



## 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 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 contradicción in tenninis.

### 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 confucionismo 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 fenómeno «Grupos de presión»

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 presión -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. Heo 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 surgiran, 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 políticopluralista. 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 *pressuregroups* 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 tornan 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 aparato 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 rígida 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 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 traslativo, 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 bura, 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 frecuencia... 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 Maclver «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 Maclver 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- 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 creencia! 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. 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. 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 Filler- 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 neo pluralismo.

Juan Ferrando Badía, en [dialnet.unirioja.es/](http://dialnet.unirioja.es/)