

## *Introducción*

Toda sociedad se caracteriza por la existencia de múltiples intereses entre los individuos que la componen, estos intereses aumentan a medida que se incrementa la complejidad de la vida comunitaria. Así, las sociedades contemporáneas, caracterizadas por una heterogeneidad creciente, integran a numerosas asociaciones y agrupaciones que aparecen como la representación de determinados sectores sociales y se manifiestan como el resultado de las inquietudes y aspiraciones que una serie de individuos poseen en común.

Frente a un atomismo sociológico, las comunidades coetáneas vehiculan las aspiraciones individuales a través de la creación de grupos, que son la consecuencia de la unión de diferentes intereses para crear diversas asociaciones que defiendan esos anhelos personales. En los últimos años hemos sido observadores de la actividad presencial de numerosas coligaciones sociales en los medios de comunicación y las instancias e instituciones de decisiones políticas. Esta eclosión de los entes grupales ha mostrado la riqueza y complejidad de los intereses individuales.

Las agrupaciones que se crean se exhiben como el producto de las preocupaciones colectivas y singulares, poseyendo como principal motivo de génesis la existencia de unos intereses comunes, intereses que se manifiestan de forma endógena. En esta especial configuración se han definido regularmente a los grupos de interés, que en una taxonomía dual, con las intrínsecas dificultades de toda tipología, postula la diferenciación entre grupos de defensa de intereses tangibles y grupos de ideas.

Empero, esos grupos mantienen, cada vez más, aspiraciones exógenas a la propia organización, manifestándose y pidiendo una serie de respuestas políticas a sus demandas. Esta situación les hace presentarse como grupos que realizan acciones, ejercen influencias, es decir, presionan sobre los decisores públicos con la intención de conseguir que sus propuestas sean consideradas y adoptadas por los individuos y organismos que tienen la capacidad para hacerlo.

Estas actividades externas al grupo y dirigidas, principalmente, sobre los poderes públicos pueden realizarse como una más de las actuaciones asociativas (situación en la cual se convierten en grupos de presión) o ser la exclusiva y única acción además de recibir dinero de un tercero para ejecutarla (*lobby*).

La tipología y modalidad de acceso a las instituciones públicas son múltiples, pero también pretenden influir a través de la opinión pública. Este es un concepto multidimensional y de difícil aprehensión que ha pasado de poseer una connotación meramente política (propia de sus inicios), para participar en la actualidad de elementos sociológicos, psicológicos, comunicativos, etc.

Uno de los principales instrumentos que todo grupo de presión adopta para llegar a la sociedad son los medios de comunicación, ya que estas instancias comunicativas permiten a los grupos presentarse ante la colectividad con la pretensión de que ésta apoye las demandas grupales.

La vida política de cualquier sociedad de masas es imposible sin métodos comunicativos que permitan difundir el conjunto de informaciones para la sociedad en general, y para el ecosistema político en particular. Esta situación hace que los *mass media* aparezcan como organismos fundamentales para la comunicación política en las sociedades democráticas.

Esta funcionalidad aumenta a medida que se incrementa la diversidad social, ya que una de las propiedades inherentes a las sociedades democráticas desarrolladas es la presencia de una complejidad social. La presente perspectiva demanda dos condiciones para aplicarse adecuadamente:

1. La multiplicidad y variedad de los mensajes imposibilita que todos y cada uno de los acontecimientos y situaciones sean percibidos (cualitativa y cuantitativamente) por los individuos. En esta disposición, se ha de producir una reducción de las temáticas concurrentes a través de la selección tematizadora de las cuestiones más pertinentes. De la misma manera, se manifiesta una simplificación de las propuestas presentadas para mejorar su comprensión y solución consecuente.
2. La finalidad de encuadrar las aspiraciones y impetraciones de la colectividad hacia aquellas materias que más interesan a diversos actores sociales (poder político, partidos políticos, grupos de presión, medios de comunicación, etc.).

Estos dos procesos reductivos de los acontecimientos más adecuados y pertinentes a las peculiaridades de cada sociedad proviene, principalmente, de las asociaciones más significativas y remarcables socialmente,

como escatología que persigue imponer las propias, concretas y singulares deprecaciones y demandas a la comunidad. Esta acción comporta que los más poderosos pueden acceder, con mayor facilidad y fuerza, a las instituciones y sujetos que poseen la facultad y legitimidad de adoptar decisiones imperativas, pero subsidiariamente, también focalizan y dirigen sus diligencias sobre los entes que pueden desarrollar una influencia decisiva en el proceso de las decisiones sociales.

En esta contingencia, una buena parte de estas funciones podemos situarlas en los medios de comunicación, aspecto que los exhibe como instancias receptoras de las influencias externas, pero al mismo tiempo, como entes que ejercen influencia ajena y propia (cuando el medio defiende los intereses propios o de su empresa editora).

En estos dos supuestos, debe hacerse constancia de la concurrencia de sendas actividades que son el reflejo de unas estrategias dirigidas por actores y sujetos que actúan como grupos de presión. Este concepto de la Ciencia Política denota una cierta ambigüedad conceptual, ya que un idéntico fenómeno se encuadra terminológicamente, de manera indistinta, como grupo de interés, lobby y grupo de presión. De concomitante manera, la opacidad de la actividad y la supuesta utilización de medios deshonestos comporta una percepción negativa de su funcionalidad. Esa sensación social se persigue cohonestar a través de una creciente institucionalización de tales asociaciones para exhibir un manto de legitimidad que clarifique sus actividades, aspecto que se acentúa con la realización de diversas reglamentaciones y normativas que regulan su acceso a los centros de decisión política.

El objeto de este libro no se limita a sistematizar la unidimensionalidad de un objeto (los grupos de presión) sino que, por el contrario, participa de una interdisciplinariedad al pretender concretar, en su máxima extensión, una atingencia multifactorial participada por los grupos de presión (aspecto propio de la Ciencia Política), implicaciones sociales (propio de la Sociología) y los medios de comunicación (vertiente característica de las Ciencias de la Comunicación). Partiendo de estas premisas investigadoras, el encuadramiento metodológico participa de diversas tipologías de métodos y técnicas.

### *Estructura interna*

Para poder establecer, de forma alburá, las disimilitudes que existen entre las diversas conceptualizaciones que definen y encuadran el

concepto de aquel grupo que presiona sobre los poderes públicos, en el capítulo 1 he intentado explicar las semejanzas, las diferencias y el referente exacto que tienen términos como *grupo de interés*, *grupo de presión* y *lobby*. Estas palabras se utilizan de manera indistinta, para definir procesos y fenómenos semejantes, pero que no son idénticos, por lo que este capítulo tiene la pretensión de aclarar terminológicamente su significado.

En referencia a los aspectos expresivos he de resaltar que ante la reiteración de la palabra «grupo», que haría la lectura densa y pesada, se han utilizado términos conexos como pueden ser «agrupación», «asociación», «coligación», «entes de influencia política», expresiones que no encuentran un referente exacto en la citada noción, pero sí presentan ciertas concomitancias. Con esta acción se intenta aportar una mayor riqueza y fluidez a la lectura.

En épocas anteriores todas las actividades realizadas por agrupaciones de individuos se encontraban fuera de la visión o percepción general (con una instrumentalización solapada y tácita), pero, en la actualidad, detentan una paulatina influencia en el sistema político, con manifestaciones expresas e, incluso, reconocidas y protegidas constitucionalmente. Así, los grupos de presión han pasado a formar parte legítima de la política democrática, gracias a su reconocimiento como componentes de la red social y la irrupción como actores que pueden participar, y realmente participan, en la actividad política.

Para poder averiguar la verdadera resonancia de estas asociaciones en la vida política, realizaré en los capítulos 2 y 3 una categorización de los grupos y las funciones políticas que desarrollan en la actualidad. La diversidad de grupos que existen en el ecosistema social hace necesaria la aparición de una cierta agrupación de esta pluralidad, que permitirá encuadrarlos en una serie de tipologías. Además, los grupos de presión han devenido en verdaderos y significativos actores políticos, que dirigen las demandas de los individuos, conjuntamente con los partidos políticos, sobre las instancias e instituciones que rigen los asuntos públicos.

La participación de los grupos de presión en la esfera política es el reflejo del cambio perceptivo de los aspectos formales y estáticos de la política, para dar paso a una situación que acentúa los criterios dinámicos del proceso y el ejercicio del poder político. Esta mutación será estudiada en el capítulo 4 al indagar cómo se ha producido su institucionalización e inserción en los organismos e instituciones políticas, con especial incidencia en diversos artículos de la Constitución Española. De esta manera, se citarán los capítulos de la *norma normarum* que

postulan la legitimación de los entes asociativos, desde una disposición fundamentalmente jurídica.

Debido a que la incidencia de los grupos de presión se manifiesta de forma creciente y continua en la esfera política, desde una serie de países se han llevado a cabo regulaciones normativas de su actividad, que es analizada en el capítulo 5, siguiendo los ejemplos de reglamentaciones singulares en algunos países como Estados Unidos, o de organismos internacionales como la ONU o la Unión Europea. Del estudio sobre la regulación normativa en la dinámica internacional se podría generar una línea argumentativa que consiguiera impulsar la reglamentación y control de las actividades y diligencias de los grupos de presión en nuestro país.

Este tipo de asociaciones intentan conseguir que sus demandas tengan resonancia, por lo que actúan sobre los órganos que formalmente detentan el poder, como son los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Pero en unas democracias basadas en el régimen de opinión, la acción sobre la opinión pública también se muestra como instrumento fundamental de estas agrupaciones, ya que todo grupo que intenta incidir sobre el poder político necesita un cierto grado de apoyo social o la proyección ficticia o real de ese sustento y fortaleza coligativa.

Todas estas formas de actuar están sistematizadas en el capítulo 6, dónde se muestran los mecanismos que utilizan estas agrupaciones de influencia. Sus acciones y actividades están dirigidas a los órganos e instituciones que tienen el poder para realizar decisiones imperativas para el conjunto de la sociedad, pero cada una de estas instituciones participan de características específicas. Esta situación hace que los grupos se hayan de adecuar a las particularidades institucionales, definiendo las actuaciones y procedimientos más adecuados a cada institución y sujetos sociales.



## *El grupo, el grupo de presión y el lobby*

El estudio de las organizaciones sociales que actúan sobre el sistema político no ha sido, hasta hace unas pocas décadas, un aspecto fundamental y nuclear de las investigaciones realizadas desde la ciencia política. Ésta se encontraba más interesada en los aspectos formales e institucionales que en la vertiente dinámica e informal de la actividad política. Durante mucho tiempo la actividad de los grupos de presión estaba considerada no como un fenómeno general a las organizaciones societales, sino como una característica del sistema político norteamericano.

En cualquier organización social, los grupos de presión aparecen como un elemento inseparable de la estructura política con una representación en el proceso, largo y complejo, de la formación de decisiones, ya sea integrando las demandas o estableciendo la jerarquía, el orden de las proposiciones o peticiones susceptibles de tratar en la discusión política.

La temática de los grupos y su incidencia social, política y económica ha llevado a que los especialistas que estudian la dinámica política ofrezcan diferentes calificativos y términos a sus demandas dirigidas hacia el exterior del grupo. Cuando estas acciones se desarrollan de forma endógena (*ad intro*), los autores, más o menos de manera general, utilizan el término *grupo de interés*. Sin embargo, las acciones y actuaciones exógenas del grupo encauzadas hacia el sistema político, se enmarcan en el término más usual de *grupo de presión*. Asimismo, de forma recurrente se puede utilizar la expresión *lobby*, que principalmente se asocia al grupo de presión, pero que en un significado más adecuado y restringido, se refiere a aquellas empresas especializadas en la función de presionar por encargo de un tercero.

El punto de partida del análisis de los grupos en la vida social y política proviene de las investigaciones llevadas a cabo por Bentley,<sup>1</sup> en su

---

<sup>1</sup> James Ward ha realizado un profundo y exhaustivo estudio de la obra de Bentley en el artículo «Arthur Bentley's Philosophy of Social Science», en *American Journal of Political Science*, Vol 22 nº3, agosto (1978: 595-603). Además

estudio sobre las diferentes manifestaciones sociales. Así, cabe citar su conocida afirmación que supone el reconocimiento de la significación de los entes asociativos en las sociedades contemporáneas:

«El principal trabajo en el estudio de toda forma de vida social es el análisis de los grupos, que es mucho más que una clasificación. Cuando los grupos se definen adecuadamente, todo está definido. Y cuando digo todo, me refiero a todas y cada una de las cosas»(1983 [1908]: 256).

Tocqueville<sup>2</sup> (1980: 61), gran defensor de los grupos organizados, afirmaba que era necesario desarrollar y perfeccionar el arte de asociarse para poder tener una vida más igualitaria. Este noble francés realizó una serie de reflexiones sobre el sistema político norteamericano, entre otros muchos aspectos, democracia a la que consideraba como la expresión máxima a la que podía llegar toda organización política. La visión idílica de

---

véase Hale M.Q: «The cosmology of Arthur F. Bentley», en *American Political Science Review*, nº54, (1960:955-961) y Taylor, R.W: «Arthur F. Bentley's political science», en *Western Political Quarterly*, 5, (1952: 214-).

<sup>2</sup> Tocqueville (1980) se sitúa como valedor y ferviente partidario de la agrupación de individuos para defender sus intereses frente al poder político. Estas peticiones aparecen de forma recurrente a lo largo de las páginas de su libro:

- Resulta evidente que si cada ciudadano, a medida que se va haciendo individualmente más débil, más incapaz de preservar por sí mismo su libertad, no aprende el arte de unirse a sus semejantes para defenderla, la tiranía crecerá indefectiblemente (Vol 2: 95-96).
- Así, el pueblo más democrático de la tierra es aquel donde los hombres han perfeccionado el arte de perseguir, conjuntamente, el objeto de sus comunes demandas (vol 2:96).
- En los pueblos democráticos, todos los ciudadanos son independientes, pero están faltos de poder, no tienen fuerza propia y ninguno de ellos puede exigir la participación de los demás. Así, no pueden hacer nada si no aprenden a ayudarse mutuamente (vol 2:97).
- Tan pronto como los ciudadanos de Estados Unidos conciben un sentimiento o una idea que quieren dar a conocer al mundo, se buscan y, cuando se han encontrado, se unen. A partir de ese momento, ya no son unos hombres aislados, sino un poder visible con acciones que sirven de ejemplo, un poder que habla y al que se le escucha (vol 2: 99).
- Para que los hombres conserven su civilización o la adquieran, es necesario que la práctica asociativa se desarrolle y perfeccione en la misma proporción que aumenta la igualdad en las condiciones sociales (vol 2: 99).

la democracia de los Estados Unidos se encontraba influida, de forma significativa, por la situación vivida por Tocqueville en una Europa en la que el derecho de asociación estaba prohibido de forma expresa, con la intención de limitar la vertebración social y las consiguientes demandas sociales hacia el poder político, como son los ejemplos de la legislación existente en Gran Bretaña y Francia. En el caso del primer país, existía la prohibición desde 1799 por la *General Combination Act* y la *Seditious and Treasonable Societies Act*, que tipificaban como asociacionismo ilegal la relación directa o indirecta entre los miembros de diferentes sectores sociales. Asimismo, en el territorio francés, la ley *Le Chapelier* (1791) también castigaba cualquiera de las agrupaciones que reunían a los individuos.<sup>3</sup>

Antes de entrar en la tipificación de términos como *grupo de presión* o *grupo de interés* realizaré una aproximación a la palabra común a los dos conceptos: la noción de *grupo*. De las múltiples definiciones que se pueden encontrar sobre la definición de grupo, Meynaud (1962a:12) afirma que esta palabra participa de tres características intrínsecas:

- Una red de relaciones que se desarrollan según un modelo reconocido o sobre la estabilización sobrevenida de las relaciones entre sus miembros. Los individuos del grupo mantienen un cierto grado de ilación que les permite mantener un sentimiento común. La noción de conexión activa entre personas individuales es fundamental para poder hablar de grupo o de una asociación, ya que la mera existencia de intereses individuales latentes o potenciales no confiere la existencia de un grupo.
- Un sentimiento de pertenencia ofreciendo a los adherentes la impresión de formar una colectividad frente a los que están en el exterior del grupo. La conciencia de conjunto implica la percepción de una comunidad con intereses conjuntos que singulariza a sus miembros sobre otros individuos del contexto social.
- Una comunidad de elección que representa un punto de estabilización de los miembros.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> El miedo a la existencia de entes intermedios entre el pueblo y el Estado se percibe en su exposición de motivos al afirmar: «Debe, sin duda, permitirse a los ciudadanos de un mismo oficio o profesión celebrar asambleas, pero no se les debe permitir que el objetivo de ellas sea la defensa de sus pretendidos intereses comunes, no existen corporaciones en el Estado, y no hay más interés que el particular y el general».

<sup>4</sup> Para Wiese, todo grupo que intente ser arquetípico en el conjunto de las agrupaciones sociales debe participar de un total de seis características:

Los intereses presentes en toda colectividad social son múltiples y no es difícil que una persona pertenezca a diversos grupos en los que los intereses defendidos no sean convergentes. Incluso es frecuente y usual la existencia de asociaciones que tienen una actitud defensiva frente a otras agrupaciones de individuos, que pueden poner en peligro el *status quo-modus operandi* de sus miembros. Nuestra condición de seres sociales nos hace aparecer como centros de tensiones contradictorias, que se reflejan en las agrupaciones y asociaciones a las que nos unimos. Esta actitud se plasma en un polimorfismo de nuestras aspiraciones y necesidades.

La diversidad de intereses hace que haya una lucha entre las diversas aspiraciones, actuando unos como contrapesos a otros. Los denominados padres fundadores (Hamilton, Madison y Jay) de los Estados Unidos remarcaron esta idea en la carta LI titulada *Equilibrio de Poderes*:<sup>5</sup>

1. Duración y continuidad relativa para poder dar estabilidad a la existencia del grupo y posibilitar su plena implantación de forma segura.
2. Organización interna basada en la distribución de las funciones entre los diversos miembros.
3. La idea que de el grupo tienen sus miembros para dar cohesión interna y así permitir mayor fuerza exterior.
4. Formación de tradiciones y costumbres transcurrido un cierto periodo de tiempo.
5. Relaciones mutuas con otras asociaciones sociales que estén en consonancia con la inquietudes del grupo, con la intención de establecer, con posterioridad, acciones conjuntas.
6. Criterio común de orientación escatológica, ya que las divergencias internas debilitan la fuerza grupal.

Citado por Pío Sbandi: *Psicología de grupos. Introducción a la realidad de la dinámica de grupos desde el punto de vista de la psicología social*. Ed. Herder, 1977, Barcelona: 93.

5 Los autores no se ponen de acuerdo en la atribución de la paternidad de esta carta, pues mientras unos dicen que es de Hamilton, otros la atribuyen a Madison. La génesis de una serie de cartas en New York, por tres hombres (Madison, Jay y Hamilton), tiene la intención de comentar y defender el sistema de gobierno que recogía la Constitución aprobada por los delegados el 17 de septiembre de 1787. Ante la obligatoriedad de que el texto constitucional no entraría en vigor hasta que no fuera aprobada, al menos, por nueve de los Estados reunidos en convenciones nacionales a tal efecto, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay publicaron sus opiniones en forma de carta al pueblo de Nueva York con el pseudónimo de Publio. La primera de estas cartas

«En una república no sólo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de otra parte. En las diferentes clases individuales existen por fuerza intereses diferentes. Si una mayoría se une por obra de un interés común, los derechos de la minoría estarán en peligro. Únicamente hay dos maneras de prevenir este mal: primero, creando en la comunidad una voluntad independiente de la mayoría, es decir, de la sociedad misma; segundo, incluyendo en la sociedad tantas categorías diferentes de ciudadanos que los proyectos injustos de la mayoría resulten no sólo muy improbables sino también irrealizables (...). Del segundo método, tenemos un ejemplo en la república federal de los Estados Unidos, mientras en ella toda autoridad procederá de la sociedad y dependerá de ella, ésta última estará dividida en tantas partes, tantos intereses diversos y tantas clases de ciudadanos, que los derechos de los individuos o de la minoría no sufrirán peligro a causa de las combinaciones egoístas de la mayoría.»

La diversidad de intereses para Burdeau (1982: 164) se multiplica cuanto más compleja es una sociedad, situación que facilita la aparición, cada vez más, de intereses más concretos y, a la vez, contradictorios entre ellos.

El aumento de la complejidad se ha producido en el Estado y en la sociedad. En el Estado existe un incremento cuantitativo de los órganos tradicionales con la creación de entes de diferente estructura, como corporaciones de derecho público, institutos autónomos, empresas estatales en régimen de derecho privado, empresas mixtas, etc. En la sociedad, la diversificación de la estructura social concretada en una especialización social ha llevado a una gran proliferación de organizaciones.

La premisa para la aparición de un grupo es la conciencia de un interés común por un sector determinado de la comunidad. Esta conciencia

---

apareció en diferentes diarios en octubre de 1787 en plena controversia entre los federalistas —partidarios de la Constitución— y antifederalistas contrarios a la *norma normarum*—. En mayo de 1788, los autores de las cartas de Publio ya habían publicado setenta y siete misivas a favor de la *lex legis*, que con ocho epístolas más fueron recopiladas e impresas en dos volúmenes, bajo el título *El Federalista. El debate por la Unión*, Libro Libre, San José (Costa Rica), 1986. Este pensamiento de Hamilton, Jay y Madison propugna una autorregulación del poder social a través de un poder compensador, que equilibra las fuerzas concurrentes y participantes. Facultad que pensadores posteriores estudiaron más exhaustivamente (Milbraith, 1963).

que adquiere una parte de la sociedad con necesidades e intereses de grupo es fundamental para la génesis de asociaciones destinadas a la promoción y defensa de los intereses comunes.<sup>6</sup>

Uno de los principales factores asociativos es la acumulación de pequeños poderes individuales que, cuando se agrupan, pueden generar un único poder mucho más poderoso que las voluntades singulares de cada uno de sus miembros. Bajo esta premisa, los individuos que defienden intereses materiales o una posición privilegiada son los más inclinados a crear asociaciones que defiendan sus intereses comunes.

En relación con la facultad de asociarse para poder poseer fuerza y facilidad de acceso a los decisores públicos, Galbraith señala que sólo las organizaciones con un gran poder pueden acceder con mayor facilidad:

«Así como un miembro individual del sistema de mercado no puede típicamente influir en sus clientes, eso tampoco sucede en el Estado. El presidente de la *General Motors* tiene un derecho establecido a ver al Presidente de los Estados Unidos cuando visita Washington. El presidente de la *General Electric* tiene derecho a ver al Secretario de Defensa y el presidente de la *General Dynamics* a ser recibido por cualquier general. El granjero individual no tiene similar acceso al Secretario de Agricultura; el comerciante individual no tiene entrada en el Secretario de Comercio. Sería de poco valor si pudiera hacerlo. La burocracia pública (...) sólo puede ser efectiva y permanentemente influida por otra organización»(1973: 49).

El impulso y la iniciativa para la creación de una asociación puede venir de la base, esto es, de movimientos sociales<sup>7</sup> que tienen una signi-

---

<sup>6</sup> Un ejemplo de esta noción de organización defensiva es el preámbulo de los estatutos de la *United States Brewers' Association* que fue creada para luchar contra una ley de 1862 que imponía pagar un dólar por cada barril de cerveza: «La cooperación es necesaria. Los patrones de las fábricas de cerveza, separadamente son incapaces de ejercer su influencia en la legislación y administración públicas. Parece fundamental que los comerciantes de cerveza defiendan sus intereses enérgicamente ante los departamentos legislativos y ejecutivos, ya que esta vertiente del comercio es de considerable importancia, tanto política como financieramente, ejerciendo una influencia directa o indirecta sobre las relaciones políticas y sociales».

<sup>7</sup> El inicio de estas iniciativas sociales se presentan, en sus inicios, con una cierta espontaneidad individual, por lo que se podrían definir como grupos in-