

## LOS GRUPOS DE PRESIÓN (1).

### 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-

tos 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. ELDERSVOLD, *American Interest Groups: A Survey of Research and some Implications for Theory and Method*, en la obra colectiva de estudio comparado, dirigida por H. EHRMANN, *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 CELLS, *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. MCGILLH *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. LAVAU: *Political pressure by interest groups in France*, en la obra colectiva publicada bajo la dirección de H. W. EHRMANN: *Interest groups*, cit., págs. 60-95; J. MEYNAUD: *Essai d'analyse de l'influence des groupes d'intérêt*, 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. EHRMANN: *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 *Espoir* (junio 1953), págs. 817-908, artículos de G. E. LAVAU: *La dissociation du pouvoir*, de LRO 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 en cadena 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 greña 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. MUYNAUD, *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 neuropluralismo), 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 ilegítimo 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 elección 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 teoría jurídica 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 este 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 12.

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 socio-políticos 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 «sobreenfrenta 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 «abarcar 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 tratan 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 que 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 INBARNE: *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. BIRNEJO 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 antinomia 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 306).

(69) F. 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 deso 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 *Enciclopedia 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 *contradictio 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; íd., *Anonymous Empire*, cit., cap. I.

(85) M. DUVERGER: *Sociologie politique*, cit., págs. 440 y sigs.; íd., *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; id., *Elements pour une sociologie de l'action* (introducción y traducción de F. BOURBICAUD) (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. TIERNO GALVÁN: *Introducción a la sociología* (Madrid, 1960), pág. 30; F. MURILLO FERROL: *Estudios de sociología política*, cit., págs. 46 y sigs.

(89) K. LOBWEINSTEIN: *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. E. 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 análogo 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; *id.*, *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 à trait aux groupes de pression politique il fait état de son désaccord avec le néopluralisme, soubasement 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 Eimer 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.

