



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES



GUÍA DE ESTUDIO

GRUPOS DE PRESIÓN

Docente Responsable
Dr. Paulo César Lugo Rincón

Academia: Ciencias Políticas
Coordinador: Dr. Paulo C. Lugo Rincón
Coordinador Auxiliar: Mtra. Marta A. Merla Cuellar

GRUPOS DE PRESIÓN Y FACTORES DE PODER COMO EXPRESIÓN EXTRACONSTITUCIONAL EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

Por el doctor Néstor Pedro SAGÜÉS

1. INTRODUCCIÓN

El mundo político cuenta con tres dimensiones fundamentales. Una de ellas, el ámbito de la *realidad*, se integra con una multitud continua y fluctuante de actos de poder y de influencia: se trata de la faceta existencial o fáctica de la política, la esfera del *ser*, estudiada por la sociología política, disciplina que se ocupa, precisamente, del comportamiento político.

Otro sector del mundo político es el *normativo*, que atiende un *deber ser*: el deber ser de la legalidad, analizado por el derecho político (o si se prefiere, por el derecho constitucional). Finalmente, la tercera parte del universo político es la *axiológica*, que es el reino de los fines y de los valores, considerado por la filosofía política. Estamos aquí también en el orden del *deber ser*, pero no su versión normativo-legal, sino en su vertiente valorativa (también llamado de estimativa, o *dikelógica*).

Realidad, norma y valor son invitados siempre presentes en cualquier problema jurídico-político. Por supuesto, el caso de los grupos de presión (GP) y de los factores de poder (FP) no podía constituir una excepción a tal regla: ellos también pueden y deben ser evaluados a través de las tres dimensiones que comentamos.

El presente trabajo, en correspondencia con su título, hará primero una breve reflexión sobre un análisis *trial* de los agrupamientos aludidos, en función, particularmente, de su conducta *intra* o *extra* constitucional. Después, se proyectará el esquema en torno a uno de esos sujetos en especial, como son las fuerzas armadas, con específica referencia al constitucionalismo contemporáneo.

2. ÁMBITO EXISTENCIAL. NATURALEZA POLÍTICA DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y FACTORES DE PODER

Conviene aclarar, por cierto, algunos de los conceptos y expresiones que aquí se emplean.

En concreto, se entenderá por "*grupo de interés*" a un sujeto plural,¹ con uno o más objetivos de índole particular, que no produzca presión sobre un órgano estatal. Dicho nucleamiento se transforma en "*grupo de presión*" (GP) cuando pretende influir en la decisión estatal mediante el empleo de presión, vale decir, cuando aplica (o amenaza aplicar) sanciones para el caso de que sus pretensiones sean desoídas.² Normalmente, además, ese "grupo de presión" actúa como tal sin asumir la titularidad del poder estatal, y sin asumir la responsabilidad de las decisiones del poder oficial cuyo condicionamiento ejerce.

El "grupo de presión" pasa a la condición de "*factor de poder*" (FP) si por su relevancia se perfila, de hecho, como un poder "asociado" o "comportado" al poder oficial, siendo así una de las bases de sustentación del régimen.³ Finalmente, el "factor de poder" se transforma en "*órgano de poder*" cuando es formalmente incorporado al proceso de toma de las decisiones políticas, a nivel de la constitución escrita o de la normatividad infraconstitucional.

Nos interesa destacar que todo grupo de presión (sea o no "factor de poder" u "órgano de poder") es *sujeto político*, ya que coprotagoniza actos de poder y de influencia, dirigidos hacia órganos estatales o no (Alfred Sauvy, por ejemplo, destaca con acierto que entre las tareas de un grupo de presión figura tanto la acción sobre la administración o los poderes públicos, como sobre los miembros del grupo y la opinión pública).⁴ a medida y éxito de esos actos de poder y de influencia, por lo demás, no quita la nota política de ellos: se podrá tener poca presión, pero aun así el grupo mantiene su condición de sujeto político (quizá de *micropolítica*, pero de política al fin).

También nos interesa subrayar que el grupo de presión asume, con mucha frecuencia, roles *representativos*. Una relación de representación política se da cuando A (representante) consigue la adhesión de B (sujetos representados) en su gestión política.⁵ Como los grupos de presión y los factores de poder logran, a menudo, la adhesión de seguidores, simpati-

¹ Sobre una concepción trial del mundo jurídico-político, v. nuestros estudios "Mundo jurídico y mundo político (Buenos Aires, 1978), ed. Depalma; "En torno a la legitimación del poder y de sus órganos", en *Jurisprudencia Argentina*, Doctrina 1970, pp. 670 y ss.

² Tal es la tesis de S. E. FINER. V. Juan FERRANDO BADÍA, "Los grupos de presión", en *Revista de Estudios Políticos* (Madrid, 1966), núm. 146, p. 115.

³ Cfr. BIDART CAMPOS, Germán J., *Grupos de presión y factores de poder*, Buenos Aires, 1961, ed. Peña Lillo, pp. 65 y ss.

⁴ SAUVY, Alfredo, "Lobbys y grupos de presión", separata del núm. 89 de la *Revista de Estudios Políticos* (Madrid, 1956), p. 6.

⁵ V. SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Representación política*, Rosario, 1973, ed. Orbir, p. 14.

zantes o adherentes, se convierten en representantes políticos, quizá sin darse cuenta de ello.

Pero los ordenamientos legales habitualmente sólo confieren representatividad a los partidos políticos, en el orden de la representación política formal, o estatal. Surge así, de vez en cuando, una *competencia de representatividad*, de tipo sociológico, entre los grupos de presión y factores de poder (gremios, iglesia, asociaciones empresariales, etc.), y los partidos, no siempre fácil de resolver.

Surge a poco una pregunta de sumo interés: ¿por qué atribuir el monopolio de la representación política oficial a los partidos políticos? Dos motivos se dan, principalmente, para dar una respuesta afirmativa:

a) *El argumento del planteo general*

Se dice, en primer término, que el partido ofrece un programa general de gobierno, que abarca todos los planos del quehacer estatal, mientras que los grupos de presión exhiben sólo pretensiones parciales (las concernientes a su interés particular).

Sin embargo, el argumento del planteo general tiene esporádicamente fisuras. Por ejemplo, se apunta que ciertos partidos (partidos "en sentido impropio") no cuentan con plataformas generales, sino parciales (partidos de inquilinos y arrendatarios, ecologistas, partidos locales, etc.); y que hay grupos de interés o factores de poder con programas más o menos globales (caso de asociaciones gremiales de gran magnitud, iglesia, etc.).

b) *El argumento del interés general*

Aquí se afirma: el partido tiene una formulación de bien común, en tanto que el grupo de presión una de bien particular (la que conviene a su propio interés).

No obstante, es difícil dejar de reconocer que muchos partidos carecen de un programa de bien común, ya que atienden primero intereses sectoriales (partidos clasistas, o localistas, por ejemplo). Algunos partidos, se apunta, no logran armonizar intereses heterogéneos y suelen actuar a veces como grupos de presión;⁶ y por contrapartida, ciertos grupos de presión se presentan como adalides posiciones promotoras del bienestar general.

En síntesis, el grupo de presión es sujeto político, y con frecuencia, sujeto representativo. Ocasionalmente, compite con los partidos para lograr, él también, la representación formal en el Estado (aunque, a menudo, no le interese esta última alternativa).

⁶ BIDART CAMPOS, Germán J., *ob. cit.*, p. 112.

3. ÁMBITO AXIOLÓGICO. LEGITIMIDAD DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Teóricamente, un grupo de presión o un factor de poder no es, de por sí, legítimo ni ilegítimo: no está, por sí mismo, ni justificado ni injustificado. Todo dependería de su comportamiento y de sus objetivos. Pero aparecen pronto algunas serias y graves dudas.

Analicemos brevemente estos dos interrogantes.

a) *Legitimidad de fines*

Todo GP o FP conlleva una eventual oposición entre su *bien particular* y el *bien común* de una sociedad concreta. Jean Meynaud, por ejemplo, constata "la brutalidad con que se identifica el interés del país con las reivindicaciones más egoístas y el encarnizamiento desplegado para obtener de gobiernos 'amigos' la satisfacción absoluta de las demandas presentadas".⁷

Sobre este punto, puede concluirse así: el GP o FP será legítimo en la medida en que adapte su fin particular al bien común nacional; y en la medida en que no lo haga, resultará ilegítimo.

b) *Legitimidad de medios*

Quizá sea en la esfera de los *procedimientos* donde el GP o el FP encuentre más falencias axiológicas.

Puede comenzarse con la *sustracción de la publicidad*. Esos grupos corrientemente operan en silencio, sin conocimiento de la ciudadanía. Niegan documentación; intervienen en la "res pública", pero a espaldas del público; atentan contra el espíritu republicano (que demanda difusión, divulgación), en el funcionamiento de las instituciones.⁸ Podría decirse, eso sí, que la reserva no es de por sí condenable; pero también hay que agregar que cuando tal sigilo no se justifica en términos de bien común, atenta contra el valor-verdad, y pasa a ilegitimizar al GP o FP.

Otro flanco axiológicamente débil de estos grupos es el de la *evasión de responsabilidades*. El GP se desentiende de las responsabilidades derivadas de la decisión que exigió al Estado.⁹ Muchas veces, prefiere conservar su condición de GP o FP, y no ser "ascendido" a órgano de poder, porque le es más cómodo permanecer en esa situación de exención de responsabilidades, sin correr el riesgo del fracaso de la política oficial. Y ello no parece muy ético.

⁷ Cfr. MEYNAUD, Jean, *Los grupos de presión*, trad. por María Esther Vila de Rosas y Eduardo Luis Vila, 3a. ed. (Buenos Aires, 1966), ed. Eudeba, p. 58.

⁸ *Ibidem*.

⁹ BIDART CAMPOS, Germán J., *op. cit.*, p. 93.

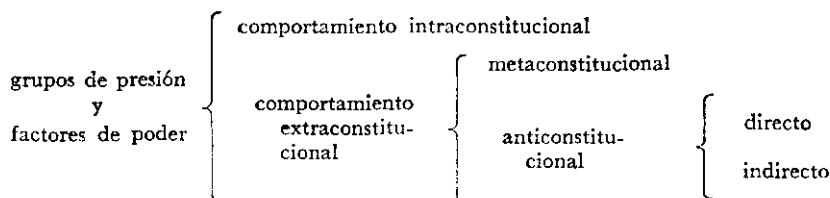
Por último, es obligado mencionar la *conducta ilícita* de algún GP o FP (abordaremos el tema en los párrafos siguientes) y también la *conducta inmoral* que de vez en cuando profesa. Por ejemplo, cabe citar los favoritismos a funcionarios públicos o a sus parientes (aunque no lleguen a tipificarse como delitos), muchas amenazas de no reelección injustificadas, la desnaturalización de paros, la ocupación de las barras en las asambleas parlamentarias con fines de hostilización, y sobre todo, la orquestación de la opinión pública a través de campañas engañosas o difamatorias, que de hecho importan la negación del derecho de cada hombre a formarse su propio juicio.

Por su algo frecuente sustracción de la publicidad, evasión de las responsabilidades y conducta "non sancta", muchos GP o FP padecen de un serio déficit de legitimidad. Presentados por gran parte de la literatura especializada como una suerte de hijos de las tinieblas, el politólogo no puede menos que asumir esas críticas, y tenerlas presentes al realizar un balance final de tales cuerpos.

4. ÁMBITO NORMATIVO. CONSTITUCIÓN Y GRUPOS DE PRESIÓN

Normalmente la Constitución omite el tratamiento de los GP y FP: "La Constitución nos dice con claridad quién ocupa el Poder, pero aquélla ignora las presiones que pueden ejercerse sobre éste" (Alfred Sauvy).¹⁰ Sin embargo, de vez en cuando menciona a algunos de ellos, pero rara vez los eleva a la condición de órganos del Poder.

En verdad, es posible distinguir las siguientes alternativas: un comportamiento *intraconstitucional* de tales grupos, y otro *extraconstitucional*, que a su vez puede ser *meta constitucional* ("de otro modo" al previsto por la ley fundamental) o *anticonstitucional* ("contra" la Constitución, de manera directa o indirecta). El cuadro que sigue grafica la cuestión:



Expondremos a continuación tales variantes.

¹⁰ SAUVY, Alfredo, *op. cit.*, p. 3.

5. COMPORTAMIENTO INTRACONSTITUCIONAL

Hacer o pertenecer a un GP o FP no implica, necesaria ni inevitablemente, una conducta inconstitucional. Si así fuese, todos los países del mundo padecerían una endémica plaga de inconstitucionalidad.

Por el contrario, hacer o pertenecer a un GP o FP puede significar el ejercicio de algunos derechos constitucionales. En Argentina, por ejemplo, el derecho de asociarse con fines útiles, de peticionar a las autoridades y de publicar las ideas por la prensa sin censura previa (art. 14); el derecho de reunión (no enumerado, pero que emerge de los derechos implícitos que emanan de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno, art. 33); el derecho de organizarse sindicalmente, y el de huelga (art. 14 bis), etc.

Cuando un GP o FP se encuadra dentro de la Constitución, su comportamiento es "intraconstitucional": opera *secundum constitutionem*.

6. COMPORTAMIENTO EXTRACONSTITUCIONAL. VERSIÓN METAconstitucional

Pero puede ocurrir que el GP o FP se comporte "fuera" de la Constitución. Una primera alternativa ocurre cuando dicho grupo actúe "de otro modo" al imaginado por el constituyente, aunque no opere, inevitablemente, "contra" la Constitución. Tal sería una conducta *praeter constitutionem*.

Un ejemplo de esta variante lo constituye, en Argentina, la sanción de la ley 19.569, que creó el "Consejo Nacional Económico Social" (reformada luego por las leyes 20.113 y 20.205, derogada por la ley 20.954). Dicho Consejo tenía por objeto, según el Mensaje Ministerial de elevación del proyecto de ley, complementar la participación de los ciudadanos mediante el sufragio; enriquecer, vigorizar y modernizar la democracia, creando un mecanismo permanente de asesoramiento y de consulta (conservando los órganos del Congreso la facultad de decidir), y ajustar la democracia histórica a la democracia actual.

La estructura del aludido Consejo era la siguiente: un Presidente, un vicepresidente y un secretario general designados por el Poder Ejecutivo; 40 consejeros, 20 representantes de los trabajadores organizados y 20 representantes de los empresarios de los sectores industrial, comercial y agropecuarios, nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta de sus respectivas organizaciones.

Las funciones del Consejo eran significativas: opinar y proponer orientaciones fundamentales especialmente acerca de precios, salarios, empleo, seguro social, salud, vivienda, producción, comercio interior y exterior, moneda, crédito, mercado de inversiones y de capitales, etc. Debía dicta-

minar en las consultas que le formulase el PE o las Cámaras del Congreso, y asesorar en los proyectos de ley de cuestiones socioeconómicas, emitiendo opinión sobre la ley de presupuesto, etc.

Evidentemente, dicho Consejo importaba un instituto no previsto por la Constitución, lo que no significaba, *a fortiori*, un órgano condenado por ella. Sin entrar a considerar sus virtudes y sus defectos, interesa advertir que los GP o FP en él actuantes se hubieran desenvuelto —en cuanto su comportamiento en el Consejo— metaconstitucionalmente.

7. COMPORTAMIENTO EXTRACONSTITUCIONAL. VERSIÓN ANTICONSTITUCIONAL

Por último, el GP o FP puede arremeter contra la Constitución atacándola. Es la conducta *contra constitutionem*, que asume dos modalidades diferentes:

a) *Comportamiento anticonstitucional directo*

Ello acaece cuando el GP o FP atenta inmediatamente contra una cláusula constitucional. Por ejemplo, si se constituye como entidad sin fines útiles, en contravención al art. 14 (así, un club de suicidas, o una entidad pro aborto). También, si el grupo se atribuye los derechos del pueblo y peticona a nombre de éste (comete el delito de sedición: art. 22, Constitución nacional), o si atenta contra el orden público o la moral pública (en violación al art. 1º: *v. gr.*, una sociedad pro difusión de la pornografía o de la insurrección).

b) *Comportamiento anticonstitucional indirecto*

Aquí el atentado contra la Constitución se produce mediatamente, atacando a las leyes dictadas en su consecuencia. Puede asumir dos alternativas: *ilícito penal* (si la infracción implica configurar un tipo penal),¹¹

¹¹ Naturalmente, ciertos actos de un GP o FP pueden o no ser delitos según sea el estado al que se haga referencia. Así, es normal que el cohecho sea un tipo penal (por ejemplo, a través del art. 256 del código penal argentino, que reprime con prisión o reclusión al funcionario público “que por sí o por persona interpuesta recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta para hacer o dejar de hacer algo relativo a sus funciones o para hacer valer la influencia derivada de su cargo ante otro funcionario público, a fin de que éste haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones”. El concepto de “funcionario público” incluye también al que desempeña funciones públicas por elección popular (art. 77 del mismo código). El mismo código reprime “al que directa o indirectamente, diere u ofreciere dádivas a un funcionario público, en procura de la conducta reprimida por el art. 256” (art. 258).

o el *ilícito civil* (aunque puede hablarse, igualmente, de un ilícito laboral, administrativo, etc.: caso, por ej., que el GP o FP provoque perjuicios en derechos ajenos. Por ejemplo, causando un daño no calificado como delito por la legislación criminal).

Por supuesto, la rotulación de comportamiento "intraconstitucional" o "extraconstitucional" (y a su vez, en esta última categoría, de "metaconstitucional" o "anticonstitucional") de un GP o FP, depende, sustancialmente, de los términos del derecho positivo de un Estado. Se está *dentro* de la Constitución, o *fuera* de ella, y en su caso, *contra* ella, según lo que esa Constitución diga. Un GP o FP, con una misma conducta, puede actuar "intraconstitucionalmente" en determinada comunidad política, y "extraconstitucionalmente" en otra. No hay, en este punto, dogmas o axiomas irrefutables: por el contrario, una lectura del derecho constitucional contemporáneo dará pie al relativismo más acentuado.

8. CASO DE LAS FUERZAS ARMADAS. ACTUACIÓN INTRACONSTITUCIONAL Y EXTRACONSTITUCIONAL

Puede ser ilustrativo tomar un cuerpo en particular para ejemplificar lo dicho hasta ahora. El caso de las fuerzas armadas reviste, al respecto, un interés particular, derivado precisamente de la distinta forma en que son tratadas por las normas constitucionales del actual derecho comparado.

Sabido es, en este punto, la difícil problemática de las relaciones entre el poder civil y el militar. Dejando de lado las fórmulas primitivas de organización política —donde ambos sectores estaban generalmente unificados en un mismo órgano de poder— el sistema de la *dualidad de poderes* presenta varias alternativas de compatibilización, a saber: ¹²

a) El "*acantonamiento territorial*", que reparte el territorio del Estado asignando una zona al poder civil, y otra al militar. Esta posibilidad se

En cambio, en los Estados Unidos, la ley federal de regulación de los *lobbies* puntualiza que "toda persona que reciba una remuneración cualquiera para tratar de favorecer o de impedir la adopción de una legislación cualquiera por el Congreso, deberá, antes de comprometerse en ninguna actividad, solicitar su inscripción en los secretariados de la Cámara y del Senado" (SAUVY, Alfredo, *ob. cit.*, p. 21). Además, toda persona encargada de recaudar fondos para un *lobby* debe llevar una contabilidad de los fondos, conservar los nombres de los donantes de más de quinientos dólares, y "anotar todos los gastos hechos por cuenta de la organización y el nombre y señas de las personas a quienes se haya abonado cualquier cantidad" (*ob. y p. cit.*).

¹² Seguimos la tesis de Maurice HAURIU (*Principios de Derecho Público y Constitucional*, trad. de Carlos Ruiz del Castillo, Madrid, s/d, Ed. Reus, pp. 171 y ss.). Por lo demás, nos remitimos a nuestro artículo "Constitucionalismo y política militar", en *Revista de Derecho* (Quito, 1967), núm. 13, pp. 93 y ss.

da históricamente en Roma, con reminiscencias aún durante el siglo xx (por ej., a comienzos de la centuria, donde ciertas potencias dejaban algunas colonias prácticamente bajo la autoridad militar; o, en determinados estados, cuando un área del país queda bajo la ley marcial, en los llamados casos de excepción).

b) El “*acantonamiento jurídico y orgánico*”, que implica la cohabitación, en un mismo territorio, del poder civil y del militar. Tal convivencia obliga a conjeturar cómo pueden coexistir armónicamente, en el mismo lugar, ambos centros de poder. Sobre ello, caben dos alternativas: el “ejército pasivo”, y el “ejército activo”.

9. TEORÍA DEL “EJÉRCITO PASIVO”

Esta fórmula propone lo siguiente:

- a) *Separar* el poder civil del militar;
- b) *Subordinar* el poder militar al civil;
- c) *Abstener* al poder militar de las decisiones políticas que tome el poder civil.

La teoría del “ejército pasivo” puede denominarse, parafraseando a J. J. Bluntschli, la teoría del brazo y de la cabeza: el ejército “es el brazo del Estado, que debe obedecer a la cabeza”. Para Jean Meynaud, en esta concepción, “el ejército debe ejecutar sin discutir”; y Rafael Bielsa, con igual orientación, agrega: el ejército no tiene “ninguna potestad política para considerar lo que debe defender o combatir”.¹³

Un buen retrato del “ejército-pasivo” que describimos puede hallarse, por ejemplo, en el art. 315 de la Constitución de Honduras de 1957, cuando define a las fuerzas armadas como “una institución nacional de carácter permanente, *esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante*”.

Ahora bien: ¿cómo instrumentar constitucionalmente el modelo de relaciones poder civil-poder militar que se describe? Una fórmula original, en ese punto, es la ensayada por la constitución norteamericana de 1787, luego seguida por múltiples naciones americanas. Los puntos fundamentales de ella son los siguientes:

- a) El titular del Poder Ejecutivo (que es un órgano civil) es el Comandante en Jefe de las fuerzas armadas (art. II, sec. 2, Constitución de los Estados Unidos).

¹³ BLUNTSCHLI, J. J., *Derecho público universal*, trad. de Enrique Danero (Madrid, 1880), Góngora Editores, t. II, p. 269; MEYNAUD, Jean, “Los militares y el poder”, trad. de Alberto Ciria, en *Política Militar* (Buenos Aires, 1963), ed. Jorge Álvarez, p. 43; BIELSA, Rafael, *Caracteres jurídicos y políticos del ejército. Su misión esencial*, 3a. ed. (Santa Fe, 1956), Universidad Nacional del Litoral, p. 12.

b) El Congreso (órgano también civil) recluta los ejércitos y dicta los reglamentos para el gobierno de las fuerzas navales y terrestres, a más de fijar los impuestos necesarios para mantenerlos (art. I, secc. 8 y concordantes de la Constitución de los Estados Unidos).

Restaría agregar que la primacía del Poder Judicial (civil) sobre los tribunales castrenses se obtiene, a la postre, al ser la Corte Suprema de Justicia la intérprete final de la Constitución, y el órgano al cual puede recurrirse, en última instancia, para asegurar la supremacía de esa Constitución.

Aparte de lo dicho, otros textos constitucionales han delineado con mayor detalle el perfil del ejército pasivo, sobre todo a través de la negación de diversos derechos cívicos a los integrantes de las fuerzas armadas. Parece conveniente mencionar algunas de esas restricciones:

a) *Negación de roles electorales*

Algunas constituciones (*v. gr.*, de Venezuela de 1953, de Colombia de 1886) vedaron a los partícipes de las fuerzas armadas el ejercicio del sufragio.

b) *Negación del ejercicio de cargos legislativos*

Otras han impedido a los militares postularse para plazas en el Parlamento. Así, la Constitución de México de 1917 (art. 55) dispuso como requisito para ser diputado "no estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella". Tal inhabilitación se extendía para el Senado (art. 57).

A su vez, la Constitución finlandesa de 1928 determinó que "no se extenderá la elegibilidad a quienes se hallen en servicio militar activo" (art. 7), criterio que comparte un texto reciente, como es el de Malta de 1964: "No podrá ser elegido miembro de la Cámara de Representantes quienquiera que... b)... sea miembro de las Fuerzas armadas del Estado maltés".

c) *Negación del derecho de peticionar*

En esta materia se registran disposiciones curiosas. Desde la negativa terminante a formular peticiones individuales o colectivas (por ej., Constitución de España de 1931, art. 35), pasando por la prohibición de solicitudes colectivas (así, el art. 29 de la actual Constitución española, que dispone: "Los miembros de las fuerzas o institutos armados de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho [de peticionar a las autoridades] sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en

su legislación específica); o la negación de solicitudes individuales (art. 17a de la Constitución de la República Federal de Alemania: la ley podrá disponer la limitación del derecho de peticionar a los individuos de las fuerzas armadas, "siempre que quede a salvo el derecho a presentar ruegos o quejas en grupo").

d) *Negación de los derechos de reunión y de libertad de expresión*

También el artículo legal citado, de la República Federal de Alemania (redacción dispuesta en 1956), observa que las leyes sobre el servicio militar y el servicio sustitutivo podrán disponer, durante el tiempo de prestación del mismo, que queden limitados "...el derecho fundamental a expresar y difundir libremente la propia opinión de palabra, por escrito y mediante la imagen... el derecho fundamental de libertad de reunión".

10. TEORÍA DEL "EJÉRCITO ACTIVO"

La otra pose constitucional de las fuerzas armadas puede llamarse la del "ejército activo", y se caracteriza por la participación de aquéllas en el desempeño de ciertos roles políticos. La medida e intensidad de tal intervención es, como se verá a continuación, variable y multiforme; pero en todos esos casos, se produce una diferenciación muy notable con la tesis abstencionista descrita en el parágrafo 9.

Las razones que explican el crecimiento de la teoría del ejército activo son diversas. Algunas de ellas derivan de las denominadas "crisis de civilidad", aunque otras emergen de las nuevas manifestaciones del fenómeno bélico (especialmente, por las concepciones de la "guerra total" y de la "guerra revolucionaria") que hacen del mismo un episodio que involucra a casi toda la sociedad (civil y militar). En países recientes de África y de Asia, la preponderancia política del ejército se ha desprendido del rol protagónico que tuvo con frecuencia en la lucha por la independencia nacional, y por la crisis de los modelos constitucionales importados desde Europa para tales naciones, fórmulas que se hicieron añicos apenas entraron en contacto con la realidad local.

El *ejército activo* (en política, naturalmente) cuenta con manifestaciones *anticonstitucionales* y *constitucionales*. Entre las primeras figuran—siguiendo el esquema expositivo de Gustavo Revidatti— el *pretorianismo*, u ocupación del poder estatal por la fuerza armada; el *militarismo*, o apropiación parcial, y el *cesarismo*, o sustentación militar de un régimen despótico.¹⁴ A su turno, las manifestaciones constitucionales de tal modo

¹⁴ REVIDATTI, Gustavo, *Las transformaciones del Estado moderno* (Corrientes, 1964), Facultad de Derecho de Corrientes, p. 190.

de entender las relaciones cívico-militares importan la incorporación, en las constituciones del caso, de dispositivos específicos, muy distintos algunas veces, permanentes o transitorios, que confían ciertos papeles políticos a las fuerzas armadas. Mencionaremos algunos de ellos:

a) *Asignación de fines políticos*

El hecho de conferir a las fuerzas armadas algunos objetivos denominados "políticos" no registra mayores antecedentes en el constitucionalismo decimonónico. En cambio, y sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo xx, esa tendencia cobra auge.

Veamos algunas muestras al respecto. La Constitución de España de 1978, con cierta timidez, puntualiza que las fuerzas armadas tienen como misión "defender... *el ordenamiento constitucional*" (art. 8). La de Honduras de 1957, pese a definir las como fuerza apolítica, según vimos, aclara que se instituyen para mantener "...*el imperio de esta Constitución; velando sobre todo porque no se violen los principios de libre sufragio y de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República*" (art. 315). La ley suprema de la República Democrática Alemana (de 1968, art. 7), les confía proteger "*las conquistas socialistas del pueblo*" (igual que el art. 31 de la Constitución de la URSS de 1977), mientras que los arts. 143 y 144 de la reciente Constitución iraní (1979) reputan a las fuerzas armadas "*responsables... del ordenamiento republicano e islámico de la Nación*", debiéndose integrar con personas idóneas, "*que crean en los objetivos de la revolución islámica y estén dispuestas a sacrificarse para conseguirlos*".

b) *Partidización del ejército*

Otro ataque a la tesis tradicional de la apoliticidad y profesionalidad de las fuerzas armadas se produce, *v. gr.*, en la primera Constitución de Argelia (1963) cuyo Preámbulo señala que el "ejército popular" (antes, "Ejército de Liberación Nacional"), "permanece al servicio del pueblo *y participa en el ámbito del partido, en las actividades políticas y en la construcción de la nueva estructura económica y social del país*". El partido en cuestión es el Frente de Liberación Nacional. El art. 8 del mismo documento determinó que el ejército "*está al servicio del pueblo y a las órdenes del gobierno... y participa en las actividades políticas, económicas y sociales del país en el ámbito del partido*".

La Constitución provisoria de la República Árabe Unida (RAU) de 1964 determinó igualmente que en la Unión Socialista Árabe —agrupación "representativa del pueblo", actúa "la alianza de las fuerzas populares, representadas por el pueblo laborioso, o sea los campesinos, los obreros, *los soldados*, los intelectuales y el capital nacional" (art. 3).

En tren de partidizar al ejército, la Constitución de Albania de 1976 enuncia el postulado quizá más terminante: "Las fuerzas armadas serán dirigidas por el Partido del Trabajo de Albania" (art. 191, segunda parte).

La partidización de las fuerzas armadas, conviene advertirlo, no siempre significa que aquéllas dirijan la vida política; pero sí que coparticipan, como socios de un partido, o conducidas por él, en papeles políticos.

c) *Derechos electorales*

Frente al recorte de derechos electorales que propicia la tesis del ejército pasivo (v. parágrafo 9, a y b), la Constitución de Polonia de 1952 proclama que "los militares tendrán los mismos derechos electorales que los demás ciudadanos" (art. 98).

Una curiosa facultad prevé el art. 100 de la Constitución de la URSS de 1977: tendrán derecho a presentar candidatos a diputados... "las asambleas de unidades militares". Esta innovación, no incluida en la anterior Constitución de 1936, puede conllevar otra atribución a las aludidas asambleas, ya que el art. 107 señala que "los diputados deberán rendir cuentas de su gestión y de la labor del Soviet respectivo a... las organizaciones sociales que hayan promovido su candidatura". Sabido es, en este punto, que en la URSS rige la tesis del *mandato imperativo*, que faculta a los cuerpos representados a deponer (revocar) a los representantes, en caso de estar insatisfechos con su gestión representativa.

d) *Plazas militares en el Parlamento*

En esta materia la Constitución de las Provincias Unidas en Sudamérica (1819) trae un sugestivo antecedente, al conformar el Senado con tres militares cuya graduación no baje de coronel mayor (sección segunda, capítulo II, art. 10). Se trata, como puede constatare, de asignar en una Cámara del Congreso a legisladores, por su condición de integrantes de las fuerzas armadas.

Casi un siglo después, la Constitución de la República Rusa (una de las integrantes de la URSS) de 1918, proclamó que "Rusia recibirá el título de República de los Soviets de obreros, *soldados* y campesinos" (art. 1). Todo el poder político se atribuyó a tales soviets, o consejos. La Constitución de 1925, en art. 2, reafirmó tal tendencia: "Todo el poder, dentro del territorio de la República Socialista Federativa de los Soviets de Rusia pertenecerá a los Soviets de obreros, campesinos, *cosacos y soldados del ejército rojo*". Ello equivalía a integrar los mentados soviets con integrantes de las fuerzas armadas.

Por la misma época, la Constitución rumana de 1923 previó ciertos senadores "de derecho", "en virtud de su elevada situación en el Estado o en la Iglesia". El art. 72 inc. e) asignaba entonces cargos en el Senado a

los generales del cuadro de reserva y jubilados que hubieran mandado de derecho un ejército ante el enemigo durante tres meses al menos, y los que hubieran cumplido las funciones de jefe del gran estado mayor o de inspector general del ejército (cargo equiparable al de comandante del ejército) en tiempo de paz durante cuatro años al menos. El número de senadores de esta segunda categoría no debía exceder de cuatro, nombrados por orden de antigüedad a medida que se produjeran las vacantes.

Tal tendencia, aunque no muy repetida en el derecho comparado reaparece en la reciente Constitución chilena de 1980, cuyo Senado está integrado tanto por senadores electivos como por otros de diferente nominación. Entre éstos figuran los ex presidentes, dos ex ministros de la Corte Suprema de Justicia, un ex contralor general de la República, un ex rector de Universidad, un ex ministro de Estado y "un ex comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional" (art. 45, inc. f).

e) *Las FFAA, quinto poder*

El caso probablemente más palmario de asignación de roles políticos a las fuerzas armadas, y de su transformación en órganos de poder, lo constituye la ley fundamental portuguesa del año 1976.

Tal Constitución se afilia a la tesis de la apartidización de las FFAA (ellas, según el art. 275, "estarán al servicio del pueblo portugués y no de partido u organización alguna y serán rigurosamente no partidistas"), pero añade que es la alianza entre el Movimiento de las fuerzas armadas y los partidos y organizaciones democráticos la que asegura el desarrollo pacífico del proceso revolucionario (art. 10).

En concreto, la Constitución asigna los siguientes papeles políticos a los cuadros castrenses: participan en alianza con el pueblo en el ejercicio de la soberanía (art. 3, inc. 2); son garantes de las conquistas democráticas (*idem*); garantizan también la prosecución del proceso revolucionario del 25 de abril de 1974 (art. 273, inc. 2); asimismo garantizan el funcionamiento regular de las instituciones democráticas y el cumplimiento de la Constitución (art. 273, inc. 3); y por último, garantizan las condiciones que permitan la transición pacífica y pluralista de la sociedad portuguesa a la democracia y al socialismo (art. 273, inc. 4).

Para implementar esos objetivos, la Constitución crea al "Consejo de la Revolución", que es un *órgano de la soberanía* (*sic*) junto con el Presidente de la República, la Asamblea, el Gobierno y los Tribunales. Opera, pues, como una suerte de *quinto poder*.

La composición de dicho Consejo, según el art. 143, fue la siguiente:

el Presidente de la República, el Jefe y Vicejefe del Estado mayor general de las FFAA, los jefes de estado mayor de las tres fuerzas, el primer ministro, cuando fuese militar, y 14 oficiales (8 del ejército, 3 de la marina y 3 de la fuerza aérea), designados por cada arma.

Las funciones del aludido Consejo de la Revolución fueron, según la Constitución de referencia, muy significativas. Como Consejo del Presidente de la República y garante del funcionamiento regular de las instituciones democráticas le correspondió autorizar al Presidente a declarar la guerra y hacer la paz; a declarar el estado de sitio; a ausentarse de la República; y a declarar la imposibilidad física permanente del Presidente y comprobar los impedimentos temporales.

Pero además, como "garante de la observancia de la Constitución", al Consejo le tocó pronunciarse a pedido del Presidente de la República sobre la constitucionalidad de una norma antes de su promulgación (en caso de darse una respuesta negativa, obligaba a ejercitar el veto presidencial), o a pronunciarse a su iniciativa sobre una resolución de la Asamblea o de un decreto del Gobierno (en este caso, dicho decreto no podía ser promulgado). En otras palabras, el Consejo participaba del control *preventivo* de constitucionalidad de normas; y también del *reparador*, puesto que igualmente declaraba la inconstitucionalidad de normas ya sancionadas, a pedido de ciertos funcionarios, o si la Comisión Constitucional (un órgano próximo al Consejo) ya hubiese reputado inconstitucional una prescripción legal en tres casos, o en uno solo tratándose de inconstitucionalidad formal.

Finalmente, el Consejo poseyó competencias legislativas en materia militar, al elaborar normas (leyes y reglamentos) sobre el funcionamiento de las FFAA (arts. 145 y ss.; 277 y ss.).

11. CONCLUSIONES

Un reexamen del problema del comportamiento intra o extraconstitucional del GP y FP puede sugerir las siguientes consideraciones:

a) El GP y el FP son sujetos políticos: intervienen en política y en la toma de decisiones políticas. Con cierta frecuencia, son también sujetos representativos.

b) Desde el ángulo axiológico, el GP o FP puede ser legítimo o ilegítimo, y comportarse legítima o ilegítimamente, todo ello según tengan o no fines legítimos y procederes legítimos.

A menudo, sin embargo, pesa sobre el GP o FP una presunción de ilegitimidad, derivada principalmente de la excesiva cotización que algunos de tales grupos hacen de sus fines particulares, por sobre el bien común; y del empleo de ciertos medios no muy éticos para alcanzar sus objetivos.

c) En el plano normativo, los GP y FP pueden actuar *intraconstitucionalmente* ("dentro") o *extraconstitucionalmente* ("fuera" de la Constitución); y en este último supuesto, *metaconstitucionalmente* ("de otro modo") o *anticonstitucionalmente* ("contra" la Constitución).

d) La calificación de comportamiento *intra* o *extra* constitucional; y en su caso, de *meta* o *anti* constitucional, depende de lo dispuesto por la normatividad constitucional de cada Estado. Un mismo acto de un GP o FP puede situarse en una u otra condición, según sea el ordenamiento jurídico que se tome como punto de referencia.

e) La transferencia de un GP o FP a la condición de *órgano de poder* (esto es, su promoción a partícipe legal de la toma de decisiones políticas estatales) no es frecuente, pero de vez en cuando se presenta en el derecho constitucional contemporáneo. El caso de las fuerzas armadas es demostrativo al respecto, como lo exhibe la vigencia, en distintos ordenamientos normativos, de dos concepciones jurídico-políticas opuestas: las del "ejército pasivo" y del "ejército activo", cada una con sus subvariantes.

f) No existen, en los puntos que tratamos, soluciones dogmáticas o axiomáticas, ni fórmulas-tipo de vigencia universal. Lo más sensato, en torno a la opción de una alternativa específica, es atender —como lo propone Juan Pablo II en su discurso ante la OEA— a las "tradiciones, dificultades y experiencias históricas" propias de cada comunidad política.

De ellas pueden extraerse, sin duda, lecciones significativas. En última instancia, el pensamiento cristiano aconseja dar una respuesta en términos de bien común, lo que implica tanto descartar tabúes y prejuicios como fantasías y ficciones. El plagio institucional, por lo demás, tampoco puede ser un buen camino: el acoplamiento de un grupo de interés a la estructura orgánica del Estado —en algún rol determinado— quizá sea aconsejable en una comunidad política, mientras que en la vecina lo mejor, tal vez, sea adoptar una tesitura contraria.

En resumen, hace a la prudencia del político, evaluando las "tradiciones, dificultades y experiencias" de un país concreto, encontrar *fórmulas* que a la vez sean *soluciones*. Vale decir, respuestas que resuelvan dificultades, y no que las mantengan o acrecienten; y en ese quehacer, la lectura de la historia debe ir pareja con la intuición de la futuridad.

LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Esther del Campo

1. Concepto y funciones

Podemos definir a los grupos de presión como aquellos grupos de intereses organizados que no desean de forma directa el control del poder político sino sólo influir o presionar a los centros de toma de decisiones, ya sea en el ámbito del Legislativo o del Ejecutivo y de las diferentes organizaciones y administraciones públicas. Por tanto, se diferencian claramente de los partidos políticos, porque éstos buscan directamente el poder político.

En cuanto a sus diversas estrategias y sus relaciones con el resto de actores e instituciones al interior de un sistema político determinado, éstas varían de forma importante en función de las estructuras políticas y las coyunturas históricas de cada uno de ellos.

Históricamente, ya Tocqueville -en *La democracia en América*-, o el mismo Madison -en *El Federalista*-, así como Lorenz Von Stein -en *Los movimientos sociales en Francia*- y Ostrogorski -en sus estudios sobre *Los partidos políticos*- habían señalado la influencia de estos grupos de intereses en la sociedad. Pero es especialmente la incipiente disciplina de la Ciencia Política norteamericana la que estableció a principios del siglo XX la categoría conceptual de estos grupos como sujetos importantes en la actividad política.

El origen de la teoría de grupos se encuentra en las obras de Arthur Bentley -*The Process of Government. A Study of Social Pressure* (1908)- y un poco más tarde, en la de David Truman -*The Governmental Process* (1951). En ambos casos, pero especialmente en el caso de Truman, se trata de una explicación sistémica del proceso gubernamental como un medio a través del cual los valores sociales se asignan de modo imperativo a través de las decisiones públicas. Éstas son producidas por actividades, que no son independientes, sino que se articulan y conjugan en torno a las decisiones. Los grupos responderían a esta suma de actividades, cuya lucha (entre grupos e intereses) determina qué decisiones se han de tomar. De este modo, y en especial para estos autores, toda actividad política se reduce a una lucha entre grupos.

En su aplicación práctica, los grupos de presión aparecen en la política norteamericana en la década de los años veinte. Jacqueline B. De Celis (1963) afirma que el término se usó por vez primera en una campaña de prensa con el fin de remarcar la influencia oculta de ciertos poderes -o grupos económicos- en el proceso gubernamental (De Celis los denominaba “fuerzas invisibles”).

Conviene aclarar también que en el análisis de estos grupos de intereses nos podemos encontrar con un problema terminológico inicial y que es que muchos autores usan y equiparan al grupo de interés con el grupo de presión. Truman, en su obra ya indicada, distingue por ejemplo entre los grupos de presión y los grupos potenciales, donde éstos últimos responderían a actitudes compartidas, intereses ampliamente difundidos en la sociedad que inciden en el proceso político aunque no se encuentren organizados formalmente. Considera, por tanto, este autor que son la formalización organizativa y la existencia de un “mínimo de interacción” que dan carácter en origen a los grupos de presión.

A favor de la expresión de grupos de presión, nos encontramos con textos como los de Eckstein y Key -*La política de los grupos de presión*-, Stewart -*Los grupos de presión británicos*-, Turner -*La política en Estados Unidos*-, Blaisdell -*La democracia americana bajo presión*-, Mackenzie -*Los grupos de presión*-, Meynard -*Los grupos de presión en Francia*-, Von Beyme -*Los grupos de presión en las democracias*- y un largo etcétera.

Por su parte, Finer -*El Imperio Anónimo*- utiliza por primera vez en 1955 el término *lobby* para referirse a estos grupos. La expresión, tomada del corredor de los edificios parlamentarios, indicaba que algunos grupos o individuos desarrollaban una actividad de intermediarios, poniendo en conocimiento de los legisladores, o de los que participaban o adoptaban las decisiones, los intereses y deseos de los grupos de presión. Por lo tanto, en este contexto, la tarea específica de ejercer el lobby (el *lobbying*) es una transmisión de mensajes de los grupos de presión al centro de decisiones por medio de representantes especializados (que en el marco legislativo norteamericano, se encuentran además legalmente autorizados para ejercer estas actividades¹). En el caso de los Estados Unidos, existen además una serie de figuras afines, próximas a los grupos de presión, como los *grass root*, los GOP, los *Caucus* (grupos informales de congresistas y senadores en defensa de unos intereses concretos), los consultores políticos, los *think tank* o los *Political Action comité* (encargados de recaudar dinero para apoyar la nominación o la elección de una o varias personas a una función pública federal o de un estado) (Rubio Núñez, 2003).

A nuestros efectos, tomaremos la distinción de Truman (1951) que define a los grupos de interés como cualquier grupo que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la ampliación de las formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas. Los grupos de interés se constituyen en grupos de presión cuando en cumplimiento de su propia y específica finalidad, influyen sobre el gobierno, el Congreso, los partidos políticos, la administración pública o la opinión pública. Hablaremos de grupos de intereses de manera omnicompreensiva para abarcar a ambos grupos.

¿Cuáles son las características de los grupos de presión?:

1. Tienen, por lo común, una organización permanente, con órganos propios que los dirigen y representan.
2. El factor que une y reúne a sus integrantes es la defensa de un interés común entre ellos y que es particular con referencia a la sociedad global.
3. Sus integrantes, en principio, no ocupan cargos de gobiernos.
4. Devienen en fuerzas políticas (se politizan) al desplegar una acción encauzada a ejercer influencia en la adopción de decisiones políticas, pero no

¹ En el caso español, el análisis de los grupos de presión ha sido ampliamente omitido. Las razones de este desinterés pueden ser varias: en primer lugar, la dificultad objetiva de investigar una materia no regulada; y en consecuencia, la inexistencia de datos fiables con los que sustentar cualquier análisis empírico documentado, que vaya más allá de la defensa o crítica a ultranza de estos grupos, fundamentándose, o bien en razones pragmáticas (si están ahí hay que contar con ellos), o en bien en el marco de la crisis de la democracia representativa (estos grupos pervierten el funcionamiento de ésta).

se proponen obtener cargos de gobierno para sus componentes, ni participan por tanto directamente en los procesos electorales.

Siguiendo a Truman podemos también sugerir que “la formación de asociaciones en la historia se ha producido en sucesivas olas”. En este proceso, podemos distinguir cuatro etapas importantes (en el caso norteamericano aunque se puede extrapolar a otros contextos):

1. La primera se situaría entre 1830 y 1860 cuando aparecen las primeras asociaciones nacionales de la historia norteamericana.
2. En la década de 1880 la industrialización provocará el nacimiento de un gran número de asociaciones, especialmente económicas, en defensa de los intereses de trabajadores y empresarios.
3. Entre 1900 y 1920 surgen grandes organizaciones como la Cámara de Comercio o las asociaciones de granjeros.
4. La década de los años sesenta será el cuarto momento asociativo, destacando el incremento del activismo social, entre los grupos que se originaron en este período.

En estas cuatro etapas, podemos encontrar cambios significativos como podrían ser la revolución de las comunicaciones, el ferrocarril, el teléfono, que favorecieron la creación de asociaciones en el ámbito nacional; y a finales del siglo XIX, el comienzo de la regulación del mundo empresarial, a cargo de los poderes públicos, o la división del trabajo y la necesidad de especialización, empresarial y gubernamental. Finalmente, el aumento de la inmigración que en el caso norteamericano contribuyó a aumentar y diferenciar los intereses de los diversos sectores.

Quizás nosotros deberíamos añadir que en el caso europeo, y específicamente en el caso español, la pluralidad de intereses y la expansión del asociacionismo también tienen que ver a partir de la década de los años setenta del siglo XX con el proceso de transición política a la democracia y lo que supone de desbordamiento de los canales partidistas institucionalizados, especialmente en un contexto de fuerte crítica a los partidos políticos tradicionales y a la “vieja” democracia representativa.

1.2 Tipos de grupos de presión y estrategias

Existen numerosas clasificaciones de los diferentes grupos de presión. La más extensa es la de Gurvitch que establecía más de 63 divisiones distintas de los grupos de presión. En una clasificación más útil, Von Beyme (1986) partía de la contraposición entre grupos de “interés económico especializado” y “grupos de interés público”, entendiendo que quienes se incorporan a un grupo de interés económico buscan ante todo su propio beneficio, mientras que quienes entran en los otros grupos están motivados primordialmente por defender los intereses de los demás. A partir de esta contraposición el mismo Von Beyme (1986: 82) diferencia cinco grupos principales: a) organizaciones de empresarios o inversores (*business associations*); b) sindicatos; c) grupos profesionales y corporativos de clase media (*professional associations*); d) grupos de promoción y asociaciones cívicas, de iniciativa privada (*promotional groups, public interest groups*); y finalmente, e) asociaciones políticas.

Otros autores de forma más exhaustiva clasifican a los grupos de interés conforme a sus distintos aspectos organizativos (grupos institucionales con una organización consolidada frente a grupos puntuales o temáticos; grupos federados o uniones de otras organizaciones frente a grupos unitarios; en función de su naturaleza jurídica: empresas, lobbies, grupos profesionales o sectoriales); a sus fines, objetivos e intereses (grupos que promueven asuntos de interés general frente a los que promueven intereses específicos de sus miembros); a sus modos de actuación (grupos con una estrategia directa de presión ante los poderes públicos frente a grupos que actúan indirectamente, frecuentemente creando un estado de opinión sobre la materia, favorable a los intereses que defienden); y a sus sujetos (ya sean sujetos que llevan a cabo las actividades de presión frente a los sujetos interesados en la presión) (Rubio Núñez, 2003). Cualquiera de estas clasificaciones cabe entenderla en la lógica de la ambigüedad conceptual en torno a los grupos de presión, dado que según cómo hayamos procedido a su definición, las tipologías pueden desbordarse.

Lo mismo sucede cuando procedemos a tipificar las estrategias de presión. La concepción del grupo de presión condiciona de forma importante la percepción de la actividad de los grupos y de sus modos de actuación. No debe sorprendernos por tanto que el mismo Von Beyme (1986: 268-78) comience su análisis de las diferentes estrategias de los grupos de presión con la corrupción y el soborno; otros métodos, serían la persuasión y la utilización de contactos amistosos; o bien, en situaciones más límites, la amenaza, la coacción y la violencia. Sin embargo, como no existe un medio que sirva para satisfacer a todos los intereses de la misma manera, cada grupo de presión dispone de una serie de estrategias alternativas, que aplicará según su posición social, su grado de organización, la importancia de sus adversarios y los destinatarios preferidos dentro del Estado y de la sociedad. Actuar de un modo u otro depende pues esencialmente de los intereses defendidos, del ámbito de actuación del grupo (la estrategia variará en función de los destinatarios de la influencia: Parlamentos, gobierno y administración pública, Poder Judicial, partidos, opinión pública y organizaciones internacionales) y de sus recursos organizativos, materiales y humanos. Muchas de estas estrategias serán compartidas por movimientos sociales y partidos políticos.

2. Debates y perspectivas teóricas

Como ya se ha mencionado, el interés científico por analizar el papel desempeñado por los grupos de presión en el sistema político y en las diferentes instituciones del Estado nace a comienzos del siglo XX en Estados Unidos, y no es casualidad por tanto que el modelo desarrollado parta de la importancia que una sociedad civil fuerte, cohesionada en torno a múltiples organizaciones y asociaciones civiles, tiene para la consolidación de la democracia representativa. Por el contrario, en el caso europeo, y especialmente en el período de la segunda posguerra, el análisis corporatista viene a destacar la importancia de las instancias estatales para distribuir y redistribuir el crecimiento y el bienestar; en este nuevo marco político-institucional, los grupos de presión se ven reforzados por el reconocimiento estatal que les dota de una representatividad y legitimidad, que podría resultar más frágil a nivel social.

Por ello, el reconocimiento de la importancia de los grupos de presión en la actividad política de los distintos sistemas políticos varía también de forma importante, en función del enfoque teórico que seleccionemos para estudiar su actividad. Es decir, mientras que para los elitistas, la concentración de poder en manos de una élite hace que

los grupos estén subordinados y, a veces, puedan incluso resultar irrelevantes; para los pluralistas, la fragmentación del poder hace que las decisiones sean el resultado de un complejo proceso de interacciones e intercambios de grupo/grupos, donde éstos desempeñan un papel trascendental.

La teoría del elitismo democrático parte de la imposibilidad de funcionamiento de la democracia participativa en las sociedades complejas. El gobierno de las elites (en especial, de los expertos) resulta inevitable, por imposición de las necesidades del sistema.

Desde un enfoque marxista, existen unos intereses centrales que responden a aquéllos de la clase dirigente que tiene el control del poder económico, mientras que los otros grupos sólo tienen éxito marginalmente cuando sus demandas pueden acomodarse sin dañar los intereses fundamentales de los anteriores.

Pero es sin duda la escuela del pluralismo político la que más relevancia ha tenido para el estudio de los grupos de presión. Su principal exponente es Robert Dahl -*Who Governs?* (1961)-, que partiendo del análisis de una comunidad típica de los Estados Unidos, New Haven, concluye que las desigualdades en los recursos políticos son un hecho, pero éstas presentan una tendencia no acumulativa, es decir, que la forma en que los recursos políticos están distribuidos fortalece el pluralismo, la poliarquía. El poder está disperso entre varios grupos de la sociedad, con fuerza diferente, representando intereses diversos, y el proceso de intercambio de esos intereses se realiza a través de los organismos gubernamentales. Las políticas públicas en una democracia están condicionadas por los procesos de negociación de estos grupos, que representan intereses diversos. La resolución de los conflictos, a través de la negociación y el intercambio en mercados libres gobernados por un contrato social que hace vinculantes las promesas, sería el ideal del modelo pluralista. En esta sociedad, los intereses opuestos se encuentran en equilibrio, y la fortaleza de la propia sociedad hace que ningún interés importante se encuentre fuera de estos mecanismos de intercambio.

Los principales argumentos a favor del pluralismo serían el mantenimiento de un equilibrio entre los diferentes intereses, tanto aquéllos que cuentan con recursos económicos como aquéllos otros que cuentan sobre todo con recursos participativos; la flexibilidad que favorece la negociación en cualquier momento y en todas partes; y la selección de entre una multiplicidad de demandas durante el proceso de representación, lo que supone su generalización. En contra, las críticas que ha sufrido esta escuela son sumamente importantes: la exclusión de los no participantes, la dificultad de establecer un equilibrio de intereses, en una sociedad en la que especialmente los grupos económicos poderosos han contado con una gran capacidad de influencia y presión.

Presuponer que existe una racionalidad en la participación de estos grupos constituye sin duda una de las aportaciones básicas de Olson -*La lógica de la acción colectiva* (1992). Las asociaciones de intereses se entienden como procesos de acción colectiva cuyos objetivos son la consecución de bienes públicos. Olson supone que los individuos sólo están interesados en participar de asociaciones de intereses cuando los beneficios de participar en el grupo superan a los costes. El mantenimiento de la participación, incluso en grandes organizaciones, que puede ser muy costoso, es posible gracias a los incentivos selectivos o beneficios que sólo perciben los individuos que son miembros de la organización. En suma, el análisis de Olson toca tres aspectos fundamentales en la

problemática de la participación política: las motivaciones de los individuos, la relación entre la acción individual y la acción de los grupos y la naturaleza y la importancia de los beneficios y de los incentivos, ya sean éstos individuales o colectivos. Sin embargo, este análisis desenfoca un aspecto clave de la participación, reiteradamente olvidado y pospuesto en las diferentes teorías de los grupos de presión, que es la función “expresiva” e “identitaria” que pueden desarrollar estos grupos.

Por su parte, el análisis corporatista² centra su interés en la incorporación de ciertos intereses claves al proceso de decisiones del gobierno. Los grupos de interés, junto a los partidos políticos, se van a convertir en los verdaderos articuladores del sistema político. El Estado reconoce la representación de intereses y busca una relación bilateral con los que considera representantes de éstos, sin perder un lugar central. Los grupos de presión se semi-institucionalizan al establecerse entre ellos una relación jerarquizada y de dependencia que viene dada por la posición que cada uno ocupa en sus relaciones con el Estado. El modelo corporatista entra en crisis a mediados de la década de los setenta cuando el propio Estado de Bienestar inicia un proceso de descomposición y se produce una nueva formulación de costos y beneficios, de ganadores y perdedores; esto supone de hecho que no todos los grupos participantes en la etapa anterior de establecimiento del Estado benefactor van a ser tomados en consideración en la nueva coyuntura de crisis económica, social y, en consecuencia, también política. Serán especialmente los grupos de representación de los intereses de los trabajadores los que más dificultades tendrán para engancharse a la nueva situación. La importancia de la formulación corporatista ha hecho que algunos autores hayan llegado a hablar de gobiernos tripartitos, o en otros casos, y especialmente en contextos de transición a la democracia, para expresar la necesidad de incorporación de estos intereses, se haya extendido el uso de términos como “concertación económico-social” o el “diálogo social”.

En los últimos años, y vinculado con el interés por el estudio de la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, se ha producido también una evolución en los estudios sobre los grupos de presión. Así, del énfasis tradicional en las características de las organizaciones de intereses se ha pasado a un análisis de las redes de políticas públicas, donde las políticas emergen de la interacción de actores públicos y privados, que actúan bajo unas determinadas estructuras, a medio camino entre las estructuras de mercado y las estructuras jerárquicas, en ámbitos sectoriales o plurisectoriales y en niveles locales, regionales, nacionales o internacionales. Se trataría, por tanto, de perfilar cómo es la estructura/red de intermediación/juego de intereses en una sociedad con respecto a la puesta en marcha de determinadas políticas.

3. Referencias clásicas

² Conviene explicar expresamente el uso del término corporatista y no corporativista. Mientras que las relaciones corporativistas se dieron con relativa frecuencia durante el período de entreguerras, especialmente en aquellos países que contaron con regímenes autoritarios, ya fueran éstos más o menos populistas; el corporatismo se desarrolla en Europa en los años sesenta (o el neocorporatismo en su variante mediterránea en los setenta) y se corresponde con un modelo político bien distinto, democrático, donde los intereses estratégicos son elevados por el Estado y tomados en consideración en la definición especialmente de la política de rentas de esos Estados.

BARBER, B. Democracia fuerte: un marco conceptual, política de participación. En AGUILA, R. del; VALLESPÍN, F.; et al. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

“La democracia pluralista es deficiente porque descansa sobre las ficciones del libre mercado y de la presunta libertad e igualdad de los agentes negociadores; porque no puede generar un pensamiento público o unos fines públicos de ningún tipo; por su ingenuidad respecto del mundo real de poder y porque utiliza el principio representativo y reintroduce en la política una base independiente encubierta, según la cual la búsqueda milagrosa de los intereses privados conduce milagrosamente al bien público” (pág. 285).

BENTLEY, A. F. *The process of government*. Chicago: The University of Chicago Press, 1908.

DAHL, R. *Who governs?*. New Haven: Yale University Press, 1961.

DE CELIS, J. B. *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*. Madrid: Tecnos, 1963.

FINER, S. E. *El Imperio anónimo*. Madrid: Tecnos, 1966.

LEHMBRUCH, G. y SCHMITTER, P. (eds.). *Patterns of corporatist policy-making*. Beverly Hills y Londres: Sage Publications, 1982.

OLSON, M. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México D.F.: Limusa, 1992.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. Madrid: Guadarrama, 1969.

“Los americanos de todas las edades, de todas las condiciones, de todos los espíritus, se unen sin cesar. No sólo poseen asociaciones comerciales e industriales de las que forman parte, sino que las tienen de otras mil especies: religiosas, morales, graves, fútiles, muy generales y muy particulares, inmensas y muy pequeñas; los americanos se asocian para dar fiestas, fundar seminarios, construir albergues, levantar iglesias, repartir libros, enviar misioneros a las antípodas; crean de esta manera hospitales, cárceles, escuelas. En fin, si se trata de sacar a la luz una verdad, o de desarrollar un sentimiento con el apoyo de un gran ejemplo, se asocian. Por todas partes donde, a la cabeza de una empresa nueva, se ve en Francia al gobierno y en Inglaterra a un gran señor, puede contarse que se verá, en los Estados Unidos, a una asociación” (pp. 270-271).

“Si los hombres que viven en los países democráticos no tuviesen ni derecho ni afición a unirse con fines políticos, su independencia correría grandes avatares, pero podrían conservar mucho tiempo sus riquezas y sus luces; mientras que si no adquirieran, en absoluto, el uso de asociarse en la vida ordinaria, la misma civilización estaría en peligro. Un pueblo en el que los particulares perdieran el poder de hacer aisladamente grandes cosas, sin adquirir la facultad de producirlas en común, pronto volvería a la barbarie” (pág. 272).

TRUMAN, D. B. *The governmental process. Political interests and public opinion*. Nueva York: Knopf, 1951.

VON BEYME, K. *Los grupos de presión en la democracia*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1986.

4. Fuentes en internet

A continuación se relacionan las páginas web de los grupos de presión más importantes en el sistema político español:

- Sindicatos

CCOO	http://www.ccoo.es
UGT	http://www.ugt.es
CGT	http://www.cgt.es
SUP	http://www.sup.es
CSI/CSIF	http://www.csi-csif.org

- Empresarios

CEOE	http://www.ceoe.es
------	---

- Grupos de intereses difusos

CEACCU (Consumidores y Usuarios)	http://www.site-spain.com/ceaccu
Greenpeace España	http://www.greenpeace.es
ONGs	http://www.nodo50.org

- Iglesia

Conferencia Episcopal Española	http://www.conferenciaepiscopal.es
--------------------------------	---

5. Ejercicios de autoevaluación

1. Explica las principales diferencias entre grupos de interés, grupos de presión y partidos políticos.

2. Explica la contraposición que utiliza Von Beyme (1986) para establecer su tipología de los grupos de presión y relaciona cuáles son los tipos que él diferencia.

3. Identifica los principales grupos de presión en el sistema político español. ¿Podríamos considerar a la Iglesia Católica o a las Fuerzas Armadas como grupo de presión?. Explica qué estrategias utilizan estos grupos y cuáles son los principales destinatarios de estas estrategias (Parlamento, gobierno, administración pública, medios de comunicación...).

Este ejercicio puede también realizarse en el ámbito autonómico o en el ámbito local, dado que los grupos de presión en estos niveles de gobierno o administración pueden identificarse con mayor facilidad, o en el ámbito de otro país de tu elección.

4. En los últimos veinte años, España ha llevado a cabo una profunda descentralización política y administrativa, especialmente a nivel autonómico, que ha significado que las CC.AA. hayan desarrollado políticas públicas en diferentes ámbitos. Por otro lado, y

desde 1986, el proceso de integración europea ha supuesto también un reto importante a la hora de adecuar nuestras políticas a los nuevos condicionantes regulatorios de la UE. ¿Hasta qué punto consideras que este doble proceso de descentralización autonómica y de integración europea ha condicionado la forma de actuar de los grupos de presión españoles? ¿Qué grupos se han podido fortalecer más en este proceso? Al igual que en el ejercicio anterior, el contexto puede ser el ámbito autonómico o local.

5. ¿Consideras que los intereses defendidos por los grupos de presión podrían incluirse en los programas de los partidos políticos, o bien por el contrario, que sus intereses son más específicos y que por lo tanto deben mantenerse como mecanismo de garantía y defensa de estos intereses? Argumenta a favor o en contra de la legalización de los grupos de presión en el ámbito parlamentario. Es decir, ¿sería adecuado establecer mecanismos de formalización del *lobbying* en los Parlamentos?

6- ¿El origen de la teoría de grupos se encuentra en las obras de qué autores?

- a) Dahl y Olson
- b) De Celis y Finer
- c) Von Beyme y Barber
- d) Lehmbruch y Schmitter
- e) Bentley y Truman**

7- ¿De qué depende, esencialmente, el modo de actuar de un grupo de presión?

- a) de su composición y capacidad de influencia
- b) de sus objetivos y conexiones políticas
- c) de su representatividad y poderío económico
- d) de los intereses defendidos, del ámbito de actuación y de sus recursos**
- e) ninguna de las alternativas

8- ¿Quién es el principal exponente de la escuela del pluralismo político en el estudio de los grupos de presión?

- a) Mancur Olson
- b) Robert Dahl**
- c) David Truman
- d) Arthur Bentley
- e) Jacqueline De Celis

9- La aportación básica de Olson en el estudio de los grupos de presión es:

- a) afirmar que el poder está disperso en la sociedad
- b) establecer la diferenciación entre grupos de presión y de interés
- c) presuponer que hay una racionalidad en la participación de los grupos**
- d) considerar que los grupos están subordinados a la élite
- e) evaluar que los grupos predominantes están vinculados a la clase dirigente

10- ¿Qué evolución ha incorporado en los últimos años el estudio de los grupos de presión?

- a) el análisis de las redes de políticas públicas**
- b) la constatación de que el proceso se semi-institucionaliza
- c) la evaluación de que el poder se dispersa en la sociedad
- d) la diferenciación entre grupos de presión y de interés
- e) ninguna de las alternativas

6. Bibliografía

- BENTLEY, A. F. *The process of government*. Chicago: The University of Chicago Press, 1908.
- BERGER, S. (comp.). *La organización de los intereses en Europa Occidental*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- CAMPO, E. del. Los grupos de presión. En ROMÁN MARUGÁN, P. (coord.). *Sistema político español*. Madrid: McGraw-Hill, 2002.
- DE CELIS, J. B. *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*. Madrid: Tecnos, 1963.
- FINER, S. E. *El Imperio anónimo*. Madrid: Tecnos, 1966.
- JÉREZ, M. Los grupos de presión. En DEL ÁGUILA, R. (ed.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta, 1997.
- JORDANA, J. La acción colectiva y la asociación de intereses. En CAMINAL, M. (coord.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, 1999.
- LECHNER, N. Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL*, 1997, número 61.
- LEHMBRUCH, G. y SCHMITTER, P. (eds.). *Patterns of corporatist policy-making*. Beverly Hills y Londres: Sage Publications, 1982.
- OLSON, M. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México D.F.: Limusa, 1992.
- PARDO AVELLANEDA, R. y FERNÁNDEZ CASTRO, J. Grupos de interés. En DEL CAMPO, S. (dir.). *Tendencias sociales en España (1960-1990)*. Vol. II. Madrid: Fundación BBV, 1993.
- PASQUINO, G. Participación política, grupos y movimientos. En PASQUINO, G. (comp.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- PÉREZ DÍAZ, V. *La primacía de la sociedad civil*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.
- PÉREZ YRUELA, M. y GINER, S. (eds.). *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel, 1988.
- RUBIO NÚÑEZ, R. *Los grupos de presión*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- TRUMAN, D. B. *The governmental process. Political interests and public opinion*. Nueva York: Knopf, 1951.
- VON BEYME, K. *Los grupos de presión en la democracia*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1986.

LOS GRUPOS DE PRESIÓN (*)

SUMARIO :

- I. *Universalidad del fenómeno "grupos de presión".*—II. *Precisiones terminológicas y conceptuales:* A) El término *lobby*. B) los grupos de presión y sus diferencias de otras formaciones : a) El *lobby* o grupos de presión y los partidos. b) Los grupos de presión y los «grupos de presión públicos».

I

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 (1). En los últimos años han proliferado los estudios sobre esta cuestión, especialmente en los países anglosajones y Francia (2). De Ingla-

(*) NOTA PRELIMINAR.—El presente artículo es, salvo leves modificaciones, una de las partes de nuestro *Estudio preliminar* a la obra de S. E. FINER, *El Imperio anónimo*, que hemos traducido al castellano, y que próximamente publicará la Editorial Tecnos (Madrid).

(1) Para un estudio de la democracia pluralista, vid. G. BURDEAU, *Situación de la democracia pluralista*, en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 42 (1935), páginas 3-18; ídem, *Democracia* (Barcelona, 1960), especialmente el Cap. IV, págs. 87-101.

(2) *Sobre los grupos de presión en los Estados Unidos*, la bibliografía esencial es: A. F. BENTLEY, *The Process of Government. A Study of Social Pressures* (Chicago, Univ. Press, 1908, reeditado por Principia Press, Bloomington, 1949); E. PENDLETON HERRING, *Group Representation before Congress* (Hopkins Univ. Press, Baltimore, 1929); V. O. KEY, jr., *Política, partidos y grupos de presión* (Madrid, 1962), parte primera. El planteamiento moderno del neopluralismo de A. F. BENTLEY se debe a D. B. TRUMAN, *The Government Process. Political Interests and Public Opinion* (Nueva York, 1951). En la misma orientación, vid. D. C. BLAISDELL, *American Democracy Under Pressure* (Nueva York, 1957). Sobre una crítica útil, basada en el análisis de

terra y Francia nos decía Meynaud que «la actividad de las fuerzas organizadas es considerada como una de las piezas significativas del análisis político y resul-

Los estudios de BENTLEY, HERRING y TRUMAN, vid. W. J. M. MACKENZIE, *Pressure groups: The «Conceptual Framework»*, en *Political Studies*, III (1955), págs. 247-255. Sobre una valoración completa de la bibliografía americana en torno a los grupos de presión, digna de consultarse, vid. S. J. ELDERSVELD, *American Interest Groups: A Survey of Research and some Implications for Theory and Method*, en la obra colectiva de estudio comparado, dirigida por H. EHLMANN, *Interest Groups in Four Continents* (Pittsburgh Univ. Press, 1958), págs. 173-196. También pueden consultarse A. MATHIOT, «Les pressure groups» aux Etats Unis, en *Revue Française de Science Politique*, II (1952), págs. 429-473, y el número especial de la revista *The Annals of American Academy of Political and Social Science* (septiembre 1958); J. B. DE CELIS, *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas (Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos de América)* (Madrid, 1963), especialmente la segunda parte, y C. DION, *Les groupes et le pouvoir politique aux Etats Unis* (París, 1965), especialmente páginas 25 y sigs. y bibliografía, págs. 143-151. Sobre los grupos de presión en Inglaterra, vid. S. E. FINER, *Anonymous Empire* (Londres, 1958). (De próxima publicación por la Ed. Tecnos, trad. de J. FERRANDO BADIA). S. E. FINER: *Interest Groups and the Political Process in Great Britain*, en *Interest Groups*, cit., págs. 117-144; S. H. BEER: *Pressure Groups and Parties in Britain*, en *American Political Science Review* (marzo 1956), páginas 1-23; id., *The Representation of Interest in British Government: historical background*, en *American Political Science Review* (septiembre 1957), págs. 613-650; J. D. STEWART: *British Pressure Groups. Their role in relation to the House of Commons* (Oxford, 1958); H. ECKSTEIN: *Pressure Groups Politics, the case of British Medical Association* (Londres, 1960); B. MCGILL: *Conflict of Interest: English experience 1782-1914*, en *Western political Quarterly* (septiembre 1959), págs. 808-827. Para un estudio global de la situación de las organizaciones profesionales en relación con las instituciones gubernamentales y sus órganos, vid. L. TIVEY y E. WOHLEGMUTH: *Trade associations as interest groups*, en *Political Quarterly* (enero-marzo 1958), págs. 59-71. Sobre una actitud crítica en relación con la actividad de los grupos de presión en Gran Bretaña, vid. la obra del americano A. A. ROGOW: *The Labour Government and British Industry, 1945-1951* (Oxford, 1955). Sobre las relaciones entre la vida política y la vida social en la Gran Bretaña contemporánea, y sobre el conjunto de factores que confluyen en la vida política británica, en general, y acerca del rol representado por los Sindicatos y asociaciones, de todo tipo, en el seno del régimen político británico, en particular, vid. J. BLONDEL: *La Société politique britannique* (París, 1964); Sobre los grupos de presión en Francia, vid., en primer lugar, la obra de F. GOGUEL y A. GROSSER: *La politique en France* (París, 1964). Las obras esenciales sobre la materia son: G. LA-VAU: *Political pressure by interest groups in France*, en la obra colectiva publicada bajo la dirección de H. W. EHLMANN: *Interest groups*, cit., págs. 60-95; J. MEYNAUD: *Essai d'analyse de l'influence des groupes d'interest*, en *Revue Economique*, núm. 2 (1957), páginas 177-220; id., *Les groupes de pression en France* (París, 1958), y *Nouvelles études sur les groupes de pression en France* (París, 1962); vid. también, del mismo autor, *Les groupes de pression* (col. «Que sais-je», París, 1960), estudio de carácter general y comparado, así como su obra *Les groupes de pression internationaux* (Losaña, 1961). Vid. J. D. REYNAUD: *Les syndicats en France* (París, 1963), y W. EHLMANN: *La politique du patronat français (1936-1955)* (París, 1959). Vid. bibliografía citada por

ta difícil pensar, en ambos países, un estudio del sistema político que no les dé cabida» (3).

Se multiplican por doquier los estudios sobre la naturaleza, composición, dimensiones, tipologías, medios de acción, efectos de las fuerzas sociales... organizadas, 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; por eso creemos que tiene razón, en parte, Duverger cuando dice que «los partidos políticos son organizaciones propias de un cierto tipo de régimen (democracias occidentales) en una determinada época de la historia (siglo XX). Por el contrario, los grupos de presión se encuentran en todos los regímenes, en todas las épocas». Según el citado autor, la expresión grupos de presión se aplica «a una categoría de organizaciones muy amplia y flúida. Su característica común es que participan en el combate político de una manera indirecta...» (4). Opinamos que la afirmación de que los llamados grupos de presión son un fenómeno antiguo como el mundo y universal debe matizársela: «el peso de los miembros de una colectividad sobre las actividades públicas...», «es universal y se halla por doquier. Se trata de un mecanismo universal, del que tan sólo las formas y quizás la intensidad varían, según las circunstancias y mecanismos institucionales. Los grupos de presión constituyen una modalidad particular del mismo adaptada al contexto social de nuestro tiempo». El grupo de presión responde, grosso modo, «a la voluntad de ejercer de una manera colectiva, con todas las ventajas que comporta esta fórmula» una influen-

J. MEYNAUD y J. MEYRIAT, en *Les groupes de pression en Europe occidentale. Etat de travaux*, en *Revue Française de Science Politique*, vol. IX, núm. (1959), págs. 229 y siguientes y vol. XII, núm. 2 (1962), págs. 433 y sigs.; y número especial de la revista *Esprit* (junio 1953), págs. 817-908, artículos de G. E. LAVAU: *La dissociation du pouvoir*, de LEO HAMON: *Gouvernement et intérêts particuliers*, de B. JARRIES: *L'Etat investi par les intérêts*, y de G. MALIGNAC: *Le status de l'alcool*. Vid. el número especial de la *Revue française de Science politique* (diciembre 1959) dedicado a *Les intellectuels dans la société française contemporaine*, y el número dedicado a *Les groupes d'intérêt et la bureaucratie dans les démocraties occidentales* (1961), págs. 541 y sigs. Cfr. la bibliografía citada por M. DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel* (París, 1965), págs. 724-25. Sobre los grupos de presión en general y en torno a los principales grupos de presión franceses y su influencia en el seno del régimen político de la IV y V Repúblicas, según DUVERGER, vid. su obra, *Institutions*, cit., págs. 14-732 y su curso de *Sociologie politique* (París, 1966), págs. 401-491.

(3) J. MEYNAUD: *Les groupes de pression en Grande Bretagne*, en *Revue française de Science politique*, vol. IX, núm. 2 (junio 1959), págs. 472.

(4) M. DUVERGER: *Introduction a la politique* (París, 1964), págs. 201.

cia sobre las decisiones políticas, presionando sobre las autoridades gubernamentales (5).

Sería error evidente considerar que el fenómeno de los grupos de presión es privativo del siglo XX, pues el siglo XIX ofrece casos relevantes de presiones... directamente comparables con las de hoy» (6). 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 política en las sociedades industrializadas del tipo occidental» (7)— sería útil para el análisis de regímenes políticos autoritarios y marxistas. A cada ambiente histórico, cultural, económico, social e institucional, dice G. Sartori, corresponden grupos de presión que, en cierto sentido, serán únicos, es decir, correlativos al sistema en el que operan (8). Esto es cierto, pero el problema es otro. He lo 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? (9). Opinamos, con G. Sar-

(5) J. MEYNAUD: *Les groupes de pression en France*, cit., págs. 11 y 17. El subrayado es nuestro.

(6) J. MEYNAUD: *Les groupes de pression en France*, cit., pág. 14.

(7) J. MEYNAUD: *Les groupes de pression*, cit., pág. 122.

(8) G. SARTORI: *Gruppi di pressione o gruppi di interesse? (Una discussione sul neopluralismo)*, en *Il Mulino*, núm. 87, pág. 9.

(9) Es necesario distinguir lo político de la política, y la política en el sentido de *politics* de una política en el sentido de *policy*. A este respecto, B. DE JOUVENEL ha señalado la pluralidad de acepciones de la palabra «política», que, según él, «no tiene ningún valor de designación: no delimita una cosa: su valor es de cualificación; califica todo lo que se refiere de alguna manera al Gobierno... Son políticas las presiones que se ejercen sobre la autoridad pública para detener tal o cual decisión en favor de tales y tales intereses; son políticas las actitudes tomadas en esta materia por los partidos en razón de sus designios de conquista o conservación del Poder; política, por fin, es la línea de conducta finalmente adoptada». En el párrafo transcrito de B. DE JOUVENEL podemos ver claramente la dualidad de sentidos del término «política», es decir, la política como actitud (dimensión subjetiva) y la política como línea de conducta (dimensión objetiva). La doble dimensión de la palabra «política» es puesta de relieve por B. DE JOUVENEL: «Se dice «la política» para denotar el esfuerzo por la posesión de un poder o la formación de una decisión. Se dice «una política» para significar una línea de conducta... De forma que la palabra tiende a una dualidad simétrica en torno a una decisión. *Politics*, los debates que la preceden, y *policy*, la

tori, que la afirmación de que «todo sistema político deba tener sus grupos de presión es, al máximo, una hipótesis, no un dogma» (10). Si bien, en época reciente, se habla de grupos de presión del área oriental comparándolos con los de las áreas occidentales (11), de grupos de presión en la U. R. S. S. (12), en Yugoslavia (13), etc. No obstante, hemos de tener presente las diferencias tanto como las analogías entre los llamados grupos de presión de los regímenes unitarios y de las democracias pluralistas (14), so pena de que corramos el peligro de utilizar idéntica terminología para fenómenos distintos (15).

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 (16) o, lo que es lo mismo, creemos que

línea de conducta que emerge de ella. Está claro, por otra parte, que en el debate que precede la decisión de un gran grupo, cada grupo pequeño, al participar en el debate, tiene su *policy*, su línea de conducta para hacer triunfar sus puntos de vista, lo que no hay que confundir con la *policy* que quiere hacer adoptar al gran grupo. Resulta claro que esta *policy* final no está por encima de las *politics*: porque estas *politics* perduran, y la *policy* es un factor de ellas», en *La soberanía* (Madrid, 1957), páginas 47-48. Como fácilmente nos habremos percatado, ambas dimensiones del término «política» no se excluyen; antes bien, como dice MURILLO FERROL, «Esta disyunción (entre *politics* y *policy*) tiene lugar en todos los niveles; los grupos subordinados, en efecto, tienen también su política y su *policy*, y esta última puede funcionar como ingrediente en la *politics* de un escalón superior. Se trata de una serie encadenada de procesos, que van de la base a la cima del orden social, y en los cuales van siempre los dos conceptos de la política separados por un momento de decisión», en F. MURILLO FERROL, *Estudios de Sociología Política*, cit., pág. 24. Sobre la distinción de la política, en el sentido de *politics* de una política en sentido de *policy*, según la línea trazada por B. DE JOUVENEL, puede verse el importante libro de G. BERGERON, *Fonctionnement de l'Etat* (París, 1965), págs. 18-19. Las dos dimensiones conceptuales implicadas, respectivamente, en las palabras *politics* = «política-dominio... en el que, efectivamente, andan a la grefia individuos y grupos», y *policy* = «política-programa de acción» (G. BERGERON, *op. cit.*, pág. 19) no pueden ser expresadas correctamente en castellano, pues «tenemos que designar estos dos sentidos con la misma palabra «politics» (en F. MURILLO FERROL, *op. cit.*, pág. 23). De ahí que cada vez que se utilice uno de los dos términos lo traduciremos por el vocablo política, poniendo entre paréntesis el correspondiente término usado de *politics* o de *policy*.

(10) G. SARTORI, *Gruppi di pressione*, cit., pág. 10.

(11) Cfr. G. A. ALMOND, *A Comparative Study of interest groups and the Political Process*, en *Comparative Politics* (ed. por H. Eckstein and Davis E. Apter, Glencoe, 1964), pág. 407.

(12) Cfr. H. W. EHRMANN, *Interest Groups*, cit., pág. 3.

(13) Vid. J. DJORDJOVIC, *Interest Groups and the Political System of Yugoslavia*, en la obra col. *Interest Groups*, cit., págs. 197-228.

(14) Sobre esta distinción, vid. M. DUVERGER, *Institutions*, cit., págs. 192-200.

(15) Cfr. G. SARTORI, *Gruppi di pressione*, cit., pág. 10.

(16) Sobre la validez de la categoría «grupos de presión» para los países comunis-

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. Intuímos 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 enmarcan la acción..., el grado y tipo de presión ejercida sobre el Gobierno, etc., serán diversas de las de los grupos de presión del área pluralista.

Los regímenes democrático-pluralistas, a diferencia de los autoritarios y marxistas, no sólo no intentan evitar el juego de las fuerzas sociales organizadas, integrándolas oficialmente, sino que lo aceptan, aunque con modalidades diversas y actitudes diferentes (17). 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 (18). Hoy —democracia gobernante, social y pluralista—, los «cuerpos intermedios de los grupos de interés» (19) se convierten no en el único cauce de participación ciudadana, como pretende la *group theory of politics* (teoría política del

tas, vid. J. MEYNAUD, *Les groupes de pression*, cit., pág. 122. Sobre un estudio de los grupos de presión en el seno del régimen autoritario español, vid. J. L. LINZ, *Un régimen autoritario: España* (Gabinete de documentación del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1963), y especialmente la excelente obra de J. J. LINZ y A. DE MIGUEL, *Los empresarios ante el Poder público* (Madrid, 1966).

(17) Sobre el pluralismo en los sistemas llamados por K. LOEWENSTEIN autocráticos y constitucionales-democráticos, vid. K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución* (traducción y estudio sobre la obra por A. Gallego Anabitarte, Barcelona, 1964), páginas 422-439 y 456-466.

(18) G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques* (París, 1957), página 143.

(19) Cfr. J. RIVERO, *Corps intermédiaires de groupes d'intérêts*, en el vol. colectivo *Crise du pouvoir et crise du civisme* (Collection Semaines Sociales de France, 1954), páginas 327 y sigs.

grupo o neurolpluralismo), pero sí en uno de los modos cuasi normales de participación del ciudadano 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 diversas, 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» (20).

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 (21). 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 o «detentadores no oficiales del poder» (22)— en instrumentos de voluntad del Estado y, por ende, de natu-

(20) P. H. CLAEYS, *L'action des groupes de pression économiques et son institutionnalisation. Etude comparative en milieux anglosaxons et européens continentaux*. en *Revue de l'Institut de Sociologie*, núm. 3 (Bruselas, 1963), págs. 644-645.

(21) P. H. CLAEYS, *L'action des groupes*, cit., en *Revue de l'Institut*, cit., pág. 642.

(22) K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, cit., pág. 423. Dice Gallego Anabitarte, el traductor de la obra: «La traducción ha insistido más en la claridad que por una preocupación del estilo. El traductor cree haber traducido una serie de expresiones de Loewenstein, a las que desearía la suerte de ser bien recibidas, *detentadores del Poder, destinatarios del Poder*... Tiene la esperanza de haber salido del paso sin cometer muchos errores al enfrentarse con la dificultad terminológica que apunta Loewenstein en su prólogo» (*op. cit.*, pág. 527). Aunque nosotros en el presente trabajo utilizamos la traducción de A. Gallego Anabitarte, citando literalmente la obra en cuestión de Loewenstein, en su presente versión castellana, creemos conveniente indicar, desde ahora, que estamos en desacuerdo con pasajes concretos de la traducción, tales como «detentadores del Poder oficiales, legítimos...» y «detentadores no oficiales e invisibles» (*op. cit.*, págs. 35-36 y *passim*), pues la expresión *detentador legítimo del Poder* encierra una *contradictio in terminis*. Dice el Diccionario Ideológico de la Lengua Española, de J. Casares (Barcelona, 1963), que *detentar* significa «retener o poseer uno sin derecho lo que no le pertenece». Aparte de esta objeción semántica, podríamos hacer otras de fondo a la traducción «detentadores...», como, por ejemplo, que es una expresión más en consonancia para reflejar la teoría sustantiva del Poder que la relacional, que es la sustentada por K. Loewenstein, como indica, en estudio sobre la obra, el mismo traductor (*op. cit.*, pág. 496). Loewenstein

raleza pública. 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, diversos de los modos de acción de los grupos del mundo democrático-pluralista.

Aunque no nos referiremos, en el presente trabajo, al proceso de institucionalización interna y externa de las fuerzas sociales organizadas en el seno de un régimen político cualquiera (23), si creemos conveniente afirmar —siendo suficiente para nuestros actuales propósitos— que la inserción de los grupos de presión en todo proceso político será privativa y peculiar, pues ya se indicó que la institucionalización de la acción de dichas fuerzas sociales parapolíticas (24), en cualquiera de sus dos modalidades, externa e interna, variará de un régimen a otro en función, fundamentalmente, de otras dos varia-

dice: «El Poder es una relación socio-psicológica, basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el Poder... y aquellos a los que va dirigido...» (*op. cit.*, página 26). Sobre las teorías clásicas acerca de la naturaleza sustantiva o relacional del poder político, vid. C. J. FRIEDRICH, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática* (México, 1946), págs. 25-28 y 561-562; ídem, *Le problème du pouvoir dans la théorie constitutionnaliste*, en *Le Pouvoir*, 1 (París, 1956), págs. 33-51.

(23) Sobre este particular, vid. J. FERRANDO BADÍA, *Status y rol de los grupos de presión en el seno del régimen político*, en *Revista Española de la Opinión Pública*, número 3 (enero-marzo 1966).

(24) Sobre la distinción entre formaciones sociales que son políticas y formaciones sociales que tienen fuerza política (fuerzas sociales políticas *per se* y fuerzas sociales parapolíticas o criptopolíticas), vid. T. MARTINES, *Contributo a una teoria giuridica delle forze politiche* (Milán, 1957), págs. 160 y sigs., y P. LUCAS VERDÚ, *Ensayo sobre la integración de las fuerzas políticas en el Estado contemporáneo*, en *REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 99 (Madrid, 1958), págs. 142-143. Meynaud rechaza la distinción entre «grupos políticos» y «grupos no políticos». Para él la expresión «grupos de interés políticos» abarca tanto a los partidos cuanto a las organizaciones profesionales. Los grupos de interés políticos serían aquellos que «de una manera u otra actúan sobre la dirección de los asuntos públicos», en *Nouvelles Etudes*, cit., págs. 22-23. Pero, si bien es cierto que para Meynaud, tanto los partidos como los grupos de presión son «grupos de interés políticos», también lo es que ambas fuerzas sociales organizadas se diferencian entre sí esencialmente (*op. cit.*, páginas 35-36), debido al diverso rol que ambos grupos tienen en el seno de un régimen político: «El criterio misión-rol constituye para nosotros una etapa... que debe conducir a una clasificación sistemática de las fuerzas políticas.» Los grupos de presión serían grupos de «reivindicación-representación» (*op. cit.*, págs. 136-137); es decir, incapaces «de asumir la preparación, la defensa y ejecución de un proyecto global» para la sociedad; rol propio de los partidos (*op. cit.*, págs. 417-419). Sobre la distinción entre partidos y grupos de presión, basada en una «clasificación funcional» de los grupos que, según Meynaud, integran la categoría de «grupos de interés políticos», vid. *op. cit.*, págs. 128-137.

bles: del tipo de estructura gubernamental y de la clase de sistema de partidos existentes.

En conclusión: Se puede afirmar que los grupos de presión constituyen una categoría analítica forjada a principios de siglo (25) 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. No obstante ello, estos fenómenos y prácticas subsumidos en la categoría de grupos de presión, «bajo una forma u otra, pertenecen a todos los regímenes», a sociedades diferentes de las del mundo político pluralista. Pero, e insistamos 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 (26). 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.

II

PRECISIONES TERMINOLÓGICAS Y CONCEPTUALES EN TORNO A LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Los estudios en torno a la acción de los ciudadanos sobre las instituciones gubernamentales han proliferado más en los países de democracia pluralista que en las llamadas democracias marxistas, pues en estas últimas los científicos de la política se hallan condicionados por el dogmatismo reinante en las investigaciones sociales (27).

(25) G. SARTORI, en *Gruppi di pressione*, cit., pág. 12, nota 9, dice: «La paternidad de la idea corresponde al *The Process of Government*, de BENTLEY, que es de 1908. El término «pressure group» fué, empero, usado por primera vez sólo veinte años más tarde por PETER ODEGARD, en *Pressure Politics; The Story of the Anti-Saloon League*, Columbia Univ. Press, N. York, 1928, e inmediatamente después por E. PENDLETON HERRING, *Group Representation before Congress*, op. cit. HERRING considera, sin embargo, que el vocablo fué acuñado por algunos periodistas de Washington, entre 1918-1928; es decir, en el período en el que al *old lobby* (cuya actividad era esencialmente clandestina y corruptora) se sustituye el *new lobby*, es decir, el de los grupos de presión. De cualquier manera que sea, la mayor parte de la literatura sobre el tema no tiene más de treinta años.» Sobre este particular, cfr. también J. DE CELIS, *Los grupos de presión*, cit., págs. 37-39.

(26) Cfr. J. MEYNAUD, *Les groupes de pression en France*, cit., págs. 16-17; ídem, *Les groupes de pression*, cit., págs. 122-123.

(27) Cfr. J. MEYNAUD, *Les groupes de pression*, cit., pág. 112.

Pero quizás haya sido el mundo anglosajón el que mayor número de obras —y nos atreveríamos a decir que, hasta la actualidad, las de mayor densidad y profundidad— nos ha ofrecido acerca del fenómeno de las fuerzas económicas, sociales y espirituales organizadas y su actividad de presión sobre las instituciones del poder político.

Los científicos de la política británicos, por ejemplo, han realizado en los últimos años verdaderos esfuerzos para esclarecer el influjo que dichas fuerzas organizadas ejercen tanto a nivel de las instituciones gubernamentales, como a nivel del público, a fin de que la opinión pública ejerza, a su vez, su impacto sobre el comportamiento de los gobernantes (28).

Los científicos de la política no utilizan una terminología única para denotar las fuerzas sociales organizadas que ejercen una «actividad de presión» (29), directa o indirectamente, 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 anglosajones utilizaban, normalmente, la expresión *pressure groups* y los franceses, *groupes d'intérêt*; en cambio, a partir de esta fecha, se han invertido los papeles (30). Si bien los autores franceses utilizaban hoy, tan sólo, la expresión *groupes de pression* (31), los anglosajones hacen uso tanto de la de *pressure group* como de la de *interest groups* (32). No obstante el uso in-

(28) Vid. especialmente, S. E. FINER, *Anonymous Empire*, cit., y J. D. STEWART, *British Pressure groups*, cit. Vid. Comentario de J. Meynaud sobre *Les groupes de pression en Grande-Bretagne*, cit., en *Revue Française*, cit., especialmente, páginas 447-469.

(29) Para J. Meynaud la «actividad de presión consiste en 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», en *Visión general de los grupos de presión italianos*, en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, núm. IV (Barcelona, 1964), pág. 272. Sobre las críticas hechas al término «presión», y por ende, a la expresión «grupos de presión», así como a su aceptación, vid. J. MEYNAUD, *Nouvelles études*, cit., págs. 140-142.

(30) Vid. G. SARTORI, *Gruppi di pressione*, cit., pág. 10, nota 7: Curiosamente, en los trabajos aparecidos en 1958, las partes parecen invertirse; así, en los escritos citados de Ehrmann y Almond, se adopta la etiqueta de *interest groups*, mientras que Meynaud, que en toda una serie de artículos precedentes había utilizado la expresión *groupes d'intérêt*, ha titulado luego su volumen *Les groupes de pression en France*. Sin embargo, las líneas tendenciales anteriormente indicadas permanecen, en línea de máxima, válidas. Así, la publicación americana más reciente, la obra colectiva citada a cargo de D. ELAISDELL, *Unofficial Government: Pressure Groups and Lobbies*, de septiembre de 1958, mantiene la expresión de «grupos de presión».

(31) Cfr. nota 2 sobre los grupos de presión en Francia.

(32) Un buen número de autores americanos utilizan la expresión «interest group», como c. vr. H. W. Ehrmann, D. B. Truman, G. Almond, La Palombara, etc., y

distinto 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 sectores de la vida social» (33). Los grupos de interés se transforman en grupos de presión, según J. Meynaud, cuando los responsables utilizan la acción sobre el aparato gubernamental para hacer triunfar sus aspiraciones y reivindicaciones (34). El elemento diferenciador, pues, entre grupos de interés y de presión radica en el hecho de que los 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» (35).

La categoría analítica «grupos de presión», según J. Meynaud, no es homogénea. Su elemento diferenciador, como dijimos, reside en la adopción de una vía específica para defender las reivindicaciones del organismo: actuar sobre las autoridades públicas por conseguir satisfacción a sus intereses o causas. La categoría en cuestión apunta a un nuevo enfoque en la consideración de los grupos de interés: 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; 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 del grupo-poder político, dice el citado autor que consiste «en analizar los grupos de interés bajo un aspecto determinado» (36), es decir, realizando «actividades de presión», que para él quiere decir «el conjunto de los actos de cualquier naturaleza realizados para influir en el comportamien-

otros, por el contrario, la fórmula de «pressure groups», v. gr., E. Eckstein, V. O. Key, jr.; H. D. Lasswell, A. Kaplan, D. Blaisdell, etc. Cfr. nota 2. Todos estos autores parecen admitir la intercambiabilidad de ambas expresiones.

(33) J. MEYNAUD, *Les groupes de pression en France*, cit., pág. 21; ídem, *Nouvelles études*, cit., págs. 12 y sigs.

(34) J. MEYNAUD, *Les groupes de pression en France*, cit., pág. 25.

(35) D. TRUMAN, *The Governmental Process*, cit., págs. 33-34 y pág. 37; vid. J. MEYNAUD, *Nouvelles études*, cit., págs. 12-15.

(36) J. MEYNAUD, *Les groupes de pression*, cit., págs. 10 y sigs; ídem, *Les groupes de pression en France*, cit., págs. 19-25.

to de los gobernantes, se traduzca esto o no en decisiones expresas» (37). Define J. Meynaud el grupo de presión «como todo grupo de interés que utiliza la intervención ante el gobierno, independientemente de que sea a título exclusivo, principal u ocasional, para hacer triunfar sus reivindicaciones o afirmar sus pretensiones...» (38).

Estamos de acuerdo con J. Meynaud (39) y con G. Sartori (40), cuando afirman 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 grupo de presión.

Pero, ¿es posible catalogar como grupo de presión todo grupo de interés que utilice exclusiva u ocasionalmente las técnicas de presión política, que actúe sobre los poderes públicos? ¿Qué se entiende por presión? G. Sartori, en un profundo y documentado estudio sobre el tema que nos ocupa, aboga para que sea menos indefinido el concepto de grupos de presión, pues difícilmente podremos saber lo que queda incluido o excluido de dicha categoría analítica si previamente no se la define, ya que «si cambia la definición, puede cambiar también su contenido» (41).

G. Sartori rechaza la expresión grupos de interés y prefiere la etiqueta «grupos de presión», por diversas razones, que creemos conveniente exponerlas, pues ello nos conducirá de lleno al tema del presente apartado II.

Para G. Sartori, 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 indefinida 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 "constituídos", de intereses "seccionales", etc.»

(37) J. MEYNAUD, *Visión general*, cit., en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, cit., pág. 272.

(38) J. MEYNAUD, *Les groupes de pression en France*, cit., pág. 25.

(39) Cfr. J. MEYNAUD, *Les groupes de pression en France*, cit., pág. 40.

(40) Cfr. G. SARTORI, *Gruppi di pressione*, cit., pág. 29.

(41) G. SARTORI, *Gruppi di pressione*, cit., pág. 14.

Según esta acepción los grupos con vocación ideológica o de promoción (42) quedarían excluidos de esta categoría analítica analizada.

Pero el término «interés» tiene otra acepción, a saber, una dimensión lata y elástica. En este sentido, «cualquier comportamiento es, por definición, un comportamiento "interesado"». En su significado amplio, «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» (43). Según esta acepción, todos los grupos son grupos de interés o, lo que es lo mismo decir: interés equivale a hablar de grupo o viceversa, en cuyo caso, el término «interés» es inservible para especificar de entre la gama de grupos sociales aquellos que son grupos de interés. En el esquema conceptual del neopluralismo, cuyos creadores y máximos representantes son A. F. Bentley y D. B. Truman, está explícita esta noción amplia de interés: «No hay grupo sin interés. Un interés, es término que será usado en este trabajo como el equivalente de un grupo», dice A. F. Bentley (44).

Podemos sintetizar las preferencias de G. Sartori por la expresión grupos de presión en: (a) Que es más amplia que la de grupos de interés en un sentido estricto y propio, es decir, en su connotación económica y utilitaria; b) Que no es tan amplia y genérica como la de grupos de interés en su acepción amplia...; c) Que el vocablo «presión»... es neutro en orden a las motivaciones, lo que permite elaborar una serie de distinciones, propia-

(42) G. SARTORI, *Gruppi di pressione*, cit., págs. 14-15. H. D. LASSWELL y A. KAPLAN, en *Power and Society* (Londres, 1951), pág. 40 y nota 12, distinguen entre grupos de interés, en sentido propio, y grupos de propaganda... (que pueden ser de una fe, dedicados al proselitismo: «faith groups», y grupos para el mantenimiento de la moral: «loyalty groups»). Sobre la distinción entre grupos de interés y de promoción (*promotional groups*), vid. S. E. FINER, *Interest Groups*, cit., en *Interest Groups in Four Continents*, cit., pág. 118, y *Anonymous Empire*, cit., págs. 3-4. G. SARTORI adopta la clasificación de Finer. Cfr. en *Gruppi di pressione*, cit., pág. 20 y nota 21. H. ECKSTEIN acepta también, en parte, la clasificación de grupos de interés (en cuanto basados en características objetivas) y grupos de presión o ideológicos (grupos de actitudes), en *Pressure groups politics*, cit., págs. 9-10. J. MEYNAUD, en su obra, cit., distingue entre «organizaciones profesionales» y «grupos con vocación ideológica» (págs. 14-21); acepta, en parte, la clasificación de ECKSTEIN, concretándola en tres categorías: 1.ª Los grupos de los negocios y de las Iglesias. 2.ª Los grupos en defensa de una categoría (basados en características objetivas); y 3.ª Los grupos de promoción de una causa, en *Nouvelles études*, cit., págs. 15-35 y 136-137.

(43) Cfr. G. SARTORI, *Gruppi di pressione*, cit., págs. 15-16. Sobre un estudio de los intereses y actitudes, en su acepción amplia, vid. R. M. MACIVER y CH. H. PAGE, *Sociología* (trad. de J. Cazorla) (Madrid, 1958), Cap. II.

(44) Cit. por G. SARTORI, en *Gruppi di pressione*, cit., pág. 16, nota 13.

mente, en términos motivacionales» (45), verbigracia, grupos de interés, en sentido propio, grupos de promoción o de propaganda, grupos de control...

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» (46). Pero, ¿qué sentido tiene el término *presión*? Más adelante responderemos a este interrogante.

Finer, en el capítulo I del *Anonymous Empire*, cit., preguntándose ¿Qué es el *lobby*?, responde diciendo: es «el conjunto de organizaciones que se ocupan, en cualquier momento, en influir sobre la política (*policy*) de los organismos públicos en su propio interés; a diferencia de los partidos políticos, nunca pretenden asumir el gobierno directo del país».

El autor rechaza, a su vez, las expresiones de 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. (47).

(45) Vid. G. SARTORI, *Gruppi di pressione*, cit., págs. 19-21 y nota 23. Sartori añade a la clasificación bipartita de Finer en grupos de interés y de promoción (en *op. cit.*, Cap. II) una tercera categoría, la de «Grupos de control», aceptando con ello la categoría de «*control movements*» de R. A. TUSNER y L. M. KILLIAN, en *Collective Behaviour* (Nueva Jersey, 1956), pág. 361. Los grupos de control apuntan a la conquista del Poder independientemente de cualquier programa político. Su objetivo es dominar la sociedad.

(46) G. SARTORI, *Gruppi di pressione*, cit., pág. 21.

(47) Vid. S. E. FINER, *Anonymous Empire*, cit., págs. 1-4. Finer rechaza las expresiones de grupos de presión y de grupos de interés y elige el término *lobby*, viniendo con ello a contribuir a aumentar la confusión reinante en el campo de la Sociología política y de la Ciencia política, pues uno de los problemas con que se enfrentan el sociólogo de la política y el científico de la política es el de la imprecisión conceptual vigente en sus correspondientes disciplinas, en relación con fenómenos sociopolíticos básicos, tales como poder, sociedad, grupos (y grupos de presión...), ideología-institución, etc., así como el de la inexistencia de una terminología unánimemente aceptada en orden a denotar fenómenos análogos, v. gr., grupos de presión. En su lugar los autores se dejan llevar por el prurito de la originalidad, contribuyendo con ello «a aumentar la confusión semántica de la que sería deseable salir mediante la aceptación de un vocabulario unificado», en J. MEYNAUD, *Les groupes de pression en Grande-Bretagne*, cit., en *Revue Française*, cit., pág. 468. Según Meynaud, «los términos *lobbying* y *lobbyist* son de uso corriente en los Estados Unidos. Sirven, generalmente, para designar un sector de la actividad de los grupos de presión: el sector de las intervenciones directas sobre los hombres públicos (parlamentarios, ministros-funcionarios, jueces) responsables de la decisión. Estas gestiones, frecuentemente realizadas por técnicos especializados, representan un aspecto importante, y a veces capital, de la presión: corresponden a la búsqueda y explotación de vías de «acceso». Pero los grupos ejercen también otras gestiones con implicaciones políticas que la

¿Por qué rechaza Finer la expresión grupos de presión? ¿Qué significa para Finer el término *presión*? En un artículo publicado en 1958, sobre el tema los *Grupos de interés y el proceso político en Gran Bretaña*, definía la *presión* como «la aplicación o la amenaza de aplicar una sanción cuando se deniegue una petición»; la presión «implica que se aplicará una determinada sanción si se rechaza una petición», nos dice en el *Anonymous Empire*, cit. (48). Desentrañemos el sentido de la definición de Finer. Creemos que será útil para una mayor comprensión del concepto de «grupos de presión».

Indiquemos, en primer lugar, que resulta más útil, a efectos de definición, usar el término *presión* que no el de *influencia*, el de «grupos de presión» que no el de «grupos de influencia», pues si bien es cierto que «la referencia a la noción de influencia nos conduce a aplicar *ipso facto* a nuestro campo uno de los principios esenciales del análisis social, el de la reciprocidad de acciones» (es decir, que «la noción de influencia, mucho más que la de presión, es compatible con este intercambio de influencia, al que no escapan siquiera las relaciones entre autoridades públicas y grupos socioeconómicos»), también es cierto que nos hallamos ante un obstáculo difícil de salvar: «Se trata de la incapacidad, que no es propia de la Ciencia Política, de medir la influencia» (49). El problema consistirá en saber qué grado de *influencia* permitirá hablar de *presión*. Desde esta perspectiva, considera G. Sartori que «la presión debe considerársela no como una *intención* sino, especialmente como un *resultado*; es decir, como un comportamiento sopesado por su *efecto*, visto en su efectividad» (50). O lo que es lo mismo, la consideración objetiva de la «presión» —la presión como *resultado*— conducirá a esta otra observación: que el resultado estará en función de la «aplicación o amenaza de aplicar una sanción». Si las peticiones de los grupos de presión vienen acogidas, se debe, afirma G. Sartori, de acuerdo con Finer, a que el término presión «sobreen-tiende un poder de represalia o, inversamente, un poder de intercambio (no

palabra «lobby», en su terminología estricta, no abarca: adopción de posiciones en las campañas electorales, esfuerzo de propaganda general sobre la opinión pública. En síntesis —dice Meynaud—, la proposición de Finer equivale a tomar la parte por el todo. Uno de sus principales defectos es silenciar los amplios intentos de persuasión que realizan los grupos con el fin de influir, indirectamente, sobre los poderes..., en *Nouvelles études*, cit., págs. 141-142. Más adelante explicamos qué se entiende por lobby, e indicaremos cuál es el sentido etimológico y traslaticio de dicho término en la literatura americana al respecto.

(48) S. E. FINER: *Interest Groups*, cit., en *Interest Groups in Four Continents*, cit., página 118; id., *Anonymous Empire*, cit., cap. I.

(49) J. MEYNAUD: *Visión general*, cit., en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, cit., págs. 272 y 285.

(50) G. SARTORI: *Gruppi di pressione*, cit., pág. 23.

importe si efectivo o meramente presunto, basta que se le crea), tal y como se indica en la definición ofrecida por Finer.

De la definición de Finer del término *presión* quedan marginalizadas aquellas presiones sin resultados, es decir, los esfuerzos o intentos realizados para influir en los gobernantes para que adopten decisiones en pro de los grupos en cuestión; también se excluyen de la noción de *presión* actos tales como «el pedir» o «exponer un caso» (51). Lógicamente, también queda fuera de la categoría de grupos de presión, los grupos de lucha (*struggle groups*) y los grupos de conspiración (52), porque ambos recurren al uso de métodos que no son de *presión*.

Tras la exposición del contenido de la definición de Finer, de *presión*, resultará claro comprender por qué el autor rechaza la expresión *grupos de presión* y utiliza el término *lobby*. Dice: «La mayoría de los grupos se limitan, simplemente, a pedir o exponer un caso; razonan y argumentan, pero no amenazan..., incluso los grupos que recurren a la presión no lo hacen sino contadas veces», y continúa exponiendo que, de los dos principales tipos de organizaciones privadas, «algunas existen, exclusivamente, para defender una cau-

(51) Cfr. S. E. FINER: *Anonymous Empire*, cit., cap. II.

(52) Como dice MEYNAUD, «los especialistas anglosajones consideran, de buena gana, que los partidos y grupos de presión bastan para traducir las luchas alrededor del poder, los primeros intentan conquistarlo y los segundos influirle. Se trata de una posición probablemente realista para los países en los que existe un consentimiento general sobre el juego de las instituciones gubernamentales y en los que prevalece el deseo de legalidad», pero, como también afirma MEYNAUD, esta presentación dualista no sirve para aquellos países en donde no existe un *consensus* fundamental para todos los sectores de la sociedad; es insuficiente para «abarcár la totalidad de las rivalidades y combates que se manifiestan en la esfera gubernamental» de países como Francia, Italia, etc. (en *Les groupes de pression*, cit., págs. 125-126). Dice SARTORI que los «grupos de lucha» son aquellos que «predican el uso de la violencia y que se adiestran para la acción revolucionaria...: grupos que recurren precisamente a un método que no es presión» (en *Gruppi di pressione*, cit., pág. 24). M. RAMÍREZ JIMÉNEZ,, en *Los grupos de presión y su actuación en la política* (Escuela Social de Granada, 1965), pág. 12, dice: «El término grupo de conspiración lo empleamos para aludir a aquel residuo de la tipología de los grupos en los que resulta nota característica la carencia de *consensus* fundamental. Cuando el grupo no ya sólo intenta presionar en favor de sus intereses... sino que en su visión de la realidad subyace la idea de destruirla, de romper con el orden establecido y no someterse a las reglas del juego político, la noción de grupo de presión resulta inservible.» LASSWELL y KAPLAN distinguen de entre los grupos internos de poder (*internal power groups*) aquellos cuyo *status* y prácticas han sido formalmente sancionados como fuerzas del régimen y los que no se hallan sancionados por fórmula política alguna; estos últimos pueden ser de dos clases, a saber: grupos de presión y los *private armies*, es decir, los que recurren al uso de la violencia para afectar las decisiones de los poderes públicos (en *Power and Society*, cit., pág. 170).

sa..., y podemos afirmar que éstas, frecuentemente, tratan de ejercer "presión". Pero existe un gran número de organizaciones cuyo único fin es velar por el interés privado de sus miembros» y «sucede, a veces, que los intereses de los miembros exigen que esas organizaciones se pongan en contacto con el Gobierno, e, incluso, algunas veces, ejercen presión sobre él; pero, únicamente entonces, es cuando se convierten en "grupos de presión"». Estaríamos, pues, en presencia de grupos de presión *en potencia*.

Pero si Finer rechaza la expresión «grupos de presión» porque es «doblemente equívoca» tampoco acepta la de «grupos de interés». Dice: «así como el término "grupos de presión" es demasiado amplio, el término "grupos de interés" es demasiado restringido», ya que deja fuera a los grupos de promoción y propaganda que «no representan intereses», sino que «representan una causa y no una pérdida o ganancia social o económica en la sociedad».

Finer elige el término *lobby*, que abarcaría «ambas clases de organización, desde el momento que engloba a todos los grupos, pero únicamente en tanto en cuanto traten de influir en la política». Y afirma el autor en cuestión: «se sabe que la mayoría de los grupos de interés únicamente actúan, como tales, de una manera intermitente y que la mayor parte de su actividad es privada; y también se sabe que aun cuando traten de influir en el gobierno, no lo hacen, necesariamente, ejerciendo presión, así como tampoco se admite que algunas organizaciones de promoción intentan continuamente ejercer presión. El concepto del *lobby* se centra en una característica de la organización, que aquí nos interesa: su intento de influir en el gobierno» (53).

Como vemos, Finer distingue entre ejercer influencia y ejercer presión; y, a tenor del pensamiento del autor, podemos establecer la siguiente subclasificación del *lobby*: grupos que defienden intereses materiales, organizaciones calificadas de promoción (*promotional*), que se esfuerzan en promover la defensa de una ideología o causa desinteresada —ambos tipos de grupos pueden ejercer *influencia* y pueden ejercer *presión*— y los grupos de presión. Y limitándonos al caso de los grupos de interés, se pueden distinguir, con Finer, tres momentos en su actuar: a) Actividad privada de los mismos y, en ese caso, afirmamos nosotros, son simples elementos de la estructura social y «meros supuestos del obrar político», según opinión de Jiménez de Parga (54), son objeto de estudio sociólogo; b) Actividad de los citados grupos, tratando de «influir en el gobierno», y c) «Ejerciendo presión». Estas dos últimas formas de actividad caen bajo la jurisdicción del sociólogo de la política o del

(53) S. E. FINER: *Anonymous Empire*, cit., cap. I.

(54) M. JIMÉNEZ DE PARGA, en Prólogo a la obra de J. B. DE CELIS: *Los grupos de presión*, cit., pág. 16.

científico de la política, pues al proyectarse sobre la maquinaria gubernamental pueden implicar, y normalmente así sucede, modificaciones en el comportamiento de «los detentadores del poder oficiales, legítimos, visibles exteriormente», por usar la terminología de K. Loewenstein (55).

Tanto Finer como G. Sartori, pues, atribuyen al término *presión* un contenido restringido, limitado. No sucede así en la mayoría de los autores. Dos citas nos suministrarán la prueba. J. Meynaud afirma que «la actividad de presión consiste en el conjunto de actos, de cualquier naturaleza, realizados para influir en el comportamiento de los gobernantes, *se viaduzca esto o no en decisiones expresas*» (56), y H. Eckstein; en polémica con Finer, dice que «no conduce, ciertamente, a más errores utilizar la etiqueta convencional «grupos de presión», si se tiene el cuidado de precisar qu se incluyen debajo de la misma todos los grupos que persiguen colectivamente fines políticos (Eckstein excluye a los partidos políticos) y que estos grupos pueden estar, y casi siempre están, ocupados en otras actividades que las políticas; que los fines que persiguen pueden ser "intereses" o "causas", y los medios que usan: sanciones, argumentos o peticiones. De todas maneras, es así como entiendo el término» (57). Nosotros, siguiendo a Meynaud, Eckstein y otros, aceptamos el término *presión* en su acepción más amplia, de ahí que, desde el punto de vista conceptual, equiparamos «el *lobby* anglosajón y el grupo de presión francés» (58).

A) El término «lobby»

Antes de concluir este apartado en torno a las cuestiones terminológicas y sobre el contenido del concepto de grupos de presión o *lobby*, creemos será de utilidad exponer el significado real y traslaticio del término *lobby*.

El término *lobby* es de origen americano y se emplea ya en otros países. El *lobby*, en sentido propio, apunta a la parte de un edificio que está abierto al público. «Es el corredor, el vestíbulo y, particularmente, el pasillo del Parlamento». En sentido derivado o traslaticio, en los Estados Unidos, la palabra *lobby* se emplea 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 orientarlos e influir en ellos (59). Como dice A. Mathiot, «la

(55) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, cit., pág. 35. Sobre la *contradicción in terminis* que encierra la expresión «detentadores del poder... legítimos», vid. nota 22.

(56) Vid. nota 29. El subrayado es nuestro.

(57) H. ECKSTEIN: *Pressure groups, Politics*, cit., pág. 9.

(58) P. H. CLAEYS: *L'action des groupes*, cit., en *Revue de l'institut*, cit., pág. 642.

(59) A. SAUVY: *Lobbys et groupes de pression*, en *Le pouvoir*, II (París, 1957), páginas 174-175.

expresión *lobby* se aplica también a los hombres o grupos que se dedican a dicha actividad, y el verbo *to lobby* se emplea corrientemente para designar las maniobras de los *lobbyists* (60). 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 cuanto está en actividad, o sea, «todo esfuerzo para influir sobre el Congreso respecto de cualquier asunto...», por cualesquiera 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» (61).

Finer utiliza, a lo largo de su obra, *Anonymous Empire*, cit., el término *lobby* como equivalente de grupos que «tratan de influir en la política».

El uso del término *lobby* presenta dos inconvenientes: primero, resulta in traducible a ninguna de las lenguas habladas en la sociedad española, y segundo, que viene a aumentar la confusión terminológica existente en esta materia, factor no muy favorable, por cierto, para el progreso de la Ciencia política.

Sería conveniente el uso de un término común para denotar el fenómeno sociopolítico que nos ocupa, pero a condición siempre 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», forjada «en los Estados Unidos, alrededor de 1925, quizás por algún periodista de Washington», se ha generalizado con rapidez, aunque «algunos autores prefieren emplear los términos de *interest group*». En Francia, la fórmula «grupos de presión» ha adquirido carta de naturaleza, pero, al igual que en los Estados Unidos, «con un matiz peyorativo» (62).

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 (63).

(60) A. MATHIOT: *Les "pressure groups"*, cit., en *Revue française de Science politique*, cit., pág. 455.

(61) Definiciones ofrecidas por el senador Caraway en su proyecto de ley presentado al 70.º Congreso, cit., por M. FRAGA IÑARNE: *La Reforma del Congreso de los Estados Unidos* (Madrid, 1951), págs. 367-368.

(62) J. MEYNAUD: *Les groupes de pression en France*, cit., pág. 11.

(63) Vid., por ejemplo, M. JIMÉNEZ DE PARGA, *Prólogo* a la obra de J. B. DE CELIS: *Los grupos de presión*, cit., dice: «A nuestro entender, los grupos de presión son siempre factores desintegradores... Una democracia de grupos de presión es, seguramente,

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

la menos orgánica, la peor articulada de las democracias..., conduce o al caos o a la monocracia de los grupos más poderosos. Nunca nos convenció la idea de un bien común o un interés general que sea la simple suma aritmética de los bienes o de los intereses particulares... Nosotros vemos el interés general más que una *suma*, en el sentido apuntado, como una auténtica *summa*, es decir, como un compendio al que se llega tras un proceso de selección o de integración» (pág. 18); y F. MURILLO FERROL, en sus *Estudios de Sociología Política* (Madrid, 1963), págs. 343-345, dice: «El supuesto clásico del funcionamiento de los grupos de presión consiste en imaginar unas instancias de poder sobre las cuales inciden las presiones de los grupos, dificultando su marcha desembarazada por el recto camino hacia el bien común y, en ocasiones, forzándolas a tomar decisiones opuestas al bien común, pero favorables, en cambio, a los intereses particulares y egoístas de los grupos. Desgraciadamente, este supuesto es demasiado simple y no resiste el más superficial análisis. Ni existen instancias puras de poder político, ni el bien común o interés público es algo que aparezca siempre con nitidez, ni, en fin, los grupos son factores extrínsecos al proceso político que traten de influir en él desde fuera... No hay por qué pensar siempre que la presión de los grupos ha de ejercerse desde fuera, sino que, con frecuencia, y de manera más sutil, los intereses particulares afectados estarán presentes desde el comienzo en el núcleo mismo del proceso de decisión. Lo cual significa que los grupos portadores de esos intereses no debieran considerarse como una anomalía, sino aceptarlos como incardinados normalmente en el proceso...» En otra parte, MURILLO FERROL explica la postura doctrinal subyacente en el enfoque clásico y moderno, respectivamente, del estudio de los grupos de presión. Dice: «La visión pluralista de la vida política que admite como fenómenos normales, no patológicos, los grupos de presión obedece, según creo, a dos circunstancias, relacionadas entre sí, naturalmente. En primer lugar, a una crisis del viejo concepto de interés público o bien común, tal como fué elaborado por la teoría del Estado liberal individualista, con su específico recelo formalista hacia toda suerte de grupos que pudieran interponerse entre el individuo y el Estado, contaminando la asepsia de la voluntad general, nacional o popular, con intereses particulares. Esta crisis es una condición necesaria del fenómeno; sin un cierto grado de relativismo en la concepción del fin a que ha de llegar el proceso decisorio, no cabe admitir con mansedumbre la coexistencia relativamente pacífica de grupos con intereses diversos y con frecuencia encontrados.»

«La segunda circunstancia es la que se viene llamando el "fin de las ideologías" o el «apaciguamiento ideológico». Que, a su vez, es resultado de dos hechos: en primer lugar, la expansión tecnológica y el enriquecimiento de los países desarrollados ha dejado efectivamente atrás muchas de las reivindicaciones de programas políticos fabricados en períodos de menor riqueza o de más desigual distribución de la existente. En segundo lugar, el progreso tecnológico ha ido situando cada vez más, en primer plano, en un valor nuevo, el de la eficacia, que por su extraña técnica se requiere hacer nacer desprovisto de una ganga que peyorativamente se denomina ideológica», contraponiendo este concepto como algo vago y abstracto a lo concreto y productivo», en *Prólogo* al libro de J. J. LINZ y A. DE MIGUEL: *Los empresarios ante el Poder público* (Madrid, 1966), pág. XV.

términos, de cariz neutro, como pretende Finer, «ya no es posible: así y por un deseo de que se unifique la terminología, adoptamos —dice J. Meynaud— la expresión en uso» (64).

B) Los grupos de presión y sus diferencias de otras formaciones

Hemos intentado hasta ahora precisar el contenido del término *lobby* utilizado, verbigracia, por Finer. Nos hemos movido *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» (65). 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 ser los individuos, los grupos, los movimientos sociales o los partidos políticos o los titulares del poder político (66).

Digamos, en primer lugar, que no hay que ignorar u olvidar al individuo

(64) J. MEYNAUD: *Les groupes de pression en France*, cit., pág. 11. Contra el uso del término *lobby*, tal y como propugna FINER, vid. J. MEYNAUD: *Nouvelles études*, cit., páginas 141-142.

(65) J. B. DE CELIS: *Los grupos de presión*, cit., pág. 50.

(66) Creemos necesario indicar que en nuestro artículo "Status" y "Rol" de los grupos de presión en el seno del régimen político, publicado en la *Revista española de la Opinión pública*, núm. 3 (enero-marzo 1966), hemos incurrido en una imprecisión terminológica que es preciso enmendar. Se indica, allí, pág. 13, lo siguiente: «Se puede decir que las luchas políticas, enmarcadas en un proceso político, entre los diversos titulares, oficiales y no oficiales, del poder político, se llevan a cabo...» La expresión *titular no oficial* encierra una *contradicción in terminis* porque, como indica el *Diccionario ideológico de la Lengua española*, de J. CASARES (Barcelona, 1963), *titular* es la persona «que tiene algún título por el cual se nombra». «Dícese del que ejerce oficio o profesión con título y cometido especial»; y por *título* se entiende —entre otras muchas acepciones— «origen o fundamento jurídico de un derecho» y «demostración auténtica del mismo por medio de un documento adecuado». En consecuencia, *titular no oficial* equivaldría a esto: tener un «fundamento jurídico» y no tenerlo *simultáneamente* en orden al ejercicio del poder político. De ahí que en nuestros futuros trabajos procuraremos utilizar la siguiente terminología: *titulares del poder político* = *poderes de derecho* y *detentadores del poder político* = *poderes de hecho*. Sobre la *contradicción in terminis* que encierra la expresión *detentador legítimo del poder*, pero en este caso por razón inversa a la contenida en la expresión *titular no oficial del poder*, vid. nota 22 de este mismo trabajo.

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 (67); es decir, que, para nosotros, los grupos de

(67) O. GARCEAU: *Interest Group. Theory in Political research*, en obra colectiva dirigida por D. BLAISDELL: *Unofficial Government*, cit., pág. 106. Sobre la participación de los grupos e individuos en el proceso político, vid. D. V. VERNEY: *Análisis de los sistemas políticos* (trad. de M. BURMEJO RIVERA, Madrid, 1961), págs. 138-140. Dice VERNEY: «Si la política es considerada como un proceso que incluye la actividad política y la formación de las decisiones —y, dando por supuesto, debe añadirse que la noción radical del Gobierno como autogobierno sea reemplazada por una visión más realista del Gobierno como algo que tiene que ser vigilado, por muy popular que sea su base—, entonces es posible ajustar los grupos, en un estudio u otro, cuando los individuos no pueden jugar un papel muy importante. En el momento de las elecciones el control final sobre un Gobierno está en las manos de hombres y mujeres como individuos, de los que depende la suerte del grupo dirigente de los políticos. Entre las elecciones, los individuos pueden escribir a sus miembros del Parlamento o a los periódicos, y por medio de la sutil interacción de la llamada "opinión pública" pueden influir perceptiblemente sobre la política gubernamental. Pero esto es casi todo lo que pueden hacer y, verdaderamente, no es más que una intervención ocasional en el proceso político...»

«Son los grupos, y no los individuos, quienes poseen los conocimientos especializados que tan importantes son en la articulación de la legislación y en la ejecución de las leyes. Son los grupos quienes ven sus intereses profundamente afectados por las decisiones gubernamentales. Sobre todo, son los grupos quienes más rápida y eficazmente pueden oponerse al Gobierno cuando éste actúa en contra de los intereses públicos. Y aunque puedan actuar ocasionalmente en beneficio propio y no en interés del bien común, no son ellos los únicos que pueden actuar así, porque también puede hacerlo el Gobierno o los ciudadanos individuales.»

«Los grupos no sólo llenan el vacío que existe en el proceso político entre las elecciones, sino que también juegan un papel importante en el nombramiento de candidatos.»

Así, «si introducimos la noción de proceso en el análisis político, no tiene por qué haber antinomía entre la participación de los grupos y la de los individuos. Estos ejercitan su derecho primariamente en el momento de las elecciones. Entre las elecciones, si así lo desean, pueden intervenir en el proceso político por numerosos caminos, no sólo tomando contacto con el Gobierno mismo, sino, si se sienten inclinados a ello, mediante peticiones, por medio de la formación de nuevos grupos o simplemente ejerciendo su influencia sobre un partido político. Sin embargo, entre las elecciones sólo una minoría aprovecha estas oportunidades. Los grupos están mejor equipados para influir sobre el Gobierno en los asuntos de cada día y para estar en contacto con las corrientes de opinión que frecuentemente se pierden en la marea de emociones que caracteriza las campañas electorales.» Usamos el término «proceso» —siguiendo a D. V. VERNEY: *Análisis*, cit.— «para designar a la política dinámica como algo distinto de instituciones tales como los partidos o las Asambleas, que son el área principal de investigación política... El proceso político, por tanto, consiste en aquellas etapas que hay que atravesar en la ordenación de los asuntos políticos: hace referencia al papel del pueblo y de las instituciones —esto es, a lo que hacen— como distinto de

interés no constituyen el fundamento exclusivo del proceso político, tal y como pretende el llamado por J. Meynaud neopluralismo (68).

Pero, aun reconociendo la «influencia de las personalidades señeras» (69), en la vida política, considerada como un proceso, hemos de indicar que esto no tiene relevancia a efectos definitorios de lo que se entiende por *lobby* o «grupos de presión». El *lobby* o «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 sociológico» (70). No obstante ello, nos aventuramos 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 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 o potencial, 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 co-

su *status* en el sistema político —esto es, lo que son— sobre todo, incluye la actividad política del Gobierno, no solamente su estructura» (pág. 138).

(68) Para una crítica seria y convincente, a la vez, del neopluralismo, vid. G. SARTORI: *Gruppi di pressione*, cit., especialmente págs. 29-40. Vid. sobre un balance de la teoría neopluralista en J. MEYNAUD: *Nouvelles études*, cit., págs. 394-397. Para MEYNAUD «la teoría del *Group basis of politics* presenta un defecto capital que basta para descalificarla como instrumento general de interpretación de la vida política. No nos dice absolutamente nada de las razones profundas que explican la configuración de los grupos en una sociedad, el estado de sus relaciones respectivas y los factores lejanos de su influencia.» Esta teoría se limita a considerar los «aspectos más superficiales» de los fenómenos (pág. 396). La teoría de los grupos de presión «no sitúa la estratificación social en el centro del razonamiento o de la argumentación, o al menos no hace de ella la variable esencial». Sería particularmente grave reducir «a las intervenciones de los grupos sobre las autoridades, la totalidad del combate social y razonar en torno a las fuerzas de presión independientemente del contexto en el que actúan» (pág. 385). De ahí que «una Ciencia política que se limitase a analizar las fases activas del combate social no ofrecería más que una visión desnaturalizada y desgraciadamente parcial de su objeto» (página 396).

(69) P. MURILLO FERROL: *Estudios de Sociología política*, cit., pág. 354; vid. J. MEYNAUD: *Nouvelles études*, cit., pág. 396.

(70) J. MEYNAUD: *Les groupes de pression en France*, cit., pág. 20.

munes 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 otorgadas al grupo (71).

Pues bien, lo que cualifica y diferencia al *lobby* anglosajón como al «grupo de presión» francés de los llamados por MacIver «agregados no organizados» (72) y de los «movimientos sociales», según G. Sartori (73), o «grupos potenciales», de D. B. Truman (74), 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» (75).

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» (76), 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 *este su rol que les individualiza*, entonces los tendremos que diferenciar de los *partidos políticos* y de los llamados *grupos de presión públicos*. Veamos.

(71) *Sobre el concepto de grupo*, en el marco de la materia analizada en este trabajo, vid. J. MEYNAUD: *Nouvelles études*, cit., págs. 3-12 y 6 y sigs.; id., *Les groupes de pression en France*, cit., pág. 20.

(72) R. M. MACIVER, en *Encyclopedia of the Social Science* (Nueva York, 1937), volumen 11-12, pág. 347, cit. por G. SARTORI: *Gruppi di pressione*, cit., pág. 26.

(73) G. SARTORI: *Gruppi di pressione*, cit., pág. 26, nota 35. Dice: «Los movimientos sociales están también constituidos, si queremos, por una red de grupos: pero de grupos voluntarios soldados por una pura y simple identificación psicológica. Lo que equivale a decir que la estructura del grupo se convierte en el contexto de un movimiento social, en un elemento secundario que se pierde en el fondo.»

(74) Vid. D. B. TRUMAN: *The process of Government*, cit., págs. 34-35.

(75) J. MEYNAUD: *Les groupes de pression*, cit., pág. 9.

(76) Vid. G. SARTORI: *Gruppi di pressione*, cit., pág. 26.

pues, cuáles son los límites o fronteras de la categoría «grupos de presión» o *lobbies*.

a) *El lobby o grupos de presión y los partidos*.—Es indudable que los partidos pueden adoptar actitudes y métodos propios de un «grupo de presión», pero no lo es que sean subsumibles en la categoría de «grupos de presión». Quizás si considerásemos —como lo hace J. B. de Celis (77)— 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 en el seno de un régimen político cualquiera.

H. D. Lasswell y A. Kaplan, tras aceptar la definición que K. Friedrich ofrece del partido: «un grupo de personas establemente organizadas con el fin de adueñarse del poder y conservarlo en beneficio de sus dirigentes, así como para darles a sus miembros, gracias a este hecho, beneficios y ventajas materiales y espirituales» (78), afirman que a esta definición se debe añadir: «un agregado dentro del cual el grupo en cuestión está ya incluido», es decir, que el partido forma parte del grupo sobre el que pretende ejercer el poder de control (79). Los partidos, a diferencia de los «grupos de presión», están insertos «en los mecanismos formalmente reconocidos del proceso político» (80). Lasswell y Kaplan insisten en esta diferencia que separa a los partidos y «grupos de presión». «Un partido, dicen, es un grupo interno de poder (*internal power group*) cuyo *status* ha sido formalizado —funciona como una parte del régimen—. Puede haber otros grupos internos de poder (*internal power groups*) cuyas prácticas no estén sancionadas por las fórmulas políticas», verbigracia, las llamadas fuerzas privadas (*private armies*): guerrillas, movimientos revolucionarios, de resistencia, etc., que usan de la violencia para influir en las decisiones políticas. «Otros grupos informales pueden influir en las decisiones por otros medios diversos de la violencia, por ejemplo, por la persuasión o inducción»: los llamados «grupos de presión». Los partidos políticos no son «ni grupos de presión ni fuerzas privadas, aunque además de desplegar la actividad que como tales les corresponde, pueden actuar de modo semejante al de los otros grupos» (81).

(77) Vid. J. B. DE CELIS: *Los grupos de presión*, cit., págs. 64-65.

(78) C. FRIEDRICH: *Constitutional Government and Democracy* (Nueva York, 1950), capítulo XIX, núm. 194: «Definición del partido».

(79) H. D. LASWELL y A. KAPLAN: *Power and Society*, cit., págs. 169-170.

(80) G. SARTORI: *Gruppi di pressione*, cit., pág. 27.

(81) H. D. LASWELL y A. KAPLAN: *Power and Society*, cit., pág. 170.

Es evidente la diferencia existente entre «los detentadores del poder oficiales, legítimos, visibles exteriormente, y aquellos que de manera oficial, indirecta, y frecuentemente extraconstitucional, influyen y conforman el proceso del poder...» Quizás se dude en cualificar a los *partidos políticos* como uno de los titulares del poder, debido a que la mayor parte de las constituciones guardan silencio sobre su existencia y fines. No obstante, opinamos con 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 organizaciones estatales contemporáneas, bien sean constitucionales o autocráticas. En las primeras, los partidos llevan a cabo la designación de los detentadores del poder constitucional en el Parlamento y en el Gobierno, en las segundas, organizados como 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 —perdónesenos la insistencia—, no calificables de «legítimos detentadores del poder» (82), es decir, de poderes de derecho o titulares de poder político.

Consideramos que, con ser importante la diferencia existente entre los *status* de los partidos y «grupos de presión» en el seno de un régimen político, no refleja suficientemente la naturaleza diversa de cada una de estas «fuerzas políticas o parapolíticas» (83). 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. Apuntamos a la razón diferenciadora aducida al respecto por Finer. Según él, 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» (84). En síntesis, los partidos políticos, como afirma Duverger, intentan «conquistar y ejercer el Poder», los «grupos de presión» no: «actúan sobre el Poder pero permanecen fuera...» (85). Los partidos se proponen gobernar; los «grupos de presión»

(82) K. LOWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, cit., págs. 36-37. Sobre la *tradición in terminis* encerrada en la expresión «legítimos detentadores de poder», vid. nota 22.

(83) Vid. nota 24.

(84) S. E. FINER: *Interest Groups*, cit., en vol. col. *Interest Groups in Four Continents*, cit., págs. 117 y 237; *id.*, *Anonymous Empire*, cit., cap. I.

(85) M. DUVERGER: *Sociologie politique*, cit., págs. 440 y sigs.; *id.*, *Institutions politiques*, cit., págs. 714.

no; éstos intentan ejercer influencia sobre los poderes públicos, pero no sustituirlos (86). 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, como dice Finer, «el gobierno directo del país» (87) 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 (88). 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 lo 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» (89); es decir, y en términos generales podemos afirmar con S. Newmann, que «los "grupos de presión" 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» (90).

(86) Vid. G. SARTORI: *Gruppi di pressione*, cit., págs. 27; J. MEYNAUD: *Les groupes de pression en France*, cit., págs. 21-22; M. RAMÍREZ JIMÉNEZ: *Los grupos de presión*, cit., pág. 8; M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado* (Madrid, 1961), págs. 196-197; L. SÁNCHEZ AGESTA: *Derecho político* (Granada, 1959), pág. 209.

(87) S. E. FINER: *Anonymous Empire*, cit., pág. 2.

(88) Sobre el concepto de *status* y rol y sus relaciones, vid., entre otros, T. PARSONS: *The social System* (Londres, 1952), págs. 26-27, 39-41, 97-99, 258 y siguientes; íd., *Elements pour une sociologie de l'action* (introducción y traducción de F. BOURICAUD) (París, 1955), pág. 258. Sobre una breve y clara exposición del pensamiento parsoniano de la acción social —en donde a su vez G. GERMANI expone su propio pensamiento al respecto— vid. G. GERMANI: *Política y Sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas* (Buenos Aires, 1962), págs. 28 y 49-54. Vid. también J. VIET: *La notion de role en politique*, en *Revue Française de Science Politique* (París, 1960), págs. 310-312; E. THIerno GALVÁN: *Introducción a la sociología* (Madrid, 1960), pág. 30; F. MURILLO FERROL: *Estudios de sociología política*, cit., págs. 46 y sigs.

(89) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, cit., pág. 429.

(90) S. NEUMANN, en *Interest Groups in Four continents*, cit., págs. 235 y 237. En su *En torno a un estudio comparativo de los partidos políticos*, incluido en la obra colectiva dirigida por S. NEUMANN: *Partidos políticos modernos* (trad. de JAIME DE OJEDA, Madrid, 1964), pág. 621, dice: «Cuando se reconoce al grupo social como punto de partida de la política, el equilibrio entre la representación de los grupos homogéneos de presión (que intentan influir sobre la política) y las actividades decisorias de los

Es evidente la interrelación que existe entre conquistar y ejercer el Poder, por parte de los partidos, y su dependencia del electorado, su rol integrador. Los partidos despliegan dicho rol debido a que su conducta viene condicionada por su misma existencia: un partido es para ganar las elecciones y, con ello, conquistar y ejercer el Poder; y «para ganar las elecciones —nos dice V. O. Key— han de procurarse toda clase de gentes, con intereses varios y amplios... Desean ganar puntos y al hacer la campaña debe tener en cuenta las peticiones de los diferentes intereses» (91).

Finer pone de relieve a lo largo de su obra «*Anonymous Empire*», cit., la doble dimensión diferenciadora de los partidos en relación con los «grupos de presión»; por una parte, afirma que los partidos «pretenden asumir el gobierno directo del país» y que el «...partido y no el lobby (ni los grupos que lo formen) es el elemento políticamente motor del sistema político británico». Por otra parte, hace hincapié en el carácter fuertemente cohesivo e integrador del partido político. Dice: «...la gama de intereses comerciales en el seno del partido conservador es mucho más diversa que la de los intereses sindicales en el partido laborista...» «Ahora bien, 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, la política (*policies*) de "sus partidos..."». «Los dos grandes partidos políticos deben esforzarse en 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...» Los dos partidos tienden a ganar las elecciones y, por ende, atraerse los votos flotantes (92). El sector del electorado flotante ejerce una influencia decisiva en orden a que «los programas de los partidos se parezcan entre sí como dos gotas de agua, que cada partido aprenda de su contrario y que tome de él rasgos prestados, y que la formación de los partidos no sea ningún sustitutivo de la formación y estructuración de grupos» (93). Pero, además —y ello es importantísimo en un régimen de *two party system*, como lo es, verbigracia, el británico—, el partido mayoritario y su Gabinete suelen depender, casi fatalmente, de este sector de votantes indecisos para continuar asumiendo el gobierno directo del país. Límitémonos a considerar, brevemente, este caso.

heterogéneos partidos políticos (que intentan llegar al Poder y conciliar las diversas fuerzas que pugnan entre sí en el Estado) se convierte en uno de los principales temas de la política nacional.» El subrayado es nuestro.

(91) V. O. KEY (Jr.): *Política, Partidos*, cit., pág. 39.

(92) S. H. FINER: *Anonymous Empire*, cit., págs. 2 y 44-52.

(93) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, cit., pág. 429.

Si el partido y su gobierno en el momento de la campaña electoral saben a qué atenerse en relación con su clientela fija, con aquellos que tienen un comportamiento electoral pautado, no les sucede lo mismo por lo que se refiere a los electores indecisos, a la masa de electores flotantes, que son los que, a última hora, hacen inclinar la balanza a un lado u otro. La masa relativamente reducida de electores flotantes es la que finalmente decide si el Gabinete será o no reemplazado por el *Shadow Cabinet*. Pues bien; frente a ese sector flotante del electorado —de quien depende la vida o muerte del Gabinete— ¿qué política ha de adoptar el Gabinete para ganárselo a su causa en las próximas elecciones? El Gabinete deberá estar atento al pulso de este sector del electorado...

Los electores indecisos serán como una espada de Damocles pendiente sobre la existencia futura del partido mayoritario y de su Gabinete. Queda patente que la preponderancia y fortaleza del partido mayoritario y de su Gabinete es tan sólo *pro tempore* y además que, salvo el hipotético caso de un Gabinete suicida, esta preponderancia y fortaleza será muy relativa, ya que no sólo no dependerá de la clientela electoral fija, que el correspondiente partido suele tener, sino que dependerá de ese sector indeciso del electorado. Desde este punto de vista se puede considerar positivamente el voto flotante, pues inercia a él el Gabinete procura guiar sus pasos con la máxima prudencia, evitándose así todo tipo de dictadura de Gabinete (94).

Pero hemos de ser prudentes no exagerando la función moderadora del voto flotante y su impacto en el carácter integrador de intereses que tienen los partidos políticos y, concretamente, los británicos, pues, como dice Finer, «no es lícito afirmar que los partidos británicos sean, simplemente, desnudas coaliciones de grupos de interés, aunque hay algo de verdad en ello», ya que «los programas de los partidos encierran peticiones de muchos de los diferentes *lobbies*», y, además, también, «tratan de ganarse a los grupos todavía neutrales...» (95); pero son algo más..., como indicaremos seguidamente: estamos desembocando en esta cuestión: ¿cuál es el *status* y *rol* de los grupos

(94) El voto flotante tiene diferente peso, en el funcionamiento de un régimen político, según sea el sistema electoral vigente y, por ende, el tipo de estructura de partidos. Sobre este particular, vid., especialmente, M. DUVERGER: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique* (París, 1950), particularmente, la parte II que versa sobre los sistemas electorales y la representación. Sobre la importancia de los votos flotantes en el régimen político británico, vid. A. MATHIOT: *Le régime politique britannique* (París, 1955), págs. 67-70 y 198-201; M. JIMÉNEZ DE PARGA: *Los regímenes políticos contemporáneos* (Madrid, 1962), págs. 346-348; M. DUVERGER: *Institutions politiques*, cit., págs. 299. Vid., especialmente, I. JENNINGS: *Party politics*, I, *Appeal to the People* (Cambridge, 1960), págs. 201-206 y 303-305.

(95) S. B. FINER: *Anonymous Empire*, cit., págs. 44-52.

de presión en el contexto del sistema de partidos? Opinamos que frente a cualquier intento neopluralista de reducir los partidos a simples agregaciones o coaliciones de intereses de grupos de presión hemos de afirmar que, si bien es cierto que los grupos de presión condicionan los programas políticos de todos los partidos, y especialmente de los más importantes, también lo es «que los partidos son corporaciones permanentes depositarias de largas experiencias, con historia, tradiciones y organización autónomas»; es decir, los programas de los partidos tienen una parte no reducible, como escribe S. H. Beer (96) y Finer, a simples coaliciones de intereses de los grupos de presión. «En resumen -- dice Finer --, aun cuando la ideología del partido no deba nada a los diversos grupos de *lobbies*, sí les debe mucho el programa político en lo que tiene de concreto y detallado» (97).

No debemos, pues, exagerar ni la influencia del voto flotante ni la de los grupos de presión sobre la naturaleza de los partidos políticos, que aun siendo mucha, no lo es hasta el punto que permita hablar de una dictadura de uno y otros sobre los partidos; pero limitémonos a las relaciones que los grupos de presión guardan con los partidos. A este respecto digamos que se podrían enumerar, como factores fundamentales de la vida política que impiden la dictadura de los grupos de presión, los siguientes: las instituciones, los procedimientos y las creencias o ideologías vigentes. *Los partidos son uno de los frenos institucionales de los grupos de presión*, pues debido a la diversidad de su clientela vienen obligados a no tomar en cuenta «gran parte de las peticiones de los *lobbies*» y a modificar «otras a fin de armonizarlas con las de otros grupos, patrocinadas en su programa, así como para ponerlas de acuerdo con las línea doctrinal del partido...» «Para los partidos el objetivo es ganar las elecciones sin tener en cuenta más intereses de grupo que aquellos electoralmente viables...» (98).

Para nosotros —siguiendo a Finer— las *instituciones*, junto con los procedimientos y creencias dominantes en una sociedad, son frenos *formales* que se oponen a que los grupos de presión se transformen en omnipotentes. Una vez más queda evidenciado que, con esta afirmación, nuestro enfoque de la política es más bien tradicional o al menos *no neopluralista*, porque «para la

(96) S. H. BEER ha puesto de relieve que sería un error reducir los programas de los partidos a meras coaliciones de pretensiones y de reivindicaciones de los grupos de presión, de los *lobbies*, en *Pressure Groups*, cit., en *American Political Science Review*, cit., pág. 23.

(97) Vid. S. E. FINER: *Anonymous Empire*, cit., págs. 50-51.

(98) S. E. FINER: *Anonymous Empire*, cit., págs. 44-52: 94 y sigs.

visual neopluralista los contrapesos serán no formales, y resultarán, especialmente, de las rivalidades entre grupos...» (99).

Pero, cuando más se pone en evidencia el rol integrador del partido —y, a su vez, su naturaleza de freno institucional de los grupos de presión— 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*, que es otro murallón o freno creencial a la omnipotencia de los grupos, pues éstos quedan obligados 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 de cualquier sociedad, y todavía más en las sociedades fuertemente integradas como puede ser, verbigracia, la británica (100).

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 —partido "de intereses económicos" a diferencia del partido "ideológico"» (101).

b) *Los grupos de presión y los "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 sustrato teórico de la posición de quienes pretenden equiparar o análogar 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

(99) G. SARTORI: *Gruppi di pressione*, cit., págs. 39-40.

(100) S. E. FINER: *Anonymous Empire*, cit., págs. 94-106.

(101) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, cit., pág. 433.

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 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» (102).

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 a causas específicas. 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.º 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 (103).

2.º Posibilita una comprensión real del Estado. 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 una grave crisis del Estado; sólo los grupos privados podrían ser considerados como verdaderos

(102) J. MEYNAUD: *Nouvelles études*, cit., págs. 394-395. H. LATHAM denomina las instituciones estatales *grupos oficiales* de interés, dándole al adjetivo *oficial* un sentido específico, a saber, de que estos grupos ejercen poderes especiales frente a los demás grupos *privados*, que también intervienen en el proceso político, vid. del autor, *The group basis of politics: notes for a theory*, en *American Political Sciences Review*, número 66 (junio 1952), págs. 376-397; cfr. J. MEYNAUD: *Nouvelles études*, cit., páginas 148. G. ALMOND considera las instituciones públicas como *institutional interest groups*, vid. J. MEYNAUD, op. cit., supra, pág. 142.

(103) Vid. J. MEYNAUD: *Les groupes de pression*, cit., pág. 36.

grupos de presión». Para la teoría neopluralista «el principio jurídico de la unidad del Estado no se verifica en la práctica» (104), pues todos los fenómenos políticos son resultantes de la interpenetración de las actividades entre gobernantes y gobernados. No existe distinción esencial entre los diversos factores=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 (105).

Consideramos que, aunque algunas o todas las instituciones políticas gubernamentales adopten o puedan adoptar actitudes y tomar decisiones «fuera del ámbito de su competencia» intentando influir sobre otras instituciones oficiales procediendo así «como un auténtico grupo de presión» (106), no se les 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 (107). Desde un punto de vista sociológico ¿el hecho de que los gobernantes puedan recurrir en *última ratio* al uso de la fuerza para hacer cumplir sus decisiones, no implica «una diferencia importante entre las instituciones gubernamentales y los grupos particulares que impide tratarlos como organismos de la misma naturaleza»? (108).

Los factores participantes del proceso político son, fundamentalmente, los grupos de presión y las instituciones políticas tanto de los gobernantes como de los gobernados. Los grupos de presión no «son factores extrínsecos al proceso político que tratan de influir en él desde fuera» (109), 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» (110). 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 hacen uso —si pueden— de los miembros que integran las instituciones habilitadas por la Constitución para tomar

(104) M. DUVERGER: *Sociologie politique*, cit., págs. 444-445.

(105) Vid. G. SARTORI: *Gruppi di pressione*, cit., págs. 15-16 y notas 11-14.

(106) M. JIMÉNEZ DE PARGA, Prólogo, en J. B. DE CELIS: *Los grupos de presión*, cit., página 20.

(107) Vid. D. EASTON: *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science* (Nueva York, 1953), pág. 132.

(108) J. MEYNAUD: *Les groupes de pression*, cit., pág. 36; íd., *Les groupes de pression en France*, cit., págs. 12-13.

(109) F. MURILLO FERROL: *Estudios de Sociología política*, cit., pág. 343.

(110) J. MEYNAUD: *Les groupes de pression*, cit., pág. 37.

decisiones a fin de que el contenido de las mismas les sea favorable, sin que por ello estas últimas 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 Duverger llega a afirmar 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 debilitarse. 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 definen una gama de categorías muy numerosas» (111). 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 eso se debe afirmar que el Estado pierde su categoría de organismo político y que se transforme 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)» (112).

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, con J. Meynaud, el caso de los llamados por él «organismos intermedios», verbigracia, las *empresas públicas*, cuya asimilación a los grupos de presión «parece razonable» (113).

(111) D. DUVERGER: *Sociologie politique*, cit., pág. 444. Id., *Institutions politiques*, cit., págs. 717-718.

(112) G. SARTORI: *Gruppi di pressione*, cit., págs. 25, nota 32.

(113) J. MEYNAUD: *Les groupes de pression*, cit., pág. 39. Dice el autor, en sus *Nouvelles études*, cit., págs. 143, que «la concepción habitual... descarta, totalmente, de este ámbito (del de los grupos de interés y presión) los diversos elementos del aparato gubernamental. Establece, en suma, una diferencia esencial entre la actividad y los grupos privados, y la acción de las instituciones públicas... No se debería asimilar según este punto de vista, los servicios estatales dotados del carácter de oficiales y del monopolio de la coacción física a simples asociaciones que tienden a hacer prevalecer intereses determinados a través de los medios usuales de la negociación y de la presión». Es decir, la nota de oficialidad, o lo que es lo mismo, la posibilidad de tomar decisiones *imperativas* o *autoritarias*, en el sentido de D. EASTON, por parte de las instituciones públicas sería lo que las diferenciaría esencialmente de los grupos privados. Esta es la opinión de J. MEYNAUD, cfr. *Les groupes de pression*, cit., pág. 36, y *Les groupes de pression en France*, cit., págs. 12-13. Dice MEYNAUD, en *Les Nouvelles études*, etc., págs. 143-147, que «parece lógica la distinción apuntada anterior-

A nuestro criterio, resulta clara la exclusión de los llamados «grupos de presión públicos» de la categoría de grupos de presión. En la constelación de los diversos grupos en que se concretan los grupos de presión, de interés y de promoción no debe aparecer, en ningún momento, el *lobby* público o grupos de presión públicos, aunque citemos a los «grupos cívicos», pues se trata de «diversas organizaciones que defienden a ciertos cuerpos constitucionales...», es decir, de asociaciones privadas que pueden llegar a encuadrar «el 100 por 100 de los interesados», como sucede en la Gran Bretaña. «Sus funciones son defender los intereses y las responsabilidades públicas de la categoría de autoridades públicas que representan». Y también el mismo caso es el de la N. A. L. G. O. (National and Local Government Officers' Association), dentro del grupo de las profesiones, pues «su objetivo es proteger a las categorías de empleados y funcionarios de la Administración local...», tratándose, en consecuencia, de asociaciones de carácter privados (114).

Para mayor abundamiento en pro de la opinión que sustentamos de que debemos excluir de nuestra categoría los llamados «grupos de presión públicos», digamos que los grupos de presión no actúan sobre una *tabula rasa*. «Operan 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 grupo (115). Tengamos siempre presente que en ningún momento podemos considerar a todas estas instituciones ejerciendo un papel enteramente pasivo, «limitándose a ratificar los acuerdos concluidos entre los grupos, tra-

mente, y está en armonía con la noción que del Estado han ofrecido y enseñado generaciones de juristas. Bien que la hayamos adoptado al comienzo de nuestras investigaciones, en gran parte por su comodidad, nos procura una insatisfacción creciente», y cita MEYNAUD algunos casos dudosos en los que, según él, «se ha franqueado la frontera o parece indefendible, entre lo público y lo privado, verbigracia, el caso de los funcionarios y demás agentes públicos, el de las empresas públicas, el de los numerosos órganos creados por los poderes públicos para asegurar la representación de los intereses sobre una base oficial (Cámaras de Comercio, Colegios profesionales), el de las intervenciones de las colectividades locales en relación con las decisiones del poder central...; y MEYNAUD concluye afirmando «la fragilidad de la frontera entre lo "público" y lo "privado" así como los errores de interpretación que pudieran resultar de una visión fragmentaria.» Todos estos «organismos intermedios» semiprivados o semipúblicos, gozan de un denominador común «autonomía relativa de los autores de la presión en relación con los poderes sobre los que recae» (*op. cit.*, pág. 147).

(114) S. E. FINER: *Anonymous Empire*, cit., págs. 12-16.

(115) S. E. FINER: *Anonymous Empire*, cit., págs. 94-95.

duciendo en normas autoritarias la presión del más fuerte», o interviniendo «a título de participantes activos, pero sólo para salvaguardar sus intereses de grupos o los de aquéllos de quienes son emanación o portavoces» (116), tal y como propugna el neopluralismo.

JUAN FERRANDO BADÍA

R É S U M É

L'auteur de cet article essaye de typifier la catégorie analytique "groupes de pression" en en fixant tout d'abord le contenu interne puis en s'efforçant de la différencier des autres forces sociales organisées.

Pour notre auteur la catégorie "groupes de pression" n'est qu'une espèce de la catégorie plus générale de groupes, une espèce de la catégorie sociologique de groupes donc. Aussi l'auteur, tout en reconnaissant l'universalité du phénomène de pression, est-il porté à localiser les groupes de pression et dans l'espace et dans le temps. Il s'agirait, nous dit-il, d'une modalité du phénomène de la pression. Point de groupes de pression, par conséquent, sans l'existence préalable de "groupes". L'auteur analyse ensuite les sens du mot pression dans les divers auteurs, chez Finer et Sartori, notamment. A l'encontre de ces auteurs —qui donnent un sens strict et réduit à la notion de pression— l'auteur adopte cette notion de pression dans son sens le plus large, comme le font généralement les auteurs qui se sont attaqués à cette question. De là son emploi des expressions: groupes de pression et "lobby" comme synonymes.

Après avoir analysé le contenu de l'expression "groupes de pression", l'auteur en vient à étudier les différences qu'il y aurait entre cette catégorie, les partis et les groupes de pression politique. Il passe en revue d'une façon très détaillée les différences séparant les groupes de pression et les partis politiques en raison de leur rôle et de leur statut puis, en ce qui a trait aux groupes de pression politique il fait état de son désaccord avec le néopluralisme, sous-jacent idéologique de ces auteurs qui tout en admettant la catégorie de groupes de pression politique les considèrent analogues aux groupes de pression privés.

S U M M A R Y

The author of the present article tries to typify the analytical category called "pressure groups" and explains first of all their internal organization and secondly points out the differences from other organized social forces.

(116) J. MEYNAUD: *Nouvelles études*, cit., págs. 394-395.

The author believes that the category "pressure groups" is a type of the most general category of groups, i. e. a kind of the social group category. He goes on to recognize the universality of the pressure phenomenon, but emphasizes the fact that the pressure groups are a phenomenon located in time and space. He tells us that it involves a types of the pressure phenomenon. There are no pressure groups without the previous existence of "groups". He also analyzes the meaning of the word pressure as used by different writers such as Fimer and Sartori. They give the word a strict and narrow meaning and the author disagrees with this and treats the words in its most ample form such as is generally used between writers who have seriously studied the matter. He then uses pressure and lobby groups as equivalents.

After having analyzed the contents of the expression "pressure groups", he goes on to analyze the existing differences between this category, the parties and the so-called public pressure groups. He goes into detail over the differences for their "status" and "roll" among the pressure groups and political parties; and so far as the so called public pressure are concerned, the author takes the opportunity of showing his disagreement with neopluralism, which is the underlying ideological substratum of all those writers who accept the category of public pressure groups and confuse it with private pressure groups.

Citar: Apellidos, N. (2014) "Título", en: García Sansano J.; González García, E.; Lago Morales, I. y Rubio Sánchez, R. (Coords.) *Tiempos oscuros, décadas sin nombres*. Toledo: ACMS, pp.

GRUPOS DE PRESIÓN POLÍTICA.

Eduardo Vega.

Universidad Rey Juan Carlos

Eserp Business School

Resumen

Cuando los partidos políticos tratan de conquistar el poder y ejercerlo, dependen de la decisión de los electores que acuden a las urnas para elegir democráticamente su gobierno. Los votantes no deciden su voto únicamente por las promesas electorales de los diferentes partidos y en respuesta a las actividades desarrolladas por el gobierno anterior. En cambio, los grupos de presión no ejercen las mismas funciones que los partidos políticos, cuyos objetivos principales son alcanzar el gobierno y mantenerlo, pero sí ejercen una importante influencia sobre el poder, los votantes y las decisiones políticas importantes. Es aquí donde juegan un papel fundamental estos grupos de interés. Aquí incluyo tanto al magnate de Eurovegas que exigía cambiar la legislación en su favor, como los sindicatos que mantienen industrias caducas y deficitarias como el carbón, las S.A.D. que cuentan con exención fiscal e inversión pública, la SGAE y las compañías eléctricas que cuentan con managers de presión (Aznar y González)...

Los grupos de presión ejercen una de sus mayores influencias sobre el poder, los votantes y las decisiones políticas importantes, debido a su gran poder de manipulación sobre la opinión pública del electorado y por consiguiente sobre los gobernantes

Palabras Clave

Grupos, Presión, Política, Sindicatos, CEOE, Iglesia

Introducción

Cuando los partidos políticos tratan de conquistar el poder y ejercerlo, dependen de la decisión de los electores que acuden a las urnas para elegir democráticamente su gobierno. Los votantes no deciden su voto únicamente por las promesas electorales de los diferentes partidos y en respuesta a las actividades desarrolladas por el gobierno anterior. En cambio, los grupos de presión no ejercen las mismas funciones que los partidos políticos, cuyos objetivos

principales son alcanzar el gobierno municipal, regional o nacional y mantenerlo, pero sí ejercen una importante influencia sobre el poder, los votantes y las decisiones políticas importantes. Es aquí donde juegan un papel fundamental estos grupos de interés, tal y como se definirá a continuación.

La Iglesia Católica fue un claro ejemplo de grupo de presión durante la Edad Media, controlando los gobiernos monárquicos europeos para incitarlos a desarrollar las Cruzadas contra infieles y herejes, lo que fue lícito también por parte de la ética civil medieval. Pero la Iglesia no finalizó su influencia al terminar la Edad Media, sino que continuó ejerciendo una gran presión para que los gobiernos europeos de la Edad Moderna mantuvieran una gran variedad de tabús, prohibiciones y obligaciones religiosas sobre la población. Al comenzar la Edad Contemporánea la Iglesia fue perdiendo fuerza sobre la legislación y las decisiones de gobierno, pero la mantuvo en gran variedad de ámbitos como la educación, la confesionalidad religiosa de los estados europeos, adoctrinamientos del poder civil y otros factores. Durante la primera mitad del siglo XX la Iglesia Católica continuó siendo una gran embajada a nivel internacional, por lo que los dictadores europeos tuvieron un gran interés por generar y mantener una buena relación con el Arzobispado y el Papado. Grandes ejemplos de ello fueron el Pacto de Letrán -1927- que firmó el estado fascista italiano con el Papado para darle la independencia a la Ciudad del Vaticano o los tabús y las prohibiciones del régimen franquista: sexo, divorcio, anticonceptivos, etc.

Es en la segunda mitad del s. XX cuando comienza a coger fuerza de presión un grupo que ya existía antes con menos fuerza y posibilidades dentro de las legislaciones española y europea: los sindicatos. Un claro ejemplo de esto lo estamos viviendo hoy en día con la famosa “Marcha Negra” de la minería hacia Madrid. Por qué se ha seguido manteniendo la producción del carbón hasta la actualidad siendo únicamente el 3% de la energía utilizada en España, de un coste mayor y de menor poder calórico/energético que el carbón polaco, así como siendo un gran contaminante que contradice los acuerdos del Protocolo de Kioto y que está siendo sustituido su uso en la industria térmica por el gas, del mismo modo que se reemplazan las centrales térmicas por las nucleares y las energías renovables paulatinamente. También es fácil preguntarse por qué los fondos mineros de la UE que se firmaron con el objetivo de adaptar las cuencas carboníferas europeas hacia una economía sostenible del

predominante sector servicios, abandonando el caduco sector industrial europeo, siguen manteniendo la producción del carbón.

La respuesta a este conflicto es sencilla a nivel español, pero principalmente en Asturias. Nuestra región está conformada por un grupo poblacional y electoral que tiene una preferencia mayoritaria por una ideología y una política de izquierdas. Esto conlleva a que los asturianos apoyen la permanencia de la industria y no la lenta recolocación de sus trabajadores en un sector servicios dominante, a pesar de que el mantenimiento de la industria nos convierta en la Comunidad Autónoma con la menor renta per cápita de España -Instituto Nacional de Estadística- y en una de las que genera la mayor emigración de trabajadores y del segmento regional post-universitario. Una situación como la definida en este párrafo demuestra que los sindicatos son un gran grupo de presión en Asturias, al igual que lo es la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y demás organizaciones de autónomos en Madrid debido al gran número de empresas nacionales y transnacionales que se concentran y tienen su sede principal en la capital española.

Quién puede olvidar a la polémica SGAE, correctamente definible como la única entidad privada española que tiene derecho a cobrar un impuesto sobre la población civil. El famoso y polémico canon digital fue aprobado por el ejecutivo de Zapatero con el apoyo de diferentes partidos en el Parlamento en junio de 2006, aunque Bruselas lo declarase ilegal. A pesar de que Mariano Rajoy afirmase en diciembre de 2007 que “el canon es el pasado... y que no tiene ningún futuro” y que reiterase en enero de 2008 que “si los españoles me dan su confianza... eliminaré el canon digital”, no se ha visto ninguna modificación de la controvertida “ley Sinde”. Así es fácil de comprobar que la SGAE es un grupo de presión muy influyente en la política nacional, debido a que sus componentes son muy populares ante una población española entre los que arrastra numerosos fans y seguidores; lo que dificulta a los partidos políticos el hecho de revelarse en su contra, porque sería respondido por los artistas con numerosas manifestaciones contra estos partidos hacia los electores.

Todo lo descrito hasta ahora nos ayuda a concluir que los partidos políticos son como las empresas, por su sinonimia en la aplicación de Beneficios = Ingresos – Gastos, traduciendo los ingresos por votos, los gastos por la propaganda electoral y los beneficios por

ganar unas elecciones. Es aquí donde los grupos de presión ejercen una de sus mayores influencias sobre el poder, los votantes y las decisiones políticas importantes, debido a su gran poder de manipulación sobre la opinión pública del electorado y por consiguiente sobre los gobernantes.⁶⁵

No hace falta un gobierno perfecto; se necesita uno que sea práctico (Aristóteles, 384-322).

La presión de las agencias de calificación

Cualquier partido político desea conquistar el poder, ejercerlo y mantenerlo, por lo que depende de la decisión de los electores que acuden a las urnas. Los votantes no deciden su voto únicamente por las promesas electorales de los diferentes partidos y en respuesta a las actividades desarrolladas por el gobierno anterior. En cambio, los grupos de presión ejercen diferentes funciones que los partidos políticos pero sí ejercen una importante influencia sobre el poder, los votantes y las decisiones políticas importantes. Es aquí donde juegan un papel fundamental estos grupos de interés político, tal y como se detallará a continuación.

A partir de la transición española han cogido fuerza de presión sobre los gobiernos autonómicos y el nacional dos grupos de interés que no tenían prácticamente valor legal alguno debido a un régimen dictatorial de autarquía económica: los sindicatos en las regiones industriales (Asturias, País Vasco, etc.) y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y demás organizaciones de autónomos en Madrid y Barcelona debido al gran número de empresas nacionales y transnacionales que se concentran y tienen su sede principal en la capital española o en la ciudad condal. Tampoco puede ser dejada al margen como nuevo grupo de presión del s. XXI la polémica SGAE, correctamente definible como la única entidad privada española que tiene derecho a cobrar un impuesto sobre la población civil, un polémico canon digital que fue declarado ilegal por Bruselas pero que sigue vigente debido a su poder de influencia sobre sus seguidores que también son votantes.

Es aquí donde los grupos de presión ejercen una de sus mayores influencias sobre el poder, los votantes y las decisiones políticas importantes, debido a su gran poder de

⁶⁵ VEGA, Eduardo. “Los grupos de presión”. *El Comercio*, p. 41, nº 11.848. 29 de julio de 2012.

manipulación sobre la opinión pública del electorado y por consiguiente sobre los gobernantes. No obstante, fuera del terreno de la política y los gobiernos hay otra serie de grupos de presión bastante fuertes sobre otros temas de gran importancia internacional, principalmente si discutimos si es veraz o no que las transnacionales marcan las reglas del juego mundial y que tienen más poder que los gobiernos parlamentarios.

Si nos centramos en el mundo de la globalización económica, existen diversos organismos o grupos de calificación sobre los que hemos oído hablar hasta la saciedad principalmente desde que nos hemos quedado inmersos en la presente e irresoluble crisis o recesión económica actual: Moody's, Standard & Poors y Fitch. Dichas agencias son empresas privadas orientadas al estudio y la evaluación de países con el objetivo de emitir un dictamen que pueda serle útil a los grandes capitales a la hora de tomar decisiones con respecto a la solvencia de sus inversiones en la deuda pública o soberana, así como a la hora de dictaminar la solvencia de otros prestatarios: administraciones públicas y empresas.

La utilidad pública de estas agencias se matiza en que sus calificaciones incrementan la eficiencia del mercado debido a que reducen los costes entre el prestamista y el que toma prestado, lo que también abre los mercados de capitales para los buscadores de préstamos que no podrían acceder a estos mercados de diversa forma. No obstante, uno de los debates más abiertos respecto a estas agencias de calificación es si están acertadas cuando determinan si los Gobiernos tienen o no capacidad suficiente como para poder afrontar la devolución de la deuda que tiene contraída. Lo que más incita a la discusión sobre la veracidad de las conclusiones determinadas por estas agencias es que su veredicto influye y genera una presión a grandísima escala sobre el desarrollo del riesgo soberano que delimita el riesgo de invertir en cualesquiera de los fondos de inversión de un determinado país, sobre la evolución de los diferentes mercados de valores –Ibex 35, Eurostoxx, Dow Jones, etc.- al alza o a la baja, así como sobre otra larga serie de factores.

Fitch, S&P y Moody's han recibido numerosas críticas de varios miembros del BCE por ser grandes grupos de presión corporativa sobre la crisis de deuda soberana. Los reproches hacia estas agencias han llegado incluso hasta el Parlamento Europeo, donde el eurodiputado socialista alemán -Schulz- ha cargado sin tapujos contra la dictadura de estas

empresas de notación de la deuda y la idea generalizada de que son más poderosas que “los gobiernos democráticos”, debido a su interés de rodear el gobierno de Europa para que los parlamentarios legislen a favor de intereses privados. De mayor calado han sido las críticas a nivel nacional por haberse convertido en uno de los principales azotes de las empresas e instituciones españolas, por haber impulsado nuestra prima de riesgo a su record histórico - 612 puntos- una cota propia de rescate como en los casos de Grecia, Irlanda y Portugal, y un largo etcétera.

En resumidas cuentas, tras haber llegado a la conclusión de la existencia de una serie de grupos de presión que influyen tanto en las promesas y acciones de gobierno de cualquier partido político en un estado democrático y el grandísimo poder de influencia de las agencias de calificación que determinan la evolución del riesgo soberano, con una gran influencia sobre los mercados de valores y las inversiones en cada país, es más que fácil concluir que los irrefrenables grupos de presión corporativa -Moody's, S&P y Fitch- ejercen una presión sin límites sobre la economía de cada país occidental, lo que repercutirá indiscutiblemente sobre las acciones políticas de cada uno de estos países, los impuestos a aplicar, las posibilidades de abrir un negocio, la renta per cápita, los porcentajes de desempleo de su población activa, así como la necesidad de trabajadores, profesionales y autónomos de partir al exilio a probar suerte en lugares con mayores oportunidades.⁶⁶

Autoritarismo electoral en la democracia española.

Por suerte para muchos ya han pasado muchos años desde que terminase el régimen franquista, ya sea mediante la muerte del Caudillo en 1975 o mediante la convocatoria de las primeras elecciones democráticas modernas en 1977. Por ello, si analizamos el autoritarismo dictatorial es necesario analizar también que es una modalidad de ejercicio de la autoridad sobre las relaciones sociales, conduciéndolas a la irracionalidad sin consensos ni fundamentos racionales cuando tiene que explicar el gobierno el porqué de algunas decisiones en la mayoría de los casos, lo que provocará una alteración del orden social y su comportamiento, primando la opresión, la censura y la ausencia de libertades generales y menos aún de

⁶⁶ VEGA, Eduardo. “La presión de las agencias de calificación”. *El Comercio*, p. 28, nº 11.938. 27 de octubre de 2012.

pensamiento e ideología, evidenciándose el poder absoluto de mando de arriba a abajo y la obediencia absoluta de abajo a arriba.⁶⁷

Si les he mencionado que desde 1977 gozamos de un sistema democrático, con la posterior aprobación de la Constitución española en 1978, que nos ofrece unas elecciones libres de cara a la población civil española, quizá se estén pensando qué tiene de autoritaria esta democracia española que nos permite elegir quién será el líder de un partido que dirija junto a su equipo de gobierno las decisiones políticas y administrativas del Estado, pero si tiene un cierto toque de autoritarismo en lo que se refiere al poder absoluto de mando desde un partido político hacia los electores y su respectiva obediencia posteriormente desde el pueblo hacia el gobierno.

El sistema electoral español está regido por un sistema de listas cerradas aplicables tanto en los comicios generales, autonómicos, municipales y del Parlamento Europeo. De esta forma, los electores podemos elegir las listas de candidatos que han sido elaboradas por las distintas formaciones políticas, lo que restringe las prioridades de los electores de votar por el candidato de su preferencia, estando así bloqueadas por el partido al que votemos. En relación con todo lo anterior es necesario que destaque que el artículo 6 de la Constitución Española dice literalmente que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”. Si nos ceñimos a la propia realidad o a la praxis desarrollada fuera de la legislación escrita en la Carta Magna podremos comprobar que ningún partido político español desarrolla un funcionamiento democrático de cara a las elecciones; ni en lo que se refiere a la selección de los candidatos que se presentarán a los comicios ni en la preferencia de los mismos por parte de los electores, debido al sistema de listas cerradas ofertado por cada partido, en obediencia a la legislación política española. En la propuesta de candidatos de un partido y en el orden de los mismos no se tienen en cuenta las propuestas de los afiliados, sino más bien de lo que se decide las bases del partido internamente.

⁶⁷ ARENDT, HANNAH *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus, 1998, p. 297.

El diputado no tiene mandato imperativo, ya que representa a la soberanía según su conciencia. Y los partidos se comportan como dueños de las instituciones que invaden, y no como representantes de éstas, tanto del poder ejecutivo, legislativo y judicial. Un ejemplo de esto sería la invasión del Ejecutivo socialista dirigido por Zapatero sobre las instituciones educativas cuando establecía durante el año 2006, según el Real Decreto 1513/2006 y el 1631/2006, que todos los estudiantes de Educación Primaria y Secundaria deberían tener como materia obligatoria la asignatura “Educación para la ciudadanía”, que quizá pudiera ser considerada más bien como “educación para ser socialista”. No obstante, el Partido Popular tampoco se quedaría exento de esto si tenemos en cuenta que tras la formación de un nuevo gobierno popular en 2011, el Ejecutivo dirigido por Rajoy también dictaría que se eliminaba “Educación para la ciudadanía” como asignatura dentro de la Enseñanza Obligatoria, la cual sería sustituida por “Religión”, o más bien para otros “educación para ser conservador”. Se evidenciaría en ambos casos algo más que una invasión de las instituciones por parte del partido que gobierna, sino más bien como un claro ejemplo de una estrategia de marketing político conocida como “propaganda didáctica”.

Dentro de la variopinta mezcla de países dentro de la Unión Europea sería bueno destacar que cada nación cuenta con un sistema electoral completamente diferente. Así sería que por ejemplo en Alemania, Noruega o Portugal se emplean unas listas cerradas como en España, Y en Austria, Bélgica, Finlandia, Italia y otros países de la UE se utilizan listas de carácter abierto con el peligro general de que sean manipulables por diversos grupos de presión (sindicatos que anuncian a sus sindicatos que candidatos deben votar y *mass media* que hablan solo bien de los candidatos que desean que sean elegidos por los electores), añadiéndole que en Italia este sistema da permeabilidad a la corrupción política y en las regiones del sur como Sicilia, Reggio di Calabria o Nápoles estos candidatos sean escogidos disimuladamente por la mafia.

Si volvemos al asunto anterior sería importante señalar que España cuenta con un sistema electoral no solo de listas cerradas, sino también bloqueadas mediante las cuales el partido determina quienes serán los candidatos de las elecciones del Congreso de los diputados, dicta el orden numérico de los mismos, ofreciendo una lista con el orden de candidatos preestablecido y sin posibilidades de alteración. Sin embargo, un extraño caso de

la legislación electoral española es que las listas electorales de los comicios del Senado si son abiertas,⁶⁸ pero con el defecto de que salgan por orden alfabético los candidatos de cada partido y de esta forma la mitad de ellos salgan por la parte de atrás de la papeleta y así muchos votantes ni se fijan en la parte de atrás como si fuera una Quiniela. Ante este problema el PP llegó a ofrecer en una ocasión candidatos con apellidos cuya letra capital fuera lo más tardía en el alfabeto cuando Ruiz-Gallardón se presentaba como candidato a senador, para que así tuviera más visibilidad. El defecto de esto para quienes consideran que las listas abiertas son en la mayoría de los casos más democráticas y correctas que las cerradas es que el Senado tiene poca aceptación pública entre la población civil, ya sea porque se ve inútil que haya una cámara de segunda lectura para reaprobar las leyes que se aprueban en el Congreso, por lo que si hubiera suficientes enmiendas contra estas volverían a debate del Congreso y si fueran aprobadas de nuevo serían irrevocables, o porque los electores aprueben por cerrarlo. Si fuera así, deberían ofrecerse también listas abiertas en los comicios del Congreso.

El gran problema de tener unas listas cerradas y bloqueadas es que los electores no se fijan en los candidatos de cada partido que ya han sido preseleccionados, prestando atención únicamente al cabeza de lista que se presenta, como si los presidentes tomaran decisiones por sí solos sin tener en cuenta las decisiones de sus ministros al igual que en la época de las tiranías totalitaristas del s. XX en las que el dictador se mostraba como una especie de superhombre que tomaba las decisiones por sí solo (Hitler, Mussolini, Stalin, etc.). Ante todo lo anterior considero buena la proposición del profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo -Miguel Presno- en lo que se refiere a que las listas al Congreso deberían seguir siendo cerradas pero desbloqueadas para dar mayor libertad al elector de quienes son sus candidatos de preferencia, dotando así de mayor autonomía a los diputados respecto de la opción política que los propone para que haya una mayor conexión entre representantes y representados.⁶⁹

En España hemos organizado un sistema político en el que lo menos importante es precisamente la conexión entre el político y sus electores. Es decir, el político no se debe específicamente a sus electores, a través del sistema de elección de listas cerradas, sino que se

⁶⁸ FERNÁNDEZ-VILLAYERDE, J (2011). “El mito de las listas abiertas”

⁶⁹ Europa Press (2013). “Miguel Presno propone listas cerradas pero desbloqueadas para dar mayor libertad al elector”.

debe fundamentalmente al pequeño sanedrín que a nivel de los partidos dice quién va en las listas, en que puesto va cada uno... y esos es a los que hay que contentar porque si no están contigo, evidentemente estás fuera (Marqués, 2010).⁷⁰

CiU, PNV y demás nacionalismos que presionan gravemente en el Congreso

Más de 15 años han pasado desde aquel Ejecutivo de Gobierno socialista que, presidido por Felipe González, no tuviera más remedio que adelantar las generales debido a que sus socios de CiU le hicieran imposible llegar a un pacto estable de gobierno tras haber roto su pacto de legislatura que imposibilitase a los socialistas aprobar los presupuestos generales del Estado. Este sería el principal motivo por el que González adelantase las generales a 1996, momento en el que entra primeriza en escena una antigua Alianza Popular rebautizada como Partido Popular.

José María Aznar saldría en la portada de todos los periódicos del 4 de marzo de 1996 por ser la primera de la VI legislaturas con el PP en el gobierno, tras 14 años de felipismo. Sí, un nuevo gobierno del PP con una imagen más españolista que la de sus predecesores pero que se había alzado en las Cortes Generales del Estado gracias a los refuerzos aportados por CiU (16), PNV (5) y CC (4), a cambio de un tratamiento favorable y más generoso a Cataluña, Euskadi y Canarias. Sí, les estoy hablando de aquella Convergencia y Unió dirigida por Jordi Pujol que apoyaba al Partido Popular en la investidura -Pacto del Majestic- convirtiendo así en Presidente del Gobierno a José M^a Aznar, quien contaba con una imagen mucho más arrogante y españolista que Mariano Rajoy a día de hoy. Seguro que este asunto les está pareciendo una aserción completamente absurda e inverosímil si se contempla la idea de que CiU fuera el partido que reforzaba la entrada en el Gobierno del PSOE de Felipe y la que entablaba grandes relaciones con Aznar para que el partido fundado por Fraga gobernase en España, cuando a día de hoy su dirigente -Artur Mas- no para de hacer manifestaciones de tipo catalanista y amenaza continuamente con que convocarán un referéndum sobre el llamado “derecho de autodeterminación” y la posible independencia de Cataluña.

Artur Mas, una figura política completamente polémica si tenemos en cuenta su sicofanta metodología política cuando acusa a España de ser la causa de la crisis de la

⁷⁰ *Primera plana*. Presentador: Víctor Castillo (2010). TeleAsturias. 17 de diciembre de 2010.

economía catalana por los casos de corrupción de Blesa y Bárcenas. Sería importante recordarle al sr. Mas que revise los casos Palau y Pretoria (2009) perpetrados por miembros de CiU, sin olvidar tampoco al primogénito de Jordi Pujol que almacenaba millones de euros en Suiza, Andorra y Panamá, tal y como se descubriría el pasado 15 de septiembre. Otro rasgo sicofanta de Artur Mas es que su objetivo político no sea la independencia de Cataluña, sino más bien sea llevarse los votantes de ERC a su bolsillo y hacer un chantaje emocional al resto de España con el objetivo que las Cortes Generales del Estado aprueben una hacienda propia para Cataluña que sea independiente de la Hacienda Pública Española.

Sin embargo, sería importante no centrar el problema únicamente en Cataluña, puesto que cualquier partido político que se encuentre en el gobierno, le interesa y le preocupa el hecho renovarse en el próximo Ejecutivo que se forme tras los próximos comicios. En este momento me estoy refiriendo al Gobierno Nacional del Partido Popular, que como bien se sabe dentro de su órgano administrativo su imagen pública se ha venido deteriorando ya sea con el caso Bárcenas, la subida del IVA, los famosos recortes, las reformas sanitarias y educativas, etc. Habiéndose dado perfectamente cuenta de que la contabilidad en B desarrollada por el ex tesorero del PP ya no se podría ocultar para que el mercado electoral español volviera a consumir en mayoría su producto político, no les quedaba más remedio que aplicar el “si no puedes negar las malas noticias, inventa otras que las distraigan” de Goebbels, ante lo que optaron por ordenar a la Guardia Civil que efectuara una serie de controles en la verja de Gibraltar, a un año de retraso de que la Royal Navy interceptara las patrulleras de la Guardia Civil en las aguas españolas que rodean al Peñón, con el objetivo de que la ciudadanía discutiera sobre Gibraltar y olvidase a Bárcenas.

Conozco perfectamente la existencia del llamado Partit Popular de Catalunya, pero a pesar de esto CiU no deja de ser una versión catalana del PP y un socio interesante para el segundo, tanto así como a la inversa.⁷¹ Por ello puedo asegurar con firmeza que el plan soberanista de Artur Mas y la famosa consulta que asegura que convocará para el próximo 9 de noviembre no es más que una estrategia de ambos partidos con grandes aspectos de alimentación para CiU con el objetivo de ganarse facciones electorales catalanistas dentro de la cartera de ERC como de otros partidos catalanes y de retroalimentación sobre el PP, dando

⁷¹ VEGA, Eduardo. “No habrá consulta alguna en Cataluña”. *La Nueva España*, p. 15, nº 25.527. 18 de diciembre de 2013.

así la imagen al mercado electoral español de ser un partido que gobierna con firmeza y frena la independencia de Cataluña. El objetivo de ambos partidos es explotar los sentimientos de las masas populares catalanas y españolas general.⁷²

“La propaganda opera siempre a partir de un sustrato preexistente, ya sea una mitología nacional o un complejo de odios y prejuicios tradicionales. Se trata de difundir argumentos que puedan arraigar en actitudes primitivas”.

Joseph Goebbels

El Mundial marca la propaganda política española.

La vox populi española ha venido marcando, desde la Transición, la interpretación de que la bandera rojigualda española hubiera sido creada por el General Franco tras la sumisión de la II República y el retorno a un absolutismo, llamado autoritarismo, bajo las garras de un militar. Ante este hecho, se amplía la falsa interpretación de la rojigualda como sinónimo de facha. En lo que se refiere a esto, me parece importante aclarar que el origen de la actual bandera española es de hace 230 años, cuando se veía más que necesario hacer una renovación de la enseña nacional, puesto que la que se utilizaba por aquellas fechas era de tono blanco y una cruz roja encima con forma de “X” (el aspa de Borgoña) que facilitaba la confusión de la Marina Española en cuanto a la identificación de buques de guerra extranjeros que portaban una enseña similar. Es de esta forma como el actual diseño de Bandera Nacional surgió con el [Real Decreto](#) de [28 de mayo](#) de [1785](#), a través del cual Carlos III resuelve la realización de un concurso convocado para adoptar un nuevo pabellón de la Marina. A pesar de todo esto, sigue siendo indiscutible la magnanimidad interpretativa popular de la rojigualda como la bandera de Franco y que solo se ve en las calles cuando juega la selección española de fútbol en competiciones internacionales de gran relevancia: Eurocopa y Mundial.

Es bien conocido por todos a fecha de hoy que el Monarca había confesado y negociado con el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy y el jefe de la oposición, Alfredo Pérez Rubalcaba el momento y la forma de abdicar, durante los 5 meses que precedieron al 1 de junio, momento en el que lo anunciaba públicamente ante todos los segmentos de la

⁷² VEGA, Eduardo. “La Propaganda política”. *La Tribuna de Ciudad Real*, p. 4, , nº 8.379, 29 de diciembre de 2013.

sociedad española. Con esto quiero decirles que no es casualidad, ni hay falta de motivos para que el rey Juan Carlos anunciara su abdicación en ese mismo momento, pero por qué.

A lo largo del último mes se han visto concentraciones pacíficas, parapetadas bajo la tricolor, como reclamo de un referéndum popular que posibilite a los ciudadanos elegir por sufragio si desean una monarquía parlamentaria o una república. Juan Carlos I ya preveía estos acontecimientos cuando se planteó la idea de abdicar, por lo que no podía escoger mejor momento para la sucesión en el trono que aquellas fechas en las que la rojigualda ondeara en las fachadas de las viviendas de cualquier ciudadano, apoyando a la Selección, y que cualquier individuo portase una camiseta de “la roja” en representación de España. Tampoco se podría dejar de lado que toda España se plantaría ante el televisor para ver los partidos de la Selección, durante el mismo momento que banderas rojigualdas ondearan al viento dentro de los estadios en los que compita la Selección. Este ha sido indiscutiblemente el mejor momento a escoger por el Rey para que todos los ciudadanos españoles, y no súbditos, veamos rojigualdas en cualquier sitio y la tricolor únicamente en pequeñas concentraciones de protesta que no marcarán ningún giro en la política nacional, ni siquiera en el PSOE con su disfraz llamado Juventudes Socialistas, quienes supuestamente piden un referéndum, que pretende disimular el apoyo de los socialistas a la sucesión borbónica firmada por Rubalcaba y demás miembros del PSOE en el Congreso.

Aunque pueda parecerles mentira, el juego de la Selección Española sobre la propaganda política española no se queda únicamente en la sucesión borbónica, ya que llega incluso a uno de sus grandes opositores: Pablo Iglesias. Sí, me estoy refiriendo al líder y fundador de Podemos. Puede parecerles bastante incoherente que se pueda cotejar la posibilidad del empleo propagandístico de la misma estrategia o punto base por parte de dos segmentos políticos ampliamente disímiles: monárquicos y 15-M o indignados. Es evidente que Podemos no se aprovecha del Mundial como un elemento propagandístico a través de la rojigualda, pero es fácil de analizar que se ha escogido ponerle el nombre de Podemos a su partido político utilizando como recurso la Selección Española de fútbol. Quizá quieran preguntarme en qué han aprovechado esta referencia propagandística, pero es sencillo. Todos recordarán que allá por el año 2008, previamente a que España ganara la Eurocopa tras derrotar a Alemania en la final, se creó una canción en homenaje a la Selección que rezaba

“Podemos, podemos, podemos sí”. Esta canción se volvía a utilizar para el Mundial de Sudáfrica 2010 y la Eurocopa de 2012, competiciones en las que la Selección volvía a ser la campeona indiscutible. La estrategia del partido político Podemos es reunir a todos los integrantes del 15-M, a los indignados y principalmente a votantes jóvenes que forman parte de nichos del mercado electoral prácticamente invisibles por dirigir su voto a partidos políticos modernos y pequeños, como muestra de descontento con el bipartidismo y la corrupción, que no logran representación política alguna: Equo, PCPE, PACMA, Anticapitalistas y Hartos.org, por ejemplo. La estrategia de Iglesias es reagrupar a todos estos electores bajo un mismo signo político -Podemos- un mes antes del Mundial de fútbol 2014, durante las Elecciones Europeas, aprovechando la canción “Podemos, sí” que he mencionado antes. Es evidenciable que esta canción no puede ser utilizada como himno oficial del partido, puesto que tiene derechos de autor, pero sí se puede aprovechar que el principal nicho de su mercado electoral es el de los jóvenes, quienes son el segmento poblacional que más utiliza Internet como herramienta de ocio y que pueden escuchar “Podemos, sí” cuantas veces deseen, gracias a youtube u otras plataformas.⁷³

Bibliografía

ARENDT, Hannah (1998). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus.

TOURAINÉ, Alain. (1997) *¿Podremos vivir juntos?* Madrid: PPC.

VEGA, Eduardo. “Los grupos de presión”. *El Comercio*, p. 41, nº 11.848. 29 de julio de 2012.

VEGA, Eduardo. “La presión de las agencias de calificación”. *El Comercio*, p. 28, nº 11.938. 27 de octubre de 2012.

VEGA, Eduardo. “No habrá consulta alguna en Cataluña”. *La Nueva España*, p. 15, nº 25.527. 18 de diciembre de 2013.

⁷³ VEGA, Eduardo. “El mundial marca la propaganda política española”. *La Nueva España*, p. 15, nº 25.710. 19 de junio de 2014.

VEGA, Eduardo. “La Propaganda política”. *La Tribuna de Ciudad Real*, nº 8.379, p. 4, 29 de diciembre de 2013.

VEGA, Eduardo. “El mundial marca la propaganda política española”. *La Nueva España*, p. 15, nº 25.710. 19 de junio de 2014.

FERNÁNDEZ-VILLAYERDE, Jesús (2011). “El mito de las listas abiertas”. Disponible en:

<http://www.elconfidencial.com/tribuna/2011/listas-abiertas-20110521-7429.html>

Europa Press (2013). “Miguel Presno propone listas cerradas pero desbloqueadas para dar mayor libertad al elector”. Disponible en:

<http://www.europapress.es/asturias/noticia-miguel-presno-propone-listas-cerradas-desbloqueadas-dar-mayor-libertad-electo-20130418113552.html>

Televisión:

Primera plana. Presentador: Víctor Castillo (2010). TeleAsturias. 17 de diciembre de 2010.



Estudios Políticos

ISSN: 0185-1616

revistaestudiospoliticos@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de

México

México

Alejandro Ramírez, Gloria Luz

Arthur Bentley, grupos de presión y élites políticas. Una visión pragmática del ejercicio del poder

Estudios Políticos, vol. 9, núm. 31, enero-abril, 2014, pp. 147-163

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439552007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Arthur Bentley, grupos de presión y élites políticas. Una visión pragmática del ejercicio del poder

Gloria Luz Alejandre Ramírez*

Resumen

En el presente artículo la autora nos propone que la importancia de la aportación teórica de Arthur Bentley se centra propiamente en el pluralismo pragmático que incorpora en su libro *The process of government*, escrito en 1904, y vigente en su reflexión. El hecho trascendental en los estudios en torno a los grupos de presión será el entramado político-económico que devela en las relaciones establecidas entre el gobierno y el cuerpo que ocupan las corporaciones como instancias decisivas y decisorias en la ejecución gubernamental.

Palabras clave: Grupos de presión, élites, pluralismo, pragmatismo, gobierno

Abstract

In the present article the author proposes that is important to consider the theoretical contribution of Arthur Bentley focused strictly on pragmatic pluralism in his book *The process of government*, written in 1904, and current in our reflection. The momentous event in studies around lobbyists will be political-economic framework that reveals in the relations between the government and the corporate body as instances take decisive and decisionmakers in government execution.

Key words: Pressure groups, elites, pluralism, pragmatism, government

1. Aproximaciones al planteamiento pluralista-pragmático de Bentley

El análisis de Bentley si bien se interconecta con elementos psicológicos, su punto de vista tendrá de manera fundamental incidencia en la vida social y de ahí la lleva a la vida política. Por ello, parte de la acción, motivación o deseo que impulsa a los individuos a ejecutar una u otra actividad, o bien, a tomar una u otra actitud, o decisión, centrando su pensamiento en el principio básico del interés. Asume que los individuos

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Plantel Casa Libertad, Iztapalapa. Academia de Ciencia Política y Administración Urbana.

se comportan de acuerdo a ello y al elemento esencial de la ganancia u utilidad inmediata que le reporte uno u otro comportamiento en un ámbito determinado (Bentley, 1967: 4).

Bentley ubica un método de clasificación de los poderes de gobierno y se centra en la diferenciación de funciones y su impacto dentro de los procesos que ello implica. No deja de lado la actuación individual y la lleva a la actuación con otros individuos. De este modo se centrará en la explicación que conlleva los procesos de presión entre grupos de interés (Bentley, 1967: 212) político y para ello toma el término de gobierno en tres niveles: en un sentido amplio, en el sentido estrecho y en un aspecto que llama punto intermedio. En su sentido amplio, el proceso de gobierno se ajusta a una serie de grupos de interés y a un grupo particular que acumula el mismo. En su sentido estrecho, el gobierno se centra en un grupo diferenciado y representativo que dirige sus actividades a cierta población. Por lo que concierne al aspecto intermedio, cae en ciertos límites de diferenciación de las actividades gubernamentales, como puede ser la actuación de los partidos políticos.

El gobierno como tal se concentra en una red de actividades, la actividad de grupo, como lo menciona Bentley, tendrá su connotación amplia como un “número de individuos con un interés común”, la interacción con diversos grupos habla de la existencia de intereses distintos en un mercado competitivo.

Como se ha referido, el pensamiento de Arthur Bentley se circunscribe en el pluralismo político:

...que propone como modelo una sociedad compuesta por muchos grupos o centros de poder, aún en conflicto entre ellos, los cuales se les ha asignado la función de limitar, controlar, contrastar, e incluso eliminar el centro de poder dominante históricamente indentificado con el Estado. Como tal, el *pluralismo* es una de las corrientes de pensamiento político que se han opuesto y continúan oponiéndose a la tendencia hacia la concentración y la unificación del poder que es propia de la formación del Estado moderno (Dávila y Orozco, 1997: 364-374).

Desde el punto de vista del pluralismo, la importancia de Arthur Bentley radica en las aportaciones que incorpora en su libro *The process of government*, donde destaca su capacidad de análisis en torno al comportamiento humano, pero principalmente en torno al comportamiento grupal. Refiere el propio Bentley: “...Tengo mis dudas acerca de esta red de crecimiento de

generosidad humana. Quiero saber por qué las masas se mezclan en sus amores y en sus odios y en sus búsquedas y necesidades, y que es lo que hace al hombre tomar sus nuevas formas de acción...” (Bentley, 1967: 8).¹

Al centrarse en los aspectos que engloban a la Ciencia Política, lo lleva a una apreciación clara, objetiva, incluso cruda de la realidad que envuelve a las relaciones de poder, aunque Bentley prefiere no nombrarlo de este modo por asociarlo con elementos de carácter místico. Bentley denominará a las relaciones e interacciones entre individuos concentrados en torno a un fin común como *agencias*, y las ubicada en torno a la separación gubernamental de los tres factores que caracterizan al gobierno, que tiene su conformación legal y división específica dentro del cuerpo normativo que integra a la Constitución, divididos en el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, con una influencia explícita por parte de grupos de interés.

Para Bentley, los procesos gubernamentales no se concentran en una actividad, son en sí mismos un grupo de actividades. Esto significa en sentido amplio, que el gobierno como tal se compone de un cuerpo y éste, por consiguiente, se integra de una serie de partes de acuerdo con las posiciones o ubicaciones que tengan las diferentes personas que participen de este cuerpo. De tal suerte que la distinción de funciones estará centrada en la acción o actuación de diversos grupos de hombres con puestos claves dentro del todo. Menciona así Bentley:

En otra esfera están los hombres que llamamos los plutocráticos, algunos de ellos están francamente comprometidos en la persecución de lo que llamamos fines profundamente egoístas; entre ellos, sin embargo, hay otros que de la manera más desapegada imaginable ayudan, argumentan a favor de los no plutocráticos y les votan también aquellos hombres cuya influencia no podrán asegurar el dinero de ningún precio. Pero llamamos a este grupo de individuos plutocráticos, y hablamos del incremento y decremento del espíritu plutocrático, como si fuera una calidad, una cualidad del alma humana. Nos condenamos como parte de la mayoría, aunque en los momentos más calmos estamos más dispuestos a admitir, aunque a regañadientes, que algunos cuantos de estos individuos de la plutocracia también son honestos, pero seguramente todos estos plutócratas son hombres igual que el resto de nosotros, que tienen los mismos motivos mezclados, las mismas variaciones de carácter, no hay una marca del alma que se les estampe, que gobierne sus acciones (Bentley, 1967: 9-10).²

¹ La traducción es mía.

² La traducción es mía

Indiscutiblemente la asociación de estos grupos tendrá sus variantes en los diversos procesos de gobierno que encontramos en un nivel diferencial o clasificado. De este modo, Bentley señala que podemos encontrar gobiernos de acuerdo con la variedad de naciones o sociedades, donde se pueden distinguir la acción de las tres agencias, con sus correspondientes funciones y características, ya sea que tengamos gobiernos donde el Ejecutivo subordina al resto de las agencias, o bien un Legislativo y un Ejecutivo consolidado. En torno a la presencia de las agencias también actuarán los partidos políticos como otro elemento que entra en la articulación del cuerpo de gobierno e interactúa dentro del propio proceso.

Con ello, podemos referir que el elemento cultural y económico clave y definitorio del corporatismo³ norteamericano serán las asociaciones, que se distinguen como:

Puentes civiles entre el Estado y el mercado, las corporaciones pierden en el mundo angloamericano las connotaciones familistas, profesionales y gremiales y pasan a la ciencia política de Arthur Bentley como los mejores y más organizados *grupos de presión* para la *representación pluralista, civilizada y competitiva de los intereses* (Orozco, 1997a: 38).

La acción individual se lleva a la corporación, al grupo, dinamizándola en una política de presión. Arthur Bentley desintegrará a principios del siglo XX la dureza de la concepción europea y su connotación de soberanía popular y

...la sujeta ahora al juego de los accesos pecuniarios del *lobbying* o las *public relations* o a las *rules of the game* de una democracia que se canaliza a sí misma en dos partidos y excluye represivamente desde 1919 a todo tercer

³ "Categoría asociada a una 'concepción empresarial del mundo' y vinculada a los modos políticos de operación nacional y mundial de las diversas unidades de poder empresarial. Presuntamente en medio del Estado y el mercado, de la sociedad y el individuo, el corporatismo funciona bajo criterios pragmáticos que obvian el desfase esencial que se da entre su ubicación mesopolítica y su actuación macroeconómica como un todo. En castellano, la distinción entre la corporación como instancia pública, política y la sociedad anónima (*corporation*) como instancia privada, empresarial, dificulta enormemente captar sus combinaciones históricas y empíricas y casi prohíbe que la teoría política 'invada' la 'esfera propia' de los negocios. En su aceptación anglosajona, la corporación trasciende las formas asociativas empresariales y las proyecta como modelos de asociación humana propicios a la productividad y adversos al autoritarismo y el involuntarismo de las formas asociativas tradicionales, los estamentos, los gremios, las órdenes, las dinastías, las castas o las clases... (Orozco, 1997a: 37-47).

partido procedente de la izquierda. A partir de allí, es más, el *centro vital se des-ideologiza* o, mejor, se *post-ideologiza*, y con ello amplía el ámbito de la libertad individual (Orozco, 1997b: 49).

Este aspecto será central en la conformación del Estado pragmático⁴ y propiamente de la acción gubernamental; dentro de la construcción de esta forma de pensamiento crudo y realista, surgido de la *pragma* griega, la acción, el contenido práctico e inmediato de la ejecución de los hechos, será el factor fundamental en la interacción individual y grupal, finalmente representada en la consolidación de intereses y el ejercicio del poder, que finalmente el propio Bentley lo llamará, para su abordaje, *análisis cualitativo de los intereses*.

De este amplio planteamiento es importante señalar que para Bentley, la materia sustancial de la política será el gobierno, como actor en el sentido amplio de la condición de *actividad*, que le es propio y característico de una construcción y deconstrucción de líneas y elementos cambiantes en su entorno:

...como *actividad transversal (cross-sectional activity)*, ésta abraza cualquier actividad dada a través de un grupo de hombres, pero no en términos de cualquiera o todos esos hombres en su calidad de individuos... Como consecuencia, los hombres únicamente podrán ser conocidos en cuanto participantes en esa actividad... (Orozco, 1972: 105).

En este sentido, los ideales poseen valor en términos de los grupos humanos y en ello radica que la actividad política se hará efectiva a partir de la actividad de hombres reunidos en *grupos*.

Como se puede apreciar, el proceso político se articula y representa por grupos y en ello las expectativas y las demandas del individuo se ven proyectadas en el interés del grupo, concebida como una entidad compacta. Para Bentley:

⁴ Entenderé por Estado pragmático la estructura flexible (en el sentido de acción) del poder político en el ámbito del gobierno formal y las instancias formales de dominación, donde concurren grupos de interés cuyo objetivo es maximizar sus beneficios y minimizar sus pérdidas. La acción de estos grupos se ejerce bajo la dirección de grandes corporaciones, grupos de interés y élites políticas que se sujetan a reglas del juego establecidas entre ellas mismas y su relación con la nación. Con ello se crea un consenso basado en el liberalismo de mercado que dice incorporar a toda la sociedad en la mecánica el poder.

...el *grupo* y la *actividad de grupo* resultan términos equivalentes con una diferencia de énfasis útil, meramente a la claridad de expresiones... la definición de los grupos sólo es posible por medio de su actividad; su individuación no resulta otra cosa que la definición de su actividad... (Orozco, 1972: 106).

De manera directa Bentley nos dirá: *no hay grupo sin interés*, y el interés será equivalente al grupo y efectivo a la actividad que realiza. Esta relación totalmente imprescindible, da valor explícito a la razón del proceso político interno que comprende al grupo.

El hecho de que en un momento dado el interés pueda abstraerse no significa que no sea un simple concepto analítico; es un dato empírico que solamente entendido como actividad en relación con otro conjunto de grupos es susceptible de llevarnos a la cuantificación dentro y fuera de la estructura formal del gobierno y los partidos... (Orozco, 1972: 106).

Con Bentley encontramos la plena diferenciación entre grupos; así desde una apreciación metodológica, aparece una distinción entre *actividades ideativas* y *actividades de gobierno*, lo que permite normar la división entre grupos de discusión y grupos de gobierno. Unos de carácter ideativo y otros de orden organizativo, pero ambos muestran características similares como la articulación de su juego, de su liderazgo y fases de acción.

Aparece así una variación inicial en la que los grupos opuestos buscan ajuste a través de un agente singular, sea un déspota o un jefe del Ejecutivo al estilo americano. La segunda se caracteriza porque los diversos grupos tienen agentes diferentes que mediatizan la lucha directa con una más estrecha por su cuenta, como en el caso de las asambleas legislativas en Francia o en Suiza...

Definidos los grupos en términos de su actividad-interés, Bentley trata de precisar al margen de las agrupaciones subyacentes, los factores que intervienen en la capacidad de unos para dominar a otros, llevando sus tendencias a la acción en un prolongado curso despejado relativamente de impedimentos. En principio aduciendo casos electorales, Bentley encuentra que "el sólo número puede asegurar dominio". Sin embargo, notoriamente los números no deciden por sí solos un proceso electivo... en este punto indicará: hay concentración de interés en líneas políticas que frecuentemente habilitan a la minoría para dirigir a la mayoría... existe un segundo "factor la *intensidad* que

denota una convergencia de intereses acentuados que concede una efectividad inusual a un grupo en su actividad opositora a otros grupos... (Orozco, 1972: 107).

Como parte sustancial del planteamiento de Bentley, resaltan las *técnicas de actividades* de grupo, entre los factores de poder, como actividades opositoras especializadas, en contraposición a las de otros grupos incidiendo constantemente en una alteración de sus métodos, cada grupo aplica sus propios métodos asociado a la intensidad de sus intereses y al número de sus participantes.

En el sentido expreso del ámbito del poder:

Bentley enfatiza que la dominación no es unidireccional sino encaminada en un doble sentido (*two directioned*). Lo que para él significa que “no es meramente el gobierno el que domina las actividades subyacentes sino las actividades subyacentes las que dominan al gobierno”, que ni los valores ni las ideas, ni el propio poder del gobierno, pueden ser tratados al margen de los poderes efectivos que en ellos cobran expresión (Bentley, 1968: 179; Orozco, 1972: 108).

Este aspecto llevará a Bentley a las *actividades representativas especializadas*, con ello nos explica que toda actividad cuenta con energías capaces de determinación. Así,

...en todos los campos sociales es posible encontrar los aspectos representativos de la actividad existente a través de procedimientos del poder, y que lo que conocemos como fuerza y poder, es sólo una *especialización de la energía*...

Al parecer, renunciando a la actividad como criterio de definición, el afán por dar concisión a lo político recae en Bentley sobre un factor cautamente cultural, el del *marco habitual* en el que el grupo opera. Sin ser producto de una fijación arbitraria, ese cuadro informador impone un cierto sentido de orden al movimiento agolpado de las masas, conforme al cual varía en frecuencia e intensidad las acciones de los grupos, desarrollándose, moderándose, declinando, disolviéndose y recombinándose sin alejarse de sus bordes... éste es una especie de diseño institucional configurado detrás, ciertas formas habituales de la conducta del pasado estableciendo las *reglas del juego* político. (Orozco, 1972: 108).

Las formas del pasado sólo tienen efecto en el juego político propio de un presente instaurado, las reglas del juego son efecto de la persistencia

de determinados patrones de conducta colectiva que permitan el carácter manipulable propio de los grupos y que de manera tácita, dan balance a las actividades de un grupo contra otro, dando cuenta de su capacidad de tensión, cohesión y líneas de desenvolvimiento, tal y como lo plantea Bentley.

Se entiende así al grupo de presión como el conjunto de individuos que de manera unísona se acompañan y aglutinan intereses particulares, los cuales colectivamente implantan como interés general. Con el propósito de dar cuenta de su cometido, se agrupan en un orden institucional, político, que les permita generar campos de influencia y de poder que, dada su fuerza, impacte en la toma de decisiones con el consecutivo beneficio y satisfacción del interés. Pero que a la vez tiene la capacidad y flexibilidad para reagruparse de acuerdo a la opción de intereses vertidos en uno u otro grupo.

2. Bentley, cercano a la tradición elitista

La continuidad teórica que ocupa a Bentley asociada a los grupos de presión, la encontraremos en la teoría de la clase política, teoría de las élites y que Bobbio define, apoyado en la formulación clásica de Gaetano Mosca, como la: "...teoría que afirma que en toda sociedad una minoría es siempre la única que detenta el poder en sus diversas formas frente a una mayoría que carece de él..." (Bobbio, Matteucci, Pasquino, 1997: 519).

La línea que en su momento permite concretar el estudio sobre las élites, presidida por Mosca, tendrá su secuencia en los planteamientos que posteriormente realizarán Vilfredo Pareto y Robert Michels, inmersos en un contexto histórico caracterizado en la sociedad italiana pero que sienta las cimientos de una doctrina propicia para la comprensión tácita del ejercicio del poder. Como lo menciona Ettore Albertoni, la línea que trazan los estudios sobre élites marcan "*...la reconocida compatibilidad entre la doctrina de las élites, claramente definida y delineada como doctrina concerniente a los grupos en competencia entre sí, y el sistema político democrático y pluralista...*" (Pérez y Albertoni, 1987: 21).

Este aspecto será determinante en el hilo conductor a seguir para entender la apertura en la lucha partidista en el marco de la democracia representativa y los procesos electorales, sin dejar de lado el andamiaje construido sobre el descubrimiento fundamental de Mosca, *cualquier gobierno está regido por una minoría organizada*, la clase política dirigente

plenamente: "...entendiendo por 'organización' tanto el conjunto de relaciones interesadas que inducen a los miembros de la clase política a unirse entre sí y a constituirse en un grupo homogéneo y solidario contra la clase dirigida, más numerosa pero dividida, desarticulada..." (Bobbio, Matteucci, Pasquino, 1997: 520).

En este sentido, Mosca menciona:

Entre las tendencias y los hechos constantes que se encuentran en todos los organismos políticos, aparece uno cuya evidencia se le impone fácilmente a todo observador: en todas las sociedades, empezando por las medianamente desarrolladas que apenas han llegado a los preámbulos de la civilización, hasta las más cultas y fuertes, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. En tanto la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera más o menos legal, o bien de un modo más o menos arbitrario y violento, y a ella le suministra, cuando menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político (Mosca 2002: 106).

La condición de clase política marca, para Mosca, el *status* de élite. Como clase dominante: "...la calidad más característica... más que el valor militar, pasa a ser la riqueza; los gobernantes son los ricos más que los fuertes..." (Mosca, 2002: 114). Situación que en épocas históricas pasadas, centradas en sociedades feudales, radicaba en la fuerza de la milicia. En esta transformación, Mosca manifiesta:

... es preciso que la organización social se perfeccione de manera que el respaldo de la fuerza pública resulte más eficaz que el de la fuerza privada. En otras palabras, se necesita que la propiedad privada sea tutelada suficientemente por la fuerza *práctica* y *real* de las leyes de modo de hacer inútil la tutela del propietario mismo... y que tiene como resultado transformar el tipo de organización política que llamaremos "Estado feudal" en otro tipo esencialmente diferente, que denominaremos "Estado burocrático"...

Una vez consumada dicha transformación, ocurrirá que, así como el poder político produjo la riqueza, ahora la riqueza producirá el poder... (Mosca, 2002: 115).

El principio darwinista será un elemento presente en los planteamientos de Mosca, como lo han sido en su momento para Bentley, ya que de acuerdo con este planteamiento, las clases superiores representan un grado

más elevado de la escala social y son mejores que los inferiores por constitución orgánica. Aunque se hace patente que la clase política puede ser vencida y sustituida o derribada por los nuevos estratos sociales que se expresan en nuevas fuerzas políticas. A decir de Mosca:

...los que forman parte de la clase política van adquiriendo el espíritu de cuerpo y de exclusivismo, y aprenden el arte de monopolizar en su beneficio las calidades y las actitudes necesarias para llegar al poder y conservarlo. En fin, con el tiempo se forma la fuerza conservadora por excelencia, la de la costumbre, por la cual muchos se resignan a estar abajo, y los miembros de ciertas familias o clases privilegiadas adquieren la convicción de que para ellos es casi un derecho absoluto estar arriba y comandar (Mosca, 2002: 129-130).

Acompañada del concepto de clase política, aparece el de fórmula política, que es fundamental en la conformación de la teoría de las élites de Mosca. En este sentido, menciona que: "...la clase política no justifica exclusivamente su poder con sólo poseerlo de hecho, sino que procura darle una base moral y hasta legal haciéndolo surgir como consecuencia necesaria de doctrinas y creencias generalmente reconocidas y aceptadas en la sociedad regidas por esa clase..." (Mosca, 2002: 131). La *fórmula política* en su amplia manifestación, incluye una serie de procedimientos encaminados a generar sentido de coherencia al poder de la clase política. Procedimientos que constituyen una técnica consensual que legitima, remitiéndolo a los valores considerados supremos y compartidos por una sociedad en particular. La construcción de esta *fórmula política* se proscribe sobre una base jurídica y moral en la cual se apoya y asienta el poder de la clase política.

Propiamente, la doctrina de la clase política en Mosca da por sentado que la organización del poder en torno al gobierno no está puesta en el pueblo; sin embargo, la distribución de manera amplia entre diversas fuerzas políticas organizadas a participar en el juego, será la constante.

De los elementos que acompañan a la *fórmula política* y que definen propiamente a la doctrina política, será el concepto de "defensa jurídica". Nos dirá Albertoni:

En efecto, si la "clase política" es para Mosca un dato que requiere de otro constituido por la "fórmula política", el elemento doctrinario (es decir, el ideológico, pragmático, que propicia la acción) reside exactamente en la compleja elaboración que el concepto de "defensa jurídica" reúne en sí, hasta constituir

casi una doctrina autónoma que desemboca en la más general “doctrina de la clase política” (Pérez y Albertoni, 1987: 26).

En su momento, Robert Michels recuperará elementos sustanciales de la teoría de las élites para conformar y explicar la organización política, puesta propiamente en los partidos políticos, para establecerla como único medio que garantiza la conservación y transmisión del poder de las élites. Conformadas éstas en una aristocracia, oligarquía restringida exclusivamente a la elección de los mejores en el gobierno, en esta misma idea darwiniana de la supervivencia del más fuerte. La falsedad de los principios democráticos que establecen los procesos de elección, no son más que manejos *ad hoc* de tendencias oligárquicas que asumen la dominación de los dirigentes sobre el resto de la organización. Así,

...en la vida partidaria moderna la aristocracia se complace en presentarse con apariencia democrática se impregna de elementos aristocráticos. Por una parte tenemos a una aristocracia con forma democrática, y por la otra a la democracia con contenido aristocrático... (Michels, 2003: 55).

Sin duda, los elementos vertidos por Michels lo obligan a revisar los aspectos sustanciales del liberalismo clásico, con ello asume que:

Tampoco la teoría del liberalismo basa en principio sus aspiraciones sobre las masas: reclama apoyo de ciertas clases definidas, que en otros campos de actividad ya han madurado para la conducción, pero que aún no poseen privilegios políticos; es decir, apela a las clases cultas y pudientes. También para los liberales la masa pura y simple es nada más que un mal necesario, cuya única utilidad es ayudar a los otros a alcanzar objetivos que le son extraños (Michels, 2003: 52).

Con ello, Michels establece las limitaciones sustanciales a la democracia, esto desde el crudo análisis del autor que nos lleva a comprender que:

El ideal práctico de la democracia consiste en el gobierno propio de las masas, de acuerdo con las decisiones de asambleas populares; pero aunque este sistema limita el principio de delegación, no logra brindar garantía alguna contra la constitución de una camarilla oligárquica. Indudablemente, quita a los líderes naturales su condición de funcionarios, pues el propio pueblo adquiere este carácter. Sin embargo, la plebe está siempre expuesta a la su-gestión, y es fácilmente influida por la elocuencia de los grandes oradores populares. Además, el gobierno directo por parte del pueblo, al no admitir

análisis serios ni deliberaciones meditadas, facilita mucho los *coups de main* de todas clases, por hombres excepcionalmente audaces, enérgicos y astutos (Michels, 2003: 70).

La construcción de un orden democrático se ve postergado al interior de la organización, en el entendido que se requiere de los líderes al frente de la misma, a ello se suma:

[e]l principio de división del trabajo [que] interviene cada vez más, experimenta divisiones y subdivisiones. Así se constituye una burocracia jerárquica y rigurosamente definida. En el catecismo de las obligaciones partidarias, la observancia de las reglas jerárquicas llega a ser el artículo primero... (Michels, 2003: 80).

Y para dar contundencia afirma: “Por razones técnicas y administrativas, no menos que por razones tácticas, una organización fuerte necesita un liderazgo igualmente fuerte” (Michels, 2003: 80).

En este sentido, los planteamientos de Michels nos llevan a los propios de James Burnham (Burnham, 1973; Orozco, 2004) y a su vez nos recuerda a Maquiavelo:

Ahora, el *Maquiavelo científico* y su séquito prometen la objetividad y el *sentido de cambio posible* en el estudio de la materia prima de la ciencia social, *la lucha por el poder...* Gaetano Mosca, George Sorel, Robert Michels y Vilfredo Pareto escoltan a Dante Alighieri y Nicolás Maquiavelo en el descenso burnhamniano a los círculos del ejercicio, las luchas, las aperturas, las concesiones y los acomodos de los *intereses reales* de las élites, condensables todos en uno solo, el de “*mantener su propio poder y privilegio*”. “Desde el punto de vista maquiavélico”, afina aquí Burnham su redefinición, “una *revolución social* significa una *alteración comparativamente rápida en la composición y la estructura de la élite, y en el modo de su relación con la no-élite*” (Burnham, 1973: 223-235; Orozco, 2004: 140).

Sin duda, la teoría elitista pone puntos de realismo al ejercicio del poder, a la conformación de estructuras con un alto grado de unidad interna, la élite se convierte en inevitable y necesaria, de acuerdo con los propios planteamientos de Mosca y Michels aquí referidos y que se establece como *Ley de Hierro de la Oligarquía*. Nos dirá Michels: “La organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización, dice oligarquía” (Michels, 2003: 189). Con lo que

se da pauta para explicar la conducción representativa de la democracia, donde finalmente la expresión del elector, propiamente la masa, en voz de los elitistas: "...no gobernará nunca, salvo in abstracto..." (Michels, 2003: 190). Con ello deja a debate la condición idealista de la democracia directa, propuesta en su momento por J.J. Rousseau, y perfila los elementos de consolidación y permanencia de la democracia representativa.

No existe duda de que las aportaciones que recoge Michels de Víctor Considérant serán determinantes en su postura elitista de la democracia. Y al respecto menciona que Considérant

...se oponía con furia a la teoría de que la soberanía popular estuviera garantizada por el sistema representativo. Aún así aceptamos en teoría que el gobierno parlamentario *in abstracto* constituyera realmente un gobierno de las masas; en la vida práctica esto es más que un fraude continuo por parte de la clase dominante. Con un gobierno representativo, la diferencia entre la democracia y la monarquía, ambas enraizadas en el sistema representativo, es enteramente insignificante: diferencia no sustancial, sino formal... El único derecho que el pueblo se reserva es el "privilegio ridículo" de elegir periódicamente un nuevo grupo de amos... (Considérant, 1850: 11-12; Michels, 2003: 83).

La contundencia de tal afirmación nos llevará propiamente al desglose de la democracia representativa y su connotación más realista como parte de un análisis más profundo que se atenderá en su oportunidad.

3. Determinación de intereses de grupo y acción de gobierno

La caracterización del sentido de poder, de articulación de los grupos y la capacidad negociadora asociada al interés, será clave en lo que Arthur Bentley llama el proceso gubernamental y cuyo estudio nos lleva al análisis de las presiones ejercidas por los grupos sobre sus agencias formales e informales; será en ese enfoque activacional y funcionalista dentro del mapa institucional, donde surgen las "reglas del juego" y al cual se ciñen las agencias y actores gubernamentales (Cf. Orozco, 1978: 101-102). Es de este modo que los actores de peso sustancial en las relaciones de poder se encuentran sujetos de manera transversal y vertical a la interacción permanente de grupos "semipolíticos" que sobrepasan la tarea cotidiana de la acción por el ejercicio del poder y se superponen a una constante dinámica de intercambio y mediación.

Así entendido,

La teoría de los grupos de presión conduce igualmente a reparar en que la estructura gubernamental sólo es definible por “la forma en que los intereses trabajan a través de ella”, por las técnicas de que se valen para su ajuste. De aquí la irrelevancia de los dos modelos extremos de la democracia y el despotismo “marcados abstracta e hipotéticamente” ...Los “hechos reales” provienen solamente de los grupos: son ellos y su actividad lo que determina la representatividad, a su manera, de cualquier agencia gubernamental. Por que lo que cuenta de las instituciones es su idoneidad como vehículos representativos y resolutivos de intereses, “a pesar de que ‘el pueblo’ no obtenga con suficiente frecuencia los resultados que desea” (Orozco, 1978: 103).

El hecho trascendental que resume la aportación de los estudios de Bentley en torno a los grupos de presión, será el entramado político-económico que devela en las relaciones establecidas entre el gobierno y el cuerpo que ocupan las corporaciones como instancias decisivas y decisorias en la ejecución gubernamental, con lo que queda al descubierto una imprevista “perversión” que esclarece de manera tácita que el interés por lo público o lo meramente democrático queda soterrado en lo más profundo del bien corporativo.

Bentley... Advierte entonces a firmas gigantescas ocupando posiciones estratégicas entre el productor y el consumidor, obteniendo “ganancias exorbitantes” de las restricciones en la producción, de la fijación al antojo de precios o del desperdicio innecesario de recursos... (Orozco, 1978: 104).

Así, la puesta en marcha del trabajo de Bentley y su análisis sistemático del actuar del gobierno norteamericano, se verá reflejado en su quehacer por organizar a los pequeños granjeros, comerciantes y trabajadores industriales de la época en grupos de presión, para contrarrestar y competir frente a la arrolladora ventaja y dominación de los grandes negocios.

Es pues que,

En términos generales, la obra de Bentley es nítidamente pragmática. Rasga toda la trama formalista del Estado o de la soberanía, se rebela contra las “tiránías verbales” y contra el peso de supuestas cargas y direcciones históricas... No muy aparte de la mecánica reflexológica, la psicología muestra a Bentley que si, por un lado, la mente individual carece de realidad y de contextos propios, por el otro, la mente colectiva no es sino un postulado animista y precientífico. Selecciona pues una unidad intermedia, la de *grupo*, la

complementa con otra funcionalmente determinable, la de *proceso* y las anima y brinda coherencia a través del *interés* (Orozco, 1978: 101).

Será en este sentido que

...la concepción pluralista de los *grupos de interés*, que Arthur Bentley desarrolla en 1908, para fundar la Ciencia Política norteamericana y separarla de las... categorías humanistas y radicales europeas, tiene como incuestionable novedad la inserción, en su centro, de la *actividad de la corporación como la actividad social por excelencia* del entretejido plural y organizativo de la política de presión... *La corporación es en sí misma un equilibrio de intereses...* (y) ofrece un *gobierno diferenciado y plástico* (en su más puro sentido pragmático) “que evoluciona a partir del ajuste” (Orozco, 2007: 12).

Evidentemente la caracterización del sentido de poder, así como de articulación de los grupos y la capacidad negociadora asociada al interés, será clave en lo que Arthur Bentley llama el proceso gubernamental y cuyo estudio nos lleva al análisis de las presiones ejercidas por los grupos sobre sus agencias formales e informales; será en ese enfoque activacional y funcionalista dentro del mapa institucional, donde surgen las “reglas del juego” y al cual se ciñen las agencias y actores gubernamentales. Es de este modo que los actores de peso sustancial en las relaciones de poder se encuentran sujetos de manera transversal y vertical a la interacción permanente de grupos “semipolíticos” que sobrepasan la tarea cotidiana de la acción por el ejercicio del poder y se superponen a una constante dinámica de intercambio y mediación (Cf. Orozco, 2007).

4. Breve Reflexión

Asistir al proceso de gobierno y a las reglas del juego desde Bentley, nos lleva a trascender el actuar individual y colectivizarlo, hacerlo expansivo y a la vez relativizarlo, lo que permite la permeabilidad entre los grupos. Con ello la acción corporativa cobra vida en el hacer y actuar mediatizado por el interés de grupo, *per se*, controlado y custodiado por el valor de verdad que en ese momento lo anime, prácticamente de manera ritualizada, de la mano del factor económico y su inseparable valor de competencia, que indiscutiblemente se verterá en ganancia y poder.

Este hecho impacta al individuo y al Estado e indiscutiblemente la aportación que Arthur Bentley le dará a la Ciencia Política norteamericana y al resto del orbe, son elementos de construcción y consolidación teórica de

tal magnitud que, a nuestros días, se concibe como factor vigente a recuperar y atender para esclarecer las relaciones de poder y de acción en las sociedades complejas dirigidas por el interés, en esta conjunción económica y política (Cf. Harmon y Wayne, 1972: 2). A decir de Arthur Bentley, no pretende atender una situación psicológica del por qué una persona o grupo de personas actúan de cierto modo ante ciertas circunstancias y se conduce de otro en situaciones diferentes.

La postura no queda limitada a un hecho personal o aislado, sino al proceso de gobierno, a la toma de decisiones y a la conducción gubernamental que de manera casi natural, se guía por patrones asociados al ejercicio del poder estrechamente vinculados a intereses de grupo.

Bibliografía

- Bentley, Arthur F. (1967), *The Process of Government*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Bobbio, Norberto; Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1997), *Diccionario de Política*, tomo I, México, Siglo XXI, décima edición.
- Burnham, James (1943), *The Machiavellians Defenders of Freedom*, Nueva York, The John Day Company, Inc.
- Buttá, Giuseppe (2008), *Ciencia y política en Arthur F. Bentley*, traducción de Iris Jiménez Castillo, manuscrito, material de trabajo.
- Considérant, Victor (1850), *La Solution ou Le Gouvenement Direct du Peuple*, París, Librairie Phalanstériene.
- Dávila, Consuelo y José Luis Orozco (comps.) (1997), *Breviario político de la globalización*, México, UNAM-FONTAMARA.
- Harmon Zeigler, L. y G. Wayne Peak (1972), *Interest Groups in American Society*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, segunda edición.
- Michels, Robert (2003), *Los partidos políticos I y II. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, traducción de Enrique Molina de Vedia, Buenos Aires, Amorrortu, sexta reimpresión.
- Mosca, Gaetano (2002), *La clase política*, selección de Norberto Bobbio, México, FCE, Colección Popular num. 260, tercera reimpresión.
- Pérez Miranda, Rafael y Ettore Albertoni (comps.) (1987), *Clase política y élites políticas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco, Plaza y Valdés.
- Orozco, José Luis (1972), "Bentley: notas sobre una Ciencia de los grupos de presión", en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, año XVIII, num. 68, México, FCPyS, UNAM, Nueva Época, abril-junio.
- Orozco, José Luis (1978), *La pequeña ciencia. Una crítica de la Ciencia Política Norteamericana*, México, FCE.

- Orozco, José Luis (1995), *Sobre la filosofía norteamericana del poder*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Orozco, José Luis (1997a), *El Estado Pragmático*, México, FONTAMARA, FCPyS, UNAM.
- Orozco, José Luis y Ana Luisa Guerrero (comps.) (1997b), *Pragmatismo y globalismo*, México, FONTAMARA.
- Orozco, José Luis (2004), *El siglo del pragmatismo político*, México, FONTAMARA/FCPyS, UNAM.
- Orozco, José Luis y César Pérez Espinosa (coords.) (2005), *El pensamiento político y geopolítico norteamericano*, México, UNAM/FONTAMARA.
- Orozco, José Luis (coord.) (2007), *¿Hacia una globalización totalitaria?*, México, UNAM/FONTAMARA.

Hacia una definición del concepto *grupo de interés*

Diego Solís Delgadillo*

Perfiles Latinoamericanos, 25(50)

2017 | pp. 83-101

DOI: 10.18504/pl2550-005-2017

Resumen

El concepto *grupo de interés* se utiliza para referirse a actores muy diversos, lo que evita la comparación de resultados entre investigaciones. Así pues, se enfrenta un problema de acumulación que proviene de complicaciones en la definición de conceptos básicos. En este trabajo se comparan los usos del concepto *grupo de interés* analizando las ventajas, limitaciones e implicaciones empíricas de cada caso. Al final se propone identificar los elementos centrales de dicho concepto, lo que ayuda a solucionar el problema de acumulación.

Abstract

The concept *interest group* is used to make reference to a wide set of actors, which inhibits the comparison of results among studies. Therefore, these studies face a problem of accumulation which derives from definitional problems of its core concepts. This text compares the different uses of the concept *interest group*, it analyses the advantages, limitations and empirical implications of each use of the term. Finally, it intends to identify the core elements of the concept *interest group* that could help to confront the problem of accumulation.

Palabras clave: conceptos, ciencia política, grupos de interés, participantes de presión, poder político de facto, *stakeholders*.

Keywords: Concepts, political science, interest groups, pressure participant, de facto political power, stakeholders.

* Candidato a Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México). Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por El Colegio de San Luis A. C. | diego.solis@flacso.edu.mx

Introducción¹

Durante los primeros años de la ciencia política, el estudio de los grupos de interés ocupó un lugar central en esa disciplina. Trabajos clásicos como los de Truman (1951), Key (1964 [1956]) y Dahl (1961) se enmarcaron en la corriente pluralista, cuyo centro de atención eran los grupos de interés y cómo estos actuaban en el sistema de presión. Sin embargo, esta línea de análisis fue desplazada por investigaciones de temas como los sistemas electorales, los tipos de gobierno y los regímenes políticos. De ese modo, mientras la ciencia política ha hecho importantes avances en numerosos tópicos, el estudio de los grupos de interés parece modesto.

En este sentido, Baumgartner & Leech (1998) identifican obstáculos como la orientación parroquial de muchas investigaciones, la falta de información sobre las actividades en que estas se involucran y el problema con la definición de sus conceptos básicos. Así, la falta de una comprensión compartida de lo que es un grupo de interés dificulta la acumulación del conocimiento. Es decir, que conceptos fundamentales de este campo de estudio, como *grupo de interés* e *influencia*, contienen confusiones que tienen consecuencias sobre la información recolectada y los hallazgos empíricos. Ello ha provocado que cada autor haga referencia a objetos de estudio distintos, lo que evita la comparación de resultados y la acumulación de conocimiento (Baumgartner & Leech, 1998).

Este trabajo ofrece una definición mínima de *grupo de interés*. Para ello se revisa la literatura identificando los elementos comunes y buscando diferenciar dicho concepto de sus vecinos semánticos. El artículo se ha estructurado de la siguiente forma: en el primer apartado se expone por qué los conceptos importan en la investigación social; en el segundo se detallan algunas consecuencias empíricas de distintas conceptualizaciones; en el tercero se revisa la literatura evaluando las ventajas y limitaciones de los diferentes usos del concepto tema de este análisis, y se identifican los elementos conceptuales comunes presentando que distingue al término *grupos de interés* en relación con otros cercanos. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Los conceptos como contenedores de datos

Como apunta Schedler (2010), los conceptos en ciencias sociales son con frecuencia complejos y disputados. Por eso la investigación científica no puede

¹ El autor agradece las sugerencias de los dictaminadores, así como los comentarios de Andrea Pozas Loyo, que contribuyeron sustancialmente en la elaboración de este trabajo.

dar por sentado que los demás miembros de la comunidad los comprenden de la misma manera. Por lo tanto, es necesario explicitar los compromisos conceptuales de los que se parten, es decir, que se requiere de transparencia para determinar con exactitud a qué fenómenos se hace referencia.

La claridad conceptual es un punto importante pues permite o inhibe la comparación de resultados. De tal forma que si un concepto se define con incongruencia se puede obstaculizar la acumulación de conocimiento, ya que, en lugar de estudiar un mismo fenómeno, se puede estar investigando a varios con el mismo nombre (Schedler, 2010). Un ejemplo es el concepto *Estado fallido*, que puede ser comprendido desde el colapso del gobierno hasta la debilidad del Estado para hacer cumplir la ley. Estas definiciones inciden sobre lo que se puede clasificar como Estado fallido y dependiendo de la conceptualización de este se puede llegar a conclusiones distintas sobre su origen y consecuencias. En suma, el concepto puede estar refiriéndose a fenómenos distintos.

De lo anterior se desprende una regla fundamental: la conceptualización consiste en que una palabra se debe referir a un solo significado (Sartori, 2012). La confusión surge cuando varias palabras se usan para un solo concepto (sinonimia) o una palabra conduce a múltiples significados (homonimia). En el estudio de los grupos de interés aparecen ambos problemas: existen significados distintos de lo que es un grupo de interés y también una amplia gama de términos para designar al mismo fenómeno, esto es, hay ambigüedad (Sartori, 2012; Schedler, 2010).

La multiplicidad de usos del término *grupo de interés* va desde autores que reservan dicho concepto para organizaciones voluntarias que presentan demandas frente al Estado, pasando por definiciones que incluyen a organizaciones privadas como empresas o *think tanks*, hasta quienes consideran a los gobiernos locales como grupos de interés. Tal diversidad también se refleja en los neologismos que se utilizan para referirse a los grupos de interés, entre ellos grupos de presión, intereses creados, intereses organizados, intereses específicos o asociaciones de interés.

Respuestas en la literatura al problema conceptual de *grupo de interés*

Las dificultades de la multiplicidad de significados del concepto *grupo de interés* han sido identificadas previamente por autores como Jordan *et al.* (2004) y Beyers *et al.* (2008). Los primeros abogan por una restricción de ese concepto a “asociaciones voluntarias”. La solución en este caso radica en excluir las organizaciones que no enfrentan dilemas de acción colectiva. En consecuencia,

la solución sería aumentar la intención y limitar la extensión del concepto. Por su parte, Beyers *et al.* (2008) coinciden en reservar dicho concepto a grupos conformados por membresías voluntarias y proponen la noción *organizaciones de interés* para los demás actores que buscan incidir sobre el sistema político, pero sosteniendo que unos y otros pueden ser comparables en su función de cabildeo.

Ahora bien, resulta importante señalar que la restricción del concepto grupo de interés a asociaciones voluntarias es muy costosa para el área de estudio ya que acota el número de observaciones y reduce la capacidad de generalización de los resultados para todo el sistema de presión. Esto último es en especial importante dado que una de las motivaciones centrales del estudio del sistema de presión es conocer cómo actores externos a las instituciones democráticas inciden sobre las decisiones colectivas. Al excluir a actores como empresas, universidades o *think tanks*, se pierde gran parte de las dinámicas del sistema de presión e incluso se llega a resultados sesgados. Más aún cuando se observa que los hallazgos empíricos han mostrado que los grupos empresariales son los que más inciden en la toma de decisiones (Dür *et al.*, 2013).

El principal argumento para una definición restringida es que esta permite contar con grupos que son muy similares y por eso más fácilmente comparables en sus indicadores. Sin embargo, estudios recientes han utilizado definiciones funcionales de grupo de interés y han sido capaces de comparar el éxito de distintos tipos de grupos; por ejemplo, Dür *et al.* (2014) encuentran que las asociaciones voluntarias han sido más exitosas en el cabildeo en la Unión Europea que los grupos empresariales, mientras que Grossman & Pyle (2013) demuestran que entre mayor es el número de grupos de interés —independientemente de si son asociaciones voluntarias o no— que presionan sobre una comisión legislativa con respecto a un proyecto de ley, habrá más posibilidades de su aprobación.

En este texto se sostiene que para que un grupo de interés sea considerado como tal es necesario que ejerza presión sobre las decisiones públicas, lo que contrasta con Jordan *et al.* (2004) y Beyers *et al.* (2008), para quienes la asociación voluntaria es la condición necesaria de ese concepto. Por otra parte, si bien la presión política es una condición esta no es suficiente para clasificar a un actor como grupo de interés, para ello tres elementos adicionales lo distinguen de sus vecinos semánticos: 1) que los grupos cuenten con una estructura estable en el tiempo, 2) que las presiones ejercidas se den por medios no violentos, y 3) que no busquen responsabilidades gubernamentales. La introducción de estos elementos permite distinguir los grupos de interés de conceptos como movimiento social, partido político o grupos terroristas o antisistema.

Consecuencias empíricas del concepto *grupo de interés*

La conceptualización que sirve de base a una investigación tiene consecuencias empíricas pues, como sostiene Sartori (2012), los conceptos son contenedores de datos, de manera que diferentes conceptualizaciones conducen a capturar distinta información. A continuación se ejemplifican varios problemas generados por una conceptualización muy limitada que incrementa los atributos que debe tener una organización para ser considerada grupo de interés y, por otro lado, una definición laxa, que permite que una amplia gama de casos puedan ser considerados como grupo de interés.

En su estudio del acceso de los grupos de interés a distintas arenas, Binderkratz *et al.* (2014) parten de definir a los grupos de interés como “organizaciones con membresías que trabajan para obtener influencia política”. Con una explicación así se excluye a buena cantidad de actores que son parte del sistema de presión y que no cuentan con membresías voluntarias, como corporaciones, agencias de cabildeo, universidades, hospitales y *think tanks*.

El objetivo de dichos autores es determinar en qué medida el tipo de grupo incide sobre el acceso a determinadas arenas políticas (parlamento, burocracia, medios de comunicación), y llegan a la conclusión de que los resultados son mixtos. No obstante, no es posible conocer si estos últimos son producto de la selección de casos, específicamente de la omisión de organizaciones que no enfrentan dilemas de acción colectiva, pero que acceden a dichas instancias.

Para muestra de todo lo que excluye una definición basada en membresías voluntarias basta con revisar los hallazgos de Schlozman (2010) sobre la conformación del sistema de presión en Estados Unidos. Dicho trabajo clasifica las 27 000 organizaciones presentes entre 1981 y 2006 en el Directorio de Washington, un registro de todas las organizaciones involucradas en actividades de *lobby*. Schlozman encontró que solo una pequeña parte de esas organizaciones son grupos con membresías y que la mayoría de los actores activos en Washington son corporaciones. De tal forma que si el interés de la investigación es saber cómo grupos específicos afectan la representación política, asumir una definición restrictiva provoca que se pierda gran parte de la información acerca de lo que pasa en el sistema de presión.

Por el contrario, una definición laxa, como las utilizadas en estudios de economía política —por ejemplo, Grossman & Helpman (2001), para quienes un grupo de interés es cualquiera que comparta características y preocupaciones en un conjunto de temas—, lleva a un referente empírico diferente del de Scholzman (2010), pues no solo incluye a los participantes en el sistema de presión sino que asume como grupo de interés a segmentos del electorado como los obreros, hispanos, mujeres, etc. En consecuencia, incluye a grupos que pueden

no estar movilizados en el sistema de presión, en gran parte porque el interés de investigación se encuentra en el ámbito electoral.

Por tanto, asumir distintas conceptualizaciones puede conducir a diferentes resultados acerca de qué tan influyente es el grupo de interés. Más aún, si el propósito del investigador es conocer en qué medida aquel afecta la toma de decisiones difícilmente podrá comparar los resultados empíricos de una definición restringida con otra para la que el término es sinónimo de segmento social. Dada esta diversidad de conceptualizaciones es pertinente llevar a cabo una revisión que identifique los elementos esenciales del concepto grupo de interés.

¿Cómo arribar a una conceptualización de *grupo de interés*?

Con la finalidad de arribar a un concepto de grupo de interés en esta sección se procede a una revisión de la literatura, o lo que Sartori llama “reconstrucción” semántica. Con este ejercicio se espera identificar los elementos esenciales del concepto que sean suficientes para diferenciarlo de otros términos, procurando que no excluya fenómenos en general vistos como su extensión (Gerring, 2012). En otras palabras, en esta parte se explora cuál es el centro semántico del concepto, y para ello se identificarán los elementos compartidos por todas o la mayoría de las definiciones de grupo de interés (Schedler, 2010).

Asimismo, se analizan las ventajas y limitaciones de cada uno de los conceptos ofrecidos por la literatura, así como sus implicaciones empíricas. Finalmente se ubica al concepto dentro de su campo semántico para establecer sus fronteras respecto de nociones vecinas, ya que para conocer una especificidad es necesario averiguar qué comparte un concepto con otros y qué lo separa de ellos (Schedler, 2010). En este análisis se distingue tres formas en que ha sido entendido un grupo de interés: 1) como asociación que comparte actitudes, 2) como organización voluntaria, y 3) como *lobby*. A continuación se revisa cada caso.

Grupo de interés como asociaciones con actitudes compartidas

Entre las conceptualizaciones centradas en el rasgo de actitudes compartidas se halla la de Truman (1951: p. 37), autor que define a grupo de interés como “cualquier grupo, que con base en una o más actitudes compartidas, realiza ciertos reclamos sobre otros grupos en la sociedad para el establecimiento, mantenimiento o acrecentamiento de formas de comportamiento que están implícitos en las actitudes compartidas”.

Hay dos aspectos en tal definición: *a)* que la asociación mantenga actitudes compartidas, y *b)* que realice reclamos sobre otros grupos. Así, esta explicación permite la inclusión tanto de grupos organizados como de los latentes. Esto desde el supuesto de que cuando las decisiones públicas afectan los intereses de los grupos latentes estos se movilizan en la arena pública. En específico, Truman incluye de este modo a distintos grupos en general excluidos del estudio de la toma de decisiones, por ejemplo, las asociaciones de campesinos o profesionales.

No obstante, la definición de Truman presenta un importante problema: sus fronteras son borrosas respecto a otros términos como el de movimiento social, en el que se pueden identificar tanto actitudes compartidas como reclamos sobre el gobierno. Desde el enfoque de Truman esto calificaría como grupo de interés, sin embargo, se puede argumentar que estas movilizaciones no lo son porque carecen de una estructura que les dé estabilidad en el tiempo; en otras palabras, un grupo de interés se caracteriza por cierto grado de institucionalización.

En este sentido, mientras el movimiento social se singulariza por su espontaneidad, el grupo de interés lo hace por una estructura que le da estabilidad e identidad en el tiempo. Por ejemplo, no es lo mismo la lucha por los derechos civiles en Estados Unidos que la National Association for the Advancement of Colored People (NAACP); la primera consistió en movilizaciones espontáneas en favor de los derechos de los afroamericanos, la segunda es una organización formalmente establecida que brega por los derechos de dicha minoría. Los movimientos sociales pueden dar pie a la formación de grupos de interés, pero no son sinónimos. En particular porque el objetivo de los estudios de los grupos de interés es explicar la incidencia de agrupaciones estructuradas en la representación política; en tanto que los estudios de los movimientos sociales se concentran en la participación política espontánea y en el involucramiento directo de los ciudadanos en el espacio público.

Un segundo problema en la definición de Truman es que ella sostiene que las demandas pueden ser hechas sobre otros grupos y no exclusivamente sobre el Estado. Por tanto, se puede asumir que todos los reclamos entre grupos particulares podrían constituir un grupo de interés. Al respecto, es pertinente acotar el término a los grupos que mantienen relaciones con el Estado, debido a que el interés de la ciencia política se orienta a la incidencia de estos actores sobre las decisiones que son vinculantes para todos los miembros de la sociedad.

La necesidad de centrarse en los grupos que mantienen relaciones con el Estado ha sido reconocida por autores que utilizan el concepto de Truman como, por ejemplo, Hrebennar & Morgan (2009), quienes añaden que una condición del grupo de interés es que esté involucrado en el sistema político y busque

afectar la política pública. Una definición que incluye elementos funcionales que se abordarán más adelante. En suma, el concepto de Truman es impreciso porque sus fronteras son borrosas, debido a que sus características son insuficientes para identificar sus referentes empíricos y, en consecuencia, carece de poder discriminatorio y se traslapa con otros conceptos.

Ahora bien, la vaguedad de los conceptos de grupo de interés no es exclusiva de la corriente pluralista. Tal hecho es también común en los estudios de economía política, en especial en aquellos sobre comportamiento electoral inclinados a atribuir actitudes a segmentos o estratos de la sociedad. Esto lo muestra el trabajo de Grossman & Helpman (2001: p. 105), autores para los que un grupo de interés “especial” se refiere a “cualquier grupo de ciudadanos que comparte características identificables y preocupaciones similares en un conjunto de temas”. La idea que subyace en esta definición es que estos grupos enarbolan intereses distintos a los del votante mediano.

Partiendo de lo anterior, Grossman & Helpman (2001) consideran como grupos de interés a segmentos sociales como los miembros de una misma profesión o de una industria, o de una minoría racial o los adherentes a un mismo credo. Al dotar teóricamente a estos grupos de actitudes e intereses compartidos, dichos autores los introducen en el teorema del votante mediano. De tal manera que esta conceptualización sirve para modelar a estos grupos y tratar de ponderar cómo ellos pueden alejar a los candidatos o tomadores de decisiones de las preferencias del votante mediano. Esta conceptualización se encuentra también en otros estudios sobre comportamiento electoral como los de Morton (1991) y Gilens & Page (2014); ambos tienen como base modelos en los que los individuos pueden ser clasificados en grupos mutuamente excluyentes y en los que los miembros de cada grupo comparten preferencias idénticas sobre política pública.

Esta definición de grupo de interés es aún más vaga, dado que el único elemento que sirve de fundamento a dichos autores sería que comparte características o preocupaciones sobre determinado tema. Siguiendo esta definición, todo grupo social podría clasificarse como de interés, aun cuando no se involucre en actividades políticas, es decir, que incluso los grupos latentes teorizados por Truman podrían ser grupos de interés. Un problema en esta definición es que los elementos considerados son insuficientes para diferenciar el grupo de interés de actores no movilizados en el sistema de presión. Más aún, cuando no se considera que los grupos realicen demandas o que estos se encuentren organizados. En realidad estos autores se refieren a segmentos del electorado y a cómo las decisiones políticas responden más a uno que a otro. Asumirlos como grupos de interés induce a un problema de ambigüedad ya que multiplica los significados del concepto.

Grupos de interés como asociaciones voluntarias

Un segundo conjunto de definiciones retoma la idea de las actitudes compartidas, pero añade nuevos elementos que hacen más complejo el concepto. En este caso se ha puesto atención en el carácter voluntario, de tal forma que la característica fundamental de los grupos de interés es que cuentan con membresías voluntarias organizadas formalmente en torno a un tema específico (Jordan *et al.*, 2004). En esta conceptualización se identifican dos subtipos: los que reservan el término a las asociaciones con membresías individuales, y los que además incluyen a las asociaciones de organizaciones.

En el primer subtipo se encuentra la propuesta de LaPalombara (1964: p. 18), quien considera que los grupos de interés son “cualquier agregación de individuos interactuantes que manifiestan deseos consistentes con respecto a la colocación autoritativa de valores”. O la de Walker (1991), para quien un grupo de interés se identifica con las asociaciones abiertas a membresías y preocupadas por aspectos específicos de la política pública.

Para ambos autores existen tres elementos fundamentales en el concepto de grupos de interés: 1) se trata de asociaciones de membresías individuales y voluntarias, 2) se encuentran organizados alrededor de objetivos o valores, y 3) estas asociaciones presentan sus intereses en el espacio público. Estas definiciones se han utilizado sobre todo para el estudio de asociaciones civiles preocupadas por temas específicos de la agenda pública, e incluirían organizaciones de la sociedad civil como la National Rifle Association (NRA) o Greenpeace. Se trata sobre todo de organizaciones formalmente constituidas y fincadas en un conjunto de individuos que superan dilemas de acción colectiva y presentan sus demandas ante el Estado.

Sin embargo, Salisbury (1984) identificó que, además de los grupos con membresías individuales, hay otros a los que llamó “grupos de instituciones” de los que son ejemplo las cámaras empresariales, y los grupos de universidades o gobiernos locales. Todos comparten las características de aglutinarse en torno a un tema de preocupación para sus miembros y por su intención de presentar demandas ante el Estado. No obstante, a diferencia de las membresías individuales son sus dirigentes —dueños de las empresas, rectores, gobernadores—, los que deciden unirse a estos grupos y no todos los individuos que conforman la organización. Más aún, estas organizaciones en lo individual no cuentan con miembros, en el sentido de afiliaciones voluntarias, sino que se trata de trabajadores, estudiantes o burócratas, cuya motivación para unirse a dichas organizaciones no gira alrededor de una agenda política.

En resumen, estas definiciones introducen el elemento de una estructura basada en membresías voluntarias, ponen en el centro de la organización las

preocupaciones políticas y el hecho de que estos intereses sean presentados en el espacio público. Sin duda, las organizaciones que a estos autores les interesa estudiar cumplen con esas características; tanto las membresías individuales como las de grupos de organizaciones.

Sin embargo, aun así el concepto se puede traslapar con otros. Por ejemplo, organizaciones terroristas como Al Qaeda o el Estado Islámico son organizaciones con fines políticos en las que sus miembros ingresan voluntariamente y se les encuentra en el espacio público mediante actos violentos que buscan incidir en la toma de decisiones. Con los elementos de las definiciones de arriba se podría considerar a ambos como grupos de interés, y lo mismo podría suceder con agrupaciones antisistema, como las guerrillas o las separatistas, que recurren a la violencia con fines políticos. En consecuencia, los elementos de tales definiciones son insuficientes para distinguir entre grupos de interés y dichas organizaciones. No obstante un rasgo que podría contribuir a delimitar un grupo de interés respecto de grupos ilegales o antisistémicos son los medios no violentos.

Por otro lado, esta conceptualización también puede confundirse con la definición de partido político, ya que todas las características se cumplen: son organizaciones con membresías voluntarias en forma de afiliados, con intereses compartidos como ideologías o programas partidistas, y expresan sus demandas dentro del sistema político. Sin embargo, hay algo que distingue a los partidos políticos y que no se encuentra en los grupos de interés, estos no pretenden asumir responsabilidades gubernamentales. Esto último genera una discusión sobre la idea de Salisbury (1984), autor que asume como grupo de interés a las asociaciones de gobiernos locales y a funcionarios electos.

Grupos de interés como *lobby*

Un tercer bloque de estudios se ha centrado en las funciones de los grupos. En este caso, la característica central que distingue a los grupos de interés es que se vean involucrados en actividades de cabildeo.

Una de las primeras definiciones de este tipo es la de Key (1964 [1956]: 18), quien entiende a los grupos de interés como “asociaciones que tienen una función representativa que comunica los deseos de sus miembros a las autoridades”. Por su parte, Knoke (1986: 2) parte de la noción de asociación, a la que define como “un grupo formalmente organizado, cuyos miembros, ya sean personas u organizaciones, no son financieramente recompensadas”, y señala que estas son grupos de interés cuando “intentan influir en las decisiones gubernamentales”.

A primera vista tal definición se podría confundir con la de partido político, por lo que Key añade que, a diferencia de aquel, los grupos de interés son asociaciones que promueven sus agendas sin hacerse responsables del manejo del gobierno. Al respecto, cabe destacar que los primeros estudios de este tipo distinguen claramente entre los actores estatales y los grupos de interés. Sin embargo, los estudios de política pública, preocupados por la influencia de la burocracia y los gobiernos locales, fueron estirando el concepto para incluir a dichos actores como grupos de interés. Por ejemplo, el trabajo de Lindblom (1991 [1980]) incluye a los funcionarios de gobierno y a los departamentos o agencias gubernamentales, bajo la lógica de que si están involucrados en actividades de *lobby*, también se trata de grupos de interés. Esta confusión se origina en que equipara el término *stakeholder*, ampliamente utilizado en política pública, como sinónimo de grupo de interés. De ahí que consideren a todos los actores con intereses en juego en la toma de decisiones como grupos de interés.

El trabajo de Salisbury (1984) sigue la misma lógica; su argumento es que tras revisar las actividades de cabildeo en Estados Unidos se puede observar que los actores más exitosos en actividades de *lobby* no son grupos de membresías voluntarias sino “instituciones”. Con ese punto de partida elabora una clasificación que divide entre grupos de interés con miembros y sin miembros. Esto le permite introducir en el análisis a actores excluidos en corporaciones, universidades, hospitales y gobiernos locales. De aquí se desprende que estudios como el de Heinz *et al.* (1993), Gray & Lowery (1996) y Schlozman (2010) tomen como referentes empíricos las bases de datos sobre cabilderos registrados; el razonamiento es que si están registrados así, entonces son organizaciones que se pueden considerar como grupos de interés.

Con frecuencia el objetivo de estos estudios ha sido demostrar el sesgo de representación en el sistema de presión. En otras palabras, evidenciar que son los grupos empresariales, y especialmente las grandes empresas, las que ejercen mayor influencia en la toma de decisiones.

Esta clasificación ha recibido críticas, por ejemplo, Jordan *et al.* (2004) rechazan la idea de “grupos sin miembros”, ya que consideran que las membresías voluntarias son un aspecto esencial del concepto *grupo*. Sostienen que si bien tanto un grupo de interés como una corporación están constituidos por individuos, el tipo de relaciones de estos con sus organizaciones son profundamente distintas. Consideran así que un elemento crucial para calificar a una organización como “grupo” es si este enfrenta dilemas de acción colectiva.

Entre los grupos considerados dentro de la definición funcional se presenta un particular problema con los gobiernos locales, esto debido a que uno de los elementos que distingue a los grupos de interés es que no buscan asumir

responsabilidades de gobierno. Para Salisbury (1984) y Lindblom (1991 [1980]), aquellos pueden ser considerados como grupos de interés cuando en realidad son dos tipos diferentes de actores que pertenecen al proceso de toma de decisiones. Ahora bien, si las actividades de cabildeo son un rasgo definitorio se puede llegar a excesos como el considerar que los cuerpos diplomáticos son grupos de interés. Por eso el carácter no gubernamental que introduce Key (1964 [1956]) es una característica del grupo de interés que permite diferenciarlo de otros términos.

A pesar de las críticas a la idea de “grupos sin miembros” de Salisbury, esta clasificación ha sido ampliamente utilizada. Ello quizá pueda entenderse porque en los estudios sobre *lobby* se encuentra que las grandes empresas como Google, General Electric o Exxon Mobil son las que invierten más recursos en el sistema de presión. Por lo tanto, puede considerarse que excluirlas de las investigaciones dejaría un hueco en las organizaciones que inciden en la toma de decisiones.

Propuestas restrictivas del concepto *grupo de interés*

Dos trabajos han tratado de resolver la confusión conceptual de *grupo de interés*. El primero es de Jordan *et al.* (2004), quienes critican las definiciones funcionales y proponen reservar ese término para asociaciones con membresías, es decir, para las que enfrentan dilemas de acción colectiva. Por eso proponen clasificar a todas las organizaciones que presionan al gobierno como “participantes de presión”, las que a su vez subdividen en “grupos de interés-presión” y “participantes de política”. La diferencia entre estos radica en que los primeros enfrentan dilemas de acción colectiva, y los segundos son asociaciones sin miembros como corporaciones u universidades.

Caben dos observaciones a la propuesta de Jordan *et al.* (2004). En primer lugar, las subdivisiones están fundadas en diferencias organizacionales, pero la idea de “participantes de presión” implícitamente reconoce que parte de la definición es funcional, ya que lo que caracteriza a los “participantes de presión” son sus intentos de incidir en la toma de decisiones; en segundo lugar, no queda claro qué se gana creando conceptos distintos para los “participantes de presión”. En términos sustantivos lo que estos autores realizan es una clasificación entre grupos con membresías voluntarias y organizaciones cuyos objetivos rebasan la arena política.

Un segundo intento por clarificar el concepto grupo de interés es el de Beyers *et al.* (2008), autores que proponen un concepto con tres elementos: 1) organización, que implica la agregación de preocupaciones de individuos u organizaciones; 2) intereses políticos, que se refiere a los intentos de estas organizaciones

para influir en los resultados políticos, y 3) informalidad, esto es, que estas asociaciones no buscan ocupar cargos públicos o competir en elecciones, sino que persiguen sus objetivos por medio de interacciones informales con políticos o burócratas.

Respecto de organizaciones como corporaciones, gobiernos locales o universidades, que estrictamente no agregan preferencias, Beyers *et al.* (2008) las refieren como “organizaciones de interés”. En otras palabras, reconocen que, si bien cuentan con intereses públicos y no buscan responsabilidades institucionales de gobierno,² carecen del central elemento de la agregación de preferencias, aunque al mismo tiempo señalan que son “equivalentes” a los grupos de interés vistos desde su función de influenciar al gobierno. En consecuencia, a pesar de diferenciar entre grupo de interés y organizaciones de interés, aceptan la idea de Salisbury de grupos sin miembros.

En la propuesta de Beyers *et al.* (2008) se observan elementos organizacionales y funcionales, es decir, tanto el requisito de organización como la función de abogacía de los grupos. Asimismo, rescata la idea de Key (1964 [1956]) respecto a que estos grupos no buscan responsabilidades gubernamentales. Esta definición dota de mayores elementos para distinguir en relación con otro tipo de actores en el sistema político como los partidos políticos, las organizaciones de interés y los movimientos sociales, pero al mismo tiempo no incluye los canales por los que se lleva a cabo la abogacía. Así pues, si se acepta la propuesta de Beyers *et al.* (2008) descartando que las demandas sean transmitidas por medios no violentos, entonces diversos grupos ilegales como los extremistas podrían incluirse como grupos de interés. En eso consiste la importancia de incluir este elemento.

Elementos compartidos y vecinos conceptuales

La revisión de la literatura nos permite identificar los elementos compartidos por todas las definiciones expuestas hasta aquí. A pesar de que cada una enfatiza en diferentes aspectos, como los intereses compartidos, las membresías voluntarias o las funciones de representación de intereses de los grupos, existen elementos comunes entre las definiciones. En el cuadro 1 se comparan los elementos presentes en diez definiciones de grupo de interés, incluyendo las de Jordan *et al.* (2004) y Beyers *et al.* (2008).

² Esta característica no estaría presente en el caso de los gobiernos locales, pero aun así los autores incluyen en ella el *lobby* intragubernamental.

Cuadro 1. Elementos compartidos por las definiciones de grupo de interés

Autor	Elementos del concepto			
	Intereses/valores compartidos	Membresías voluntarias	Representación de intereses	Carácter no gubernamental
Truman (1951)	X		X	
Hrebear & Morgan (2009)	X		X	
Grossman & Helpman (2001)	X			
LaPalombara (1964)	X	X	X	
Walker (1991)	X	X		
Key (1956)			X	X
Knoke (1986)		X	X	
Salisbury (1984)			X	
Jordan <i>et al.</i> (2004)		X	X	
Beyers <i>et al.</i> (2008)		X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro 1 se concluye que el elemento más frecuente es la representación de intereses. Todas las definiciones, excepto las de Grossman & Helpman (2001) y Walker (1991), incluyen los intentos de estos grupos por incidir en las decisiones públicas, por medio de reclamos (Truman, 1951), buscando afectar la política pública (Hrebear & Morgan (2009), manifestando deseos sobre la colocación autoritativa de valores (LaPalombara, 1964), como organización que comunica los deseos de sus miembros a las autoridades (Key, 1956) o como organizaciones que intentan incidir en las decisiones gubernamentales (Salisbury, 1984; Knoke, 1991). El común denominador son las funciones que desempeña el grupo de interés, por ello se puede decir que tal es el centro semántico del concepto.

Por lo tanto, la revisión apunta a que un elemento esencial en el concepto *grupo de interés* es la representación de intereses frente al Estado. En principio esto apoyaría el uso de una definición funcional del concepto. No obstante, como se ha mostrado, este aspecto no es suficiente porque no permite distinguir de otros grupos que intentan incidir sobre la toma de decisiones. Para poder delimitar la idea se requiere conocer su campo semántico, lo que implica ubicar otros conceptos vecinos a grupo de interés y delimitar las fronteras de este respecto de aquellos. Esto significa identificar otros conceptos que se refieran a actores que busquen incidir en las decisiones estatales, entre estos, movimiento social, grupos antisistema, grupos terroristas, partidos políticos, *lobby*, poderes fácticos y *stakeholders*.

En primer lugar, los movimientos sociales comparten con los grupos de interés su propósito de afectar las decisiones públicas. No obstante, son fenómenos distintos en su organización, pues mientras el primero es espontáneo y carece de estabilidad en el tiempo, el segundo cuenta con una estructura institucional

que le otorga este último rasgo. En consecuencia, algo que distingue a uno de otro es la institucionalización de la organización.

En segundo lugar, una serie de grupos intentan afectar las decisiones políticas mediante la violencia, como el caso de las agrupaciones antisistema o terroristas. Aquí la distinción fundamental son los medios con los cuales se presiona al Estado: el grupo de interés no presenta sus demandas con violencia. En tercero, los partidos políticos también buscan afectar las decisiones gubernamentales; al respecto es importante retomar la propuesta de Key (1956), quien sostiene que el grupo de interés no aspira a adquirir responsabilidades gubernamentales, no intentan conquistar cargos públicos.

De este ejercicio de contraste surgen tres elementos más que permiten caracterizar al grupo de interés: son organizaciones con estructuras institucionalizadas, actúan por medios no violentos y no buscan responsabilidades gubernamentales. Partiendo del centro semántico y de dichos elementos, podemos definir al grupo de interés como una organización formalmente estructurada que busca incidir a través de medios no violentos sobre la toma de decisiones públicas sin asumir responsabilidades gubernamentales.

Esta definición permite incluir tanto a grupos de miembros voluntarios como a los de instituciones. Es una definición útil sobre todo para estudiar la representación política, esto es, para investigar en qué medida diversos actores inciden o no sobre la toma de decisiones. Asumir una definición restringida de grupo de interés, como proponen Jordan *et al.* (2004), tiene como consecuencia perder gran parte de la información de lo que sucede en el sistema de presión. Más aún, con esta definición se pueden realizar clasificaciones que permitirían comparar diferencias entre estrategias, recursos o efectividad de distintos tipos de grupos de interés, pero sin excluir a determinados grupos del campo de estudio.

Finalmente, otros conceptos son utilizados con frecuencia como sinónimos de grupo de interés, entre estos, *lobby*, poderes fácticos y *stakeholders*. Es decir, el concepto de grupo de interés se ha confundido tanto con actividades, como con recursos y otro tipo de actores del sistema político. En primer lugar se suele utilizar de modo indistinto *lobby* y grupo de interés, lo que es un error porque el primero se refiere a una actividad con la que determinados actores intentan persuadir a los tomadores de decisiones sobre un tema determinado.³ Si bien los grupos de interés se pueden ver involucrados en actividades de *lobby*, la actividad y la organización no son lo mismo; además, estos no son los únicos actores en el sistema de presión inmersos en actividades de cabildeo, como lo demuestra el *lobby* intragubernamental.

³ Por ejemplo el concepto de *lobby* de Milbrath (1963) que lo define como “la estimulación y transmisión de una comunicación [...] dirigida a un decisor gubernamental con la esperanza de influenciar su decisión”.

Una segunda confusión es denominar al grupo de interés como poder fáctico. Aquí se confunden características de la organización con la misma organización, ya que mientras poderes fácticos remite a las fuentes informales de poder,⁴ grupo de interés designa a una organización con características específicas. Acemoglu & Robinson (2006) abordan el tema del poder político *de facto* e identifican tres de sus fuentes: recursos, capacidad de acción colectiva y violencia. Por ende, el poder político *de facto* puede ser ejercido por muy diversos actores: corporaciones, líderes sociales, guerrillas, terroristas o grupos de interés. De tal manera que grupos de interés y poderes fácticos no son sinónimos.

Finalmente, los términos *stakeholder* y grupo de interés suelen ser utilizados como sinónimos. El primero fue utilizado en su origen en el lenguaje corporativo y después adoptado en los estudios de política pública. Es un concepto que se refiere a “personas, grupos u organizaciones que deben ser tomadas en cuenta por los líderes, gerentes o personal de primera línea” (Bryson, 2004) o como “todas las partes que son afectadas o que afectan la estrategia de una organización” (Nutt & Backoff, 1992). En este sentido, el concepto no se limita al espacio público, es decir, puede ser utilizado tanto al interior de organizaciones privadas como en los asuntos públicos; en contraste, el término grupo de interés se limita a considerar a actores activos en el espacio público. Al mismo tiempo, la palabra *stakeholder* no especifica las funciones de estos actores, de manera que indica que son afectados por las decisiones (en este caso públicas), pero no señala como algo inherente al concepto que presenten sus demandas frente al Estado, en otras palabras, no estipula que los *stakeholder* desempeñen una función representativa.⁵

Conclusiones

La diversidad de definiciones de *grupo de interés* puede dificultar la comparación de resultados de investigación debido a que conduce a diferentes referentes empíricos. Estos varían desde conceptualizaciones centradas en los intereses compartidos, pasando por las concentradas en las membresías voluntarias, hasta las que se enfocan en las funciones de los grupos.

Estudios previos como los de Jordan *et al.* (2004) y Beyers *et al.* (2008) han propuesto definiciones restringidas que limitan el uso del concepto a grupos que resuelven dilemas de acción colectiva y cuentan con membresías voluntarias, ya que de

⁴ Esto es, que el poder que ejercen no proviene de un puesto de dentro de las instituciones públicas.

⁵ Dentro de esta literatura aparece un problema conceptual similar al aquí analizado: Eden & Ackerman (1998) consideran que solo los actores con poder para afectar el futuro de la organización son *stakeholders*, mientras que Nutt & Backoff (1992) y Bryson (2004) abogan por una definición que incluye a los actores “sin poder”.

acuerdo con estos autores una definición así permite una mejor comparación de resultados. No obstante, asumir una definición de este tipo resulta costoso debido a que excluye a gran parte de los actores presentes en el sistema de presión.

En contraste, partiendo de la revisión de la literatura, este trabajo ha identificado los elementos comunes entre las diferentes explicaciones sobre lo que son los grupos de interés, para ello ha analizado sus conceptualizaciones en distintas tradiciones buscando su centro semántico, esto es, los elementos básicos del concepto. Tras analizar diversas tradiciones conceptuales al respecto, se encuentra que el elemento en común es que el grupo de interés represente demandas en el espacio público, es decir, que el aspecto funcional es central en el concepto, el cual se encuentra incluso en definiciones restringidas como las de Jordan *et al.* (2004) y Beyers *et al.* (2008).

Ahora bien, tras una análisis de los conceptos vecinos se establecieron algunas fronteras que permiten diferenciar respecto de otros como movimiento social, grupos antisistema o terroristas y partidos políticos, fenómenos que pudieran ser considerados como grupos de interés según algunas de las definiciones aquí presentadas. Al respecto vale reiterar que el grupo de interés tiene como rasgos la organización, los canales no violentos y el carácter no gubernamental. Surge así su definición: una organización formalmente estructurada que busca incidir a través de medios no violentos en la toma de decisiones públicas sin asumir responsabilidades gubernamentales.

Esta delimitación de las fronteras con conceptos vecinos permite la comparación entre grupos partiendo de sus funciones, es decir, que a pesar de sus diferencias organizacionales pueden ser comparadas respecto a su efectividad en la representación de intereses; esta explicación permite preguntarse ¿qué tipos de grupos de interés son más eficaces en las actividades de cabildeo? o ¿qué tipo de estrategias son más exitosas en el sistema de presión? Esta clase de preguntas no pueden ser contestadas desde una definición restringida que excluya a grupos empresariales o instituciones que no enfrentan dilemas de acción colectiva. En suma, una definición como la de este trabajo es más propicia para estudiar la representación política, ello debido a que no excluye participantes del sistema de presión y, más importante aún, incluye el centro semántico que atraviesa a la mayoría de las conceptualizaciones de grupo de interés.

Referencias

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2006). Paths of Economic and Political Development. En Weingast, B. & Wittman, D. (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Economy* (pp. 673-692). Nueva York: Oxford University Press.

- Baumgartner, F. R. & Leech B. (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Beyers, J., Eising, R. & Maloney, W. (2008). Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? *West European Politics*, 31(6), 1103-1128.
- Binderkrantz, A. S., Christiansen, P. M. & Pedersen, H. H. (2014). *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 28(1), 95-112.
- Bryson, J. M. (2004). What to do When Stakeholders Matter. *Public Management Review*, 6(1), 21-53.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dür, A. & Mateo, G. (2013). Gaining Access or Going Public? Interest Groups Strategies in Five European Countries. *European Journal of Political Research*, 52(5), 660-686.
- Dür, A. & Mateo, G. (2014). Public Opinion and Interest Group Influence: How Citizen Groups Derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement. *Journal of European Public Policy*, 21(8), 1199-1217.
- Eden, C. & Ackerman, F. (1998). *Making Strategy: The Journey of Strategic Management*. Londres: Sage.
- Gerring, J. (2012). *Social Science Methodology: A Unified Framework*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gilens, M. & Page, B. I. (2014). Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564-581.
- Gray V. & Lowery, D. (1996). *The Population Ecology of Interest Representation: Lobbying Communities in the American States*. Michigan, Ann Arbor: Michigan University Press.
- Grossman, G. & Helpman, E. (2001). *Special Interest Politics*, Cambridge: The MIT Press.
- Grossman, M. & Pyle, K. (2013). Lobbying and Congressional Bill Advancement, *Interest Groups and Advocacy*, 2(1), 91-111.
- Heinz, J. P., Laumann, E. O., Nelson, R. L. & Salisbury, R. H. (1993). *The Hollow Core: Private Interests in National Policymaking*. Cambridge: Harvard University Press.

- Hrebener R. J. & Morgan, B. B. (2009). *Lobbying in America: A Reference Handbook*, Santa Bárbara: ABC Clío.
- Jordan, G., Halpin D. & Maloney, W. (2004). Defining Interest: Disambiguation and the Need for New Distinctions? *British Journal of Politics and International Relations*, 6(2), 1-8.
- Key, V. O. (1964 [1956]). *Politics, Parties and Pressure Groups*, Nueva York: Thomas Y. Crowell.
- Knoke, David, 1986, Associations and Interest Groups. *Annual Review of Sociology*, 12, 1-21.
- LaPalombara, J. (1964). *Interest Groups in Italian Politics*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Lindblom, C. E. (1991 [1980]). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Porrúa.
- Milbrath, L. W. (1963). *The Washington Lobbyist*. Chicago: Rand McNally.
- Morton, R. (1991). Groups in Rational Turnout Models. *American Journal of Political Science*, 35(3), 758-776.
- Nutt, P. & Backoff, R. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*. San Francisco: Jossey Bass.
- Salisbury, R. H. (1984). Interest Representation: The Dominance of Institutions. *The American Political Science Review*, 78(1), 64-76.
- Sartori, G. (2012). *Cómo hacer ciencia política*. México: Taurus.
- Schedler, A. (2010). *Concept Formation in Political Science*. Documento de Trabajo, núm. 219, División de Estudios Políticos. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Schlozman, K. L. (2010). Who Sings in the Heavenly Chorus? The Shape of the Organized Interest System. En Maisel, S. L. & Berry, J. (Eds.). *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*. Nueva York: Oxford University Press.
- Truman, D. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Walker, J. L. (1991). *Mobilizing Interest Groups in America*. Michigan, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Recibido el 12 de junio de 2015.
Aceptado el 10 de enero de 2017.

LA ACTIVIDAD DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN ANTE EL PODER EJECUTIVO: UNA RESPUESTA JURÍDICA MÁS ALLÁ DEL REGISTRO¹

RAFAEL RUBIO NÚÑEZ

Profesor Titular Derecho Constitucional

Universidad Complutense

SUMARIO

I. Los grupos de presión: Denominación, sujetos y definición. II. Informalidad y respuestas normativas. III. La regulación actual del lobby en España. IV. Otras respuestas normativas a la influencia. V. La democratización del lobby

I. LOS GRUPOS DE PRESIÓN: DENOMINACIÓN, SUJETOS Y DEFINICIÓN

El lobby es una forma de participación política no institucionalizada. La falta de institucionalización históricamente ha generado problemas que van más allá del alcance a la reputación del lobby, pues han llegado a cuestionar su inserción y su funcionamiento dentro del sistema democrático, así como sus actividades y su acción sobre las instituciones². En los últimos años se ha impulsado tanto la reflexión³ como la regulación en países como Polonia (2005/2011), Hungría

1 Trabajo realizado dentro de los proyectos de investigación MINECO «Democracia multinivel: la participación de los ciudadanos y de los entes territoriales en los procesos de decisión pública» (MEC, DER2012-37567) y «Régimen jurídico constitucional del Gobierno 2.0-Open Government. Participación y transparencia electrónicas y uso de las redes sociales por los poderes públicos» (DER2012-37844).

2 La producción científica sobre este tema es escasa en nuestro país hasta la década actual. Podemos destacar entre otros: RAMÍREZ, M. Los grupos de presión en la segunda República Española, Tecnos, 1969. GARCÍA PELAYO, M. Constitución y grupos de presión en América Latina, UNAM, 1977. PELEGRIN, E., El lobby en la Unión Europea, Madrid, ESIC, 1997. XIFRA, Jordi, Lobbying. Como influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas, Barcelona, Gestión 2000, 1998. FISAS, V., El lobby feroz, Icaria, 1998. RUBIO, R. Los grupos de presión, CEP, 2003.

3 Sólo en España, tras más de diez años sin publicaciones destacables, en los últimos cinco años han escrito sobre el tema con distintas perspectivas: Fernández Sánchez «La influencia de los grupos de interés en

(2006/2011), Israel (2008), Francia (2009), México (2010), Eslovenia (2010), Holanda (2012), Austria (2012), Chile (2014), y se encuentra en tramitación en países como Argentina o Colombia. Tanto a través de normas específicas como de normas vinculadas a la transparencia y los mecanismos de participación, la regulación del lobby se ha introducido con fuerza en la agenda normativa mundial⁴.

La transparencia de la actividad de los grupos de presión se ha convertido en una prioridad para políticos y «lobistas», que buscan romper con las asociaciones del término «lobby» con conceptos como la corrupción, el tráfico de interés y la defensa de intereses opuestos al interés general.

El uso de la terminología en referencia a los grupos de presión no es inocente, y, aunque la doctrina suele distinguir matices en el uso de uno u otro término⁵, a la hora de la verdad, los distintos conceptos suelen acabar confundidos, afectando al debate. Así, de manera general, el lobby es aquel enemigo del interés general que busca imponer sus pretensiones económicas o sociales, como por ejemplo «el lobby católico vs el lobby LGTB». Jugando con algunos títulos de libros publicados sobre este sector, podemos ver que «los gigantes asesinos»⁶ que han puesto «el Congreso en Venta»⁷ por «un billón de dólares»⁸ conducirán a la «Destrucción de la Democracia»⁹ como consecuencia de una enfermedad poderosa y múltiple, la «demosclerosis»¹⁰. Mientras, aquellos que comparten ciertos puntos de vista de forma mayoritaria son siempre «la gente», «la sociedad civil en acción», e incluso «los sin poder que reclaman su momento» que, según este mismo modo, lo harían «uniendo a la gente con el gobierno»¹¹, y

el proceso legislativo socioeconómico: el caso del sector asegurador» PPU, 2012. VVAA «El Lobby en España ¿Asignatura Pendiente? Algón, 2014. VILLORIA, M. «Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas», Transparencia Internacional, 2014. PONCE, J. «Negociación de normas y Lobbies», Thomson Reuters Aranzadi, 2015. MOLINS, J; MUÑOZ, L. y MEDINA, I. «Los grupos de interés en España. La influencia de los Lobbies en la política española», Tecnos, 2016. Y un par de capítulos en «La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos» VILLORIA, M. GIMENO, J. M. y TEJEDOR, J. Atelier Libros, 2016. Además se han defendido distintas tesis doctorales, por ejemplo: CORDOVA, D. «La regulación de los Lobbies en Latinoamérica», UCM, 2016. HERNÁNDEZ AGUADO, I. «El buen gobierno de la sanidad: Las influencias debidas e indebidas en la formulación de políticas de salud», UCM, 2017. ELGUERO, J.M. Lobby y grupos de presión: análisis regulatorio y estudio en el sector asegurador, UCM, 2017.

4 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinLobbying.html>

5 Para las diferencias entre ambas denominaciones, y otras habituales para designar a los sujetos de la influencia política, nos remitimos a RUBIO, R. Los grupos de presión, Madrid, CEPC, 2003. Pág. 178 y ss.

6 PERTSCHUK, M., Giant Killers, New York, Norton, 1986.

7 LEWIS, Ch., The Buying of the Congress: how Special Interests Have Stolen your Right to Life, Liberty, and the Pursuit of Happiness, New York, Avon Books, 1998.

8 GODWIN, K., One Billion Dollars of Influence: the Direct Marketing of Politics, Chatham, NJ, Chatham House Publishers, 1988.

9 BENNETT, J. y Dilonenzo, Th., Destroying Democracy: How Government Funds Partisan Politics, Washington, DC, Cato Institute, 1985.

10 RAUCH, J., Demosclerosis: the Silent Killer of American Government, New York, Times Books, 1994.

11 ROTHENBERG, L. S., Linking Citizens to Government, New York, Cambridge UP, 1992.

anunciando que están «presionando para el cambio social»¹² y «el bien común»¹³: «lobbying for people»¹⁴.

Aunque, según parte de la doctrina que distingue entre lobbies y grupos de presión, los lobbies son aquellas organizaciones que desarrollan su actividad de influencia en representación de otros a cambio de una contraprestación económica por sus servicios, lo cierto es que, al referirnos a los lobbies, nos enfrentamos a una diversidad de empresas y organizaciones que actúan por cuenta propia o en representación de terceros, sin recibir, en muchos casos, remuneración de ningún tipo.

A la confusión terminológica se une la creciente pluralidad de los actores que desarrollan acciones de influencia, cada vez más numerosos y diversos, y que van mucho más allá del mundo empresarial, alcanzando a los think tanks, la academia, o los grupos de la sociedad civil que no dudan en adoptar estas técnicas en defensa de los intereses defendidos¹⁵.

El problema surge a la hora de encontrar una denominación común para todos aquellos que realizan actividades de presión e influencia. Empresas y organizaciones parecen no ponerse de acuerdo y una mirada rápida a los departamentos que ejercen la participación política no institucionalizada deja una lista casi infinita de nomenclaturas: Lobby; cabildeo; *Legal & Corporate Affairs*; relaciones institucionales; relaciones públicas; *Public Affairs*; *Government Affairs*; *Legislative Affairs*; relaciones institucionales; asuntos públicos; diplomacia corporativa, etc. Lo mismo ocurre con la forma jurídica que adoptan estos grupos: ONG, PAC, *think tanks*, asociaciones, fundaciones, empresas, uniones o confederaciones sectoriales-regionales, empresas, grupos empresariales, agrupaciones ciudadanas, e incluso, hasta movimientos sociales, lo que dificulta mucho su identificación, especialmente de cara a su regulación.

De este modo, afrontar el debate conceptual en este caso adquiere una importancia mayor de lo habitual. Ante la diversidad de denominaciones y de actores para ajustar nuestro objeto de estudio, se propone una definición de grupos de presión como «toda unión de individuos, autónoma y organizada, que lleva a cabo acciones para influir en el poder (...) en defensa de unos intereses comunes»¹⁶. Esta definición resulta suficientemente amplia para cubrir el objeto de nuestro estudio, y abarcaría las funciones que desarrolla la actividad de presión e influencia, tales como la representación de sus miembros frente al Gobierno; el ofrecimiento de un canal de participación política al margen de las elecciones; la aportación de conocimiento a sus miembros sobre la situación del proceso

12 RICHAN, W., *Lobbying for Social Change*, New York, Haworth Press, 1996.

13 Mc FARLAND, A. S., *Common Cause: Lobbying in the Public Interest*, Chatham, NJ, Chatham House Publishers, 1984.

14 BERRY, J., *Lobbying for the People. The Political Behavior of Public Interest Groups* Princeton, NJ, Princeton University Press, 1977.

15 ALEMANN, A. *Lobbying for Change*, Iconbooks, Londres, 2017.

16 RUBIO NÚÑEZ, R., *Los grupos de presión*, Madrid, CEPC, 2003.

político; el diseño de la agenda pública y el seguimiento de la actividad del gobierno para comprobar el estado de sus intereses¹⁷.

A efectos de este trabajo utilizaremos de manera indistinta los términos grupos de presión, grupos de interés y lobby.

II. INFORMALIDAD Y RESPUESTAS NORMATIVAS

El ejercicio de la influencia se produce siempre en un doble plano. Por un lado el ejercicio de la influencia a través de la participación no estructurada, fuera o dentro de los momentos establecidos para ella en los distintos procedimientos administrativos, y por otro a través de modelos institucionalizados que generan espacios para la interacción entre grupos y poderes públicos, a través de órganos de participación institucional.

En ambos casos la acción de los grupos de presión no se canaliza necesariamente a través de los mecanismos formales previstos por el ordenamiento jurídico. Esta actividad informal de los grupos de presión «se produce al margen de los mecanismos formalizados de actuación administrativa y emplean instrumentos de dirección que actúan sobre todo influenciando o motivando, sin tener un carácter formalizado»¹⁸.

Es cierto que estas actuaciones se llevan a cabo de manera informal, pero eso no significa que sea indiferente para el Derecho¹⁹. Las actividades informales están también sujetas a los principios jurídicos constitucionales aplicables a cualquier actividad administrativa, aunque, como advierte Cerrillo, las instituciones tradicionales de garantía propias del Estado de Derecho no se han diseñado para ser útiles contra la actividad informal²⁰. De este modo la actividad de negociación de regulaciones en el ámbito del poder ejecutivo se produce de modo informal, «a la sombra del derecho», pero no necesariamente contra el Derecho, pues informal e ilegal son dos conceptos distintos. Como recuerda Ponce²¹ aunque informalidad no es equivalente a ilegalidad, «el proceso decisorio informal lleva consigo también el peligro de desatender –y, por ende, recortar– las posiciones jurídicas de terceros», lo que hace que tal proceso lleve «el peligro de una posible tendencia hacia una actuación administrativa ilegal»²².

17 BERRY, J. M. *Lobbying for the People. The Political Behavior of Public Interest Groups* Princeton, NJ, Princeton University Press, 1977.

18 CERRILLO, A. «La participación en los órganos colegiados en la administración en red» en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 90. Mayo-Agosto 2011. Pág. 84

19 GORDILLO, A., «La Administración paralela», *Civitas*, 1982.

20 CERRILLO, A. «La participación en los órganos colegiados en la administración en red» en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 90. Mayo-Agosto 2011. Pág. 87

21 PONCE, J. «Negociación de Normas y Lobbies», Thomson Reuters Aranzadi, 2015. Pág. 39

22 SCHULZE-FIELITZ, H., «¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa?», *Documentación Administrativa*, núm. 235-236 (julio-diciembre 1993), pp. 98 y 99.

Así lo denuncia el informe de Transparencia Internacional sobre el estado del lobby en España que señala:

«(...) el principal riesgo que se identifica es la opacidad en la toma de decisiones y, tal vez, la falta de consideración igualitaria de todos los intereses de todas las partes interesadas en el proceso de desarrollo normativo²³. En este sentido, se observa que la ausencia de regulación de la práctica del lobby ha podido provocar que se regule escuchando más a unos que a otros»²⁴.

De ahí la necesidad de adoptar los mecanismos necesarios para evitar las amenazas que este tipo de actividades pueden suponer a la seguridad jurídica, la reserva de ley o la igualdad. Establecer normas que regulen la actuación de los grupos de presión, y hacerlo, como destaca Schmidt-Assmann, saliendo de un modelo regulatorio meramente limitativo o prohibitivo, incorporando a la regulación procedimientos que permitan salvar la flexibilidad de la informalidad y compatibilizarla con la buena administración y la garantía de los derechos de los participantes en la negociación y de los terceros²⁵. Como señala Cassese, «la libertad crece en los intersticios del procedimiento»²⁶ y sólo podrá ser así tratando que estas prácticas y procedimientos informales puedan llegar a alcanzar soluciones que tengan en cuenta todos los intereses afectados²⁷. En resumen, garantizar la transparencia y la participación de todos los actores representantes de intereses.

a) *Regulación general, regulación específica y autorregulación.*

Ante esta compleja realidad, la respuesta normativa ha adoptado distintas posturas. Desde finales del siglo XVIII se ha planteado el papel de estos grupos en el sistema democrático. Ya en 1780, Madison alertaba de que «existen dos formas de paliar las consecuencias de una facción: la primera, eliminando sus causas; la segunda, controlando sus efectos». Desde entonces, la necesidad de regular los grupos de presión se ha ido imponiendo como consecuencia de su protagonismo y su visibilidad en la vida política. Siguiendo con la lógica kelseniana de la «democracia real», la existencia e importancia transcendental de los grupos de

23 En este sentido el Tribunal Supremo (16.9.2003, RJ 2003, 6836) no considera que exista nada ilegal en que la Administración se reúna con unos y no con otros.

24 VILLORIA, M. (dir) y REVUELTA, A. (coordinadora) (2015), Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas. Transparencia Internacional España. Pág. 30

25 AGUDO, J., «Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la Administración», Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 41-42, 2013, pp. 123 y ss.

26 CASSESE, S., «New Paths for administrative law: A manifesto», International Journal of Constitutional Law (2012), 10 (3), pág. 4.

27 SCHMIDT-ASSMANN, E., La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema, INAP-Marcial Pons, 2003, Madrid.

presión, algo que para García Pelayo «no solo es un hecho, sino que es parte de un mecanismo necesario para el funcionamiento de la sociedad y del Estado de nuestro tiempo»²⁸, haría necesaria su inserción dentro del sistema²⁹. De esta manera, se trata de compaginar su actividad legítima con las garantías de independencia y salvaguarda del interés general de los poderes públicos.

En este asunto nos encontraríamos ante la paradoja que aquellos que más reacios son a la actuación de los grupos de presión son los menos partidarios de regularlo, en una actitud que combina la «estrategia del avestruz» con el cervantino «peor es menearlo»³⁰. Mientras, son aquellos que observan con mayor interés la participación de estos grupos en la vida política, incluidos los sujetos de la misma, los que tratan de impulsar su regulación³¹.

De esta manera al abordar la regulación del lobby podemos observar hasta cuatro modelos centrados en el sujeto activo de la presión:

El primer modelo comprende la no regulación, lo que conlleva que los actores que desarrollan actividades de influencia y su actuación quede sometida a la normativa general que puede afectar a este tipo de actividades como el tráfico de influencias³², las incompatibilidades, las puertas giratorias, el conflicto de intereses, etc. Los argumentos que sostienen la defensa de este modelo son variados, pero fundamentalmente se apoyan en dos ideas principales: por un lado, se piensa que la respuesta frente a la toma de decisiones fraudulenta por parte de los funcionarios públicos es suficiente para abarcar esta realidad y hace innecesario regulaciones específicas; por otro lado, se considera que regular los grupos de presión implicaría otorgarles carta de naturaleza dentro del sistema democrático.

El problema de este modelo podría resumirse con las conocidas palabras hipotéticamente pronunciadas por Galileo Galilei, «*eppur si muove*». Es decir, la actuación de los grupos es generalizada, y reconocida como tal, tanto por los poderes públicos, como por las empresas³³, y sus modos de actuar presentan unas

28 GARCÍA PELAYO, M. Constitución y grupos de presión en América Latina, UNAM. 1977. Pág. 22

29 KELSEN, H. Esencia y valor de la democracia. Labor. Barcelona. 1977. Pág. 43

30 CERVANTES, Miguel de. Don Quijote de la Mancha. Primera parte. Capítulo XX.

31 Una muestra de este fenómeno puede observarse en los debates constituyentes españoles. Tras el voto particular introducido por D. Manuel Fraga (Boletín Oficial de las Cortes, num. 44, de 5 de enero de 1978, págs. 698-699) se plantea un debate que se celebra en la sesión número 15 de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 2 de junio de 1978 y está recogida en el Diario Sesiones.

http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_080.PDF (págs. 2910-2914)

32 En el caso español, como recuerda PONCE «la tipificación del tráfico de influencias se realiza en los artículos 428-430 del Código penal», artículos que, como ya advertíamos en 2003 hacen de difícil aplicación este tipo penal. La última reforma de 2015, que afecta también al ámbito de la negociación de normas jurídicas, ha pretendido dar respuesta a este problema aún no sabemos con qué éxito.

33 Según una encuesta de Burson-Marsteller y Cariotipo en España el 56% de los políticos entrevistados afirma hablar con lobistas y lo hace porque es su obligación atender a quien se lo requiere. Además el 86% considera que el lobby contribuye al desarrollo político. Por el lado de los grupos de presión, según un estudio encargado por la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI) y realizado por la Escuela Internacional de Comunicación (2017), todas las grandes empresas (100%), la práctica totalidad de asociaciones profesionales (98%), el 90% de ONGs o el 80% de los Sindicatos realizan estas actividades para

peculiaridades, que, de no afrontarse de manera específica, pueden generar situaciones de abuso.

Unido habitualmente a este modelo de regulación, que hace referencia a la regulación no específica, se encuentra el segundo modelo, que opta por la autorregulación. Según el modelo de autorregulación, correspondería a las asociaciones profesionales de lobistas establecer los requisitos necesarios para ejercer la profesión. El modelo de autorregulación ha tenido peso, de manera autónoma, en regulaciones de tradición anglosajona, y durante los últimos años se ha convertido en un modo de actuación complementario al de registro.

Este modelo el del registro, cuyo origen se encuentra en Estados Unidos, es el más extendido entre los países que optan por una regulación específica y sería el tercer modelo. Sus elementos centrales habitualmente combinan el establecimiento de un registro con un código de conducta para los grupos de influencia y sus miembros. Es el modelo regulatorio habitual desde 1946 (Estados Unidos) y es el que ha adoptado, tanto la Unión Europea³⁴, como la OCDE en sus recomendaciones a los países miembros³⁵. A día de hoy, lo han asumido con ligeras modificaciones países como Australia (1983), Canadá (1989), Polonia (2005), Hungría (2006), Israel (2008), Francia (2009), Eslovenia y México (2010), Austria y Holanda (2012), Chile y Reino Unido (2014).

Este tipo de regulaciones tiene su principal problema en la definición del sujeto activo y el establecimiento de la obligatoriedad de registro, que podría colisionar con los derechos de participación política, o el establecimiento de incentivos suficientes para el registro, en caso de que este sea voluntario.

El último modelo regulatorio implica el ejercicio de control sobre los poderes públicos. La base de este modelo serían las agendas públicas. De esta manera, serían los poderes públicos los obligados a informar sobre las personas de las que han recibido acciones de influencia, así como del contenido de las mismas. La peculiaridad de este modelo, también de regulación específica, sería su concentración en la actividad y la atención al sujeto pasivo, el poder público. Este modelo es novedoso y ha empezado a ser aplicado recientemente por Chile (2014)³⁶, que establece un sistema de registro en el que cualquier autoridad pública debe dar cuenta, tanto de las audiencias de lobby, como de los viajes realizados y los donativos recibidos. La suma de toda esta información, disponible en <http://www.infolobby.cl/> en formato reutilizable, va construyendo una base de datos en la que

influir en la regulación de las actividades sectoriales (98%) y mejorar el entorno de negocio de las compañías (94%).

34 El Parlamento Europeo estableció su registro en 1995 (tal y como establecía el artículo 9.2 de su reglamento), la Comisión hizo lo propio en 2008. Años después, 2011, se unificó el registro en el Registro de Transparencia Europea, en el que el Consejo es un mero observador. Actualmente se encuentra en marcha una reforma que, entre otras cosas, plantea la adhesión del Consejo a este Registro.

35 <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

36 Ley Núm. 20.730 regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. (<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>)

es posible controlar las influencias que se han ejercido sobre cualquier ley o decisión pública.

Tras sus primeros años, las críticas a esta ley, que de momento es única en su modelo, tienen que ver con la existencia de una falla legal que permite a las autoridades no registrar aquellas reuniones celebradas a petición propia, aunque es un aspecto que no sería difícil de solucionar. Otra crítica, más de fondo, señala el exceso de carga administrativa que esta ley genera en las autoridades públicas, al trasladar el peso de los procesos burocráticos de las organizaciones de influencia a las autoridades.

En resumen, podemos decir que, aunque el modelo de la regulación no específica es mayoritario en el mundo, por la mera ausencia de legislación específica, en los últimos diez años se está produciendo una incorporación progresiva de distintos países al modelo regulatorio específico.

Esta regulación creciente se centra en la transparencia a través del registro de los grupos de presión. La gran mayoría se centra en la transparencia del sujeto activo y los recursos que emplean en estas actividades, a través de los informes periódicos en los que deben dar cuenta, al menos, de las políticas públicas en las que han tratado de influir, y de aquellos actores políticos con los que han contactado con este fin.

Esta ha sido, en nuestra opinión, la causa de gran parte de los problemas regulatorios del lobby desde la primera ley estatal norteamericana³⁷, la *Federal Regulation of Lobbying Act of 1946*³⁸, hasta los distintos intentos de regulación en la Unión Europea³⁹. De este modo, se produce una paradoja por la que, como consecuencia de la dificultad de definir el lobby como sujeto de la regulación, la apuesta por la transparencia de los lobbies puede no ser la manera más eficaz de lograr la transparencia del ejercicio del lobby.

De ahí que sea necesario buscar otras respuestas. Estas pueden centrarse tanto en las actividades desarrolladas, como en el sujeto pasivo de la presión, o en ambas.

b) *Las acciones de influencia.*

Para intentar dar respuesta a una cuestión tan compleja es necesario tratar de adoptar perspectivas diferentes. En este trabajo, se propone centrar la atención

37 <http://www.gao.gov/products/T-GGD-91-56>

38 *United States v. Harriss*, 347 U.S. 612 (1954) salvó la constitucionalidad de la ley pero restringió su aplicación de una manera sustancial.

39 La regulación del registro ha sufrido cambios continuos en los últimos años. En 1995 se estableció el Registro del Parlamento Europeo, en 2008 la Comisión estableció su propio registro y ambos se unificaron en 2011. Actualmente se encuentra sometida, de nuevo, a revisión, con una propuesta que plantea hacer el registro unificado obligatorio e incorporar al Consejo al sistema de transparencia.

sobre las acciones de influencia que los grupos de presión desarrollan sobre los distintos actores que participan en el proceso de toma de decisiones públicas, siguiendo con la definición de Transparencia Internacional, y no en el perfil de los que las llevan a cabo, (o al menos no exclusivamente).

Vamos a detenernos brevemente en la naturaleza de estas actividades. El primer punto sería considerar el objetivo común de este tipo de acción: la influencia en los poderes públicos. De este modo, encontramos, por ejemplo, que esta intención forma parte habitual de la definición del lobby. Por ejemplo, la ley 19/2014 de Transparencia de Cataluña habla de «actuaciones con finalidad de influir en la orientación de las políticas públicas o en procesos de toma de decisiones»⁴⁰. Así lo señala también la definición utilizada por Transparencia Internacional que define el lobby por su «finalidad de influencia en la toma de decisión pública». El objetivo de influencia definiría entonces de manera clara el campo en el que se debería mover la regulación. Esta influencia no solo suele ser una forma eficaz, normalmente la más eficaz, de alcanzar sus objetivos por parte de las organizaciones, sino que suele resultar imprescindible. Esto conlleva que todas las organizaciones que pretenden cumplir con su función traten de lograr ejercer la influencia, de manera directa o a través de terceros, y que este elemento no nos permita establecer distinciones entre ellas, de cara a una propuesta normativa.

El segundo punto es la naturaleza de los intereses defendidos, otro de los elementos fundamentales que están detrás del debate sobre la regulación del lobby. Existe una tendencia natural a distinguir entre los intereses privados y el interés general, como recoge, por ejemplo, la definición de la Asociación Profesional de las Relaciones Institucionales (APRI) que se refiere al «traslado de intereses privados a las instituciones públicas». De esta manera, se trataría de diferenciar entre la defensa de intereses privados, que sería el objeto del lobby, y la defensa del interés público, propio de la participación política. Desde nuestro punto de vista, se trata de una distinción tan habitual como inadecuada para afrontar la regulación de este fenómeno. En primer lugar, porque cualquier decisión, especialmente las legislativas, afectan a la sociedad. No en vano, el carácter general de las mismas es uno de sus elementos distintivos y, en el día a día, ningún grupo, sea de la naturaleza que sea, defiende su interés como algo que provoca beneficios exclusivos para el propio grupo, sino que al desarrollar las actividades de lobby siempre se tratará de buscar el enfoque de interés público de la posición defendida, lo que haría difícil establecer un filtro en primer término. Si a esto se le une que, en la propuesta, diseño e implementación de políticas públicas los distintos actores suelen defender intereses contrapuestos, resulta discutible que en una sociedad pluralista se puedan establecer discriminaciones a la participación

⁴⁰ Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno disponible (GdC) en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/542867-l-19-2014-de-29-dic-ca-cataluna-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica.html

política a priori, en función de una identificación previa de sus intereses como generales (algo habitual, por ejemplo, en las ONG) o particulares (como podrían ser las empresas). Esto nos conduce a una segunda fase de la reflexión, que tendería a identificar el interés general con la ausencia de ánimo de lucro, atribuyendo un extra de legitimidad a aquellos que defienden causas en las que no hay un interés lucrativo directo, algo que, resulta aventurado al identificar el ánimo de lucro con el interés personal y, lo que es más significativo, la ausencia del mismo con el interés general.

Nosotros pensamos que cualquier grupo, asociación, empresa o ciudadano que pretende influir ante los poderes públicos deberá obtener una misma acogida por parte de la regulación. De este modo, serán los objetivos defendidos, una vez escuchados, y las actividades realizadas las que determinarán hasta qué punto la intervención de esos grupos sirve para mejorar el resultado del proceso de toma de decisiones, adecuándolo a la realidad del asunto y al punto de vista de afectados e interesados o, por el contrario, lo perjudica introduciendo un elemento de desigualdad en un sistema democrático que se basa en la representación.

De esta manera, desechado el criterio de la finalidad, por ser común, y el de la naturaleza del interés defendido, por resultar insuficiente como elemento determinante de la regulación, consideramos interesante explorar la vía del tipo de acción. En línea con la definición de Transparencia Internacional, identificamos el lobby con «la acción sobre los distintos actores que participan en el proceso legislativo», y nos centraremos en la actividad, incluyendo a todo aquel que realiza estas actividades, incluidos los particulares, cuyos grupos, como en el caso de la regulación irlandesa, estarían sujetos también a los requisitos de transparencia.

Estas actividades están basadas fundamentalmente en la «comunicación directa o indirecta». La acción del lobby es fundamentalmente una labor que tiene en la información, personal o a través de la opinión pública, su materia prima fundamental. De ahí que todas sus acciones, realizadas de manera continua, velando por promover un entorno político favorable para los intereses defendidos; o con objetivos concretos, a través de campañas con inicio y fin, tengan como eje la información, su consecución y su transmisión a los distintos actores que participan, directa o indirectamente, en las decisiones públicas.

Durante mucho tiempo, el lobby se ha caracterizado exclusivamente por facilitar el acceso a los decisores públicos, contando entre sus filas con antiguos políticos o antiguos funcionarios que garantizaban ese acceso, como parte fundamental de sus servicios, pero hace tiempo que eso empezó a cambiar. Hoy las actividades de los grupos de influencia podrían dividirse fundamentalmente en cinco tipos: aquellas vinculadas a la creación de una posición favorable, las de consecución de información, las que se refieren a la relación con los decisores, aquellas que tratan de crear un clima de opinión pública favorable y las que buscan la movilización social.

La lista de actividades de influencia a día de hoy es prácticamente infinita y abarca desde las actividades de transmisión de información directa, como la

elaboración de análisis regulatorios, estudios e informes, la negociación, la participación en comisiones parlamentarias o grupos de trabajo, las intervenciones públicas, etc., hasta otras actividades como el seguimiento legislativo, el acceso a los parlamentarios, la creación de una red de contactos, el mantenimiento de relaciones profesionales con decisores (que cuenta con mecanismos propios de las relaciones humanas básicas como un mensaje de interés, una llamada telefónica de preocupación, un cruce casual, una comida...), la relación con medios de comunicación y la opinión pública⁴¹, la financiación de congresos y reuniones e incluso de informes técnicos, la gestión de la reputación, el establecimiento de alianzas, la sensibilización⁴², la movilización ciudadana, etc. Además, encontramos otras que, aunque no coincidan en el tiempo, pueden influir en los procedimientos normativos predisponiendo la voluntad de los actores que participan en la toma de la decisión, como la financiación de campañas electorales, las incompatibilidades y las puertas giratorias. Se trata de actividades que, como señalan Revuelta y Villoria, «pueden ser legales, pero son empleadas para crear políticas o leyes que favorecen intereses económicos privados y dañan al interés general» y pueden provocar la «captura de políticas», definida como «el control por grandes grupos de interés de áreas de políticas dentro de un Estado»⁴³.

Todas estas actividades pueden desarrollarse en momentos distintos del proceso que siguen las políticas públicas y pueden entrañar riesgos de corrupción o malas prácticas relacionados con el lobby, desde la formulación, a la toma de decisión y la implantación de la política. Como señalamos en Villoria (2015) algunos ejemplos de prácticas y actividades que pueden suponer riesgos de corrupción o prácticas no éticas son⁴⁴:

41 Aunque tradicionalmente las acciones de lobby preferían permanecer al margen de la opinión pública, hoy en la sociedad de la información la sociedad reclama a la política y a los políticos más transparencia, más legitimidad (GUTIÉRREZ-RUBI, A., *La política vigilada*, Barcelona, Editorial UOC, 2011), y estas nuevas dinámicas de la política exigen que las actividades que buscan incidir en la vida política se desarrollen de cara a la opinión pública y cuenten con apoyo social. Los lobbies han entendido que la opinión pública puede convertirse además en la forma de llegada más directa a los decisores. De esta manera, puede servir para introducir una cuestión en la agenda política, lograr una reunión que no termina de producirse, fortalecer la legitimidad de sus propuestas, o cambiar los términos de una negociación.

42 En esta línea el lobby también entiende la necesidad de trabajar la sensibilización, el camino más largo pero también el más seguro para lograr incidencia pública promoviendo «un cambio en diferentes planos: en el de los conocimientos, en el de los valores y en el de las actitudes (en el pensar, en el sentir y en el actuar)» (Ingeniería sin Frontera, 2010: 75). Así lo han entendido organizaciones como Médicos del Mundo, que en su página web señala cómo para lograr sus objetivos: «necesitamos sensibilizar a la sociedad». Para este fin, elementos como congresos, seminarios, exposiciones, libros, documentales y campañas de sensibilización, aunque no tengan un objetivo de lobby específico, suponen una tremenda ayuda al fomentar y crear, si tienen éxito, una cultura y unos comportamientos que favorecerán para la defensa de los objetivos perseguidos.

43 REVUELTA, A. VILLORIA, M. «La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción» en «La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos» VILLORIA, M. GIMENO, J. M. Y TEJEDOR, J. Atelier Libros, 2016. Pág. 410

44 VILLORIA, M. (dir) y REVUELTA, A. (coordinadora) (2015), *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*. Transparencia Internacional España.

1. Financiación de partidos políticos para obtener regulaciones beneficiosas una vez que los partidos financiados accedan al gobierno;
2. Puertas giratorias;
3. Captura regulatoria y técnica (por ejemplo mediante el control de los grupos de expertos, la financiación de investigación sesgada, o la financiación de congresos y reuniones profesionales a cambio de apoyo difuso a los intereses de los financiadores);
4. Adopción de normas que generan voluntariamente lagunas o *loopholes* para evitar los verdaderos controles (*diluting regulation*);
5. Adopción de normas que debilitan las restricciones hasta convertir ciertas leyes en un verdadero ejemplo de fachada o *window dressing* (*debilitating restrictions*);
6. Debilitamiento de los controles y la aplicación de las leyes en la fase regulatoria (*weakened enforcement*).
7. Entorpecimiento de la aplicación de sanciones a través de presiones a los decisores (*weakened penalties*);
8. Redacción fraudulenta de términos de referencia en un contrato público para asegurar que lo obtenga un sujeto privilegiado, etc.

c) *El sujeto pasivo del lobby*

Al hablar de modelos regulatorios nos encontramos con otro elemento relevante, el de los sujetos pasivos de la presión, aquellos que reciben son objeto de la influencia en su toma de decisiones. En este sentido es habitual hablar del lobby ante el poder legislativo y el lobby ante el poder ejecutivo, aunque en algunos países se habla también con frecuencia del lobby judicial. Mientras algunos países optan por regular solamente la actuación de los lobbies en un campo, normalmente el legislativo, hay otros que, aunque regulen ambos, lo hacen de forma separada, como ha venido haciendo hasta hace muy poco la Unión Europea y sigue haciendo en Estados Unidos, sólo algunos optan por regularlo de manera conjunta.

En este trabajo, centrado principalmente en España, vamos a analizar las respuestas normativas ante la acción de los grupos de presión que tratan de influir en el poder ejecutivo.

La razón es clara. A estas alturas resulta a todas luces innecesario explicar cómo el núcleo del poder normativo, en nuestro sistema constitucional, está en el Gobierno, canalizado a través de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Así lo vienen corroborando distintos estudios empíricos que coinciden en

señalar como más del 90% de las normas que son finalmente aprobadas por el Parlamento tienen su origen en el poder ejecutivo⁴⁵.

Si el constitucionalismo es básicamente control al poder, los controles deberán ponerse en los centros de decisión, y actualmente éstos se encuentran principalmente en el Gobierno y en las relaciones que los lobbies tienen con los distintos responsables de la administración. De ahí la conveniencia de buscar una respuesta jurídica a la actuación que estos grupos desarrollan para influir en el poder ejecutivo, específicamente en la elaboración de leyes o normas con rango de ley (antes de llegar al Parlamento) así como en la elaboración de disposiciones generales y la elaboración y aplicación de las políticas públicas. Pero no podemos olvidar que para realizar esta labor de influencia directa son muchas las actividades más informales, como invitaciones, regalos, o expectativas laborales generadas en cargos públicos, que sin una intención de influencia directa buscan crear posibilidades de acceso, crear un clima de confianza, permanecer en la agenda de los decisores, con expectativas a medio y largo plazo.

III. LA REGULACIÓN ACTUAL DEL LOBBY EN ESPAÑA

Aunque estas actividades en nuestro país no están reguladas de manera específica eso no quiere decir que el tema haya estado ausente de nuestro debate normativo.

Ya en el debate constituyente se propuso, dentro de la regulación del derecho de petición ante las Cámaras, la regulación de esta materia, aunque siempre vinculada al ámbito parlamentario⁴⁶. Desde entonces las propuestas de regulación, en ámbito parlamentario o en el del poder ejecutivo, se han ido sucediendo⁴⁷.

45 JIMÉNEZ APARICIO, E., «El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley: la fase gubernamental», en MENÉNDEZ, A. (Dir.) y PAU, A. (Dir. adjunto), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Civitas-Colegio libre de eméritos, Madrid, 2004. Pp. 315 y ss

46 La propuesta planteaba añadir dos apartados más a este punto: se añadían dos párrafos: 1. «3. Las Comisiones podrán recibir delegaciones de grupos legítimos de intereses, en sesiones que siempre tendrán carácter público. 4. Una ley orgánica establecerá un sistema de control y registro para los grupos de intereses que actúen de modo permanente». BOCG, núm. 44, de 5 de enero de 1978, pp. 698 y 699.

47 Las primeras se remontan a la IV Legislatura donde podemos localizar la Proposición de Ley relativa al establecimiento por el Congreso de los Diputados de un Registro público de grupos de interés y un Código Deontológico de los mismos (122/000151), Proposición no de Ley relativa al establecimiento por el Congreso de los Diputados de un Registro público de grupos de interés y un Código Deontológico de los mismos. (162/000238), Proposición no de Ley sobre la regulación de los grupos de interés (162/000244). E incluso la Solicitud de creación de una Ponencia en el seno de la Comisión de Reglamento para debatir el establecimiento de un Registro público de grupos de interés y sus normas de funcionamiento (154/000046).

Pasarán los años, hasta la IX Legislatura, para volver a encontrar iniciativas parlamentarias en este sentido, como Proposición no de Ley sobre creación de un registro de lobbies o grupos de intereses (162/000007) de ERC-ICV (2008) y la Proposición no de Ley sobre creación de un registro de lobbies o grupos de intereses. (161/000001).

El debate adquirió más fuerza fue durante la discusión de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, especialmente después de que el presidente del Gobierno Mariano Rajoy, en el Debate del Estado de la Nación de febrero de 2013 señalara la necesidad de una «regulación parlamentaria de las organizaciones de intereses (los llamados lobbies), con medidas que clarifiquen cuáles pueden ser sus actividades y cuáles deben ser sus límites»⁴⁸. En la fase de enmiendas a dicha ley todas las fuerzas políticas salvo el Grupo Parlamentario Popular, plantearon enmiendas en el sentido de regular la actividad de estos grupos⁴⁹.

En los últimos tiempos algunas Comunidades Autónomas han afrontado la regulación del lobby y lo han hecho desde la perspectiva del poder ejecutivo así Aragón se refiere a «cualesquiera de los cargos o autoridades del sector público de Aragón, de las Instituciones y órganos estatutarios, así como de sus empleados»⁵⁰, Castilla y La Mancha a aquellos que pretenden «influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en las tomas de decisiones de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos y entidades

La siguiente legislatura, la X, sería la más prolífica en propuestas de ese tipo y así encontramos una Proposición no de Ley relativa a la creación de un registro general de intereses o «lobbies» (162/001103), Proposición no de Ley para la creación de un registro de lobbies o grupos de intereses (162/000148) (2012) del Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, Proposición no de Ley para la creación de un registro de lobbies o grupos de intereses (161/000168), Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre regulación de la actividad de los grupos de interés o lobbies (410/000011) y la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre regulación de la actividad de los grupos de interés o lobbies (410/000010).

También en la XI Legislatura se presentó una Proposición de reforma del Reglamento del Congreso así como una Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la creación del Registro de los Grupos de Interés o Lobbies (410/000001).

⁴⁸ Debate del Estado de la Nación, Mariano Rajoy, 20.2.2013. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/docs/default-source/default-document-library/discurso.pdf?sfvrsn=0> (consultado: 3 de noviembre de 2017)

⁴⁹ El Grupo Mixto solicitaba «Un registro de representantes de grupos de interés... y que estos elaboraran informes periódicos de sus actividades y financiación así como de sus interlocutores públicos y sus contribuciones de campaña no dinerarias y pagos en eventos a entidades (30).

La propuesta de ERC consistía en solicitar al Gobierno español la presentación ante el Congreso de los Diputados, un Proyecto de Ley de Regulación de los grupos de interés o lobbies. ... En esta regulación se establecerá la creación de un registro de lobbies, la regulación de un código de conducta con fuerza legal, las medidas de transparencia, publicidad y control que deben regirlos, así como las oportunas sanciones en caso de incumplimiento (77 y 178).

Izquierda Plural solicitaba un Proyecto de Ley de Regulación de los grupos de interés o lobbies, que entre otras cuestiones regule la creación de un registro de lobbies, la regulación de mecanismos de control y transparencia de su actividad, así como la descripción de infracciones y su correspondiente régimen sancionador (259).

UPYD hablaba Registros en cada administración y Código de Conducta (362).

CIU planteaba un Registro General de Intereses, siguiendo la normativa europea al respecto. El Registro de Grupos de Interés dependerá de la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Y Código de Conducta (438).

⁵⁰ Ley 5/2017, de Integridad y Ética Públicas de Aragón, art. 35

públicas vinculados o dependientes»⁵¹, Cataluña incluye «todas las actividades realizadas con la finalidad de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y la toma de decisiones, con independencia del canal o medio utilizado, incluyendo los contactos con autoridades y cargos públicos, diputados, funcionarios y personal al servicio de las instituciones...»⁵² o en la Comunidad Autónoma Valenciana, cuyo Anteproyecto de ley habla de «Los cargos públicos y el personal empleado público de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, cualquiera que sea su régimen jurídico»⁵³.

Más allá de la normativa específica, o la ausencia de ésta, en el ámbito nacional habría que acudir a aquellas las restricciones que afectan a la conducta de los empleados públicos y que se encuentran en el CP, en las normas de función pública, con sus respectivas normas de régimen disciplinario, en las reglas sobre abstención de las leyes reguladoras del procedimiento administrativo y las normas de incompatibilidades.

Las primeras se refieren a los delitos cometidos por la adopción fraudulenta de decisiones públicas, e incluiría los delitos de prevaricación, abuso de funciones, cohecho, o tráfico de influencias, que podrían llevarse a cabo cuando al favorecer determinadas posturas, tras recibir dadas o regalos de la organización favorecida en un procedimiento administrativo.

Las normas relativas al conflicto de interés, que se centran en un régimen de incompatibilidades que se extiende hasta dos años después del cese, la transparencia sobre causas de posible incompatibilidades y sobre cualquier actividad que les pudiera proporcionar ingresos, así como de sus declaraciones de bienes patrimoniales y la obligación de abstención e inhibición en casos que afecten a sus intereses personales, cubren sólo una parte de las acciones de lobby, aquellas que se realizaran afectarían a los intereses personales, económicos o profesionales, del funcionario público, entendiendo como tal sus intereses propios, los familiares, incluyendo los de su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad, los de las personas con quien tengan amistad íntima, los de aquellas de personas jurídicas o entidades privadas a las que haya estado vinculado por una relación laboral o profesional de cualquier tipo en los dos años anteriores al nombramiento y los de personas jurídicas o entidades privadas a las que los familiares previstos en la letra b) estén vinculados por una relación laboral o profesional de cualquier tipo, en el ejercicio de funciones de dirección, asesoramiento o administración. Estas medidas, que en ocasiones son criticadas por

51 Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. art. 43

52 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, Art. 47.2

53 Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, reguladora de la actividad de lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental, Art. 2

excesivas, se desenvuelven en el marco de prevenir situaciones de riesgo que puedan derivar en situaciones concretas de corrupción.

En este sentido el ordenamiento establece una regulación preventiva que busca evitar el conflicto de intereses, evitando que la relación profesional previa de una organización con el empleado público, por haber trabajado previamente en la empresa privada, pueda contaminar sus decisiones.

Las incompatibilidades se recogen actualmente en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado establece un marco amplio de limitaciones en esta materia, y cuya exigibilidad se inicia incluso desde una etapa anterior al nombramiento del alto cargo (pues se le exige que acredite su idoneidad para el puesto) y que se extienden hasta los dos años siguientes al cese.

Además, todas las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones Públicas, deberán, según el artículo 23.2.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, abstenerse en caso de: «Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar. Este deber de abstención se agrava para los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado, a los que el artículo 12 de la LAACC, impone un deber de abstención más riguroso en cuanto que exige obligaciones formales adicionales para su constancia y publicidad.

También es importante considerar en este punto la Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto básico del empleado público en cuyo capítulo VI se establece el Código de Conducta de los empleados públicos que incluye en sus artículos 53 y 54.

IV. OTRAS RESPUESTAS NORMATIVAS A LA INFLUENCIA: TRANSPARENCIA, CÓDIGOS DE CONDUCTA Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN.

Como hemos señalado anteriormente nosotros proponemos abordar la transparencia de los grupos de presión desde la transparencia de sus actuaciones, aunque esta solución tampoco esté exenta de problemas, pues nos enfrentamos, como hemos visto, a un abanico enorme de actividades entre las que un buen número de ellas serían actividades informales sin un objeto de influencia específico, sino con objetivos de influencia indirectos, como los que están detrás de la mayoría de las señaladas anteriormente.

Además consideramos que una regulación de las actuaciones de los grupos de presión tiene que ir mucho más allá del establecimiento de medidas de transparencia como las vistas, de ahí que propongamos otra serie de medidas destinadas a facilitar la participación de estos grupos en política. Este tipo de medidas

contribuirán a, como estamos proponiendo, ir más allá del control y buscar una auténtica democratización de las actuaciones de los grupos.

Coincidimos con Transparencia Internacional cuando señala que «(L)a regulación del proceso de elaboración de leyes y de reglamentos debería revisarse, para asegurar un campo de juego equilibrado entre los intereses en juego... se precisa mayor garantía de participación para todos los afectados, más información acerca de los mecanismos de consulta y participación y canales claros de comunicación entre ciudadanos y gobiernos/parlamentos»⁵⁴.

a) Transparencia

1. *El registro y los informes periódicos*

Como ya hemos visto, desde la *Federal Regulation of lobbying Act* de 1946 (USA) el modelo de control de los grupos de presión ha girado en torno a la creación de un registro que permita identificar a todas aquellas personas físicas o jurídicas que pueden establecer relaciones con las instituciones públicas, así como conocer sus intereses, sus clientes, las actividades realizadas con este fin y los recursos empleados en ellas. Se trata de un modelo tradicional de transparencia centrada en el sujeto.

Al establecer este tipo de registros para las organizaciones se plantean varios interrogantes, tales como la voluntariedad u obligatoriedad, y los incentivos y penalizaciones de los que opten por no registrarse, que pueden ser, entre otros, el acceso a los poderes públicos por parte de los inscritos; información sobre iniciativas y proyectos relacionada con sus ámbitos declarados de interés o acceso a reuniones o conferencias informativas que puedan organizarse por parte del gobierno.

El segundo interrogante trata sobre el establecimiento de un registro común para todas las administraciones y organismos públicos o la creación de uno para cada administración y el tercero sobre la extensión de los datos que los registros deben ofrecer.

Este modelo de registro suele venir acompañado habitualmente de la obligación de presentar informes periódicos centrados fundamentalmente en la actividad. En este sentido, hay que detallar los procedimientos en los que se ha participado, quién ha participado en los mismos, los responsables públicos con los que se ha tenido relación durante el periodo, el presupuesto dedicado a esta actividad o el dinero facturado en compensación de los servicios prestados, si se ha trabajado para terceros. Otros van más allá al incluir en estos informes la publicidad de «las actuaciones de los grupos de interés, especialmente de las

⁵⁴ «Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas», Transparencia Internacional, 2014. Pág. 103

reuniones y audiencias celebradas con autoridades, cargos públicos, miembros electos o diputados, y de las comunicaciones, los informes y otras contribuciones con relación a las materias tratadas»⁵⁵

Lo que resulta interesante desde nuestra perspectiva, es que es necesario ofrecer el detalle de las actuaciones de influencia de cualquier tipo, sobre las que han pretendido ejercer acciones de influencia. El modelo del registro que nosotros planteamos sería muy similar al contemplado anteriormente con la única diferencia de que, según nuestra propuesta, el registro se basaría no en la naturaleza de los grupos, sino en las actividades desarrolladas, de las que ya es necesario dar cuenta en los informes periódicos. De esta manera, se resolverían los interrogantes planteados no existiendo la necesidad de plantear la obligatoriedad del registro, ya que todas las actividades se incorporarían automáticamente al mismo. Tampoco existiría la necesidad de optar entre uno o más registros, al construirse en la página web un único registro, fruto de la acumulación organizada de las actividades realizadas. Por último, la extensión de los datos se ampliaría al recoger la actividad desarrollada y no tanto por los detalles de la organización, aunque de manera natural incorporaría la mayoría de la información que hoy se requiere en un registro de *lobbies*. Además, como se puede ver, el código de conducta se centra en la actividad individual, por lo que, según nuestra propuesta, conservaría su eficacia.

En nuestro país actualmente sólo existe un registro de lobby nacional⁵⁶, el de la CNMC. Se trata de un registro voluntario, que adopta una definición amplia de grupos de interés, que incluye a aquellos que actúan en defensa de intereses propios, de terceros o incluso de otros intereses generales. De esta manera su ámbito objetivo agrupa empresas y grupos de empresas, organizaciones no gubernamentales o corporaciones de derecho público, entre otros. Este Registro es de carácter público y gratuito, y, su gestión y tramitación plenamente electrónica y el alta en el mismo conlleva un compromiso, recogido en unos Principios de Actuación de obligado cumplimiento (que veremos con más detalle al hablar de los códigos de conducta).

2. *La agenda de los cargos públicos*

Para tener acceso a estas actividades de influencia sobre las que pretendemos centrar el registro, no hay forma más segura que hacerlo a través de la agenda pública de los cargos públicos. Esto, además de para conocer más a fondo su trabajo nos puede permitir conocer a los actores que están participando activamente

⁵⁵ Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Art. 49.

⁵⁶ Hoy están operativos también los registros establecidos por la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

en las decisiones públicas haciendo llegar sus puntos de vista y propuestas a la administración fuera de los trámites formales establecidos.

En este sentido, los partidarios de la publicidad de las agendas públicas, plantean la necesidad de hacer públicos los informes periódicos de entrevistas de miembros del Gobierno con diferentes grupos de presión, así como del contenido de las mismas, incorporando tanto el resumen de lo tratado como los dictámenes que se hayan realizado como consecuencia de las mismas.

De este modo, podemos decir que la publicidad de las agendas está relacionada, aunque no exclusivamente, con la regulación de la actividad de los grupos de interés. La agenda dará publicidad a las actividades de naturaleza pública que lleven a cabo y se incluirá en la página de Internet de sus respectivas instituciones. Para garantizar la eficacia de la misma, sería conveniente definir un estándar de publicación con formato abierto y reutilizable que, además de permitir su actualización de forma consistente y ágil, establezca plazos para la publicación y permita procesar de manera conjunta la información.

Según este modelo, la agenda se convertiría, de manera indirecta, en complemento o base del registro de grupos de interés, al visibilizar a todas aquellas personas o entidades que realizan actividades dirigidas a influir de manera directa sobre los diputados. La agenda se convierte así en un pseudoregistro concentrado en aquellos que hacen lobby y no solamente en los que se identifican como tales, resolviendo, como hemos visto, el problema de la voluntariedad.

En España no existe obligación de hacer públicas estas agendas de manera activa, y así lo ha dejado claro el Consejo de Transparencia, pero se ha planteado con frecuencia la obligación de proporcionar esa información a través del derecho de acceso a la información pública. Estas reiteradas solicitudes han dado lugar a un criterio interpretativo conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, CI 002/20016, en el que se determina que solo es posible solicitar información relativa a reuniones celebradas en el ejercicio de funciones públicas y en condición de responsable público. Que la información deberá ser proporcional a la importancia del interés público existente en la divulgación de la información y que, cuando se solicite información identificativa de los participantes se protegerán aquellos datos personales especialmente protegidos, y se facilitarán aquellos que afecten a miembros del Gobierno, Altos Cargos, directivos públicos profesionales, empleados públicos o personal de sujetos obligados por la ley de transparencia. Que en el caso de participantes de entidades de derecho privado, la información identificativa se limitará a administradores o miembros de sus órganos de gobierno o dirección, o altos directivos y que cuando en la reunión hubieran participado asesores o consultores, lugar que habitualmente ocupan los grupos de presión, la información se limitaría a señalar esta circunstancia sin incluir otra información identificativa de los mismos. Mientras que el resto de participantes no deben ser identificados, basta con mencionar el órgano, o la entidad privada a la que pertenecen. En todos

los casos anteriores los asistentes podrían prestar su consentimiento, según las exigencias de la LOPD.

3. *La huella normativa*

La ley 19/2013 señala en su preámbulo que «solo cuando la acción de los responsables públicos se someta a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan,... o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podemos hablar del inicio de un proceso en que los poderes públicos comienzan a responder...»

Así lo muestra, con ejemplos concretos, Transparencia Internacional que, en su informe sobre el estado del lobby en España, denuncia como habitualmente en estas negociaciones, que tienen lugar de forma informal, suelen participar todos los actores implicados o interesados en esta política, señalando también como «de todas estas reuniones no hay información pública: el proceso de generación de las modificaciones no ha sido público, ni se ha seguido un proceso de consultas y participación democrático»⁵⁷.

De ahí la relevancia de poder conocer las modificaciones que se han ido introduciendo en un texto normativo durante su trámite parlamentario, algo que hoy es posible, y la necesidad de ir más allá de los debates parlamentarios, para entender las causas, motivaciones y actores que han influido en todo el proceso, especialmente en la fase inicial del mismo.

La tecnología existente permitiría que aquellos que estén interesados pudieran conocer el *iter* de cualquier decisión pública desde el principio de su elaboración, así como los distintos cambios que a propuesta de afectados, interesados y expertos se han ido introduciendo, con el fin de dotar de mayor transparencia a todo el proceso y permitir a los ciudadanos saber cómo ha evolucionado una norma y en qué sentido.

De este modo, se podría dotar a todos los actos normativos tramitados por el poder Ejecutivo y el Legislativo de una memoria de análisis de trazabilidad o huella digital. Esta huella incorporaría no sólo una relación de los actores que han intervenido, sino el momento en el que lo han hecho y la información proporcionada por cualquier vía durante el proceso. Información pública, según el artículo 13 de la ley, abarca «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones». Algo que como el Consejo deja claro, busca que se proporcione toda aquella «información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en

⁵⁷ «Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas», Transparencia Internacional, 2014. Pág. 75

la conformación de la voluntad pública del órgano,... relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»⁵⁸.

De esta manera, aunque cabe la posibilidad de solicitar esta información pública de manera proactiva, el hecho de que ésta esté disponible en las páginas web junto al resto de información relativa a cada iniciativa legislativa y en formatos reutilizables, supondría una garantía de transparencia de la actuación de estos grupos de presión.

El conocimiento público de las propuestas presentadas por los grupos de interés favorecerá la transparencia del procedimiento sin que haya sospechas de la existencia de zonas oscuras o que escapan al normal funcionamiento de los mecanismos de representación. Además, si la actualización se realizara a tiempo, esta información proporcionada estaría también a disposición del resto de decisores mejorando las posibilidades de deliberación, negociación y, en último término, la calidad democrática del proceso⁵⁹.

4. *La transparencia en la relación con los medios de comunicación y la movilización social*

Como consecuencia del papel que juega la opinión pública en la toma de decisiones pública, del que hemos hablado antes, existe otra vía de transparencia utilizada en ocasiones al buscar respuesta a las actuaciones del lobby. Se trata de la obligación de dar cuenta del nombre de aquellas publicaciones en las que la campaña hubiera publicado artículos o editoriales con intención de presionar (FRLA, 1946).

También algunos países como Canadá establecen la obligación de registrarse en el Registro de lobby para aquellos que realizan actividades de «grass-roots lobbying», aquellas que utilizan técnicas de movilización social para influir en los poderes públicos, tanto en el diseño estratégico como en la organización de este tipo de actividades.

58 CI/006/2015, de 12 de noviembre

59 La normativa española plantea una dificultad en este sentido al establecer en el artículo 18.1.b) de la ley 19/2013, que la «información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas» podrá no ser entregada en caso de solicitud de acceso a la información pública. Desde entonces esta excepción ha sido utilizada con frecuencia por la administración lo que ha requerido una intervención del Consejo de la Transparencia que en su criterio interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, ha señalado que la obligada justificación de la inadmisión de la solicitud de esta información debe motivar la «condición principal de auxiliar o apoyo» de la información denegada, y no basta para ello alegar su condición de nota, borrador, opinión, resumen o informe interno... Esto dejaría fuera a aquellos documentos que a) contienen opiniones o valoraciones del autor y no manifiesten la posición de un órgano o entidad, B8 cuando se trate de un texto preliminar o borrador, c) o información preparatoria de la actividad, d) se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites de procedimiento y, por último, e) los informes no preceptivos que no hayan sido incorporados como motivación de la decisión final.

El diseño estratégico incluiría actividades como la aprobación de elementos, el asesoramiento a estas campañas, la contribución con estudios y análisis, el diseño de mensajes o la preparación de contenidos y material para este tipo de campañas de alto componente social. Mientras que las actividades de organización incluirían la distribución de estos contenidos (tanto en papel como en la red), la interacción con la sociedad en nombre de la campaña (respondiendo llamadas o cartas, realizando presentaciones, o asumiendo funciones de portavoz) así como en la gestión del día a día de estas campañas.

b) Códigos de conducta

1. *Los Códigos de conducta de los que desarrollan actividades de influencia*

Además de fomentar la participación una regulación que pretenda abordar el problema del lobby debería también controlar con otros mecanismos distintos a la transparencia el comportamiento de aquellos que quieren ejercer presión y los decisores. En esta línea algunos ordenamientos establecen códigos de conducta, que se convierte en condición para la inscripción y la permanencia en el registro y que incluye una serie de normas que todos deberían respetar en sus relaciones de influencia con los distintos poderes públicos. Estos consisten básicamente en Identificarse, de manera personal o de la organización en nombre de la que se presenta, así como los intereses que defiende. No falsear la información y los datos aportados al registro. Velar por aportar información neutra, completa, actualizada y no engañosa. Respetar la legislación aplicable a las incompatibilidades de los cargos públicos, evitar los conflictos de intereses y evitando siempre proponer una contraprestación al responsable público a cambio de sus servicios.⁶⁰

Como señalábamos anteriormente en España ha sido la CNMC⁶¹ el primer organismo público en establecer un Código de Conducta de obligado cumplimiento para aquellos que forman parte de su registro. Este decálogo añade a los principios genéricos ya reseñados, el respeto a las instituciones y personas con quienes se relacionan, la transparencia de informar explícitamente de que actúan como grupo de interés y están inscritos en el Registro, el no difundir información de carácter confidencial que hubieran conocido en el ejercicio de su actividad y aceptar que parte de la información que ellos han proporcionado se haga pública.

Actuar con integridad y honestidad en el desarrollo de su actividad y no influir ni intentar influir en la toma de decisiones de manera deshonesto ni obtener o intentar obtener información de manera, no realizar ningún obsequio de

⁶⁰ Por todos el Code of Conduct in Annex 3 of the 2014 Interinstitutional Agreement on the Transparency Register, de la Unión Europea.

⁶¹ En el caso de la CNMC se denomina Decálogo ético. Disponible en: <https://rgi.cnmc.es/decalogo-etico> (consultado el 3 de noviembre de 2017).

valor ni ofrecer ningún favor o servicio que pueda comprometer la ejecución íntegra de las funciones públicas.

A esto se añaden dos elementos novedosos, vinculados al propio registro al obligarse a informar a las personas u organizaciones a quienes representen de la existencia de los presentes Principios de Actuación y al mismo tiempo a no hacer uso abusivo del alta para darse publicidad, ni dar a entender que les confiere una situación o privilegio especial ante los poderes públicos.

En otras ocasiones son las propias asociaciones del sector las que establecen estos Códigos de Conducta como condición previa para poder formar parte de la asociación. En España este es el modelo adoptado por APRI⁶².

2. *Los Códigos de conducta para cargos públicos*

Por el otro lado existen también códigos éticos y de conducta que establecen el comportamiento más apropiado del cargo público⁶³. Estos documentos definen los principios y reglas de comportamiento éticos que una organización entiende y asume que deben aplicarse a las actividades que desarrolla, tanto en sus relaciones internas como en sus relaciones externas, así como a sus actuaciones y a sus pautas de gobernanza. Estos Códigos, que tratan de dar respuesta a eventuales conflictos de intereses, establecen la obligación de presentar una declaración de bienes y/o de intereses, suelen incluir las obligaciones que puede contraer el Alto Cargo frente a entidades a las que presta servicios, estableciendo un elenco de incompatibilidades y prohibiciones e incluyen también materias como el uso de información confidencial o el uso indebido de las instalaciones y el personal.

En España, junto a la existencia de códigos de conducta en las Comunidades Autónomas⁶⁴, estos códigos forman parte de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público que, en lo que podría afectar al lobby, establece entre sus principios éticos el respeto a la Constitución y a las normas (1), la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares

62 Disponible en: <http://relacionesinstitucionales.es/apri-asociacion-de-profesionales-de-relaciones-institucionales/codigo-de-conducta/> (consultado el 3 de noviembre de 2017).

63 El ejemplo más paradigmático de estos Códigos de Conducta es el Código de Conducta del personal de la UE. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-good-administrative-behaviour_en.pdf (consultado el 3 de noviembre de 2017).

64 Por todos: País Vasco: Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos; Decreto 156/2016, de 15 de noviembre, sobre obligaciones y derechos del personal cargo público. Cataluña: Acuerdo GOV/82/2016, de 21 de junio. LCAT 2016\325. Aprueba el Código de conducta de los altos cargos y personal directivo de la Administración de la Generalidad y de las entidades de su sector público, y otras medidas en materia de transparencia, grupos de interés y ética pública.

o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio (2), absteniéndose en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público, (5) vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización(8), no influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros, (9) ejercerán sus atribuciones absteniéndose de conductas que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos, (11) y guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público(12).⁶⁵

Se establecen también una serie de principios de conducta, que en lo que afecta a la actuación de los lobbies supondría administrar los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizar los mismos en provecho propio o de personas allegadas (5)⁶⁶.

3. *Regalos y expectativas*

Dentro de estos códigos de conducta, hemos querido analizar a parte una serie de normas que afectan especialmente a las actuaciones de los grupos de presión. Se trata de aquellas que procuran evitar que los grupos de presión logren provocar en el funcionario público una decisión contraria al interés general, a través del ofrecimiento de beneficios personales o familiares, de naturaleza económica o empresarial, o expectativas de los mismos, a través de dádivas, beneficios, privilegios, invitaciones, etc. o la expectativa de estos, especialmente en forma de empleo.

Este puede ser material (tangible) o inmaterial (por ejemplo, invitación a actos culturales, atenciones especiales, etc.) y la normativa adopta una posición según la cual hay que suponer que su objetivo será siempre lograr un contacto, o una acogida favorable para futuras decisiones. Para dar respuesta jurídica a este comportamiento el Código Penal establece el delito de cohecho⁶⁷.

En esta línea la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, a la que ya nos hemos referido, señala que los funcionarios públicos «(N)o aceptarán ningún

65 Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Art. 53

66 Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Art. 54

67 Título XIX del Código Penal, Delitos contra la Administración Pública (419-424).

trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas»⁶⁸, y más adelante «se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal»⁶⁹.

También lo hace la Ley de transparencia, cuando en su Título II, referido al buen gobierno impone como principio de actuación el que los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado: «No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente, (6) ni se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales. (9)»⁷⁰.

Así aunque del tenor literal de estos artículos se podría deducir la prohibición absoluta de recibir regalos, la realidad es que, aunque hay una censura clara ante los regalos cuando implican alguna actuación activa por parte del funcionario, en cambio, en algunos sectores se considera normal la aceptación de pequeños obsequios, invitaciones a comidas, etc., cuando, aparentemente, no se está directamente implicado en la toma de decisiones. Esta práctica habitual de aceptar determinados presentes de escaso valor o invitaciones, por ejemplo a comer, hace que la regulación vaya más allá, admitiendo que los empleados públicos aceptan determinados regalos, y estableciendo cautelas adicionales y mecanismos de control.

c) Participación

1. *Consejos Consultivos*

Existen otras vías, más indirectas, que pueden también contribuir a mejorar la transparencia de las actuaciones de los grupos de interés. Se tratar de las normas que regulan la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Desde los años noventa, se ha asentado en España un modelo asimétrico de institucionalización de la actividad de muchos grupos de interés que varía enormemente en función de las actividades a las que se dedican, pero que ha hecho proliferar formas institucionales de interacción e influencia cotidiana con los decisores públicos. Todas estas normas procuran a los grupos un acceso especial a

68 Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público. Art. 53.7.

69 Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público. Art. 54.6.

70 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Título II, artículo 26.2.b).

ciertos comités, consejos, grupos de expertos o foros que influyen en las regulaciones sectoriales, foros a los que también tienen acceso por distintas vías los grupos de interés.

Este modelo de participación institucional, inspirado en las teorías de democracia deliberativa Habermasiana, se apoya en este tipo de órganos colegiados como mecanismo para canalizar los distintos intereses y facilitar la interacción de distintos actores.

Como recoge Cerrillo, la figura del órgano colegiado, puede constituir un buen mecanismo a través del cual hacer frente a la institucionalización a la que se refiere Habermas al afirmar que «el desarrollo y la consolidación de una política deliberativa, la teoría del discurso los hace depender, no de una ciudadanía colectivamente capaz de acción, sino de la institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos, así como de la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente»⁷¹.

En España estos consejos consultivos se regulan dentro de los órganos colegiados definidos como aquellos creados formalmente e integrados por tres o más personas, «a los que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento o control, y que actúen integrados en la Administración General del Estado o alguno de sus Organismos públicos»⁷². El problema reside en que a pesar de la normativa básica aplicable⁷³, el artículo 15.2 matiza que «(L)os órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales... podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento»⁷⁴.

De esta forma hoy en día existen en España más de 90 consejos de este tipo, permanentes o ad hoc, vinculados a la AGE que cuentan con estructura, composición, funcionamiento y funciones diversas y poco claras que en la práctica se muestran incapaces de responder al objetivo de hacer llegar los intereses sociales a las administraciones públicas y evitar los riesgos que podría causar una posición privilegiada de los grupos de presión.

2. *Procedimientos de consulta pública previa y de audiencia e información pública*

Otro de los mecanismos de institucionalización de la participación ciudadana serían las consultas públicas previas y de audiencia e información pública. Como señala el informe Mandelkern sobre mejora de la regulación, asumido por

71 CERRILLO, A. «La participación en los órganos colegiados en la administración en red» en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 90. Mayo-Agosto 2011. Pág. 87.

72 Art. 20 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

73 Título I, Sección 3 (art. 15-22) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

74 Art. 15.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

las instituciones de la Unión Europea, la participación y la consulta con los ciudadanos es el primer requisito del principio de transparencia⁷⁵. De esta manera los procesos de consulta no deberían ser considerados únicamente como formas de protesta sino como un instrumento para dar forma a la regulación o las políticas públicas⁷⁶.

Pero, como ya hemos advertido, este papel necesario de la participación en los procesos de políticas públicas tiene también el peligro de que los mismos queden en manos de los «profesionales de la participación» y que sólo aquellos con recursos de tiempo, personal o dinero suficientes, puedan tener acceso a estos procesos de negociación, ejerciendo una influencia debida e incluso supuestos de corrupción. De ahí nuestra insistencia en regular los canales de participación política con esta mentalidad de acabar con la opacidad de las negociaciones informales y equilibrar el terreno de juego de la participación. De hecho algunas normas, como la ley catalana, consideran ya como acción de lobby la participación en estos procesos y así definen acción de lobby como «las contribuciones y la participación voluntarias en consultas oficiales sobre propuestas legislativas, normativas, actos jurídicos u otras consultas»⁷⁷.

Dentro de este objetivo de introducir procedimientos que permitan al público comunicar sus preocupaciones a sus representantes sobre procedimientos abiertos, para que puedan influir realmente en la toma de decisiones sobre los mismos, el ordenamiento español establece los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública en el proceso de elaboración de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y proyectos de normas reglamentarias⁷⁸.

Los trámites de consulta pública previa tienen como objetivo mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, con carácter previo a la elaboración del texto normativo, por lo que busca recabar la opinión de los sujetos y las organizaciones más representativos potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, b) la necesidad y oportunidad de su aprobación, c) los objetivos de la norma y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Por el contrario los trámites de audiencia e información pública tienen por objeto recabar la opinión de los ciudadanos titulares de derechos e intereses

75 Informe del grupo Mandelkern sobre mejora de la regulación (2011). Disponible en: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf (consultado el 3 de noviembre de 2017). Pág. 10

76 Informe del grupo Mandelkern sobre mejora de la regulación (2011). Disponible en: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf (consultado el 3 de noviembre de 2017). Pág. 27

77 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, art. 47.2

78 Art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

legítimos afectados por un proyecto normativo ya redactado, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones que los representen, así como obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades⁷⁹. En el caso del trámite de información pública resulta potestativo, por lo que el órgano resolutorio puede acordar o no su apertura, en función de la naturaleza del procedimiento⁸⁰.

No es la única posibilidad de participación de los ciudadanos puesto que las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento en el que se dictan los actos administrativos⁸¹.

En este sentido la web se presenta como la plataforma preferente para facilitar estos instrumentos que son participativos, en cuanto que son condición *sine qua non* para el ejercicio de la participación. Esto implica que el Portal de Transparencia ofrezca información actualizada de todas las iniciativas normativa, el estado de tramitación y los procesos de participación abiertos, así como la forma y condiciones para ejercer la participación en los mismos.

El citado informe Mandelkern, señala como es mejor consultar a demasiados que a pocos: «Es de suma importancia que la consulta, dejando aparte casos excepcionables y específicos (por ejemplo, cuestiones de seguridad nacional), no se limite a un grupo específico. Depende del sector consultor el decidir qué personas deberían ser consultadas, aunque, por lo general, es necesario dirigirse a una gama amplia de actores (no solamente los «sospechosos habituales»). La consulta basada en Internet es un medio de garantizar la difusión de información al mayor número posible de interesados».⁸²

Para convertir este mecanismo en otra vía de participación abierta verdaderamente a todo tipo de intereses se deberían modificar una serie de elementos estableciendo un procedimiento de audiencias a particulares y entidades cívicas,

79 Tal y como establece la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, cualquier persona, sea interesado o no, se requiere la publicación del anuncio en el Diario Oficial correspondiente (Estado, Comunidad Autónoma o Provincia), dando la oportunidad de examinar el procedimiento, o parte del mismo, que se acuerde por el órgano competente para resolverlo, siendo preciso señalar el lugar de exhibición y el plazo para formular alegaciones (art. 83.2 LPA 39/2015), que suele realizarse a través de puntos de acceso en las webs de los departamentos ministeriales.

80 Art. 83.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

81 Art. 83.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En algunos procedimientos las normas específicas que los regulan establecen que el trámite de audiencia puede tener el carácter de obligatorio por estar así previsto. En esos casos, como es el de las normas urbanísticas, se convierte en un trámite esencial.

82 Informe del grupo Mandelkern sobre mejora de la regulación (2011). Disponible en: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf (consultado el 3 de noviembre de 2017). Epígrafe 4.2.1, séptimo párrafo.

abiertas y motivadas, a través de un canal público en el que todos puedan conocer las solicitudes de comparecencias y su interés o relación con la materia que se encuentra en estudio o tramitación. En este sentido planteamos que puedan ser las organizaciones cívicas o empresariales las que puedan solicitar ser parte de estos procesos, para favorecer el debate público, siendo la aceptación la regla general, estableciendo la obligación de motivar la negativa.

En esta línea, de llegar a establecer un principio de igualdad de trato, se manifiesta la ley chilena, ya mencionada. En virtud de este principio, aunque los poderes públicos no tienen la obligación de conceder las audiencias solicitadas, si existe un deber de igualdad de trato a los que soliciten audiencias sobre la misma materia. Es decir, si a una persona u organización se le concede una reunión sobre una determinada materia, cualquier podrá solicitar audiencia sobre la misma materia y deberá ser atendido, salvo que la solicitud no cumpla con los requisitos establecidos en la ley y reglamentos.

3. *Las peticiones ciudadanas*

Otra vía para ejercer la participación política sería el derecho de petición. A pesar de su tradición histórica este derecho de petición se viene entendiendo como una institución residual en el derecho actual ya que el avance del Estado de Derecho confiere a los ciudadanos mecanismos jurisdiccionales para la defensa de sus derechos sin que sea necesario acudir a la vía del derecho de petición cuando existe un procedimiento bien en la vía administrativa, bien en la vía jurisdiccional. Sin embargo hay dos elementos que en los últimos años han impulsado el uso de este derecho para la influencia política, que puede ser aprovechado por los grupos de presión.

Por un lado su tardía regulación⁸³ y por otro la creación, en el contexto tecnológico actual, de las plataformas de peticiones ciudadanas, desvinculadas de momento de las formas de ejercicio de este derecho que a través de plataformas como Change.org o Avaaz.org, entre otras, permiten al ciudadano una herramienta de participación para reclamar cambios.

El ejercicio de este derecho, tanto para el inicio del procedimiento de elaboración de un anteproyecto de ley, como para la aprobación de reglamentos es susceptible de control judicial. Así lo ha señalado la jurisprudencia del TS cuando señala que no es rechazable de entrada una pretensión de condena a la elaboración y promulgación de un reglamento, que tendrá base cuando haya una obligación legal de dictarlo y cuando la no existencia de la regulación provoque «la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico»⁸⁴.

83 LO 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

84 SSTs de 14 de diciembre de 1998, de 16 de enero de 1998, de 23 de enero de 1998 o 28 de junio de 2004.

Hoy en día, la tecnología ha permitido que determinados poderes ejecutivos como el gobierno norteamericano o el británico hayan creado plataformas web que, además de permitir realizar dichas peticiones y adherirse a las mismas, las convierte en públicas. En los lugares en los que no existen este tipo de herramientas ha sido la sociedad civil la que ha organizado campañas de correos electrónicos e, incluso, plataformas que han buscado hacer más sencillo y eficaz el uso del derecho de petición.

Para facilitar que el ejercicio de este derecho se transforme en una práctica más común y eficaz mejorando los flujos, reduciendo los tiempos y facilitando los procedimientos sería necesario también flexibilizar las formas de presentación a través, por ejemplo, de una plataforma online para la presentación y tramitación de las peticiones que permita tanto la publicidad, previa autorización del peticionario, a las peticiones recibidas como la posibilidad de asociarse a peticiones colectivas.

En este sentido se propone que se reformule el proceso para acortar los plazos establecidos de tramitación de las peticiones; se disponga para su uso herramientas tecnológicas para realizar las peticiones de forma telemática, incluyendo la posibilidad de envío a través de una dirección de correo electrónico pública, simplificando el procedimiento de registro; desarrollen la posibilidad de «convocar en audiencia especial a los peticionarios», convocatoria que podría ser considerada obligatoria, al obtener un número determinado de apoyos a la petición.

Desde el punto de vista de la transparencia, los distintos Ministerios deberían proporcionar plataformas para dar publicidad acerca de las peticiones para aquellos casos en los que los ciudadanos, en cumplimiento de la legislación de protección de datos, así lo autoricen, ya sea uno a uno o de manera centralizada. Asimismo, debe publicarse el trámite realizado incluyendo, en su caso, la respuesta recibida con el consentimiento previo del peticionario. Además se podría publicar un informe periódico de las peticiones que recoja no sólo la información numérica de las peticiones tramitadas, sino una información más detallada sobre el curso dado a las mismas, número de apoyos recibidos, respuesta de la administración... Podría incluso plantearse la publicación conjunta de las peticiones recibidas por la AGE, a través de una plataforma única, lo que también podría contribuir a la transparencia de las acciones de influencia.

V. LA DEMOCRATIZACIÓN DEL LOBBY

Las actividades de influencia forman parte de la democracia desde tiempo inmemorial, sin embargo, el derecho ha optado durante mucho tiempo por evitar su regulación. La crisis de confianza de los ciudadanos en las instituciones ha incluido la regulación de estas actividades en la agenda política.

La regulación se ha planteado desde el inicio, y de una manera generalizada, como una forma de evitar la influencia indebida y su capacidad de afectar a las

decisiones públicas. De este modo, se ha asumido la actividad del lobby como una labor propia de determinadas elites socio económicas ante la que el Estado de Derecho sólo puede actuar promoviendo su control. Esta postura ha demostrado reiteradamente su ineficacia, víctima de un formalismo incapaz de dar respuesta a la realidad del problema que trata de resolver.

La regulación del lobby no puede limitarse al control, por otro lado imprescindible, de la actuación de unos pocos, sino que debe ofrecer una respuesta general al papel de los actores no institucionales en la toma de decisiones públicas. Desde esta perspectiva, el gran reto del lobby no es su control sino su democratización.

La regulación no debe ceñirse únicamente a evitar la corrupción, sino que debe ir mucho más allá, articulando vías de participación y acceso a los poderes públicos, evitando la influencia indebida y el trato discriminatorio, garantizando el principio de igualdad de participación, «una de las igualdades positivas más importantes de la vida moderna»⁸⁵. De este modo, las medidas para contribuir a la transparencia son indispensables pero insuficientes, por lo que se hace necesario complementarlas con elementos que sirvan para fortalecer la integridad pública y rebajar las barreras de acceso al sistema político, reconociendo el papel del lobby como una forma de participación política de la sociedad.

Por ello, en este trabajo se propone un sistema de regulación no específico centrado en la transparencia de las actividades de influencia, no dependiente de los grupos que las desarrollan, y que se complemente con una promoción decidida de los instrumentos institucionalizados de participación, facilitando la labor de los distintos actores que pretenden influir sobre el ejercicio de los poderes públicos.

TITLE: *The activity of Lobbies and the Executive: a legal solution further than the registration*

ABSTRACT: *The Regulation of lobbies has always found many difficulties for definition, application and efficiency. This regulation has been focusing historically on identifying the key actors undertaking lobbying activities and applying transparency to both their organization and their activities. In our opinion, this legislative model, which comes from the American legislation on lobbying of 1946, is inefficient and insufficient as it typically leaves out key actors that undertake lobbying activities. Our preferred option is to regulate this field by focusing on the activities and not on the actors, and to search for means that far from adding more difficulties to the lobbying activity, which converts it into something reserved only for the few with more resources, make it an easy activity for all.*

RESUMEN: *La regulación de los grupos de presión a lo largo de la historia presenta dificultades de definición, de aplicación y de eficacia. Esta regulación se ha centrado históricamente en identificar a aquellos que*

85 SHAPIRO, M. «Equality and diversity», *European Review of Public Law*, vol. 11, núm. 2, 1999, p. 400

realizan estas labores de influencia y aplicar la transparencia tanto a su organización como a sus actividades. En nuestra opinión este modelo, hijo de la legislación norteamericana de 1946 es ineficaz e insuficiente, al dejar fuera organizaciones y sujetos que realizan este tipo de actividades. Abogamos por centrar la regulación en las actividades y no en los sujetos que las desarrollan y buscar otros caminos que lejos de dificultar la acción de lobby, que convierte esto en algo reservado a aquellos que cuentan con más recursos, facilite las acciones de influencia a través de instrumentos institucionalizados

KEY WORDS: *Transparency; Lobby; Participation; Information.*

PALABRAS CLAVE: *Transparencia; Grupos de presión; Grupos de interés; Cabildeo; Participación; Información.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 15.05.2017

FECHA DE ACEPTACIÓN: 26.07.2017