplicación.

Las técnicas de acción del *lobby* o grupo de presión en sus relaciones con el Parlamento, son: «buena y rápida información, portavoces en la Cámara y habilidad para redactar oportunas y fiables notas».

Estas son las condiciones de la *eficiencia técnica* de un grupo de presión, pues le ayudan a asegurarse, el éxito; «pero son condiciones necesarias, no suficientes. Unos *lobbies* técnicamente incompetentes no tendrán éxito, pero, a menudo, fracasan también los mejor preparados» (Finer).

d) *Institucionalización interna de la acción de los grupos de presión a nivel del público*

Para completar el cuadro de la institucionalización interna de la acción de los grupos de presión exponemos las relaciones del grupo de presión con el público.

Como ya dijimos, la acción de los grupos de presión se puede ejercer en dos niveles diferentes: bien ejerciendo una presión *directa* sobre los poderes públicos, bien intentando influir sobre el público, o también ambas cosas a la vez. La presión *indirecta* se ejerce sobre el público, para que la actitud del

mismo actúe sobre los gobernantes, atentos siempre a la opinión. La opinión condiciona el comportamiento de los gobernantes, especialmente en los regímenes de democracia pluralista.

Todo Poder, cualquiera que sea el tipo de régimen político, tiene en cuenta la opinión; pero más aún tratándose de un régimen democrático, ya que cada elección implica la realización del principio de responsabilidad política de los gobernantes ante el titular último del Poder: el pueblo, y más concretamente el pueblo en su plural versión de grupos de toda clase.

De ahí el interés que tienen los grupos de presión en atraerse las simpatías de la opinión, pues «actuando sobre el público —dice Duverger— se puede actuar indirectamente sobre el Poder. Pero, «salvo algunos casos particulares, como indica A. Sauvy, el defensor del grupo no trata apenas de obtener el apoyo positivo de la opinión», pero intenta «conseguir, por lo menos, que la opinión no se concite contra el grupo».

En Gran Bretaña, por ejemplo, los *lobbies* tienden, como ya indicamos, a atraerse en pro de su interés o causa a los organismos del Poder, y cuando no les resulta fácil se dirigen entonces al público. Los grupos de presión o *lobbies* distribuyen información favorable a su propio interés o causa tanto a los organismos de poder como al público, incluyendo, claro está, a los miembros de su grupo...

Prescindimos aquí —pues ya nos hemos referido a ello— de los contactos del grupo de presión con los órganos de Poder. Este apartado se centra en la información que, bajo la forma de propaganda, suministra el grupo al público.

La propaganda que realizan los grupos de presión puede revestir dos formas: abierta una y oculta y solapada otra, verbigracia, la acción oculta de los grupos sobre los periódicos que se les someten o siguen sus orientaciones interesadas. Los grupos de presión prefieren recurrir a la prensa ordinaria para llevar a cabo su propaganda más que a su propia prensa, tildada siempre de parcialidad y, por ende, carente de eficacia.

La modalidad que presenta, por ejemplo, la propaganda ejercida por el *lobby* británico sobre el público es la normal en los Estados Unidos: la *campaña pública*. En Inglaterra la campaña pública no es un modo normal de influir en el Gobierno, aunque su uso va en aumento. Dice Finer que en las únicas circunstancias en que conviene iniciar, en Gran Bretaña, una campaña sería... son: «cuando su» partido está en la oposición y cuando todos los cauces normales han fallado, pues entonces «el único recurso que cabe es tratar de conseguir que el electorado haga presión sobre el Gobierno y sus parlamentarios».

Los *lobbies* británicos hacen poco uso —al menos hasta hoy— del «tipo de campaña intensiva que apunta a todo el público con una orquestación ma-

siva de prensa, radio y televisión...», y ello por diversos factores, que indica el propio Finer: «Existen circunstancias que hacen improbable que la Gran Bretaña siga, en este caso concreto, a América: por un lado, no solamente están limitados los gastos electorales allí (como en los Estados Unidos), sino que, generalmente, se respeta tal medida (como no sucede en los Estados Unidos)...» «Pero, afortunadamente, los dos medios de comunicación de masas más persuasivos e influyentes, la radio y la televisión, están vedados legalmente, en Inglaterra, a la propaganda política. Digo afortunadamente, porque son medios muy caros, y si estuvieran al alcance de los grupos en competencia o de los partidos tendrían ventaja aquellos que tuvieran más dinero. La lucha no podría mantenerse en condiciones de igualdad.» Pero «la razón última, más fundamental, radica en los diferentes *roles* que representa el *lobby*, especialmente los grupos de interés, en los sistemas americano y británico. El *lobby* británico está 'domesticado'. Trabaja en unión más íntima con los ministerios y está más vinculado al legislativo que su homólogo americano. Actúa mucho más sobria y respetuosamente. Y una vez alineado con o incorporado a un partido, como muchos *lobbies* lo están, pueden llevar adelante su causa, respetando el sistema de partidos, sin necesidad de buscar apoyos del exterior».

«El panorama americano es muy diferente. Los grupos de interés están, frecuentemente, menos 'representados' en el Congreso de lo que lo están los *lobbies* en el Parlamento. Difícilmente puede afirmarse que los partidos políticos americanos tengan programa. Aunque lo tuviesen, tienen muy poca disciplina para garantizar su cumplimiento. Aunque fuese defendido un grupo de interés por un partido, éste podría estar en minoría en una de las dos Cámaras del Congreso. Aunque tuviera una mayoría en ambas Cámaras, tendría que enfrentarse con un presidente del partido opuesto, y que es independiente del Congreso. Para obtener lo que quiere, cuando lo desea, un *lobby* americano únicamente tiene un recurso: convencer al mismo tiempo a la mayoría de los miembros del Congreso y al presidente, que es lo que desean los representados por el *lobby*. El grupo de interés americano está, por tanto, forzado a llevar a cabo una campaña pública; todo el sistema empuja a los *lobbies* a usar de los servicios ofrecidos por empresas de relaciones públicas» (Finer).

CAMPAÑAS PUBLICAS: SUS CLASES

- A) Campañas en la base.
 - a) Campañas para la creación de imágenes públicas favorables.
 - b) Campañas de promoción de causas específicas.

B) Campañas «apaga-fuegos» (*The Fire Brigade campaign*).

- a) Campañas dirigidas a influir la acción parlamentaria en curso.
- b) Campañas profilácticas o preventivas.

TIPOLOGIA DE LOS GRUPOS DE PRESION

Duverger clasifica los grupos de presión, desde el punto de vista de su estructura interna, en *grupos de masas*, basados en el número: ejemplo típico, los sindicatos de trabajadores; en *grupos de cuadros* basados no en el número, sino en la calidad, es decir, «se dirigen a los notables sociales..., gentes poco numerosas con influencia social importante...»; y, finalmente, en oficinas u *organizaciones*, que, como las británicas, se dedican, verbigracia, a llevar a cabo campañas públicas. Dice Duverger que a este tipo de grupos de presión «no les corresponde una comunidad, sino la que le suministran los mismos técnicos de la organización». Por esa razón duda él en catalogar como grupos de presión a dichas *organizaciones*, pues si bien ejercen «presión», no son un «grupo» propiamente hablando. «Sin embargo, los famosos *lobbies* americanos entran precisamente en esta categoría, pues ha sido, en parte, basándose en ellos como se ha construido, en los Estados Unidos, la teoría de los grupos de presión.» En un principio, el *lobbying* o actividad de presionar en los pasillos del Congreso (*lobbying* = «hacer los pasillos») se ejercía por los mismos representantes de los grupos de presión. Pero progresivamente se ha constituido una especie de oficinas especializadas en *lobbying*, que alquilan sus servicios a los grupos...; sin embargo, ciertos grupos conservan su propia organización dedicada a ejercer presión. *Estas oficinas especializadas americanas constituyen el primer ejemplo de esta nueva categoría de grupos de presión.*

La integración de los grupos de interés y de promoción y, en su defecto, de los grupos de presión en un régimen político es considerada, por ciertos autores anglosajones, interesados en la cuestión, como útil e indispensable para el buen funcionamiento democrático. Tanto Finer como J. D. Stewart y H. Eckstein consideran que los grupos de interés, de promoción y de presión desempeñan unas funciones complementarias de los partidos, convirtiéndose, pues, en cauces normales de participación del individuo en la vida política. De ahí que se pueda afirmar que la Gran Bretaña, por ejemplo, con su institucionalización formal e informal de la acción de los grupos de presión, va camino de realizar uno de los tipos —aunque no el ideal— de democracia económica y social —democracia gobernante, en suma— como complemento de su democracia política; pero extendernos en esta su-

gestiva e importante cuestión —la de las relaciones entre el poder económico y el político, entre la democracia económica y la política— sería ir más allá de nuestros actuales propósitos.

JUAN FERRANDO BADÍA

R É S U M É

L'association se différencie de toute autre forme de groupe social spontané en ce qu'elle a un but et une organisation stable et qu'il existe un lien permanent entre les associés, qui agit en tant que coordinateur entre les membres de l'organisation pour l'obtention de cet objectif. Les associations peuvent être de deux genres correspondant à la double dimension de l'homme: les unes, sociales; les autres, politiques. Les groupes d'intérêt et de promotion appartiennent à la première catégorie, les partis politiques à la deuxième. Les groupes de pression participent aux deux catégories entre lesquelles ils chevauchent; mais il ne faut pas les confondre avec elles.

L'auteur expose avec précision en quoi consistent les uns et les autres et en quoi ils se distinguent. Il exprime l'universalité du phénomène «groupe de pression» et comment l'ont défini plusieurs scientifiques de la politique (Meynaud, Sartori, Finer). Puis il s'étend sur l'explication du terme lobby utilisé par Finer, en expliquant les différences avec d'autres formations. Puis il étudie le status et rôle des groupes de pression au sein d'un régime politique, l'institutionnalisation externe de l'action des groupes de pression: contacts formalisés et contacts non-formalisés (au niveau du gouvernement, au niveau des partis, au niveau du Parlement, au niveau du public) et conclut par les différentes formes de campagnes publiques.

S U M M A R Y

The association is different from other spontaneous social groups because its purpose and its organization are consistent and because it has a permanent bond among its members which coordinate them to obtain that purpose. Associations may be of two types, which correspond to the double character of men: social and political. In the first category we can find groups of interest and promotion; and in the second one, the political parties. The

pressure groups are in both categories. They are in between but cannot be mixed up one with another.

The author explains the character of each one and the differences and explains the universality of the phenomenon of «pressure groups» and how it was explained by different political scientists (Meynaud, Sartori, Finer), then he explains extensively the word «lobby», used by Finer, and its differences with other groups. Then he studies the status and role of the pressure groups in a political regime, the external institutionalization of the action of the pressure groups: formal and informal contacts (at the Government's level, at the parties level, at the Parliament's level, at the public level) to finish with the types of public campaigns.