



### «Status» y «Rol» de los grupos de presión en el seno de un régimen político

#### 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 centrífugo 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 decisorio. 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 común 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 institucionalización externa de la acción de los grupos de presión: 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, dos 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. Contactos oficiales que tienen lugar en el seno de las comisiones gubernamentales; y 2. 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 institucionalización interna de la acción de los grupos de presión: 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 estavía 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, correspondencia 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.

<sup>10</sup> ¿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 inmiatamente; 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 formalización 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 consenso 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 consenso 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 llegará 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 confucionismo 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 grupos 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' parlamentario», 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 improcedente» (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 caso -al menos hasta hoy- del «tipo de campaña intensiva que apunta a todo el público con una orquestación masiva 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 públicas: 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.

### Tipología de los grupos de presión

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 extendemos en esta sugestiva 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, en [dialnet.unirioja.es/](http://dialnet.unirioja.es/)