

Los grupos de presión

LORENZO MEYER

El aspecto normativo

Toda teoría o aproximación a ésta lleva consigo explícita o implícitamente una carga de valores y preferencias. La ciencia social neutral o libro de juicios de valor no existe; teoría e ideología van juntas. Así pues, la teoría de los grupos no es una excepción. Cuando este enfoque queda encuadrado dentro de un marco teórico mayor, de características marxistas, entonces no hay mayor problema; su referencia ideológica es clara y no requiere mayor discusión: es parte de la concepción materialista de la historia y de la lucha de clases. Pero hasta la fecha la mayor parte de los autores que han desarrollado este enfoque no han sido marxistas y sus preferencias normativas no son ni muy claras ni enteramente compatibles. Por ello esta corriente de pensamiento no marxista requiere un examen más cuidadoso y a ello esta dedicada esta primera parte del trabajo.

Desde la edad clásica los pensadores políticos han usado del análisis de los grupos para esclarecer la naturaleza del sistema político. Sin embargo, no es necesario remontarnos tan lejos en nuestra investigación: el célebre analista francés del sistema político norteamericano en sus inicios, Alexis de Tocqueville (1805-1859), señalaba que una de las pocas fórmulas —si no la única— capaces de garantizar la libertad individual frente al Estado, consistía precisamente en la posibilidad de crear y mantener un vigoroso pluralismo a base de la formación de grupos de la más diversa índole que sirvieran de intermediarios entre el siempre poderoso aparato gubernamental y el ciudadano. De

este principio han partido prácticamente todos los autores que después han enfocado el problema del papel de los grupos dentro de los sistemas políticos contemporáneos; se trata de la base filosófica de la escuela pluralista. Sin embargo, las conclusiones a que han llegado no son exactamente iguales en todos los casos.

Se puede señalar al filósofo español José Ortega y Gasset (1883-1955) como el origen de una escuela de pensamiento pluralista conservadora y antiliberal. En su obra, *La rebelión de las masas* (1932), Ortega parte de la premisa de que toda sociedad humana es naturalmente aristocrática. De un lado se encuentra la minoría selecta —que no debe confundirse con una clase, ya que cortan verticalmente a través de las clases— y por el otro la masa. Masa, mayoría y mediocridad son, bajo este punto de vista, una sola cosa. Hasta el siglo XIX, la masa no pudo participar activamente en la conducción de los negocios públicos o de la cultura, pero la técnica moderna hizo posible tal intervención al liberar parte del tiempo que la mayoría de la humanidad antes consumía en su lucha por sobrevivir. Esta actividad de la masa —hiperdemocracia le llamó Ortega— le llevó a la “acción directa” —a la rebelión—, como era el caso de la Italia fascista y de la Rusia bolchevique en los años veinte. En estas sociedades se había hecho a un lado a las minorías selectas en todas las actividades vitales para la sociedad y amenazaban con imponer de una manera u otra la mediocridad como norma en todo el globo. Este podría ser el fin de la civilización occidental ya fuese por la vía capitalista o socialista. Aquí, Ortega se refería a algo que ya había sido señalado por Tocqueville: la tiranía de la mayoría podría ser tan peligrosa como la de una pequeña oligarquía. Debía protegerse a la minoría creadora del asalto de las masas; cuando estas masas logran tomar el poder político, al Estado, es ya muy tarde: atacarán hasta destruir a aquellos que son diferentes.

Basado en estas ideas Emil Lederer, en 1940, después de que el nacional socialismo ha triunfado en Alemania, elabora una teoría diferente, más sistemática y directamente ligada al problema de los grupos.¹ Las masas, definidas aquí como un conjunto de individuos movilizados políticamente pero sin otra liga entre sí más que una unión emocional muy fuerte con un líder carismático como Mussolini o Hitler, habían sido permanentemente movilizadas por primera vez en la historia. El Estado totalitario requería que esta mayoría amorfa permaneciera

¹ Emil Lederer, *State of the Masses*, Nueva York, W. W. Morton, 1940.

sin ninguna relación directa y exclusiva entre sí; todo lazo de unión social debía ser mediado por el propio Estado. Sólo la atomización de los ciudadanos podía permitir el surgimiento y permanencia del régimen totalitario; por ello la Alemania fascista impidió la existencia de cualquier grupo independiente, así fuera tan inocente como un club de ajedrez. Si para Ortega la “hiperdemocracia” surgía cuando las mayorías sin mérito se imponían a la minoría selecta en todos los órdenes de la vida social a través de su control sobre el Estado, para Lederer el problema estaba en el hecho de que eran precisamente las masas, el conjunto de individuos desprovistos de toda organización autónoma, las que quedan “disponibles” para ser empleadas por las élites totalitarias según sus fines. De ahí que para evitar la existencia de esta situación, de la sociedad de masas, fuera indispensable el que las clases se mantuvieran como tales, con su identidad y conciencia propias, y que a través de ellas florecieran las organizaciones intermedias que les permitieran mantener una competencia pacífica por los recursos escasos de la sociedad y que a la vez les proveerán de una sensación de pertenencia a una comunidad mayor que la familia pero menor que la nación. Dentro del esquema de Lederer la existencia de grupos organizados era la condición fundamental para evitar el surgimiento del totalitarismo. Si a Ortega le preocupó el “asalto” de las mayorías al poder, para Lederer el verdadero problema era la anomía del individuo frente a las élites políticas, sobre todo frente a aquellas comprometidas con los valores fascistas. Se trataba, pues, de la visión desde la izquierda del mismo problema planteado por Ortega.

No era difícil prever el surgimiento de un marco teórico lo suficientemente amplio como para englobar, sin contraponerlas, ambas posiciones. Esta síntesis fue precisamente el objeto de la obra de William Kornhauser (1959).² De acuerdo con la definición de este autor, la sociedad de masas a la cual tanto temían conservadores ilustrados del tipo de Ortega o socialistas como Lederer, se definía por una doble característica. Por un lado, las élites gobernantes, debido a la participación desorganizada pero enérgica de las mayorías, se encontraban muy vulnerables; el “acceso” de los líderes de masas a las élites eran, en efecto, más fácil que en el pasado. Pero a la vez, esta desorganización de la mayoría podía permitir a una élite no democrática movilizarla e instaurar un régimen totalitario. Así pues, el concepto de la sociedad de masas hace re-

² William Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, Nueva York, The Free Press of Blencoe, 1959.

ferencia a una situación inestable y transitoria, que puede desembocar en la instauración de un sistema en donde las élites se cierran a la penetración de las masas a la vez que se instaure un mecanismo que impida cualquier tipo de organización autónoma en el futuro. Históricamente, en esta sociedad de masas ha existido un pluralismo, pero éste ha sido raquítico e incapaz de proveer la solidaridad social de la antigua sociedad comunal preindustrial. La mayoría de su población, sobre todo urbana, se encuentra enajenada de la comunidad que le rodea y de su trabajo. Si de aquí pasa a ser una sociedad democrática industrial entonces tenderá a formar una serie de nuevas organizaciones autónomas que recrearán el sentido de comunidad perdido al desaparecer la sociedad agraria; pero en cambio si el resultado es una sociedad industrial totalitaria, se cortará de raíz la posibilidad de este desarrollo. El sentido de comunidad será entonces distinto: no admitirá el pluralismo.

Al terminar la Segunda Guerra la tesis pluralista, ya fuese expuesta desde la derecha, la izquierda o el centro, subrayaba el hecho de que la existencia de los grupos de presión y de interés era una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de una política sana; es decir, de un proceso político que permita el mantenimiento de una comunidad libre. Así pues, la mejor protección de la libertad individual se encuentra en la formación de una amplia red de grupos que pudieran cooperar y/o competir entre sí por la distribución de los bienes escasos de la sociedad y que a la vez sirviera de intermediario entre el ciudadano —ya se tratase del “ciudadano medio” o del miembro de algún sector privilegiado, es decir, del trabajador o del gran empresario, para referirnos a los casos extremos— y el Estado. Según esto, a la teoría tradicional de la división de los poderes como instrumento de protección de los intereses individuales frente al Estado, se debía de añadir a esta otra esfera, este “cuarto poder”, para realmente afianzar y reafirmar la autonomía relativa del ciudadano en circunstancias en que la ingerencia del sector gubernamental sobre campos tradicionalmente reservados a las fuerzas del mercado, a la iglesia, a la familia, o instituciones similares, iba en aumento y de manera irreversible.

David Truman dará forma definitiva a esta posición. Para él la sociedad pluralista, es decir, aquella que acepta y alienta la formación de innumerables grupos de interés y de presión, es la única que puede considerarse verdaderamente democrática. De acuerdo con esta posición el hecho de una pluralidad

de grupos significa a la vez la existencia de una pluralidad de centros de poder, y en última instancia, de decisión.³ Examinando la situación dentro de los Estados Unidos —para Truman la sociedad pluralista por excelencia— llega a la conclusión de que la difusión del poder es tal que no hay nada parecido a una “élite del poder” de quien depende la formulación e implementación de las decisiones políticas más importantes para esa sociedad. La competencia entre los grupos, así como entre éstos y el Estado, lleva a la adopción de decisiones de quien nadie en particular es responsable único. La formulación de políticas se hace entre todos los interesados —se parte del supuesto de que todo interés que socialmente tenga importancia tarde o temprano se organiza formalmente y estará representado en el gran mercado político— y constituye la única forma de dar sentido real a la democracia en el siglo xx. Como un mismo individuo tiende a pertenecer a varios grupos a la vez, de acuerdo a los roles que le toque desempeñar —consumidor, productor, padre de familia, etcétera—, sus lealtades estarán lo suficientemente dispersas para evitar su concentración en ciertos intereses únicos, lo que podría ir en contra del “interés general”.

Llegadas las cosas a este extremo no hubo más alternativa que confrontar estos supuestos con la realidad. Grant McConnell inició el revisionismo de esta posición.⁴ Para él, una de las posibilidades no exploradas en la práctica real del pluralismo de los grupos de presión —y en esto sigue muy de cerca las tesis de Roberto Michels— es la formación de élites sectoriales que se auxilien mutuamente en detrimento del interés de la mayoría, la que raras veces es capaz de organizarse en defensa de sus intereses. Así, por ejemplo, las élites empresariales usarán sus organizaciones para promover sus intereses en oposición a los de los pequeños productores y del público en general. Llegado el caso, estos empresarios organizados podrán actuar coordinadamente con las élites sindicales —que obviamente representan a los sectores obreros más privilegiados— para llevar al gobierno a adoptar políticas que preserven a ambos su *status* privilegiado pero que en poco sirven al interés general. Conviene notar que aquí también la acción de los grupos de presión tiene como referencia empírica la experiencia norteamericana reciente. El análisis de McConnell ve a los

³ David Truman. *The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1962, pp. 501-555.

⁴ Grant McConnell. *Private Power and American Democracy*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1966.

grupos como verdaderos poderes tras el trono; como gobernantes irresponsables que de una u otra manera imponen sus preferencias a las autoridades constituidas. Estas, en determinados casos, son realmente impotentes para resistir la presión de los grandes grupos. Y no se crea que se trata siempre del resultado de tácticas oscuras y maquiavélicas. A veces el caso es simplemente que hay organizaciones tan ricas y fuertes, como las de productores industriales, que poseen los recursos suficientes para tener equipos de estudio e información superior a los del propio gobierno; sus informes y datos constituyen la fuente principal de información que guía las acciones oficiales. En el tipo y forma que adquieren estos datos y estudios va implícita siempre la política deseada por el grupo, política que no necesariamente coincide con el "interés público" que el gobierno dice representar, pero éste casi no tiene alternativa. Además, el uso adecuado de la propaganda, de las contribuciones a la campaña política de ciertos miembros de los cuerpos legislativos, e inclusive la corrupción, llevan a que la influencia de los miembros organizados más importantes de un sector de la sociedad pueda imponerse sobre los intereses del resto de la sociedad. Así pues, McConnell llama la atención sobre los peligros del pluralismo desenfrenado. Aquí, el carácter oligárquico de los principales grupos de presión deja al tan llevado y traído ciudadano medio desprotegido frente a sus conciudadanos más privilegiados: al pequeño agricultor frente al grande, al pequeño industrial frente a la asociación de grandes empresas, al obrero no sindicalizado frente al que sí lo está, etcétera. Así pues, en ciertas circunstancias será precisamente el Estado el único que pueda proteger al individuo de estos grupos y no viceversa. Pero en otras, el Estado y los grupos más fuertes coaligan para despojar de toda oportunidad a los miembros más desprotegidos de la sociedad, que son la mayoría.

En los países periféricos los peligros son aún mayores. A las circunstancias subrayadas por McConnell se debe añadir la posibilidad de que ciertos grupos cuyo origen no es nacional sino extranjero —de los países más ricos— lleguen a disponer de un poder global mucho más grande que aquel que el Estado huésped puede acumular. El caso típico es el de la asociación de ciertos empresarios extranjeros en pequeños países en donde se establecieron con el fin de explotar sus recursos naturales. Estos grupos pueden, llegado el momento, acumular una presión política y económica de tal magnitud que el gobierno y la sociedad en la que operan simplemente tienen que aceptar

sus pretensiones pues de lo contrario se verían sumergidos en una crisis insalvable; crisis que ninguno de los actores nacionales habría sido capaz de desatar.⁵

En conclusión, no hay duda de que la acción de los grupos organizados puede llegar a ser un elemento de apoyo a la libertad individual tal y como ésta se concibe en la tradición política de Occidente, pero esto no se puede erigir en un principio absoluto, válido en todo momento y circunstancia. El grupo mismo puede llegar a convertirse en un factor de represión para aquellos con menor fuerza dentro de él, o aquellos que han quedado al margen. Sólo el examen de la situación concreta, particular, puede permitir sugerir si es necesario fortalecer a los grupos frente al Estado o al Estado frente a los grupos; ello siempre en función de la creación y preservación de una esfera de libertad del individuo frente a las instituciones.

El marco teórico

Definición. Como en el caso de tantos otros conceptos usados en las ciencias sociales, no hay un consenso entre los especialistas sobre el significado exacto del término "grupo de presión". De manera muy general, se puede decir que cuando es posible identificar a un conjunto de individuos que han establecido una relación más o menos estrecha y constante entre ellos con el propósito manifiesto de influir en la formulación de las decisiones políticas dentro de un sistema social determinado —el que estas decisiones puedan tener un carácter específico o general, no importa en este momento—, entonces se puede decir que nos encontramos frente a un grupo de presión.⁶ Dentro de esta definición tan amplia existe otro término que, precisamente por ser muy usado, conviene aclarar desde el principio: el de "decisión política". Entendemos por política en este caso el proceso a través del cual se procede a la asignación aceptada como legítima de los bienes escasos de una sociedad; es decir, la distribución efectuada por quienes ocupan los puestos de autoridad formal en dicha sociedad.

La definición anterior puede servir de punto de partida

⁵ Un ejemplo de esta situación se encuentra en mi trabajo *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973.

⁶ Joseph La Palombara. *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1964, pp. 16-18.

para la identificación de los grupos de presión en casos concretos. Sin embargo, conviene añadir algunos elementos más. La caracterización que se ha hecho del grupo de presión se puede confundir más fácilmente con la de un partido político. Para evitar este malentendido es necesario tener en cuenta que el grupo de presión trata de influir en la formulación y contenido de las decisiones políticas sin pretender ocupar directamente los puestos de autoridad; es decir, el grupo no trata de tomar el poder, característica fundamental del partido político. Así pues, queda claro que el objetivo del grupo de presión, en principio, no es el de asumir la responsabilidad de la dirección política, sino únicamente influir sobre ella.⁷ De lo anterior también se desprende que las autoridades y quienes forman el aparato administrativo del gobierno no deberían considerarse, en cuanto tales, posibles grupos de presión.⁸ Sin embargo, aquí el consenso no es tan amplio como en los otros puntos; en más de una ocasión se ha examinado al ejército, por ejemplo, como grupo de presión; lo mismo ha ocurrido con ciertas empresas estatales e incluso con algunos ministerios. Varios autores sugieren que casos como éstos se traten con un enfoque distinto al de los grupos de presión. Este no es el lugar adecuado para dilucidar el problema, pero conviene poner de relieve la importancia de la definición. En el momento en que se intenta hacer uso concreto del término y de los aspectos de teoría que le acompañan, es indispensable fijar de antemano el tipo de organizaciones que quedan dentro y las que se mantendrán fuera de la definición.

Con mucha frecuencia se confunde el concepto de grupo de presión con el de grupo de interés. Si en el lenguaje cotidiano se emplean de manera indistinta, en un análisis más riguroso conviene que no sea ése el caso. En términos generales, el grupo de interés hace referencia a una categoría basada en las características objetivas del grupo. Estas características pueden facilitar la formación de uno o más grupos de presión, pero no necesariamente. Un ejemplo ayudará a comprender mejor la diferencia. Para los propósitos de cierto análisis, es posible que todos los propietarios de bienes inmuebles urbanos puedan considerarse parte de un grupo de interés. Innumerables medidas gubernamentales, o acciones de otros grupos, pueden afectar sus intereses haciendo resal-

⁷ Harmon Ziegler. *Interest Groups in American Society*, en Glewood Cliffs, N. J. Prentice Hall, Inc. 1964, p. 30.

⁸ Jean Maynaud. *Les Groupes de Pression*, París, Presses Universitaires de France, 1960, pp. 35-39.

tar su comunidad de objetivos. Sin embargo, mientras los propietarios no actúan de manera organizada para salvaguardar estos intereses comunes no se les puede considerar como un grupo de presión. La experiencia nos enseña que el proceso a través del cual un grupo de interés se convierte en un grupo de presión —por ejemplo, en el caso que nos ocupa, sería aquel en que se formara una cámara nacional de propietarios de inmuebles— es muy complejo y generalmente no todos los miembros del primer grupo se encuentran en el segundo. Es más, se puede dar incluso el caso de que no todos los elementos que forman el grupo de presión puedan ser clasificados como parte de un mismo grupo de interés. Por ejemplo, no todos los miembros de una liga defensora de la libertad de prensa tienen que ser por fuerza escritores, o todos propietarios de periódicos o de imprentas, puede haber elementos no ligados directamente a la industria editorial; profesores y estudiantes, por ejemplo. Sin embargo, en términos muy generales, se puede señalar que tiende a existir una coincidencia notable entre los grupos de presión más importantes en las sociedades contemporáneas y grupos de intereses más o menos concretos: éste es el caso de las asociaciones de productores, de comerciantes, de financieros o de los sindicatos obreros y campesinos.

Por algún tiempo el enfoque de los grupos de presión fue utilizado casi exclusivamente por los científicos sociales de los Estados Unidos y de Europa Occidental. Después de todo, el primer intento de sistematizar y aplicar este marco teórico fue precisamente obra de un norteamericano: Arthur F. Bently, *The Process of Government* (1908). Se trató en este caso de un esfuerzo notable por alejar el análisis político del formalismo, que casi rayaba entonces en lo metafísico, y que estaba centrado en el estudio de la naturaleza jurídica y moral del Estado y de sus procesos internos, y acercarlo al mundo real. Para Bently, la materia prima de la política se encontraba básicamente en el estudio de los grupos de interés y de presión. Por más de veinte años la obra de este autor fue casi ignorada; sólo en vísperas de la Segunda Guerra se fue aceptando en ciertos sectores universitarios la conveniencia de utilizar su enfoque. Después de 1945 se popularizó. En alguna medida este rechazo inicial se encuentra relacionado con el desdén y horror que por un buen tiempo se mostró en estos círculos académicos norteamericanos por todos aquellos enfoques que pretendían dar algún tipo de explicación económica a las relaciones políticas, en

particular el marxismo. Por su parte, los estudiosos marxistas tardaron mucho en consentir que un análisis clasista de los fenómenos políticos no estaba necesariamente reñido con el uso del concepto de grupos de presión como un instrumento que podía permitir refinar el examen de la realidad cotidiana del proceso político. En efecto, se puede aceptar que, partiendo de una base clasista para explicar la naturaleza y acción de los hechos políticos, es posible también en muchas ocasiones desear superar este nivel tan abstracto y pasar a uno más concreto y particular; aquí es precisamente donde puede emplearse el análisis de grupos. En términos generales, se puede decir que en los momentos de crisis las clases son los actores políticos principales y en ellas debe concentrarse el análisis; pero cuando la vida política se encuentra dentro de sus cauces "normales", las clases rara vez se manifiestan políticamente como tales. Entonces sus intereses e influencia sobre las decisiones políticas se advierten casi exclusivamente a través de la acción de algunos de sus miembros y no del conjunto; conviene entonces echar mano del examen de la naturaleza de los grupos —ya sea que éstos se encuentren organizados de manera formal o no y de su relación con el Estado para explorar la naturaleza de la relación entre las clases. Además, la existencia de intereses comunes de una clase frente al resto de la sociedad no impide la existencia de choques y antagonismos entre sus miembros. El que comerciantes mayoristas, banqueros e industriales queden clasificados dentro del concepto de gran burguesía, por ejemplo, no es obstáculo para que en innumerables ocasiones sus intereses se encuentren en conflicto. El estudio de las estructuras e interacción de las organizaciones que les representan —los grupos de presión— es una de las maneras más útiles y fascinantes de explorar esta importante dimensión de la vida de las clases. Sin duda, el campo que mayor interés puede despertar a un estudioso marxista que desee hacer uso del enfoque que proporcionan los grupos de presión para explorar a una sociedad contemporánea determinada, es el de la acción de los grupos que representan al capital y al trabajo sobre el aparato del Estado.⁹

Los supuestos básicos. En estricto sentido no se puede hablar de una teoría de los grupos de presión. La literatura al respecto es de naturaleza más modesta; a lo sumo pretende

⁹ Stanislaw Ehrlich. "Les, 'Groupes de Pression' et la Structure Politique du Capitalisme", *Revue Française de Science Politique*, Vol. XIII, Núm. 1, marzo de 1963.

llegar a presentar un marco teórico, es decir, un sistema de clasificación salpicado por algunas proposiciones teóricas no muy bien formuladas y aún no claramente ligadas entre sí. En realidad esto ha permitido que autores pertenecientes a escuelas muy diferentes de la ciencia política y la sociología puedan hacer uso del concepto. Sin embargo, existen ciertas limitaciones a la libertad teórica y estas se encuentran en los puntos de partida o proposiciones básicas de este enfoque. Uno de los límites está en considerar a la organización formal del Estado como un ente relativamente autónomo, capaz en ciertos momentos, de desligarse de la clase "económicamente dominante" y tomar decisiones autónomas. De lo contrario, si la identificación fuera completa entre los miembros del gobierno y esta clase dominante, no existirían grupos u organizaciones que trataran de influir en la dirección de la política gubernamental; al menos no los grupos relacionados directamente con esta clase, pues sería superfluo su papel de representantes o intermediarios entre su clase y el órgano de gobierno, ya que ambos serían la misma cosa.

Un segundo supuesto de este enfoque lo constituye el hecho de que los grupos de interés y presión están presentes en todos los sistemas modernos de gobierno, pero es precisamente en aquellos abiertamente pluralistas donde su acción se desarrolla plenamente; es ahí donde este enfoque se puede aplicar con mayor consistencia y obtener los mejores resultados. Los regímenes autoritarios, así como los totalitarios, inhiben en mayor o menor grado la formación de grupos de presión, y aquellos que logran formarse y preservarse deben actuar muchas veces sin una organización formal y al cubierto de la opinión pública porque su legitimidad es puesta en duda. De ahí que el investigador tenga mayor dificultad para detectar, por ejemplo, a los principales grupos de presión en la Alemania de Hitler, que en Estados Unidos; pero sobre todo, le será muy difícil seguir la pista a sus acciones, presiones y resultados. Por todo ello, es precisamente en el estudio de los sistemas políticos como los imperantes en Europa Occidental, Estados Unidos y en todas las llamadas democracias del mundo industrializado, donde mejor se ha observado a las organizaciones formales no partidarias, capaces de influir en la formulación y aplicación de la política gubernamental. Ha sido ahí donde los estudios de los grupos de presión en general, y de los *lobbies* en particular, han florecido. Todo análisis que tenga como centro de interés la actividad de los grupos de presión debe dirigir su atención inicial

a explorar y deslindar dos campos principales (el énfasis que le dé a cada uno dependerá del caso específico y de sus intereses particulares). En primer lugar se deberá examinar la naturaleza de grupo o grupos objeto del análisis y en segundo la del objeto de su acción, es decir, de la estructura gubernamental sobre la que va a actuar; y ésta puede consistir en las más altas autoridades del sistema, en una oficina de gobierno o en el sistema de autoridad local, o en todo ello junto. Por lo que al grupo mismo se refiere, se deberá poner de manifiesto a qué sector particular de la sociedad está ligado. En ocasiones esta tarea no presenta mayor problema; pongamos, por ejemplo, el caso de una organización de productores de acero, pero en otros va a requerir de gran inventiva y de una ardua investigación. Si el objeto de estudio fuese la supuesta liga defensora de la libertad de prensa a la que ya nos referimos, la relación exacta de ésta con cierta clase o sector de clase se puede convertir en un asunto problemático. Se puede tratar de un grupo formado por intelectuales y estudiantes unidos a propietarios de diarios y revistas e incluso empresarios de la industria editorial, más simples ciudadanos comprometidos con los principios liberales de expresión política. Es obvio que en otra dimensión del análisis los intereses de estos sectores no coincidan; por ejemplo, en lo que se refiere al precio y comercialización en general de las publicaciones. Es este carácter potencialmente conflictivo de las coaliciones que forman ciertos grupos de presión lo que constituye uno de los campos más ricos para el análisis político. Es aquí donde la capacidad creativa del estudioso del problema se queda manifiesto con mayor claridad.

El examen de la relación del grupo con el medio ambiente del cual procede y en el cual va a desarrollar sus actividades tiene por objeto esclarecer su posición estratégica dentro del contexto político. En realidad, la razón de ser todo grupo de presión es convertirse y mantener este medio ambiente en un elemento predecible y seguro para el desarrollo de sus intereses particulares. Sin duda esta liga entre la estructura de clase y el grupo ofrece el mejor camino para esclarecer este problema, pero no necesariamente lo agota. Una vez establecida esta relación es necesario proceder a examinar más de cerca la estructura interna de la clase, sus contradicciones, etcétera, y luego proceder a analizar la naturaleza del grupo. En cierta medida se puede decir qué organización es disciplina y por tanto es poder. La organización permite la concentración de los elementos de poder en la realización de

tareas específicas. Entre más organizado, cohesionado y disciplinado sea un grupo en la consecución de sus metas políticas, mayor será su capacidad de negociación con las autoridades y con aquellos grupos con quienes tiene que entrar en relación.¹⁰ En términos generales, se puede sugerir que la organización formal dará al grupo mayores posibilidades de efectividad que la organización informal,* pero no es una regla válida en todos los casos; en ciertas circunstancias la falta de una estructura visible les puede proteger de presiones en contra y ser un factor positivo para la consecución de sus fines.

Al análisis de la estructura interna del grupo se le debe agregar otro que ponga de manifiesto los recursos con que cuenta para enfrentarse con el mundo exterior. Para S. E. Finer, una de las características esenciales de un grupo de presión es la de contar con un mínimo de poder a fin de estar en capacidad, si fuera necesario, de ejercer represalias efectivas sobre aquellas autoridades que se han negado a actuar en el sentido demandado.¹¹ En términos muy generales se puede decir que los factores de poder principales con los que puede contar un grupo son tres: a) su capacidad económica; b) el número de afiliados, y c) una combinación de ambos.¹² Se puede argumentar seriamente que elementos tales como el prestigio social son también factores de poder (éste es el caso de muchas asociaciones religiosas o, en países europeos de las ligas de excombatientes), pero en general no son tan determinantes como los dos primeros. En las sociedades contemporáneas el caso típico de predominio del primer elemento de poder, o sea el económico, se encuentra en las organizaciones de la gran empresa y de la banca. De la misma manera, los sindicatos representan a grupos en que el poder se genera básicamente por su capacidad de organizar a un numeroso sector de la sociedad en la búsqueda de metas muy concretas relacionadas con la división de los ingresos provenientes del proceso productivo. La existencia de uno de los elementos

¹⁰ Harry Eckstein. *Pressure Group Politics: The Case of the British Medical Association*, Stanford, Cal., Stanford University Press, 1960, pp. 34-35; Ziegler, *op. cit.*, p. 32.

* Por organización formal se entiende el conjunto de reglas a través de las cuales se fijan los objetivos del grupo, la calidad de miembro, los derechos y deberes de los participantes, así como la forma por la cual se asignan los puestos de autoridad dentro del mismo.

¹¹ S. E. Finer. *Anonymus Empire. A Study of the Lobby in Great Britain*, Londres, The Pall Mall Press Limited, 1963, pp. 2-3.

¹² Meynaud. *Op. cit.*, pp. 21-24.

de poder no necesariamente excluye al otro; ciertos sindicatos —sobre todo en los países industrializados— disponen ya de recursos económicos considerables, lo que les permite sostener huelgas más o menos prolongadas en caso necesario, contribuir a la campaña política de un partido, difundir masivamente sus puntos de vista, etcétera.

Se había señalado ya que además de la naturaleza del grupo, el otro gran campo de estudio sugerido por el esquema de los grupos de presión, es la naturaleza del objeto de su presión; es decir, la naturaleza de la estructura gubernamental sobre la que van a actuar. Como en el caso del grupo, la relación del gobierno y del Estado son las principales fuerzas sociales en el punto de partida, pero el tema no se agota ahí. La estructura formal del aparato gubernamental —es decir sus principios constitucionales— y su estructura real —las “reglas del juego” no escritas—, es también un objeto de análisis. El primer caso servirá para dar la explicación a la reacción del gobierno frente a las demandas del grupo, pero el segundo es indispensable para explicar las formas que adopta la demanda, la presión, y la respuesta del aparato estatal frente a ellas.

Como la mayor parte de los estudios sobre la acción de los grupos de presión se han hecho en países que mantienen una estructura política democrático-liberal, es decir, caracterizada por una naturaleza pluralista, los canales de acceso del grupo a los centros de decisión gubernamentales se han clasificado de acuerdo a la tradicional división tripartita del poder. Así pues, se ha estudiado con cierto detalle la acción de los grupos sobre el poder ejecutivo y legislativo, y, en menor medida dado su relativo aislamiento de la política cotidiana, del poder judicial. En cada caso específico el objetivo es marcar los puntos de acceso del grupo a los centros gubernamentales de decisión. Si se trata de un sistema parlamentario donde los miembros del gabinete son responsables ante la asamblea, es posible que la acción de los grupos sobre los miembros del gabinete sea mayor que en el régimen presidencial, en donde el jefe del poder ejecutivo es más importante —dada su concentración de poder— y por lo tanto un blanco más deseable que sus lugartenientes, al menos para los grupos más poderosos. Es evidente que en los sistemas autoritarios y totalitarios requieren de un esquema diferente; en términos generales se observa que el poder se encuentra ahí más centralizado, y por lo tanto los parlamentos y los tribunales disfrutan de muy escasa autonomía y carece de sentido tratar de obtener resultados interesantes recurriendo a ellos. Aquí, la

investigación tiende a complicarse porque los canales de acceso a los centros de decisión no son muy claros al observador externo, pero en cualquier caso, es evidente que la burocracia adquiere una importancia mayor que en la de los llamados sistemas pluralistas.

La presión de los grupos no siempre es directa. En más de una ocasión éstos advierten que recurriendo a organizaciones intermedias entre ellos y el aparato gubernamental se puede lograr una respuesta a sus demandas. Un ejemplo típico lo constituyen los partidos políticos en aquellos sistemas en que éstos son verdaderamente instrumento en la agregación y formulación de las demandas de ciertos sectores de la población. Así, por ejemplo, un grupo de industriales deseosos de que se impongan barreras arancelarias a productos que compiten con los suyos, puede recurrir tanto a las instancias gubernamentales a cargo de este problema —el ministerio de comercio o de agricultura—, a los representantes de sus distritos en el Congreso o al partido que sea más receptivo a sus intereses, para darle una dimensión nacional a su petición. Como se desprende de este caso, es posible para un grupo emplear varios accesos a los centros de decisión a la vez y ejercer presión graduada de acuerdo a la efectividad potencial de cada uno, concentrando el grueso de sus recursos en aquellos más prometedores, sin por ello descuidar a los demás. En muchas ocasiones estos recursos pueden diferir en cada caso. Si continuamos con el ejemplo anterior, el grupo de industriales podría enviar a sus representantes técnicos a exponer su caso ante las autoridades competentes, bombardear con cartas y peticiones a sus representantes en el Congreso y negociar su capacidad de voto con el partido adecuado para que éste apoye nacionalmente su posición.

Hasta este momento se han identificado dos áreas de análisis sugeridas por el enfoque en cuestión: la naturaleza del grupo de presión mismo así como los efectos de las estructuras gubernamentales y del Estado sobre la forma y contenido de sus demandas.

Queda por explorar una tercera: la forma y efectividad de la presión. Desde luego que este factor depende en buena medida de la posición estratégica del grupo dentro de la estructura social y económica pero además está relacionada con las tácticas que pueda y decida usar, tácticas que en buena medida dependen de la mencionada posición estratégica. Meynaud y Truman presentan la siguiente clasificación de las posibilidades tácticas que en principio están abiertas a los grupos

de presión. Estas posibilidades son las siguientes: 1) la persuasión; 2) la propaganda; 3) la corrupción; 4) las amenazas y sanciones no violentas; 5) el sabotaje de la acción gubernamental, y 6) la violencia.¹³ Como se puede ver, se trata de una tipología exhaustiva y que parte del tipo de acción que tiene un contenido mínimo de conflicto entre autoridades y demandantes hasta llegar a aquel en que el conflicto adquiere su máxima expresión.

Al hacer uso de la persuasión, lo que el grupo va a intentar es resaltar la identidad —o al menos compatibilidad— entre sus intereses y los del gobierno. Idealmente el grupo tratará de lograr identificar al “interés nacional” —en el campo que le importa—, en los términos en que éste haya sido definido por el régimen y sus autoridades, con el tipo de demandas presentadas. De esta manera, por ejemplo, en los sistemas capitalistas las agrupaciones industriales tradicionalmente han insistido en que toda política tendiente a favorecer y acelerar la acumulación de capital redunde no sólo en el beneficio de su clase o grupo, sino de toda la nación, al acelerar el desarrollo económico, crear empleos y filtrar, por diversos mecanismos, parte de los ingresos generados por su actividad a los grupos menos afortunados. Evidentemente, la persuasión será una táctica más eficaz en la medida en que el grupo que la emplee se encuentra objetivamente más identificado con las aspiraciones e intereses del régimen que sus posibles competidoras.

La propaganda es un instrumento que se encuentra principalmente a disposición de los grupos sociales con mayores recursos económicos, particularmente en los sistemas de libre empresa en donde los medios masivos de difusión funcionan de acuerdo con las reglas del mercado y por tanto se encuentran fuera del alcance de ciertos grupos. Presentando al público en general su posición sobre el tema que le interesa, el grupo que hace uso de la propaganda tratará de controlar a través de la palabra o sus sustitutos, las actitudes y la conducta de una parte de la población que no se encuentra directamente relacionada con el grupo pero que puede influir en favor con su opinión y acciones, en la solución del problema específico que en este momento preocupa al grupo.¹⁴ En aquellos sistemas políticos que son más susceptibles a la influencia de la opinión pública, la propaganda trata de engrosar las filas de los simpatizantes del grupo, aunque sólo sea de manera coyuntural. En sistemas autoritarios la influencia sobre la

¹³ *Ibid.*, pp. 54-63; Truman, *op. cit.*, p. 502.

¹⁴ Truman. *Op. cit.*, p. 223.

opinión pública importa mucho menos, pero entonces la propaganda puede ser un vehículo para comunicar de manera más o menos abierta la posición del grupo a las autoridades y/o de informar a ciertos sectores de la burocracia política del Estado que guardan sus relaciones con un sector del aparato administrativo, a fin de conseguir su apoyo en el proceso de formulación de las decisiones.

Como la propaganda, la corrupción parece ser un instrumento al alcance sobre todo de los grupos con fuertes recursos económicos; se trata en este caso de lograr mediante el soborno —que puede tomar diferentes formas— que uno o varios funcionarios públicos hagan excepción de las reglas generales en favor de los intereses particulares del grupo. En realidad no hay sistema político que sea inmune a la corrupción, pero desde luego hay algunos en que esta práctica es más bien la excepción y en otros la regla. Es indispensable dilucidar este punto antes de seguir adelante en el análisis. Aparentemente, son los países menos industrializados los más propensos a alentar el uso de la corrupción como táctica de los grupos o los individuos en relación con el aparato administrativo oficial. Aparte de las consideraciones morales, esta corrupción es en general notoriamente disfuncional para el desempeño de las funciones administrativas y gubernamentales pero no siempre y en todos los casos. Algunos teóricos han llegado a sugerir que bajo ciertas circunstancias puede ser un elemento que agilice la acción burocrática en sociedades que no cuentan con un cuerpo eficaz de administradores públicos.¹⁵

Las amenazas y las sanciones tienen por objeto en la mayoría de los casos hacer efectivo el veto del grupo a ciertas acciones oficiales. Esto, sin embargo, no descarta la posibilidad de que también se llegue a emplear esta táctica en un sentido positivo; es decir, para forzar la formulación de ciertas políticas en favor del grupo. La posibilidad de una confrontación directa entre el grupo y el gobierno depende básicamente de la posición estratégica del primero. Las amenazas y sanciones pueden asumir las formas más variadas, desde una huelga general o la suspensión del pago de impuestos, hasta la abstención en la votación o el apoyo a la oposición, pasando por la retracción de la inversión y acciones económicas similares. La coyuntura y la estructura del aparato gubernamental, son los límites na-

¹⁵ En relación a este punto puede consultarse, entre otras, la obra de Fred Riggs, *Administration in Developing Countries, The Theory of Prismatic Society*, Boston, Mass., Houghton Mifflin Company, 1964, pp. 271-272, 187-189.

turales de este tipo de táctica más la imaginación de los dirigentes del grupo. El sabotaje a la acción gubernamental no es muy distinto de las acciones descritas con anterioridad, pero en este caso las sanciones pasan al plano de las amenazas y se aplican. Algunas de estas sanciones pueden ser enteramente legales, pero por lo general cuando se hace referencia al sabotaje casi siempre se debe a que este tipo de sanciones está fuera del marco legal del sistema. La huelga que en un país, en un momento determinado puede verse como un instrumento legítimo de presión, incluso por las propias autoridades, y por lo tanto clasificarse como una simple sanción, en otro país o circunstancias sucederá lo contrario y entonces se está frente a un caso de sabotaje. En cualquier caso el grupo deberá calcular bien el desgaste que representa el enfrentamiento con las autoridades en estos términos en función de sus fines. La eficacia de sanciones y sabotaje por parte de un grupo —por fuerte que éste sea— en contra del Estado, representa siempre un riesgo muy grande. Históricamente el Estado ha ido acumulando poder en relación al resto de las organizaciones sociales al punto que en ciertos sistemas este tipo de tácticas casi han quedado descartadas por ineficaces.

La violencia se puede considerar como una variable del sabotaje a la acción gubernamental: es una variante de éste llevada a su último extremo. En la medida en que no es resultado espontáneo sino producto de la acción premeditada de un grupo, se trata de un tipo de acción que fácilmente puede llegar a adquirir un carácter subversivo. Por desgracia el grueso de los estudios publicados hasta la fecha en torno a los grupos de presión no han ahondado mucho en esta dimensión del problema; ello no obstante el hecho de que la política de los grupos y la violencia han ido de la mano a lo largo de la historia.

No conviene concluir estas consideraciones en torno a la acción de los grupos de presión sin hacer referencia a un problema fundamental: el de su estructura interna. Se trata en este caso de dilucidar quién toma las decisiones, a quiénes de entre los componentes del grupo favorecen de manera más evidente, y cómo logran los líderes que tales decisiones sean aceptadas por la mayoría y se pongan en práctica. Para una escuela de pensamiento que arranca con las tesis expuestas por el autor alemán Roberto Michels en su libro *Los partidos políticos* (1915) todo grupo —y para el caso toda organización— tiene un carácter oligárquico. Los miembros de base de una organización nunca pueden controlar plenamente las acciones

de sus dirigentes; la democracia absoluta dentro del grupo —cualquiera que éste sea— no es posible. Sin embargo, el punto de interés no está tanto en comprobar esta generalización sino en descubrir el grado de participación e influencia que los diferentes miembros del grupo tienen en la formulación de las políticas de su organización, las diferencias de intereses entre dirigentes y dirigidos —diferencias que en mayor o menor grado siempre existen— y la manera en que estas contradicciones se reflejan en la efectividad del grupo en su relación con el mundo que le rodea.