

MANUEL ORTUNO

## LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN LA SOCIEDAD ACTUAL

LA CASI inexistencia de literatura en castellano sobre el tema nos obliga a presentar, aunque sea en forma muy somera, algunos de los títulos más interesantes publicados en otros idiomas, tratando de reconstruir el proceso del desarrollo teórico y de los estudios prácticos que se han llevado a cabo en torno al concepto de grupos de presión.

Todos los autores están de acuerdo en que primera descripción teórica de los grupos de presión aparece con Bentley, en su obra *The Process of Government*, publicada en Chicago en 1908. Sin embargo, su influencia es prácticamente nula, por tratarse de una anticipación excesiva al conjunto de las preocupaciones políticas de su época. Muy posteriores son las obras de Herring<sup>1</sup> y de Schattschneider,<sup>2</sup> en las que se estudian aspectos parciales del fenómeno.

En realidad, hasta la reaparición de Bentley<sup>3</sup> en los años cincuenta,

<sup>1</sup> E. Pendleton Herring, *Group Representation Before Congress*. Johns Hopkins University Press, 1929. En su trabajo examinó las actividades de un centenar de grupos de presión. Contiene extraordinarias anticipaciones, aunque parece que no conoció la obra de Bentley. Es sintomática la definición de individuo que ofrece Herring: "Una simple cifra en el seno de una unidad mayor y más completa: el grupo organizado." Influyó con toda evidencia en las preocupaciones teóricas de David Truman.

<sup>2</sup> E. E. Schattschneider, *Politics, Pressure and the Tariff*, Prentice Hall Inc, 1935. Analiza los problemas planteados por la revisión de la legislación fiscal en los Estados Unidos, durante los años 1929 y 1930. Al hacerlo se encuentra con la presencia de grupos de carácter económico, que ejercen una evidente presión en favor de sus intereses parciales. Critica sus actividades y los clasifica según las tácticas que emplean.

<sup>3</sup> Anterior a ese hecho concreto hay que situar la obra de Peter H. Odegard *Pressure Politics, the Story of the Anti-Saloon League*, Columbia University Press, 1928. Es un trabajo sobre el origen y las actividades de esa organización, modelo de grupos de interés social que pasa por etapas muy diversas, hasta convertirse en uno de los lobbies más importantes de los Estados Unidos. No contiene aspectos teóricos.

a través de la crítica de Gross,<sup>4</sup> no se plantea en condiciones de modernidad la posibilidad de un estudio apropiado de este tema. A partir de ese año, la abundancia de textos se hace cada vez mayor, siendo de destacar las obras de Truman,<sup>5</sup> Turner,<sup>6</sup> Latham<sup>7</sup> y Blaisdell,<sup>8</sup> los estudios de Ehrmann,<sup>9</sup> etcétera.

Simultáneamente, nace y se desarrolla en Europa un evidente movimiento de interés, en torno a este mismo problema y como manifestaciones iniciales conviene registrar los nombres de Breitling<sup>10</sup> y Kaiser,<sup>11</sup> en alemán; Finer<sup>12</sup> y Stewart,<sup>13</sup> en inglés y por último de Meynaud,<sup>14</sup> en francés.

<sup>4</sup> El libro de Bentley había sido recibido en 1908 con una crítica desfavorable y poco alentadora en la *American Political Science Review*. Se olvidó y volvió a publicarse en 1949, en San Antonio, Texas, por *Principia Press of Trinity University* gracias al interés de Bertram Gross, Charles Hagan y David Truman. Se reconoce hoy que Bentley estuvo fuertemente influenciado por las ideas de Glumpowicz y de ciertos sostenedores del individualismo a ultranza. Su papel consistió en servir de crisol de ambas tendencias, operando una síntesis llena de novedad para su época. Bentley entiende que el individuo es una ficción y que en cambio el grupo es el instrumento teórico que le permite describir e interpretar la actividad política. "No se pueden separar las nociones de grupo y actividad; lo que existe en realidad son hombres unidos en el transcurso de una actividad".

<sup>5</sup> David Truman, *The Governmental Process*, Alfred A. Knopf Inc, 1951.

<sup>6</sup> H. A. Turner *Politics in the United States: Readings in political parties and pressure groups*, Mac Graw Hill, 1955.

<sup>7</sup> Earl Latham, *The Group Basis of Politics*, Octagon, 1952.

<sup>8</sup> D. C. Blaisdell. *American Democracy under Pressure*, Ronald, 1957.

<sup>9</sup> Henry W. Ehrmann, de la Universidad de Colorado, dirigió la primera reunión que celebró en los Estados Unidos la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, en septiembre de 1957. Esa reunión estuvo dedicada al tema de los grupos de interés. Asistieron los especialistas y estudiosos de la ciencia política más conocidos, como Almond, Beer, Blaisdell, Finer, Herring, Lavau, Leiserson, Pollock, etc. El resultado de la reunión se publicó en 1958 con el título *Interest Groups on Four Continents*, por la University of Pittsburgh Press.

<sup>10</sup> R. Breitling, *Die Verbunde in der Bundesrepublik*, Meisenham, 1955.

<sup>11</sup> J. H. Kaiser *Die Representation organieserter Interessen*, Berlín, 1956.

<sup>12</sup> S. E. Finer, *Anonymous Empires A study of the Lobby in Great Britain*, Londres, 1958.

<sup>13</sup> J. D. Stewart, *British Pressure groups*, Oxford University Press, 1958.

<sup>14</sup> La obra de Meynaud es bien conocida, pues no se ha limitado a los grupos de presión, sino a todo tipo de organizaciones y fenómenos políticos. En 1958 llevó a cabo su primer estudio sobre *Les groupes de Pression en France*, publicado por Colin en París. Ese estudio lo revisó cuatro años más tarde. Su obra teórica general es *Les Groupes de Pression*, 1962, que figura en la colección ¿Que Sais Je?, de Presses Universitaires de France. Tiene otro título fundamental *Les groupes de pression internationaux*, publicado en 1961 y prácticamente el único que existe sobre ese tema.

Durante los años 60 la literatura se hace mucho más densa y es posible contar ya con análisis, encuestas, trabajos de campo y aportaciones teóricas, que proceden de otras ramas de las ciencias sociales y que permiten una conceptualización mucho más precisa, un rigor y una exactitud apreciables, en el trato de los diversos complicados aspectos de la cuestión. Hay que destacar las obras de Meynaud, el estudio de La Palombara,<sup>15</sup> los trabajos de Zeigler,<sup>16</sup> Wiese,<sup>17</sup> Holtzman,<sup>18</sup> etcétera. Por ser de interés local, no se puede olvidar el estudio de un grupo de interés mexicano, realizado por Klin,<sup>19</sup> así como la tesis de Sánchez Mendoza, dedicada a los grupos de presión en América Latina. Finalmente, en castellano, podemos exhibir la obra de Jacqueline B. de Celis,<sup>20</sup> y la traducción del título más popular de Meynaud.<sup>21</sup>

Sería una tarea prolija y hasta cierto punto ingrata, en este momento la de presentar los artículos, ensayos menores y notas publicadas a este respecto en diversas revistas y en todos los idiomas.

#### *Nociones teóricas generales*

Antes de llegar a una posible definición de lo que es, lo que significa y lo que se entiende por "grupo de presión", deberíamos llevar a cabo un amplio recorrido, que nos aproximara desde un punto de vista histórico y práctico, pero cargados también de razones y de concepciones de carácter teórico, al meollo, al corazón del problema. Ese camino tiene que iniciarse con una respuesta a la pregunta de lo que sea, de cómo se entienda, la sociedad humana en general. Esa sociedad de todos los hombres, que constituye un conjunto de cuerpos entrelazados, agrupados, estructurados, que se relacionan, se aman, se odian, pelean y luchan, que hacen la paz, establecen acuerdos, llegan a compromisos y pueden pretender metas co-

<sup>15</sup> La Palombara, *Interest groups in Italian Politics*, Princeton University Press, 1964.

<sup>16</sup> Harmon Zeigler, *Interest Groups in American Society*, Prentice Hall, 1964.

<sup>17</sup> David Wise, *The Invisible Government*, Random, 1964.

<sup>18</sup> Abraham Holtzman, *Interest Groups and Lobbying*, Macmillan, 1966.

<sup>19</sup> Merle Kling, *A Mexican Interest Group in action*, Prentice Hall, 1961. Obrita de extraordinario interés, actualizada por comentarios recientes, pero que nadie ha querido traducir e imprimir en México.

<sup>20</sup> Jacqueline B. de Celis. *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*. Tecnos, S. A., 1963.

<sup>21</sup> Jean Meynaud, *Los grupos de presión*, Eudeba, Buenos Aires.

munes. No es extraño que se haya dicho que allí donde los hombres entran en relación se producen necesariamente conflictos y tensiones, se organizan relaciones y se desemboca en el establecimiento de una estructura y en la formación de poderes o núcleos de poder. Precisamente, "el fenómeno central de la política, es el proceso mediante el cual se ajustan los conflictos de intereses y las actividades de los grupos".<sup>22</sup> Lo fundamental, lo que caracteriza a la sociedad humana, es que no la componen individuos aislados, sino grupos. Acostumbrados al individualismo teórico fundamental de las viejas escuelas, que creían encontrar en el hombre, entendido como una individualidad atómica, la explicación y el fundamento de los hechos y las relaciones sociales, habíamos perdido de vista la existencia de la trama fundamental, de la estructura básica, que compone la existencia del hombre en sociedad. Gracias a un enfoque nuevo, pero no necesariamente original, gracias a una nueva medida, a una dimensión más ajustada en el trabajo del reconocimiento y de la práctica de la realidad, hemos podido entender ahora que el individuo aislado no significa nada, y que su valor consiste en ser parte, producto, constituyente, participante, de un grupo.<sup>23</sup>

En la escala de los agrupamientos o de los agregados humanos es posible ir analizando la complicación de las interacciones, la complejidad de los cruzamientos, el aumento en el intercambio de los intereses, hasta llegar a una perfecta distinción de los llamados grupos secundarios, que despliegan ante nuestra vista la más amplia gama de posibilidades.

El análisis del interés y de las teorías del interés, como una exigencia, un derecho a compartir o a tomar parte en algo, como aquello que proporciona satisfacción y que determina una conducta, es un paso que nos lleva a la noción del interés común, "todo lo que resulta provechoso para más de uno",<sup>24</sup> base y sustancia de una noción, tan arraigada y conocida en todas las doctrinas clásicas, y que aparecen con el rótulo de "el bien común".<sup>25</sup>

Si enfocamos la sociedad humana pertrechados de los instrumentos que nos facilita el análisis de esas nociones, podemos entender la constituida por un ancho conjunto de grupos de interés, que llenan todos los

<sup>22</sup> Celis, *op. cit.*, p. 12.

<sup>23</sup> Esta es la gran anticipación de Bentley en 1908, reconocida plenamente en 1950 y que, desde ese momento, constituye la clave de cualquier interpretación de la realidad política.

<sup>24</sup> Francisco Murillo. *Estudios de Sociología Política*, Tecnos, S. A., 1963, p. 346 y siguiente.

<sup>25</sup> Murillo, *ibid.*, p. 348.

aspectos, alcanzan todas las facetas, comprenden todos los aspectos de la vida humana. Una primera aproximación a la noción teórica de grupo de presión aparece por este camino, si nos atrevemos a decir que, en algunos casos, ciertos grupos de interés, en circunstancias y por razones dadas, cristalizan en organizaciones mucho más firmes y estructuradas, que tienen objetivos específicos y concretos, que operan en el ámbito de la sociedad, de la política y de las instituciones.

En la literatura sobre el tema, abundan las definiciones sobre grupos de presión, definiciones quizás no suficientemente claras y con una carga teórica muy escasa, por la facilidad que para los autores supone pasar rápidamente por encima de las preocupaciones y de los análisis teóricos, para enfrentarse con una mentalidad excesivamente empírica con la realidad y para contentarse con describirla, pretendiendo quedar en la simple descripción, como si ésta fuese la mejor determinación de cualquier concepto.

Truman<sup>26</sup> ha podido decir: "Cualquier grupo que sobre la base de una o más actitudes comunes, plantea ciertas demandas frente a otros grupos sociales, demandas que se refieren al establecimiento, mantenimiento o desarrollo de formas de conducta, implícitas en las actitudes comunes, puede y debe ser considerado un grupo de presión". Zeigler,<sup>27</sup> recientemente, al comentar la definición de la *Enciclopedia de ciencias sociales* que encuentra francamente deficiente, establece la suya propia: "Un grupo de presión es un agregado humano organizado, que trata de influir en el contenido de las decisiones gubernamentales, pero sin pretender colocar a sus miembros en puestos de responsabilidad gubernamental." Esta definición implica una colección de individuos que se reúnen concientemente, que suman sus fuerzas, que se consultan y plantean problemas de organización, toman decisiones y realizan acciones para lograr su propósito; nos permite conocer de cerca una de las características fundamentales de los grupos de presión, *su intención de influir en las decisiones gubernamentales*.

La *Enciclopedia de ciencias sociales*, bajo la entrada en inglés de "Pressure group" ofrece esta primera acepción: "A *pressure group* may be defined any combination of persons, bound together by shared goals and attitudes, who attempt to obtain decisions favorable to their preferred values

<sup>26</sup> Truman, *op. cit.*, p. 64.

<sup>27</sup> Zeigler, *op. cit.*, p. 43.

by all means at their disposal but especially by gaining access to the governmental process."<sup>28</sup>

Sin embargo, tanto la literatura americana inicial, como las nociones que más se emplean en la actualidad, han sido incapaces de establecer una diferencia clara entre la idea de grupo de interés y el término grupo de presión. Celis<sup>29</sup> dedica un amplio espacio al análisis de esa indeterminación terminológica, observando que, en definitiva, hay una tendencia generalizada a emplear los dos términos indistintamente. No obstante, ya Finer en su conocida obra<sup>30</sup> sobre la caracterización del *lobby* en la Gran Bretaña, se opone a ella y rechaza la confusión entre ambas expresiones. Para Finer las dos son inexactas, el "grupo de interés le parece impropio, porque deja fuera a los grupos ideológicos que la ciencia política clasifica, sin embargo, en la misma categoría; en cuanto al 'grupo de presión' es erróneo, porque las fuerzas económicas, sociales, ideológicas consideradas, no sólo utilizan para su acción política la presión propiamente dicha, sino que emplean muchos otros métodos para influir sobre el aparato decisional".

Celis, finalmente resume: "Primero, que un grupo de presión siempre es grupo de interés. Segundo, que el grupo de interés no es necesariamente un grupo de presión. Al grupo de interés habría que añadirle algo para que se transformara en grupo de presión."<sup>31</sup>

Cuando Truman define el grupo de presión como un "grupo de interés político", parece haber dado con ese algo especial que Celis estaba deseando encontrar. En realidad, añade Celis, "la expresión utilizada por Truman alude todavía a la condición estática del grupo. Corresponde a una descripción sociológica del grupo, que se completa mediante la observación de que dicho grupo quiere perseguir sus fines a través de la acción política."<sup>32</sup>

Basándose en la crítica a Truman, Celis puede llegar a la elaboración de la idea de "grupo de presión", como la caracterización del grupo en su intento dinámico de integrarse en la realidad política, de aparecer como una fuerza en acción. Coincide en eso con Meynaud,<sup>33</sup> por lo que se

<sup>28</sup> *A Dictionary of The Social Sciences*, Free Press, 1966, p. 530.

<sup>29</sup> Celis, *op. cit.*, Los cuatro primeros capítulos están dedicados exhaustivamente a esa faena de clarificación conceptual.

<sup>30</sup> Finer, *op. cit.*, p. 14.

<sup>31</sup> Celis, *op. cit.*, p. 46.

<sup>32</sup> Celis, *op. cit.*, pp. 49 y ss.

<sup>33</sup> Meynaud, *Les groupes de pression*, PUF, 1965, 3ª edición.

refiere a los grupos de presión, y los describe, "las luchas emprendidas por una categoría social cualquiera para lograr que las decisiones de los poderes públicos sean favorables a sus intereses o ideales."

Quien probablemente se haya acercado más a una definición completa, operativa y al mismo tiempo suficientemente cargada de contenido teórico generalizador, es Ehrmann:<sup>34</sup> "Combinación de personas, agrupadas por actitudes y finalidades comunes, que tratan de conseguir decisiones favorables para sus valores preferidos, poniendo en práctica todos los medios que estén a su alcance y en especial mediante el acceso a los centros donde se toman las decisiones gubernamentales." La noción de "acceso a los órganos de decisión" es la aportación más interesante de Ehrmann a la teoría de los grupos de presión. Con el concurso de Garceau y Silverman, Ehrmann añade que lo fundamental en las actividades de los grupos consiste en "idear la forma de tener acceso a y de influir sobre, quienes constitucionalmente tienen el poder de hacer (legislativo), administrar (ejecutivo) y definir (judicial), las leyes.

En la literatura europea, tanto Meynaud como Duverger,<sup>35</sup> pretenden ser mucho más prácticos y en vez de tratar de definir los grupos, se contentan con caracterizarlos, dando algunos rodeos teóricos en torno a estas nociones. Para Duverger<sup>36</sup> "cualquier asociación, cualquier grupo, cualquier organización, incluso las que parecen más alejadas de las actividades políticas, en ciertos aspectos y en circunstancias dadas, pueden actuar como grupos de presión". El grupo de presión adquiriría sus caracteres propios delimitándose frente a los partidos políticos por un lado, pero también frente a otras organizaciones no políticas, incapaces de convertirse en ningún momento, o muy difícilmente, en grupos de presión.

Meynaud<sup>37</sup> llega más lejos, se resiste a dar una definición de los grupos y desde el primer momento dedica las páginas de su estudio a lo que llama la "identificación" de los grupos, empleando una serie de factores selectivos y estableciendo una clasificación general de ellos desde el principio.

<sup>34</sup> Ehrmann, *Interest groups on Four Continents*. La presentación del informe inicial redactado por él contiene ideas e intuiciones de gran alcance.

<sup>35</sup> Maurice Duverger, *Sociologie Politique*, PUF, Paris, 1966. Con un amplio capítulo dedicado a grupos de presión.

<sup>36</sup> Duverger, *op. cit.*, pp. 442 y ss.

<sup>37</sup> Meynaud, *op. cit.*, p. 62.

Ehrmann,<sup>38</sup> por otra parte, establece una clara distinción entre los grupos de interés, "cualquier grupo social establecido sobre la base de actitudes compartidas, finalidades comunes, incluso exigencias concretas de acción en un sentido dado", y los grupos de presión, a los que ve como "la cristalización de un grupo de interés, cuando éste determina que para alcanzar sus objetivos está obligado a actuar en el terreno público".

Siguiendo la tesis de Ehrmann podríamos decir que esa actuación en el ámbito de la vida pública puede realizarse a través de dos canales: Las organizaciones políticas clásicas, es decir los partidos políticos, pero también mediante la influencia sobre las instancias del poder, sobre las organizaciones políticas, sobre la opinión pública, sobre los órganos gubernamentales legislativos, etcétera, que es la actividad característica de los grupos de presión.

Para De Gracia,<sup>39</sup> un grupo de presión es aquel grupo social organizado que trata de influir en la conducta de los funcionarios públicos, pero sin pretender nunca el control formal, nosotros añadiríamos externo, del gobierno y de las instituciones públicas.

#### *Estructura y organización*

Henry W. Ehrmann, al resumir los resultados de la reunión de Pittsburgh en 1958, comenzaba su exposición discutiendo lo que tituló la "identificación" de los grupos. Entre los factores más importantes incluidos en esa identificación hay que considerar aspectos decisivos de la estructura interna y de la organización general de cada grupo. Por otra parte conviene recordar que hemos venido colocando todo el énfasis en la palabra *organización*, en el calificativo organizado, en la noción, desde todos los puntos de vista fundamental, de organización.

En su conocida obra *Organizaciones modernas*, Amitai Etzioni,<sup>40</sup> comienza con esta frase: "Nuestra sociedad es una sociedad organizacional. Nacemos dentro de organizaciones, somos educados por ellas y la mayoría de nosotros consumimos buena parte de nuestra vida trabajando para organizaciones. Empleamos gran parte de nuestro tiempo libre gastando, jugando y rezando en organizaciones. La mayoría de nosotros morirá dentro

<sup>38</sup> Ehrmann, *op. cit.*, p. 20.

<sup>39</sup> Alfred de Grazia, "Interest Groups Theory in Political Research", en *Annals of the American Academy of Political And Social Science*, Septiembre de 1958.

<sup>40</sup> Amitai Etzioni, *Organizaciones Modernas*, UTEHA, México, 1965.

de una organización y, cuando llegue el día del entierro, la organización más grande de todas —el Estado deberá otorgar su permiso oficial.”<sup>41</sup>

Las notas básicas que distinguen a una organización son, la racionalidad, la efectividad y la eficiencia. El problema de las organizaciones modernas consiste en la construcción de agrupaciones humanas tan racionales como sea posible y que produzcan, al mismo tiempo, un mínimo de efectos indeseables y un máximo de satisfacciones. Para Etzioni,<sup>42</sup> “las organizaciones son unidades sociales (o agrupaciones humanas), deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos. Las organizaciones se caracterizan por: a) La división del trabajo, del poder y de las responsabilidades de la comunicación; b) La presencia de uno o más centros de poder que controlan los esfuerzos concentrados y los dirigen hacia sus fines; y c) La sustitución de personal, es decir que cualquier persona puede ser cambiada por otra”.

Una vez reconocida la importancia de esta noción, podemos darnos cuenta de que cualquier organización, una vez establecida y cuando se han puesto en movimiento los recursos y las capacidades acumuladas por sus miembros, entra en una especie de dinámica especial, aparece movida por una fuerza y energía muy especiales, características y propias, que constituyen la dinámica de todas las organizaciones. Gracias a la racionalidad, la efectividad y la eficiencia aparecen exigencias y peculiaridades propias de cualquier organización.

Nos interesa estudiar este problema porque los grupos de presión son modelos característicos de organizaciones modernas y porque según sea la estructura y la organización en la que reposen y que fundamenten las actividades de los grupos, así serán en cierto modo sus objetivos. Para Holtzman<sup>43</sup> la organización puede añadir o limitar la unidad de un grupo, su capacidad para expresarse y su impacto sobre el proceso político. La naturaleza de esa organización resulta crucial para el funcionamiento y el éxito del grupo, sobre todo si “se trata de un grupo grande, con una afiliación muy diversa y cuyos líderes tienen que enfrentarse a cierta variedad de objetivos”. Debemos entender la organización como algo mucho más completo que una simple estructura de objetivos separados. Representa una manera de enlazar los poderes y las funciones, mediante la cual, el grupo se regula a sí mismo y pretende alcanzar los obje-

<sup>41</sup> Etzioni, *op. cit.*, p. 1.

<sup>42</sup> Etzioni, *op. cit.*, p. 4.

<sup>43</sup> Holtzman, *op. cit.*, p. 6.

tivos que se ha fijado. En su seno habrá personas a quienes se concede la autoridad de tomar decisiones y que tendrán que responder de ellas.<sup>44</sup> Cuando más ambicioso sea el programa de un grupo, mayor y más perfecta tiene que ser la exigencia de contar con empleados permanentes, dedicados a resolver y operar las funciones ordinarias y rutinarias en algunos casos muy importantes, de la propia organización. Tanto la dimensión del grupo y su complejidad, como la naturaleza del esfuerzo y de la lucha entre grupos, exigen la especialización y obligan a una división del trabajo entre miembros, directores y empleados.

Cualquier unidad social mínimamente organizada requiere: *a*) un sistema de normas; *b*) una estructura; *c*) unos medios; *d*) un alcance dado, *e*) una técnica de acción, y *f*) un ámbito de actuación.

Hay varios tipos de organización, que es posible clasificar desde diversos puntos de vista. Etzioni,<sup>45</sup> atendiendo al control que se ve afectado por las condiciones del medio ambiente, se fija ante todo en el sentido y en el alcance de la autoridad en el seno de la organización y, de acuerdo con ese criterio, establece los siguientes tipos de control y por lo tanto de organizaciones: las "organizaciones coercitivas", cuyo control se base en medios físicos, en un poder coercitivo, que exige el empleo de amenazas y sanciones. Las "organizaciones utilitarias", en las que se emplean medios materiales, símbolos, recompensas, obtención de bienes o concesión de servicios y cuyo control lo ejerce un poder utilitario. "Organizaciones normativas", en las que, desaparecida la amenaza y la recompensa material, se utilizan símbolos de prestigio y estimación, símbolos sociales, de aceptación y de amor: Están conducidas por un poder normativo, que ejercen quienes ocupan los rangos superiores y que es posible utilizar siguiendo diversos patrones de conducta. Finalmente, las "organizaciones sociales", son las compuestas por iguales, sin distinción de poder entre ellos, de acuerdo con un patrón igualitario y democrático de conducta. Las organizaciones más conocidas suelen emplear, predominantemente, el control coercitivo, el utilitario o el normativo, dando lugar a modelos y formas sociales muy diferenciadas entre sí.

Uno de los problemas inmediatos es el que plantea la función del

<sup>44</sup> En este punto sigue siendo insustituible el libro, desde tantos puntos de vista extraordinaria, de Robert Michels, *Political Parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of the modern democracy*, edición norteamericana de Free Press, 1962.

<sup>45</sup> Etzioni, *op. cit.*, p. 80.

liderazgo, tan bien estudiada por Michels<sup>46</sup> en su conocida obra sobre los partidos políticos. El liderazgo puede ser de una persona o de una minoría, pero en todos los casos consiste en una concentración de autoridad y obliga al estudio de los canales mediante los que se obtiene y de las fórmulas que permiten su mantenimiento y ejercicio.

En una sociedad organizacional, en la que nos movemos y vivimos en el seno de incontables organizaciones, que deben coexistir, que viven tensiones y conflictos, que luchan a veces por supervivir y mantenerse frente a organizaciones adversas, el problema inmediato es el de la regulación de los conflictos y de las relaciones entre los grupos.<sup>47</sup>

Si la relación entre las organizaciones no aparece reglamentada ni ordenada por una instancia superior a los propios grupos, el esquema real de su interacción acabará estando determinado por los conocidos procesos de cambio, conflicto o cooperación y pactos, procesos que a su vez resultan afectados por múltiples factores de todo tipo: El área física y geográfica, el impacto cultural, las relaciones de poder, etcétera. Por eso, es al Estado a quien incumbe establecer el terreno adecuado, el alcance y las posibilidades de cada grupo, las reglas del juego, etcétera. A esa pretensión quizás se opongan los grupos más poderosos, pero en cambio cuenta con la entusiasta aceptación de los grupos más débiles. El resultado puede ser la conformación de campos o esferas de acción, unos más reglamentados que otros y en cuyo seno aparece esta noble tendencia, la de la especialización y la de la totalidad.

El interés del trabajo de Etzioni<sup>48</sup> reside sobre todo, en su preocupación por establecer los rumbos futuros de las sociedades de organizaciones, distinguiendo tres tipos de sociedad, las que llama *menos desarrolladas*, las *totalitarias* y las *sociedades democráticas modernas*.<sup>49</sup> Los problemas y la situación de los grupos en cada una de ellas difiere extraordinariamente, y esto nos obliga, en última instancia, a dedicarles un trato muy distinto.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> Michels, *op. cit.*, p. 32.

<sup>47</sup> La literatura sobre el conflicto y el cambio se ha ido haciendo cada día más importante. Véase, entre otros, Lewis Coser, *Functions of social conflict* Free Press, 1956; Kenneth Boulding, *Conflict and defense*, Harper, 1961; Robert Kahn, *Power and conflict in organizations*, Bario Books, 1964; Lyle Shalher, *Community organization: Conflict and reconciliation*, Abingdon, 1966; Peter Odegard *Political power and social change*, University of California, 1963; Amitai Etzioni, *Social change*, Basic Books, 1964; J. L. Finkle, *Political development and social change*, Wiley, 1966; Wilbert Moore *Cambio Social*, UTRUJA, México, 1966.

<sup>48</sup> Etzioni, *op. cit.*, p. 80.

<sup>49</sup> Etzioni, *op. cit.*, p. 202.

<sup>50</sup> "La tendencia general en las sociedades menos desarrolladas es hacia una mayor diferenciación y al establecimiento de mayor número y variedad de orga-

*Diferenciación y características*

Pero tenemos que acercarnos un poco más al corazón del tema. ¿Por qué y cómo se organizan los grupos de presión? Zeigler<sup>51</sup> responde con una explicación muy atractiva. Se ha dicho que los grupos son complejos resultantes de la interacción entre individuos, con actitudes compartidas o un interés común. Sin embargo, en esa definición nada hay que explique por qué cierto tipo de interacciones se formalizan y otras, en cambio, permanecen en la penumbra de lo que es incapaz de realizarse. Para tratar de explicarlo, Zigler<sup>52</sup> analiza el desarrollo histórico de las culturas, desde las más primitivas hasta las más complicadas, buscando las ocurrencias más comunes en la formación de las asociaciones políticas. Su explicación es la siguiente: "Los grupos organizados se inician como respuesta a los cambios que ocurren en las relaciones entre individuos, cuando las instituciones existentes resultan inadecuadas o incapaces de proporcionar los medios suficientes, que permitan restablecer la estabilidad perdida a causa de aquellos cambios."

Esos cambios ocurren constantemente como resultado de presiones internas y externas, de la situación y de las circunstancias del grupo y de su contorno, por lo que deben tenerse muy en cuenta la multitud de factores que influyen en ellas: urbanización, secularización, industrialización, el *status* económico social, la actividad política, etcétera. "El aumento en la especialización y la división del trabajo, proporcionan los estímulos más frecuentes que dan lugar a la aparición, al mantenimiento y al desarrollo, de nuevos modelos y patrones de interacción".<sup>53</sup>

nizaciones que abarquen más. No debemos sorprendernos encontrar en estos países una amplia variedad de enfermedades de organización, incluyendo la corrupción, el nepotismo y el favoritismo." "En la foto inicial posrevolucionaria y sumamente carismática, las sociedades totalitarias tienden a reducir la diferenciación, no fundiendo todas las organizaciones en una monstruosa burocracia que desempeñe todas las funciones sociales, sino subordinando la mayor parte de las organizaciones a un control gubernamental centralizado y controlándolas desde dentro, para asegurar el cumplimiento de los órdenes superiores." "La tendencia en las sociedades democráticas modernas ha sido intentar encontrar un nuevo equilibrio entre las exigencias de la organización situadas en los participantes y sus necesidades personales y externas a la organización. Los ejecutivos se llevan menos trabajo a casa, la gente más joven prefiere la seguridad a la movilidad, los obreros se interesan por menos horas, no por más salario." Etzioni, *op. cit.*, p. 203.

<sup>51</sup> Zeigler, *op. cit.*, p. 65.

<sup>52</sup> Zeigler, *op. cit.*, pp. 67 y ss.

<sup>53</sup> Zeigler, *op. cit.*, pp. 67 y ss.

Para Duverger,<sup>54</sup> en cambio, lo importante no es el por qué, sino el cómo. "Los partidos políticos tratan de conquistar el poder para ejercerlo: eligen consejeros municipales, alcaldes, senadores y diputados, logran que lleguen al gobierno sus ministros, eligen al Jefe del Estado. En cambio, los grupos de presión no participan directamente en la conquista del poder, ni en su ejercicio: actúan sobre el poder desde fuera de él, presionan sobre él. Los grupos de presión buscan influir sobre quienes se encuentran en el poder, pero no tratan nunca de colocar a sus hombres en ese lugar." De este modo inicia la caracterización más empírica y concreta posible, separando la noción de grupo de presión de las demás categorías conocidas. Pero si su diferencia respecto de los partidos aparece clara, en cambio no es tan fácil distinguir a los grupos de presión de otras asociaciones y otros grupos, ya sean privados o público, exclusivos o parciales, centros de información, oficinas de promoción, departamentos técnicos, capaces de ejercer cierto tipo de presión en un momento dado y en unas circunstancias apropiadas.<sup>55</sup>

El carácter fundamentalmente político y público de las actividades de los grupos, lleva a Duverger a clasificarlos siguiendo, en cierto sentido, las distinciones que él mismo ha establecido al analizar la peculiaridad de los partidos políticos. Grupos de masas y grupos de cuadros, grupos subordinados a los partidos y partidos subordinados a los grupos, que ejercen una acción directa al nivel de los poderes o una acción directa al nivel del público; su clasificación resulta algo somera y limitada: *organizaciones profesionales* entre las que coloca a las organizaciones patronales de la industria y el comercio, *organizaciones campesinas* y *organizaciones de trabajadores*. Por otra parte, un cajón de sastre en el que entran todos los demás grupos, con lo cual el intento clasificador de Duverger se difumina en la brevedad y en la imprecisión.

Meynaud,<sup>56</sup> que tanto ha contribuido al análisis de los grupos de presión en el ámbito europeo, se contenta también con una clasificación muy simple: dos grandes sectores agrupan a las diversas asociaciones: a) las organizaciones profesionales, tanto del patronato y de la agricultura como del trabajo, y b) los grupos con vocación ideológica.

<sup>54</sup> Duverger, *op. cit.* p. 240.

<sup>55</sup> Duverger acuña un término original y lleno de interés: "Los pseudogrupos de presión", que aplica a estas categorías sociales ambiguas.

<sup>56</sup> *Les groupes de pression*, PUF, Paris, 1965.

Por nuestra parte,<sup>57</sup> hemos llegado a una clasificación más operativa y funcional, pero que trata de abarcar la totalidad de las posibles organizaciones y grupos de presión. Nuestra clasificación distingue, en general cinco grandes grupos: los *económicos*, los *sociales*, los *políticos*, los *institucionales* y otro gran grupo sin denominación particular, que puede servir de cajón de sastre, de fácil acoplamiento a cualquier necesidad.

Dentro de la categoría *grupos económicos* distinguimos:

1. Organizaciones patronales de la industria, el comercio y los servicios.
2. Organizaciones campesinas, grandes señores, pequeños empresarios, obreros agrícolas.
3. Organizaciones sindicales y cooperativas.
4. Organizaciones profesionales.
5. Grandes empresas y empresas internacionales.
6. Empresas nacionalizadas, semipúblicas, etcétera.

Dentro de la categoría *grupos sociales*, recogemos:

1. Asociaciones de ideas, culturales, educativas, etcétera.
2. Movimientos de juventud.
3. Asociaciones estudiantiles.
4. Asociaciones humanitarias, de solidaridad, etcétera.
5. Sociedades religiosas.
6. Otras asociaciones de interés social.

Entre los *grupos de carácter político*, aparecen dos grandes divisiones: Las organizaciones de carácter ideológico, por un lado y las organizaciones políticas especializadas, clubes, organizaciones, por otro. Finalmente en la categoría de los *grupos institucionales* se encuentran: el ejército y asociaciones que giran a su alrededor, la iglesia y sus múltiples organizaciones, y por último, las organizaciones y asociaciones de funcionarios.

Es evidente que en este amplio cuadro, en el que es posible encerrar las diversas categorías de grupos, pueden convivir perfectamente los grupos de interés y lo que nosotros titulamos grupos de presión. En muchos casos, la actividad escasamente publicada y conocida de un grupo, impedirá calificarlo como de presión, sin que por ello deje de ser grupo de interés. En

<sup>57</sup> En la introducción teórica a la signatura "Grupos de Presión Internacionales", en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas de la UNAM, primer semestre de 1967.

cambio, allí donde aparezca un grupo de interés, por mínimo que éste sea, por limitadas que parezcan sus actividades propias y aunque sus objetivos pretendan la realización de fines sociales, estrictamente limitados al beneficio y usufructo de los mismos por parte de sus miembros, debemos considerar la posibilidad de que, en cualquier momento, si surge una necesidad, una amenaza, una tensión exterior u otra fuerza de resistencia a la actividad del grupo, éste pueda llegar a cristalizar fácilmente en grupo de presión.

Para precisar el papel característico de los grupos de presión y sus múltiples y complejas funciones en la sociedad contemporánea, nada mejor que contemplar el papel que están jugando y que despliegan los grupos en la sociedad, en la política y en las instituciones.

#### *Los grupos de presión y la sociedad*

Podemos considerar la sociedad como una compleja trama de usos y costumbres, procedimientos, instituciones y creencias, que se van realizando a través de organizaciones y grupos, movidas por el conflicto y el cambio, de acuerdo con una dinámica interna, imprecisa adecuada a las circunstancias y en lucha constante con el medio ambiente. En este esquema necesariamente vago, las organizaciones expresan los intereses de los grupos que las componen y esa capacidad de expresión implica, por sí misma, una fuerza de atracción de los individuos hacia los grupos, la interacción de éstos y su integración progresiva conforme se amplían, crecen y se afirman cada vez más los objetivos sociales. Un grupo de interés, con unas finalidades mínimas desarrollará dos órdenes de actividades: Una, de carácter interior, tratando de reforzar su propia estructura, de obtener un grado de eficacia cada vez mayor, de adecuar sus medios actuales y posibles a sus fines, de aumentar el número de adeptos y afiliados, de crear en ellos imágenes positivas y favorables, etcétera. Otra, de carácter exterior y múltiples aspectos, pretendiendo influir sobre la sociedad y las estructuras sociales que la componen. En este punto, lo que nos interesa destacar ahora es la actividad y la influencia que los grupos de presión ejercen sobre el contorno social.

El objetivo primordial de un grupo de presión, de cara a la sociedad, consiste en el establecimiento de un sistema de relaciones globales apropiadas, lo que le permitirá: *a)* crear una imagen favorable del grupo hacia el exterior, *b)* demostrar el interés general y público de sus planteamientos y de su finalidad, *c)* prepararse una audiencia favorable y de

fácil resonancia, capaz de apoyar, consciente o inconscientemente, sus aspiraciones y exigencias, etcétera. Esto lo consigue a través de una serie de técnicas de "relaciones públicas", de técnicas de la información, cada día más precisas y perfeccionadas y mediante el manejo de motivaciones, procedimientos y medios de influencia psicológica.

Se plantea inmediatamente el problema, tan discutido como vidrioso, del interés general o del interés público. Finer, al tratar de las relaciones de los *lobbies* con el público, no puede olvidar la filosofía política de Benthan y de Rousseau, para justificar su preocupación por el tema. Zeigler, en cambio, con un punto de vista mucho más práctico, analiza los conflictos intergrupales, el problema de los grupos minoritarios, las organizaciones de carácter religioso y de carácter ideológico, las aspiraciones y los efectos de las relaciones públicas, las técnicas de la propaganda y lo que él llama mitos y realidades del comportamiento electoral de los grupos.

En una sociedad de carácter democrático, en la que se supone que sus miembros son los que tienen en definitiva la última palabra, la preocupación del grupo por adquirir una presencia favorable y un poder de decisión suficiente, es algo que no deja lugar a dudas.

Sin embargo, cada día resulta más difícil de entender el papel y las funciones de la opinión pública, en especial cuando seguimos aferrados a viejas concepciones y nociones escasamente criticadas. De acuerdo con Schattschaeider,<sup>58</sup> el "no llegar a comprender cómo interviene el público en el proceso político, lo que se espera que el público haga y lo que no debe hacer y la manera como se presentan las opciones públicamente", ha dado lugar a una gran cantidad de especulaciones llenas de criticismo. Parece que entre la sociedad y el grupo se establece una relación dialéctica y funcional de enormes perspectivas y extraordinaria complejidad. Una sociedad escasamente politizada y nulamente democrática, será el caldo de cultivo que permita el desarrollo fácil de grupos de presión, organizados siguiendo fuertes patrones de carácter ideológico. En cambio allí donde los partidos y las fuerzas políticas consiguen un nivel de organización y de expresión normales, el papel de los grupos se limita al cumplimiento de funciones estrictamente económicas y de intereses, distintos de los políticos. La sociedad se convierte pues en el marco adecuado, en el cuadro reflexivo de los intereses y de las acciones de los grupos, Parodiando una frase muy conocida, "cada sociedad tiene los grupos de presión que se merece".

<sup>58</sup> E. E. Schattschaeider, *El pueblo semisoberano*, UTEHA, México, 1967.

*Los grupos de presión y la política*

Conviene sentar de entrada una premisa rigurosa: El grupo de interés se convierte en grupo de presión cuando alcanza cierto grado de politización y se ve impelido, por unas u otras razones, a actuar en la esfera política, en grado relativo, pero sin llegar nunca a una cristalización política total, en cuyo caso se convertiría en partido político.

“Si el grupo de presión representa una evidente politización de intereses o valores, es decir, una fuerza social que actúa en la esfera política, se plantea entonces esta pregunta: ¿qué diferencia hay entre un grupo de presión y un partido político?”<sup>59</sup> Antes vimos la forma como Meynaud<sup>60</sup> caracterizaba los grupos de presión, diferenciándolos de los partidos. Para Celis la respuesta no es tan sencilla, porque no se debe olvidar que el partido político es una realidad enormemente compleja y que no presenta características perfectamente definidas y generalizadas en todos los países, pero además, porque al analizar los grupos de presión se debe distinguir entre los que hacen del objetivo político una actividad accidental y los que se constituyen única o exclusivamente, con vistas a una acción política determinada.

Para Celis<sup>61</sup> “el paso del grupo de presión al partido político da la clave de la distinción que se hace en toda la doctrina entre los dos fenómenos. Se considera que el grupo de presión se transforma en partido político cuando decide presentar candidatos a las elecciones y se da por objetivos la conquista y conservación del poder, es decir, cuando asume con toda plenitud la responsabilidad decisional”. Tanto Duverger, como Eckstein, Finer, Meynaud y los demás analistas de grupos de presión, concuerdan en esa posición fundamental. Lo cual no quiere decir que en la práctica y en todas las circunstancias la distinción resulte tan clara. Meynaud piensa con razón que la diferencia entre los partidos y los grupos de presión, que se ve con tanta claridad en los casos de regímenes bipartidistas, pierde gran parte de su sentido en situaciones de predominio del sistema de partidos múltiples. “La proliferación de las formaciones políticas llevaría aparejada una suerte de asimilación entre las formaciones más débiles y los grupos de presión, pensando naturalmente en los grupos que se constituye con una clara finalidad política.”<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Celis, *op. cit.*, pp. 63 y ss.

<sup>60</sup> Meynaud, *Les groupes de pression*, PUF, 1965.

<sup>61</sup> Celis, *op. cit.*, pp. 63 y ss.

<sup>62</sup> Meynaud, *op. cit.*, p. 38.

Es importante la distinción de Neumann.<sup>63</sup> durante la reunión de Pittsburg, al decir: "Fundamentalmente, los grupos de presión son una representación de intereses *homogéneos*, que aspiran a ejercer influencia. El grupo de interés es fuerte y efectivo cuando persigue fines directos, específicos. Los partidos políticos, en cambio, son una combinación de grupos heterogéneos. Una de sus misiones más importantes es la reconciliación de las diversas fuerzas que se dan en una sociedad política determinada. Los partidos políticos tienen una función integradora de la que carecen los grupos de presión."

En definitiva, para entender el distinto papel de los partidos y de los grupos, pero sobre todo, para llegar a comprender la significación y la función de los grupos de presión en el ámbito de la política, tenemos que remontarnos un poco, en busca de nociones y de ideas generales, que nos permitan un enfoque más completo de la cuestión. Se trata de entender la vida política como un sistema de acción y participación de los intereses encontrados, en busca de posiciones y situaciones, lo que les permitirá jugar con papeles de poder y alcanzar una influencia decisiva en los órganos en los que se plantean, preparan y organizan las decisiones políticas. Esa acción y participación política, en la sociedad actual, no se limita a un momento ni a un aspecto, que podría ser el de la lucha política, sino que se extiende a todo el proceso y arranca desde los niveles más inferiores.

Para comprender las relaciones y los problemas que se plantean es necesario dibujar previamente el cuadro de la situación concreta, en cada sociedad, en cada país. De acuerdo con el tipo de régimen político existente, según sea la caracterización de la lucha y de los sistemas de lucha política predominantes, la forma y características de los partidos, el sistema electoral, el grado de monopolio, burocratización, etcétera, así resultará en lo que concierne a la conducta a seguir por los grupos y su participación en la política. Parece estar fuera de duda que, en las sociedades democráticas, la combinación de los partidos y los grupos de presión y su convivencia e interrelación en la formación de las tendencias y en la formulación de los programas políticos, es algo que nadie se atreve a impedir o desconocer.<sup>64</sup> Por otra parte, se ha observado la tendencia en las sociedades más desarrolladas a escapar de la politización, en muchos casos habría que hablar de desideologización, para encuadrarse y vivir con mayor in-

<sup>63</sup> Neumann, (Vid *Interest groups on four continents op. cit.*), p. 257.

<sup>64</sup> Lo que no obsta para que el juego político se vea hondamente afectado por factores extrapolíticos, que desvirtúan y desvanecen los efectos políticos de la democracia.

tensidad las actividades propias de los grupos de interés y de los grupos presión.<sup>65</sup> La presencia de los grupos en la sociedad política y su combinación con los partidos, tendrá que ser analizada de acuerdo con las circunstancias que privan en cada país, la relación de fuerzas existente e incluso las características generales del sistema internacional. No es extraño que Key llegue a decir: "Los grupos de presión son las fuerzas que animan el proceso político, en los Estados Unidos." Una declaración similar en cambio sería impensable para Inglaterra y habría que tomarla con muchas reservas en Francia.

Pero, ¿cuál es la situación en otros países, más atrasados o poco desarrollados políticamente? En ausencia de un sistema de partidos políticos, a través de los que discurre la formulación y el planteamiento de las decisiones políticas y la selección de los grupos gobernantes, el papel del grupo de presión se vuelve predominante, hasta el punto de que puede encubrir el proceso político total, llegando a sustituir, de un modo brutal y en circunstancias de feroz injusticia, el libre juego de las voluntades políticas. No cabe duda que se establece entonces una lucha mejor o peor controlada desde el poder, tras la obtención de ventajas, beneficios y centros de decisión. Eso puede significar una peligrosa perpetuación de los desequilibrios y las injusticias, manteniendo latente el carácter explosivo y crítico de la situación.<sup>66</sup> Las posibilidades y los modelos pueden ser tantos que escapa a nuestra intención de hoy el deseo de llegar a dibujarlos.

Quedan también pendientes de análisis múltiples facetas relacionadas con la presencia de los grupos de presión en la escena política, las relaciones entre los partidos y los grupos, las técnicas política que emplean en circunstancias dadas, las diferencias entre los llamados "viejo lobby" y "nuevo lobby",<sup>67</sup> la representación de los grupos de presión, etcétera.

<sup>65</sup> El tema de la despolitización ha hecho correr ríos de tinta en los últimos años. Se inicia la discusión con la obra de Bell *The End of Ideology*, publicada por McMillan en 1960 y siguen después: Vedel, *La depolitisation ¿Mythe ou réalité?*, COLIN, Paris, 1962; Aiken, *The age of ideology*; Meynaud, *Destin des Ideologies*, Aron y otros; *Las ideologías y sus aplicaciones en el siglo xx*, Instituto de Estudios Políticos, 1962; Watkins *The age of ideology*, PRENTICE HALL, 1964; Apter, *Ideology and discontent*, Free Press, 1964; Horkheimer, *La función de las ideologías*, TAURUS, 1966, etcétera.

<sup>66</sup> Aquí valdría la pena mencionar el caso de España, reino especial de los grupos de presión, en el que triunfa con una posición de claro predominio el grupo más conocido y poderoso de todos: el *Opus Dei*.

<sup>67</sup> En los Estados Unidos se entiende por "nuevo lobby" el que actúa a través de la información, la educación y la persuasión, a diferencia de los métodos que empleó y sigue empleando el lobby de viejo cuño: la acción directa sobre funcionarios y políticos, el chantaje y la corrupción.

*Los grupos de presión y las Instituciones*

Con un criterio que podríamos calificar de tradicionalista, aunque por otra parte se puede utilizar con mentalidad y propósito racionalizador, se ha solido separar el estudio de las relaciones entre los grupos de presión y los tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Sin embargo, ya en la conferencia de Pittsburg, el profesor Ehrmann al plantear este problema le dio una solución de carácter global, adelantando que la consideraba como una discusión de las relaciones entre los grupos de presión y "el sistema institucional".<sup>68</sup> Esta sería la forma más adecuada de llevar a cabo un análisis general, lo que permitirá conocer el modo de operar de los grupos, con una perspectiva menos restringida y evidentes posibilidades de explicación de fenómenos, que no se subrayaban suficientemente con el análisis desarrollado siguiendo las líneas de carácter tradicional.

El planteamiento de Ehrmann<sup>69</sup> comprendía los siguientes puntos:

1. El problema central debe ser necesariamente el del "acceso" del grupo a los centros decisoriales.

2. En gran número de países está declinando el papel del Parlamento en la toma de decisiones, sobre todo en lo que se refiere a las cuestiones económicas y a la legislación social. Esto no significa necesariamente que los grupos dejen de estar interesados en las actividades parlamentarias. Convendría estudiar qué grupos tienen relaciones más estrechas con los miembros de un parlamento, cual es el tipo de relaciones existentes entre los grupos y los comités o las comisiones parlamentarias, y por otra parte, qué grado de influencia pueden llegar a ejercer los grupos en el seno de las comisiones ministeriales, en los Parlamentos estatales o provinciales, etcétera.

3. De extraordinaria importancia resulta comprender el papel de los grupos en los consejos económicos o institucionales similares, su creciente participación en el proceso legislativo denominado "pluralismo administrativo", la presencia de los grupos en el seno de las agencias consultivas y otros cuerpos administrativos y representativos, cada día en mayor número.

4. Los temas más importantes, que permiten determinar las relaciones entre los grupos de presión y la burocracia, suelen ser: a) métodos de

<sup>68</sup> Ehrmann, *op. cit.*, p. 1.

<sup>69</sup> Ehrmann, *op. cit.*, pp. 246 y ss.

reclutamiento, entrenamiento y promoción de los funcionarios. b) La diferente forma de acceso a las administraciones de carácter tradicional y a las agencias de formación. c) El impacto que sufren las tradiciones de neutralidad política, ante las nuevas pretensiones de participación de las burocracias modernas.

Existe una literatura de carácter general y particular completísima sobre el tema, tanto con el enfoque tradicional, Meynaud, Duverger, Holtzman, Zeigler, etcétera, como con el enfoque moderno. De aquel, debemos tomar y recoger, sin ninguna duda, los estudios detallados, prolijos, exhaustivos en muchos casos, de las relaciones concretas entre los grupos de presión y los cuerpos ejecutivos, legislativo y judicial. De los intérpretes más recientes, la noción básica de la situación de los grupos en el seno de una compleja estructura institucional, entendiendo con un sentido muy amplio la noción de instituciones,<sup>70</sup> para dar entrada en ese cuadro estructural al conjunto de valores, creencias, ideologías y pretensiones de las sociedades objeto de consideración.

En el cuadro de esa estructura, es posible obtener ideas bastante claras de lo que representan los grupos y de su función, en unos casos elemental y sencilla, de defensa de intereses parciales y limitados, pero en otros extraordinariamente complejas, en comunicación abierta y permeable con otras categorías y organizaciones, llegando a jugar un papel decisivo y primordial en el establecimiento de las decisiones políticas. Cada día se ve con mayor claridad que el sistema de relaciones, entre los grupos y las instituciones, es de doble sentido y que si la administración resulta "trabajada", "influenciada", y en ciertos casos "colonizada", por los grupos de presión, estos son también o pueden llegar a convertirse, en verdaderos instrumentos de transmisión y acción política, por parte de los órganos administrativos. Finer<sup>71</sup> entiende que la administración es el terreno de encuentro normal entre el gobierno y los grupos de presión. El gobierno obtiene de los grupos información, consentimiento y realizaciones, en cumplimiento de los acuerdos adoptados por mutuo consentimiento, pero por otra parte, los grupos obtienen del gobierno información, consentimiento y el grado de autoridad legal que necesitan, para realizar sus fines bajo la capa del interés o del bien general.

<sup>70</sup> Enrique Tierno Galván, *Introducción a la Sociología*, Tecnos, S. A. 1960. Dedicar un amplio capítulo al concepto de Institución, analizando las relaciones y diferencias entre cultura e institución y los componentes de la noción sociológica de Institución. Inserta una bibliografía muy completa sobre este tema.

<sup>71</sup> Finer, *op. cit.*, pp. 73 y ss.

Recordemos una vez más la diferencia entre los grupos de presión y los partidos políticos, para señalar ahora que, si bien no interesa a los grupos la participación abierta y pública en las luchas políticas, mediante la presentación de candidatos a ocupar puestos en el ejecutivo, no puede decirse lo mismo cuando de lo que se trata es de colocar una representación, más o menos directa, de sus intereses, en las estructuras del legislativo y del judicial. El enorme desarrollo de otro tipo de institución (organismos paraestatales, empresas descentralizadas, comisiones mixtas, cámaras oficiales, etcétera), y la importancia y extensión de los llamados cuerpos consultivos, a veces con función legislativa, como los consejos económicos y sociales, los parlamentos representativos de intereses, las terceras cámaras, etcétera, ha sido la brecha abierta en el sistema institucional de todos los países, a través de la cual se ha producido la irrupción impetuosa e irreversible de los grupos, que han tratado de ocupar posiciones de privilegio, o por lo menos de estar presentes en las mejores condiciones posibles en todos los órganos de discusión, legislación y decisión de las normas políticas.<sup>72</sup>

Otra cuestión que hay que tener en cuenta se refiere a la radical manera de entender el problema según sea el grado de institucionalización política de un país. La función de las instituciones y el *consensus* general radicalmente distinto en Inglaterra y en Bolivia. Pero incluso las diferencias entre dos países como Francia y España, para no ir más lejos, son fácilmente perceptibles.<sup>73</sup>

### *La democracia moderna*

Vamos a internarnos ahora por un terreno erizado de dificultades. Hablar de democracia, en términos de cierta generalidad, con una tendencia excesivamente teórica, sería caer en una retórica de difícil acoplamiento a la realidad. Hoy, en el mundo, coexisten formas muy diversas de democracia y aún en el interesante y esclarecedor análisis de Burdeau,<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Las formaciones políticas revolucionarias no han visto nunca con buenos ojos la posibilidad de la institucionalización de los conflictos y de las luchas sociales. Han entendido que se trataba de un revisionismo suicida, que apartaba a las masas de la acción directa y de la violencia revolucionaria.

<sup>73</sup> El grado de institucionalización general de la vida política y su incidencia sobre la realidad socioeconómica debe ser tema de análisis más cuidadosa. El problema consiste en la relación que hay entre ese proceso y la decadencia de la lucha política, del vigor y la energía de las oposiciones y los planteamientos.

<sup>74</sup> Georges Burdeau, *La Democratie*, Editions du Seuil, Paris, 1966.

sobre las semejanzas y diferencias entre los regímenes democráticos y los socialistas, el tema sigue estando caracterizado de cierto privilegio, cuando se observa la multitud de sistemas y regímenes políticos, incomparablemente menos desarrollados, que integran la sociedad internacional.<sup>75</sup>

Se puede hablar de democracia moderna pero aceptando de entrada esa limitación, que se trata de un fenómeno específico correspondiente a ciertas sociedades de Occidente, en las que se han superpuesto los procesos de desarrollo económico, cultural, social y desde luego político. Esas sociedades son las que tienen una presencia y una fuerza evidente en el cuadro mundial, pero no hay por qué sobreestimar su significación, ni desconocer la existencia de amplísimas zonas políticas, en las que la situación y las luchas políticas ofrecen características y elementos muy distintos.

¿En qué ha consistido la evolución general de las sociedades políticas más desarrolladas de Occidente? A grandes trazos, y siguiendo el esquema de Celis<sup>76</sup> podría describirse así: Hubo una concepción clásica de la democracia, resultado de un largo proceso de politización, diferenciación y extensión del poder. Esa democracia fue individualista, liberal y se basaba en las nociones de soberanía nacional y de pueblo como suma de individuos, poseedores de idénticos derechos y deberes. A través de ese cuerpo de individuos era posible alcanzar la expresión sucesiva de las "voluntades generales", adecuándolas, a las circunstancias y a las características de cada época. Los ciudadanos eran seres ideales, en los que no actuaban presiones de ningún tipo, y que podían decidir y actuar de acuerdo con su conciencia.

En ese esquema ideal, irrumpen una serie de fuerzas marginales que muy pronto iban a dar al traste con la situación: La revolución técnica, el maquinismo, la industrialización, los profundos cambios económicos y sociales de comienzos del xix en Inglaterra y después, a lo largo del siglo, en casi todos los países de Europa y en los Estados Unidos. Se van definiendo dos poderes enfrentados, el poder político por un lado y el poder económico por otro. De su tensión y sus relaciones se derivarían los cambios y la profunda transformación estructural a que han asistido esos países. De la época inicial, en la que fue posible identificar el poder eco-

<sup>75</sup> El tema de la desigualdad entre las naciones registra un desarrollo creciente, en la literatura política. Algunos títulos de interés específico son Pierre Moussa, *Les Nations proleétaires*, PUF Paris; René Gendarme, *La pauvreté des Nations*, Cujas; Von der Mehden, *Politics of the developing nations*, Prentice Hall, 1964; K. London *New Nations in a divided world*, Praeger, 1964; Celso Furtado, *Desarrollo y sub-desarrollo*, Buenos Aires, 1964; etcétera.

<sup>76</sup> Celis, *op. cit.*, pp. 207 y ss.

nómico y el político, se pasa a su diferenciación, sobre todo, en cuanto las masas desheredadas y pobres aparecen en la escena, reclamando la participación en el poder político que les asignaba la teoría. Mediante el sufragio universal y los medios de control de la opinión, el poder se permeabiliza y el Estado abre sus puertas a una representación generalizada de los intereses. Surge la teoría del Estado árbitro, de corta duración. Las exigencias de racionalización y la extensión de la economía a amplios sectores sociales obliga a una participación creciente del Estado en los procesos económicos, su consiguiente fortalecimiento, la organización de los intereses patronales y profesionales, la tensión y el conflicto entre los grupos, la polarización política en grandes formaciones, la personalización de la representación, etcétera. Cambian las exigencias, las perspectivas, las relaciones de poder. El Estado se convierte en el patrón general, gerente de una situación nueva, en la que suele reinar la prosperidad. Las luchas pierden su aspecto decisivo y violento, de asalto a la ciudadela del poder y este mismo se amplía y difunde por un lado, mientras adquiere por otro una capacidad y una posición de predominio indiscutible.

La visión de Burdeau<sup>77</sup> es concluyente: "Gracias a la elevación del ingreso nacional, al consumo de masa, la multiplicación de los servicios colectivos, la extensión de los mecanismos de seguridad social, nuestras sociedades se hacen cada día más democráticas, en el sentido de que tienden hacia una socialización cada vez mayor de los beneficios y de las cargas. Sin embargo, es una democratización que ejerce una profunda influencia sobre las costumbres y debilita la voluntad. Claro que siguen existiendo diferencias entre las condiciones individuales, pero por el hecho de que ya no aparezcan como irremediables parece que se soportan mejor. En una sociedad evolucionada, en la que la política parece reabsorbida por la administración, el objetivo ya no es la toma del poder sino el control de los múltiples mecanismos, a través de los que la colectividad conduce su evolución en forma racional."

En cierto sentido, este tipo de explicación es la que lleva con cierta facilidad, a contemplar la integración de los sistemas opuestos en una superestructura global, al estilo de las meditaciones de Duverger<sup>78</sup> cuando

<sup>77</sup> Burdeau, *op. cit.*, pp. 81 y ss.

<sup>78</sup> Maurice Duverger, *Introduction a la politique*, Gallimard, Paris, 1964. Es un ensayo de lectura recomendable para quienes deseen asomarse a las posibilidades de esta hora política, una vez que los presupuestos aceptados pasivamente por todos se hayan sometido a una crítica y autocrítica implacable. La conclusión de Duverger es favorable a la implantación final del socialismo, atenuado tras la integración en él de los valores más respetables de la tradición liberal.

se refiere al tema de la integración entre el este y el oeste. Se trata, sin embargo, de una visión excesivamente idealista y que no conviene aceptar con demasiada facilidad.

El proceso reseñado más arriba ha conducido a la implantación de regímenes cuya novedad consiste en la reaparición de los grupos como base y fuente de las decisiones, en sustitución del individuo. Por eso se ha podido decir que el individuo ya no cuenta sino como miembro de algún grupo y que su papel actual se realiza necesariamente en el seno de los grupos. Son éstos, con su carga de poder, la potencialidad que le prestan los instrumentos, la circunstancias y su situación relativa en el seno del conjunto social, los que tienen la capacidad de participar, de jugar y ser escuchados, antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectarlos y les concierna.

La nueva democracia sería así una democracia que se ha olvidado del individuo, pero que tiene muy en cuenta una sociedad integrada, apiñada en torno a valores distintos, reales, concretos, los valores por los que se agrupan y encuentran los individuos, en torno a intereses de todo tipo: económicos, culturales, tradicionales, ideológicos, etcétera. Ese cambio en la apreciación de la estructura social, ese nuevo enfoque de la realidad, es lo que presta el tono de crisis, incertidumbre e incompatibilidad. Asistimos a un forcejeo social y político entre las fuerzas de la tradición, asentadas en presupuestos totalmente superados y las fuerzas de la novedad y del cambio, que tratan de instalarse y de predominar. Nadie puede decir que tiene la última palabra. Por eso, con un reconocimiento del modesto papel que le corresponde, la ciencia política, que ha dado pasos de gigante en los últimos años, se dedica a deslindar terrenos, a acopiar instrumentos teóricos y prácticos, a dar con esquemas y planteamientos operativos, que le permitirán al mismo tiempo comprender e interpretar la realidad.

Esa realidad se puede entender, reconstruir e interpretar desde una postura de eminente relativismo, que sepa conjugar la fantasía de las grandes síntesis con la limitación real de las dificultades e imposibilidades de cada día. Mediante tanteos, pruebas y equivocaciones, avanzando y retrocediendo sin cesar, planteando fines inalcanzables y metas muy cercanas, podremos ir acompasando nuestro trabajo a la realidad, con el fin de llevar a cabo una obra que sea de evidente utilidad para el hombre.