

INFLUENCIA DEL DESARROLLO SOCIAL SOBRE LOS NUEVOS PLANTEAMIENTOS DE LA CIENCIA POLITICA

LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DEL DESARROLLO SOCIAL

Desde hace varias décadas constituye objeto de constante estudio los efectos que el desarrollo técnico y económico ha producido sobre la organización del trabajo en la sociedad, las relaciones entre los hombres, las actitudes de éstos, etc. Nos interesa referirnos aquí únicamente de pasada, al fenómeno de diversificación y especialización de las funciones sociales que este desarrollo económico lleva consigo.

La distinción entre una sociedad primitiva (en el sentido de una escasa diferenciación estructural) y una sociedad moderna, puede ser puesta de re-

ABREVIATURAS :

- AAA. = Annals of American Academy of Political and Social Science.
- AAS = Annuaire de l'Association Suisse de Science Politique.
- AES = Archives Europees de Sociologie.
- AJS = American Journal of Sociology.
- APSR = American Political Science Review.
- AT = Atlántida.
- BJPS = British Journal of Political Science.
- BJS = British Journal of Sociologie.
- CJPS = Canadian Journal of Political Science.
- CP = Comparative Politics.
- CPS = Ciencias Políticas y Sociales.
- CHQ = China Quaterly.
- DA = Documentación Administrativa.
- E = Ethics.
- FI = Foro Internacional.
- GO = Government and Opposition.
- IJ = International Journal.
- JAS = Journal of Asian Studies.
- JP = Journal of Politics.
- M = Il Mulino.
- MJPS = Midwest Journal of Political Science.
- NS = New Society.
- O = Occidente.
- P = Il Politico.
- PA = Public Administration.
- PACA = Pacific Affairs.
- PHJPS = Philippine Journal of Political Science.

lieve mediante un ejemplo sencillo: en aquella organización social toda la serie de funciones agrícolas solían ser desempeñadas por una misma familia, que sembraba la tierra, cuidaba de ella, recogía el fruto, separaba de él una parte para su alimentación y nueva siembra y preparaba una cantidad para su venta o trueque por otros productos. En una sociedad desarrollada de nuestros días, cada una de las fases de lo que podemos llamar proceso de producción agrícola, o al menos la mayoría de ellas, son realizadas por sujetos u organizaciones distintas. Por seguir con el mismo ejemplo, una empresa proporciona al agricultor la semilla, con frecuencia otros especialistas realizan la recolección, y, por fin, instituciones de comercialización compran el fruto, aun antes de la cosecha, para proceder a su venta, frecuentemente en mercados muy alejados del lugar de origen; e incluso no es muy excepcional que otras entidades vigilen la marcha del producto hasta que se completa el ciclo de producción (servicios contra plagas, riegos mecánicos, etc.), o se encarguen del transporte desde el lugar de recolección al puesto de venta.

Este sencillo ejemplo muestra la complejidad de los procesos económicos actuales, lo que ha conducido a una especialización creciente de las funciones sociales. Al mismo tiempo, como consecuencia de las nuevas técnicas han aparecido multitud de productos desconocidos hasta ahora, que son colocados en el mercado mediante la realización de funciones inexistentes hasta este momento. La organización social de nuestros días, especialmente la perteneciente a la llamada civilización occidental, que en cierto modo conforma la vida de todas las sociedades del mundo, está integrada por un grado elevado de funciones que son realizadas con una especialización creciente; es decir, la sociedad contiene un número cada vez más diverso de actividades desempeñadas por hombres que progresivamente tienden a dedicar a las mismas la totalidad de su actividad laboral. Una tercera característica de este tipo de organización social consiste en que esas múltiples funciones especializadas están fuertemente vinculadas entre sí, de modo que en el ejemplo anterior-

-
- POQ = Public Opinion Quaterly.
 - PQ = Political Quaterly.
 - PST = Political Studies.
 - RA = Revue Administrative.
 - RDPSP = Revue de Droit Public et de la Science Politique.
 - RFS = Revue Française de Sociologie.
 - RFSP = Revue Française de Science Politique.
 - REIS = Revista Internacional de Sociología.
 - RINTCS = Rivista Internazionale di Science Sociali.
 - RIS = Rasegna Italiana di Sociologia.
 - SR = Social Research.
 - VQR = Virginia Quaterly Review.
 - WPQ = Western Political Quaterly.
 - WP = World Politics.
 - YR = Yale Review.

mente citado, el transporte depende en alto grado de la actividad de producción, que, a su vez, está condicionada por la producción de semillas, etc. Estas características del proceso productivo generan rasgos acusados de la organización social. Por una parte, la mejor realización de esas funciones exige una mayor dedicación de tiempo y una mejora constante de los conocimientos técnicos, lo cual refuerza en el individuo la tendencia a la especialización al no poder disponer de más tiempo para ser dedicado a otros trabajos y resultar imposible poseer conocimientos técnicos suficientes para desempeñar varios trabajos simultáneamente. Así, los individuos se encuentran paulatinamente avocados —conforme avanza el desarrollo económico— a llevar a cabo un único trabajo y adquirir un cierto grado de destreza; en la medida en que esta destreza significa unos conocimientos y una experiencia, condiciona las preocupaciones, los intereses e incluso los criterios por los que sus poseedores contemplan la vida y el entorno que la encuadra, porque como se ha dicho en un sentido semejante «las máquinas producen especificaciones, por así decir, en el carácter de las gentes que han de manejarlas» (1).

En circunstancias normales los grupos humanos se forman entre personas que comparten estos conocimientos. Hace ya bastantes años, Paul T. Stafford y Merle Curtis, un ejemplo entre otros muchos, estudiaron los condicionamientos que significan para los individuos que las llevan a cabo, la realización de una determinada actividad —en este caso unas funciones sociales características de las sociedades desarrolladas: «los llamados "trabajadores sociales" y las grandes sociedades filantrópicas»— y las consecuencias que ello acarrea para la vida política (2).

Los constantes adelantos técnicos y la aparición de nuevas formas de producir, transportar, vender, etc., al modificar sin cesar la organización de las funciones sociales, afectan los intereses de grupos crecientes de personas organizadas en base al desempeño común de un trabajo, que tenderán a unirse para «hacer algo» frente a la nueva situación perturbadora; en cualquier sociedad occidental puede observarse cómo los rápidos cambios han producido la actividad de nuevos grupos, en todos los sectores, desde las profesiones liberales a los comerciantes (3). Los campesinos franceses han intensificado la

(1) U. S. National Resources Committee: *The problems of a changing population*, Washington D. C., Government Printing Office, 1938, pág. 244, cit. en D. B. TRUMAN: *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, A. Knopf., 1964, pág. 54.

(2) P. T. STAFFORD: «Social workers form a pressure group», AAA, núm. 179, mayo 1935, págs. 34-41. M. CURTI: «The changing pattern of certain humanitarian organizations», ídem, ídem, págs. 59-67.

(3) J. MEYNAUD: «Les Organisations professionnelles et le Pouvoir», AAS, 1961, pá-

participación en las agrupaciones que defienden sus intereses y creado otras nuevas, a partir de la aparición del Plan Mansholt y la publicación de nuevas orientaciones para la política gubernamental enunciadas en el llamado «Rapport Vedel». El partido comunista ha creado el Mouvement de Coordination et de Defense des Exploitations Agricole Familiale (MODEF) y ha surgido el grupo Cid-Unati, que reúne a los pequeños comerciantes amenazados por los grandes supermercados y la fiscalidad creciente. El acercamiento de Inglaterra al MCE ha inducido a la formación de un buen número de grupos de interés (4).

En virtud de la interdependencia en la realización de las funciones sociales, la eliminación o amenaza de cambio de una determinada actividad, no solamente perturbará a las personas directamente relacionadas con esa tarea, sino que en mayor o menor medida la onda expansiva correrá a lo largo de toda la escala de funciones que estaban situadas delante o seguían a la que ha sido amenazada. Estas constantes perturbaciones que pueden también ser producidas por otras causas que las económicas, terminan generando agrupaciones de individuos afectados que se unirán para tratar de impedir la perturbación, mitigarla o al menos salir convenientemente recompensados del daño que pudieran haber sufrido (5). Truman (6) ha descrito la creciente actividad de las agrupaciones —asociaciones según su terminología— formadas por individuos de grupos tangentes entre sí en base a su participación en un grupo común: los padres de unos alumnos, por ejemplo, tangentes entre sí por su común participación en la vida de la escuela que frecuentan sus hijos, forman un grupo para tratar de poner remedio a los malos resultados de la actividad docente. La construcción de un nuevo pantano o el trasvase de aguas de una cuenca a otra, han producido en España el nacimiento de asociaciones que organizaban a distintos grupos afectados de un modo u otro por la nueva situación. El incremento de las consecuencias negativas de la

ginas 11-26. R. MANZER: «Selective inducements and the development of pressure-groups: The case of Canadian Teachers' Association», *CJPS*, II, 1, marzo 1969, páginas 103-117, donde describe en detalle las causas que motivaron la aparición de esa asociación de profesores en Canadá.

(4) Y. TAVERNIER: «Le Mouvement de Coordination et de Defense des Exploitations Agricoles (MODEF)», *RFSP*, XVIII, 3, junio 1968, págs. 342,363. R. J. LIEBER: *British politics and European society: Politics, elites and pressure groups*, Los Angeles, University of California Press, 1971, págs. 91-134.

(5) R. H. SALISBURY: «A exchange theory of interest groups», *MJPS*, XII, 1, febrero 1969, págs. 1-32.

(6) TRUMAN, cit..., pág. 41.

actividad industrial, ha hecho proliferar en casi todos los países un sinnúmero de organizaciones dedicadas a defender el medio ambiente (7).

A la proliferación de grupos en la sociedad moderna contribuye también el carácter pluralista que desde el punto de vista ideológico, político, cultural y religioso, caracteriza a ésta; Francia e Italia son un ejemplo extremo en este sentido (8). A esta causa hay que añadir el llamado «fin de las ideologías», que como indica Murillo, es el resultado de un hecho doble: «En primer lugar, la expansión tecnológica y el enriquecimiento de los países desarrollados ha dejado efectivamente atrás muchas de las reivindicaciones de programas políticos en períodos de menor riqueza... En segundo lugar, el proceso tecnológico ha situado cada vez más en primer plano un valor nuevo, el de la eficacia, que por su entraña técnica se requiere hacer nacer desprovista de una ganga que peyorativamente se denomina "ideológica", contraponiendo este concepto como algo vago y abstracto a lo concreto y productivo» (9). La creciente participación en la vida social de las mujeres y de los jóvenes, ha dado lugar a la aparición de grupos que se diferencian en razón del sexo o la edad, e incluso dentro de algunas profesiones han aparecido subgrupos autónomos constituidos por los profesionales más jóvenes, como sucede en España con la Asociación de Médicos Licenciados en los Últimos Diez Años, la Joven Cámara Económica, los Jóvenes Empresarios y la Asociación de Mujeres Médicos. El panorama resulta aún más complejo si tomamos en cuenta lo que Truman y otros han denominado «grupos potenciales», que sin encontrarse organizados en un momento dado, son formados alrededor de una creencia o sentimiento ampliamente difundido en un medio social dado y pueden pasar a ser un grupo activo como consecuencia de ataques a esos sentimientos (10).

(7) Solamente en Inglaterra han aparecido desde finales del siglo pasado los siguientes grupos importantes: National Trust (1895), Town and County Planning Association (1899), Council for the Protection of Rural England (1926), National Trust Scotland (1931), Civic Trust (1935), Conservation Society (1966). Vid. J. BAR: «The Environment lobby», *NS*, núm. 384, 2 de febrero de 1970, pág. 211. En España podemos citar, entre otras: la Asociación para la defensa de la Naturaleza (ADENA), Asociación Española para la defensa del medio ambiente, etc.

(8) Vid., entre otros muchos estudios, J. MEYNAUD: *Nouvelles études sur les groupes de pression en France*, París, A. Colin, 1966. J. LAPALOMBARA: *Cientela e Parentela. Studio sui gruppi d'interesse in Italia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1967.

(9) F. MURILLO FERROL, prólogo al libro de J. J. LINZ-A. DE MIGUEL: *Los empresarios ante el poder público*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, pág. XV.

(10) TRUMAN, cit..., págs. 34-35. El concepto fue discutido por S. ROTHMAN: «Systematic politics theory: observations on the group approach», *APSR*, LIV, 1, marzo 1960, págs. 15-33. Puede verse la contestación a esta crítica en D. B. TRUMAN: «On the invention of systems», *APSR*, LIV, 2, junio 1960, págs. 494-495.

El número de estas asociaciones tiene importancia política en varios sentidos. La frecuencia en la formación de asociaciones es un indicador de la estabilidad de una sociedad, y su número pone de relieve la complejidad de la misma. Una sociedad primitiva no tiene asociaciones entendidas en sentido estricto, y en las sociedades anteriores a las industriales se encontraban en número muy limitado, no sólo porque sus problemas políticos básicos aparecen muy poco definidos, sino también porque las funciones que hoy cumplen estas asociaciones eran desempeñadas allá por grupos familiares, de casta, estamentos, etc. En ese sentido la proliferación de asociaciones secundarias es un rasgo característico de la vida social contemporánea y condiciona de modo importante la vida política de la misma, porque tienden inexorablemente a alcanzar sus objetivos actuando sobre las instituciones gubernamentales. En la actuación en defensa de sus intereses o en la búsqueda de un nuevo equilibrio después de cada perturbación, los grupos contemporáneos al encontrar que sus medios son insuficientes para contrarrestar el poder de los demás grupos contendientes o para alcanzar los objetivos necesarios a su supervivencia o desarrollo, acabarán tratando de buscar la ayuda del medio más poderoso, para emplearlo en el sentido de sus deseos. Desde el Renacimiento, la institución dotada de más poder en extensión e intensidad es el Estado. Los grupos, en sus intentos por obtener seguridad para los intereses que integran terminarán por llegar ante el Estado, que es el único que puede reglar en última instancia un conflicto o garantizar la permanencia de una situación dada.

La apelación al Estado de un grupo significaría inmediatamente la actuación ante ese de los demás contendientes (11). «Los efectos de la confianza en las instituciones gubernamentales (*government*) son acumulativos, igual que los efectos directos o indirectos de la acción de un grupo de interés, pueden perturbar el equilibrio de grupos conexos, así su acción a través y sobre las instituciones gubernamentales forzaría probablemente a esos grupos a ejercer también sus presiones sobre aquéllas, con intención de alcanzar algunos mecanismos de equilibrio. El movimiento obrero, por ejemplo, fue introducido en la política en no pequeña medida a causa de la manipulación por los empresarios de los poderes de decisión gubernamentales» (12). Un grupo

(11) El presidente de la International Union of Electrical Radio and Machine Workers, defiende que las organizaciones obreras norteamericanas tienen que intervenir en política para contrarrestar el apoyo financiero de las «grandes familias» a los candidatos en las elecciones. J. CAREY: «Organised labor in politics», AAA, núm. 319, septiembre 1958, págs. 52-62.

(12) TRUMAN, cit..., pág. 106.

español que reúne a los productores de carbón alega en defensa de sus intereses ante el Estado que éste ha beneficiado a otros grupos competidores: «Otro caso digno de ser estudiado es el gran incentivo que disfruta la producción de energía eléctrica que evidencia un trato completamente desigual con relación a la minería» ... «Los combustibles líquidos cuentan con unos precios diferenciales y discriminatorios que el Estado determina para cada tipo de industria, siendo en algunos casos inferiores al precio del petróleo bruto importado» (13).

Este proceso de nacimiento de asociaciones y su precipitación sobre el Estado aparece ejemplarmente representado en los grupos económicos. Las modificaciones de todo tipo han sido especialmente intensas y numerosas en las técnicas y en la organización de la producción, lo que ha producido la aparición de numerosos grupos alrededor de intereses distintos. A su vez, estos grupos se han visto obligados a actuar sobre el Estado impulsados por el pronto fracaso del propósito de establecer un mercado completamente autorregulado (14). Las frecuentes crisis de producción, mano de obra, precios, etc., forzaron a los empresarios a establecer desde un primer momento una serie de mecanismos para eludir o disminuir la competencia (*cartels*, acuerdos de reparto de mercados, etc.), pero cuando las crisis subsiguientes pusieron al descubierto la debilidad de estos instrumentos, no hubo otro camino que pedir ayuda al Estado para paliar de algún modo la situación, porque como Murillo ha observado, «en ningún tiempo fue posible la competencia perfecta porque un conjunto de factores *de iure* y *de facto* intervienen para hacerla imposible. Ante esta realidad ... postulan como única salida la corrección adecuada de las inevitables imperfecciones de la competencia, y claro está que esta función correctora habrá de corresponder al Estado» (15). Esta actuación sobre el Estado se encuentra favorecida por la autonomía creciente de los diversos órganos políticos, lo que facilita a los grupos el acceso a los puntos de decisión (16). Ahora bien, éstos, sin embargo, en su actuación, pugnan

(13) Empresas Mineras: *Plan de expansión de la minería asturiana de la hulla*, Oviedo, 1963, págs. 50-59.

(14) «El sistema competitivo —dice H. FINER— depende, para su justificación, de la inseguridad, pero los competidores en el mundo real no pretenden estar inseguros.» H. FINER: *The road to reaction*, Boston, Little Brown and Co., 1945, pág. 185, cit. en TRUMAN, cit..., pág. 61.

(15) F. MURILLO FERROL: *Estudios de sociología política*, 2.ª edic., Madrid, Tecnos, 1970, pág. 201. El mismo proceso es puesto de relieve en P. LUCAS VERDÚ: *Principios de ciencia política*, tomo III, Madrid, Tecnos, 1971, págs. 141-142.

(16) Con frecuencia estas presiones alcanzan también a los órganos judiciales, desmintiendo así un mito muy extendido que considera a los jueces inmunes a las

siempre por alcanzar el punto de máxima autoridad, de tal forma que podemos aventurar dónde se encuentran las decisiones últimas de un sistema político contemplando los puntos sobre los que actúan los grupos en última instancia. Así, por ejemplo, en los últimos tiempos se ha observado en nuestro país una multiplicación de las acciones de grupos de todo tipo ante el Príncipe de España (17).

La globalización de la economía internacional, la multiplicación del comercio mundial, la aparición de sociedades multinacionales y de áreas más amplias de integración económica aumenta los sujetos competidores y hace, por tanto, más arduo el desempeño de la actividad económica, fomentando consiguientemente el recurso al Estado. Como veremos más adelante a raíz de la política económica liberalizadora de los años sesenta se ha producido un incremento de las presiones de los grupos españoles sobre la Administración pública, en un intento de limitar la libertad de competencia; la aparición del Mercado Común europeo ha dado lugar al nacimiento de una gama variadísima de grupos de interés, que a medida que las autoridades comunitarias iban adquiriendo más poder, han trasladado sus presiones desde los Gobiernos nacionales hacia las instituciones europeas (18). Las presiones de todo tipo (contingentación de importaciones, ayudas financieras, etc.) son constantes desde hace unos años y quizás sean ellas las responsables de la lentitud en la aplicación de la legislación comunitaria en defensa de la competencia (19).

La participación cada día mayor de los organismos del Estado en todos

«irregularidades» de la vida política. Sobre el tema puede verse P. S. TAYLOR: «The excess and law: a note on pressure vs principle in the Courts», *WPQ*, septiembre 1959, págs. 282-833, entre otros muchos ejemplos.

(17) La Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos visitó al Príncipe para hacerle entrega de las conclusiones de la V Asamblea General, que eran en realidad una larga lista de peticiones en favor de los intereses representados.

(18) I. O. MOSS: «La Communauté européenne n'a toujours pas de politique de la concurrence», *Le Monde* (Suplemento económico), 22 de diciembre de 1970, págs. 19-22. Vid. también las declaraciones de M. BLONDELLE, presidente de la Asamblea Permanente de las Cámaras de Agricultura (APCA) francesas, en *L'Opinion Agricole*, mayo de 1969.

(19) J. SZOKOLORZY-SYLLABA: *Les organisations professionnelles françaises et le Marché Commun*, París, A. Colin, 1965, describe la actuación de los sectores de algodón, lana, construcción eléctrica y automóvil ante el desarrollo del MCE. Vid. también J. MAYNAUD-J. SIDJANSKI: *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne*, 2 vol., Montreal Université of Montreal, 1969. La reacción de los grupos campesinos puede verse en A. ROBINSON: *Ducth organised agriculture in international politics*, La Haya, Martinus, Nihoff, 1961. H. DELURME: *Les paysans français et l'Europe*, París, A. Colin, 1969.

Los aspectos de la vida social, es otro factor que ha producido como resultado una mayor dependencia de los intereses individuales y colectivos de las decisiones del poder público. El Estado contemporáneo al participar intensamente en todos los sectores de la producción, distribución y consumo, se ha convertido en un sujeto económico de primera magnitud, llegando a ser un competidor importante de los grupos; con frecuencia, cualquier decisión de la Administración pública, impulsa el nacimiento de un grupo que busca protegerse de sus efectos o neutralizarlos (20), otras veces establece contacto con el Estado tratando de estar informado de los proyectos de éste. Como resultado de una serie concatenada de causas, el Estado en la casi totalidad de los sistemas económicos capitalistas, ha pasado a promover y ayudar fuertemente el desarrollo de las Empresas privadas, lo que ha hecho depender aún más la marcha de éstas de las decisiones del poder público, reforzando así la necesidad de comunicar con él y la conveniencia de controlarlo. Esta tendencia se acusa fuertemente incluso en países de ideología liberal y organizaciones constitucionales-federales, como es el caso de los Estados Unidos.

Con frecuencia ha sido el propio Estado quien ha promovido estos contactos y ayudas. Como analizaremos en detalle más adelante, con respecto a España, los más dinámicos servicios de la Administración pública apelan con frecuencia a los grupos existentes o crean otros nuevos, buscando obtener su colaboración con vistas a alcanzar los resultados propuestos o fomentan las presiones sobre el propio aparato estatal de aquellos grupos que aún no han llegado a establecer contacto con el mismo, para neutralizar, de este modo, la presión contraria de otros grupos. Por iniciativa de un alto funcionario se ha formado dentro de la presidencia del Gobierno, la Comisión para el Desarrollo Económico-Social de Galicia, integrada por miembros de la Administración pública, y representantes de intereses gallegos. En muchos países, también en España, para compensar la presión de los productores, el Gobierno ha fomentado la creación de asociaciones de consumidores (21).

(20) La Agrupación Sindical de Contribuyentes Empresarios de Rústica (ASCER) aparece a raíz de la promulgación de la ley de Reforma Tributaria de 28 de diciembre de 1957. Vid. J. J. LINZ: «La realidad asociativa de los españoles», en A. DE MIGUEL y otros: *Sociología española de los años setenta*, Madrid, Fondo de Investigación Económica y Social, 1971. J. FERRANDO: *Estudio preliminar* a S. E. TINER: *El imperio anónimo*, Madrid, Tecnos, 1966, traducido por él mismo, págs. 15 y 55, describe algunas de las consecuencias que para la actuación de los grupos supuso la aparición del Welfare State. Este trabajo plantea un buen número de cuestiones importantes sobre los grupos de interés (actuación, terminología, etc.).

(21) La defensa teórica de esta promoción de los grupos de consumidores puede verse en P. J. McNULTY: «The consumer and the producer», YR, LVIII, 4, vera-

La existencia y actuación sobre el Estado de los grupos de interés aparecen así como uno de los rasgos que acompañan a toda sociedad política moderna. Como ha escrito Jiménez de Parga: «Hoy la democracia es una democracia de grupos. Sólo el grupo posee ahora virtualidad suficiente para ser sujeto político. Ningún régimen se estructura ya con simples relaciones interindividuales» (22). Esto sucede incluso en aquellos países que no favorecen una libertad indiscriminada de asociación. En contra de la opinión de Dahrendorff en el sentido de la imposibilidad de existencia de grupos de interés en los países de democracias populares a causa de la completa penetración por el partido de toda la vida social, política y económica, los propios autores de esos países han terminado por mostrar la existencia de grupos de interés operando dentro de regímenes comunistas. Para encajar este dato de experiencia dentro del esquema teórico marxista de la lucha de clases, completan éste con las oposiciones entre grupos de intereses organizados dentro de una misma clase o interclasistas. Para algunos de estos autores, estos conflictos son siempre de carácter provisional y constituyen el reflejo o concreción de las oposiciones de clases y terminan diluyéndose en ellos. Sin embargo, a pesar de estas premisas teóricas, existe una resistencia más o menos inconsciente a describir en detalle las actuaciones de las asociaciones de interés, dentro de los regímenes comunistas por parte de los autores de esos países, que con frecuencia, en sus estudios se refieren exclusivamente a los grupos de interés en los países de economía capitalista. Algunos autores describen detalladamente la actuación de los grupos de interés en sus países. Así, por ejemplo, Djordjevic considera que «esta sociedad —Yugoslavia— no es, como algunos piensan, monolíticamente armoniosa y homogénea, sino heterogénea y llena de contradicciones. Entre estas contradicciones la existente entre el interés general y los intereses particulares es la más importante» (23). Lakatos, que afirma que «los grupos de

no 1969, págs. 537-548. F. OULÉS: *Le democratie economique a la lumiere des faits* Bruselas, E. Bruylant, 1971, tomo III. J. J. Chaban-Delmas, ex primer ministro francés, en unas declaraciones hechas mientras desempeñaba ese cargo, manifestó: «Para que se desarrolle una sociedad es necesario contar con unos Sindicatos fuertes que manifiesten la verdadera voluntad de los asalariados.» *Le Nouvel Observateur*, 22 de noviembre de 1971, págs. 24-27.

(22) M. JIMÉNEZ DE PARGA, prólogo al libro de J. B. DE CELIS: *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Madrid, Tecnos, 1963, págs. 15-23.

(23) En H. W. ENRMANN (Ed.): *Interest groups on four continents*, Pittsburgh. University of Pittsburgh Press, 1958, pág. 293. Vid., también, J. DJORDJEVIC: «Interest groups and the politics system of Yugoslavi», en ídem, págs. 197-228. Escribe este autor «la sociedad socialista se caracteriza no solamente por las diferencias de clase, sino también por los conflictos producidos por las diferencias sociales dentro de las clases, esto es, por los grupos de presión», pág. 199. Vid. también el estudio del

interés ... protegen sus propios intereses económicos y sociales», clasifica los grupos yugoslavos según los siguientes criterios:

En relación a los medios de producción (sector estatal, cooperativo y de pequeña producción), según la división del trabajo (industrial, agricultura, trabajo intelectual o físico), u otros criterios como nivel de renta, filiación étnica, origen geográfico, sexo, etc. (24).

La efectividad de la actuación política de los grupos de interés en las democracias populares, ha sido puesta repetidamente de relieve por una serie de autores anglosajones (25) que han llegado hasta el estudio de su acción en el sistema político de la China de Mao-Tse-Tung (26), aunque la afirmación de semejanza entre ambos tipos de sistema político —democracia occidental y democracias populares—, hay que aceptarlas con muchas limitaciones, baste recordar el célebre artículo de R. Aron, sobre el tema (27). Nos interesa ahora dejar sentado que los grupos de interés aparecen en todas las sociedades, que alcanzan un determinado grado de desarrollo social, independientemente, en cierto modo, de las características de su organización política (28).

autor polaco S. EHRLICH: *Le pouvoir et les groupes de pression: etude de la structure politique du capitalisme*, La Haya, Mouton, 1971. 1.^a edición alemana, Viena, 1962.

(24) LAKATOS: «K. Niektorym Proplemon Struktury Hasej Politickej Sustavy» (Acerca de algunos problemas de nuestro sistema político), *Pravny Obzor*, núm. 1, 1965, páginas 26-36. Cit. en H. GORDON SKILLING: «Interest groups and communist politics», *WP*, XVIII, 3, abril 1966, págs. 435-451. Vid. también NAJDAN PASIC: *Groups of interest and Yugoslav political practice* (trabajo presentado al VI Congreso Internacional de la IPSA), Ginebra, 1964.

(25) Entre muchos otros, merecen ser destacados los trabajos de H. G. SKILLING, especialmente, «The party opposition and interest groups: Fifty years of continuity and change», *IJ*, XXII, 4, otoño 1967, págs. 618-631. Este trabajo ha sido reelaborado posteriormente y publicado junto a otros estudios del mismo autor en H. G. SKILLING y F. GRIFFITHS (Eds.): *Interest groups in Soviet politics* (Princeton, Princeton University Press, 1971).

(26) P. HARPER: «The party and the Unions in Communist China», *CHQ*, XXXVIII, 1, enero-marzo 1969, págs. 84-119, estudia las tensiones entre los Sindicatos y el partido en 1951 y 1957.

(27) R. ARON: «Social structure and the ruling class», *BJS*, I, 1 y 2, 1950, páginas 1-16 y 126-143. Z. BAUMAN: «Social dissent in the East European political system», *AES*, XXII, 1, 1971, págs. 25-51, especifica las características peculiares, con respecto a las sociedades capitalistas, de las divisiones sociales y los grupos que generan, en países de democracia popular. J. FERRANDO, cit..., pág. 15, llama la atención sobre el mismo tema.

(28) En un número monográfico de *PACA*, XXXIX, 1-2, primavera-verano 1966, se advierte la aparición del fenómeno en sociedades que alcanzan un determinado grado de desarrollo (Pakistán, Japón, etc.), S. H. BEER: «Pressure groups and parties in Britain», *APSR*, L, 1, marzo 1956, págs. 1-23, indica que en Inglaterra puede

El deslumbramiento producido por la aparición de la categoría «grupos de interés», ha llevado a muchos autores a intentar explicar todos o una buena parte de los problemas políticos a través de la utilización exclusiva de tal concepto. Aunque se han producido demandas de los grupos sobre el poder político, cualquier momento de la historia —pues esta es una característica esencial de cualquier sistema político—, no puede afirmarse sin más la existencia paralela de grupos de interés, pues como Lucas Verdú, Wootton, et cetera, han indicado. éstos, propiamente hablando, un fenómeno de la sociedad contemporánea. «El concepto de grupos de interés pertenece a una sociedad industrial ... La actividad de los grupos de interés es fundamentalmente una interacción entre asociaciones que se desarrollan en la industria gracias al predominio de normas específicas y orientadas hacia la obtención de resultados» (29). Con frecuencia, sin embargo, el concepto es empleado de forma que encuadra prácticamente a todos los actores políticos, lo que limita fuertemente su utilidad científica al no permitirnos exponer más que las características generales, comunes a todas las realidades que incluye un concepto tan amplio. Así, al estudiar la realidad política filipina, un autor, después de dividir los grupos de interés en categorías tan equívocas como personalistas, impersonalistas, unitarios y plurales, concluye que el grupo más fuerte dentro de aquel sistema político ha sido los Estados Unidos de América (30).

Después de destacar los supuestos sociales en los cuales aparecen los grupos de interés, intentaremos desarrollar un concepto preciso que a riesgo de poder ser aplicado a un número menor de fenómenos nos permita conocer de modo más definido la realidad que abarque.

fijarse su aparición a finales del siglo XVIII, actuando en favor de las reformas parlamentarias entre 1760-1790. Comenzaron a extenderse a partir de la primera mitad del siglo XIX (The National Political Union of Francis Place, The Anti-Slavery Society, The Anti-Corn League, etc.).

(29) G. WOOTTON: *Interest groups*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970, pág. 30. P. LUCAS VERDÚ, cit..., pág. 136.

(30) R. E. AGPALO: «Interest groups and their role in the Philippine political system». *PHJPS*, IX, 2, abril 1965, págs. 87-106. Otros ejemplos: M. ORTUÑO: «Los grupos de presión en la sociedad actual», *CPS*, XIII, 3, julio-septiembre 1967, páginas 311-345; M. LAREDO: «Incidencia de los grupos de presión en la fomentación y control de la política internacional», *FI*, XXIV, 2, abril-junio 1966, págs. 466-450.

LOS NUEVOS PLANTEAMIENTOS DOCTRINALES

El más alto grado de desarrollo del país norteamericano produjo que se iniciasen allí los estudios sobre los grupos de interés e incluso durante un tiempo llegó a pensarse que ese era un fenómeno exclusivamente norteamericano, a pesar de la presencia indudable de fuertes grupos también en Inglaterra, donde en 1839 fue fundada una Asociación —*the Anti-Corn League*—, con todas las características de un grupo de presión moderno: intereses específicos e independencia de los partidos políticos (31). La aparición de la palabra *lobby-agent* se fija en 1829 (32), y en la revisión de 1847 del famoso diccionario Webster ya aparece la palabra *lobby-member* con la siguiente definición: «persona que frecuenta el pasillo de una cámara legislativa».

Hacia 1870, el término *lobby* puede ser hallado en Inglaterra; en 1890 aparece la palabra *lobby* con un sentido actual, como grupo de personas que pretende influir sobre los representantes del poder aunque en un primer momento estas presiones se dirigiesen casi exclusivamente hacia el órgano legislativo que constituía entonces el centro de poder del sistema político (33).

También han sido los Estados Unidos el primer país que han regulado jurídicamente las actuaciones de los grupos. La Constitución de Alabama de 1874 declaró delito el «intento de corromper a los legisladores», y en 1950, 38 Estados y Alaska tenían en vigor preceptos similares. A escala federal la disposición más importante es: *the Federal Regulation of Lobbying Act* (1946), que por primera vez reguló con carácter general para todo el país las actividades de estos grupos, pero antes había aparecido *the Public Utility Holding Company Act* (1935), que exigió la inscripción en un registro especial a los representantes de unas determinadas sociedades (34).

(31) La persistencia de la creencia en que se trataba de un fenómeno peculiar norteamericano fue tan prolongado que casi un siglo después de la aparición de *The Anti-Corn League*, un especialista en el tema tenía que insistir en que fuera de Estados Unidos también proliferaban los grupos. E. PENDLETON HERRING: «Great Britain has lobbies too», *VQR*, III, 1930, págs. 342 y sigs. En la actualidad, un autor de la importancia de S. H. BEER considera a los grupos ingleses más poderosos que los norteamericanos; S. H. BEER: «Group representation in Britain and in the United States», *AAA*, núm. 319, septiembre 1958, págs. 130 y sigs.

(32) K. SCHRIFTGIESSER: *The lobbyist*, Boston, Little Brown and Co., 1951, pág. 3, quien se appya en H. L. MENECKEN: *The American Language*, N. York, A. Knopf, 1919, pág. 89, que no cita fuentes. Cit. en G. WOOTTON, cit..., pág. 9, nota 7.

(33) G. WOOTTON, cit..., pág. 13.

(34) B. ZELLER: «The Federal Regulation of Lobbying Act», *APSR*, XLII, 2, abril 1948, págs. 239-271. Idem: «Regulation of pressure groups and lobbyist», *AAA*,

La aceptación del fenómeno en los países anglosajones se vio favorecido por una especial característica de su filosofía política. A diferencia del continente donde predominaba una concepción del interés general heredada de Rousseau —el interés público como algo absolutamente diferenciado de los intereses particulares—, aquellos países habían aceptado la idea de Bentham, que entendía el interés general como un agregado de todas las satisfacciones máximas de cada individuo particular (35); de este modo, en contraste con la idea roussoniana, los anglosajones consideraron aceptables que las diversas partes individuales y colectivas del sistema político trataran de hacer valer sus intereses, porque cada uno de éstos era una parte integrante del interés total de la comunidad. Cuando los analistas de la sociedad descubrieron la proliferación de estos grupos, los aceptaron como algo natural y casi desde el primer momento la práctica política trató de protegerlos.

La influencia de la ideología liberal, contraria a los cuerpos intermedios, fue mucho más intensa y duradera en el continente, aunque no faltaron también algunos representantes importantes de la misma en Inglaterra y Estados Unidos (36). Fue Rousseau, como hemos dicho, quien proporcionó la base teórica con su concepción del bien colectivo como algo unitario, independiente de los fines parciales de los ciudadanos. El filósofo ginebrino pensaba que las asociaciones de individuos se interponen entre éstos y el bien de la comunidad y son un ataque a la libertad personal. Cuando se enfrenta con las asociaciones ya organizadas, Rousseau los acepta de mala gana y a condición de que mantengan entre sí la mayor igualdad posible (37). Las ideas roussonianas influyeron, como es sabido, en los jacobinos, que el 14 de junio de 1791 aprueban la famosa ley *Le Chapelier*, que significó la abolición de todas las asociaciones profesionales y prohibió su reconstitución bajo cualquier forma. Este mismo año desaparecen la Cámara de Comercio francesa y se aprueba la Constitución que prohíbe el mandato imperativo estableciendo que

número 319, septiembre 1958, págs. 49-103. R. KRAEHE: «La réglementation du lobbying dans l'Etat du Texas», *RDSP*, IV, julio-agosto 1965, págs. 631-646.

(35) S. E. FINER, en EHRMANN, cit..., págs. 278-279.

(36) HOBBS comparaba las asociaciones privadas que trataban de influir sobre los asuntos públicos a «versos solitarios». HUME y ADAM SMITH no veían tampoco con muy buenos ojos los grupos interpuestos entre el individuo y el Estado y los autores de *El Federalista*, se mostraron contrarios a «las facciones». HAMILTON, MADISON y JAY: *The Federalist: a commentary on the Constitution of the United States*, New York, s. f., núm. 9, págs. 7 y sigs. (Hay traducción castellana en Fondo de Cultura Económica.)

(37) J. J. ROUSSEAU: *El Contrato Social*, libro II, cap. III.

los elegidos representan no sectores parciales de la comunidad, sino a la nación entera.

La ley Le Chapelier se aplicó sólo a la industria y al comercio, pero en octubre del mismo año se promulgó una ley similar para la agricultura. La tendencia se mantiene con el Código penal napoleónico de 1810, que en sus artículos 291 y 292 prevé penas para los fundadores de asociaciones mayores de 20 miembros sin permiso gubernamental. La vigencia de la teoría era tan fuerte en aquellos momentos que incluso en Inglaterra fue votada en 1799 una ley similar a la francesa (General Combination Act) (38).

Pero la evolución histórica terminó por modificar estos planteamientos teóricos y la aparición de hecho de una gran variedad de asociaciones, fomentada, además, por la necesidad de agruparse ante la ineficacia de una acción individual sobre un Estado cada vez más poderoso y alejado del individuo concreto, obligó a modificar la vieja idea del interés público, eliminando su carácter objetivo y su independencia de los intereses concretos (39). Esta variación teórica ha hecho posible la aceptación del fenómeno de los grupos de interés, porque como indica acertadamente Murillo, sin una cierta relativización del fin al cual debe tender la sociedad política, no se puede contemplar con tranquilidad la actuación de fuerzas tratando de modificar la dirección del proceso de gobierno (40). La mutación de la concepción sobre el interés general y la propia evolución de las sociedades contemporáneas ha ido modificando en parte las actitudes teóricas y prácticas ante la acción de los grupos que lentamente están dejando de ser vistos como algo patológico y rechazable en el proceso político. Murillo ha descrito precisamente este cambio de consideración: «El planteamiento clásico parte de la presunción de que los órganos de decisión política se orientan siempre, como agujas

(38) La evolución de estas ideas puede verse en detalle en S. EHRLICH, cit..., páginas 6-14.

(39) G. BURDEAU ha visto profundamente el fenómeno: «La ascensión de los grupos de presión aparece como una disgregación de la unidad del poder. Un poder único no puede ser más que un poder del Estado, es decir, de un poder que procede de una idea de Derecho homogénea y reconocida oficialmente como inspiradora de la acción política. Pero esta homogeneidad de la idea de Derecho, sobre todo en nuestras sociedades contemporáneas, no es espontánea, no puede ser obtenida más que por una decantación de las representaciones propias de cada categoría social. Esta decantación o síntesis no tiene ninguna posibilidad de ser realizada al nivel del pueblo real. A este nivel no existe más que puntos de vista limitados... Para remediar esta parcelación, la democracia clásica había establecido el Poder sobre una voluntad trascendente a la consistencia sociológica del grupo.» G. Burdeau: *Traité de Science Politique*, tomo III, París, LGDJ, 1968, págs. 231-232.

(40) F. MURILLO: *Prólogo...*, pág. XV.

magnéticas, al norte del bien común, desviándose excepcionalmente de su rumbo ante las sollicitaciones de los intereses particulares ... cuando acaso debiera pensarse que por equilibrada que sea una política, nunca estará exenta de parcialidad ni beneficiará en igual medida a los diversos grupos» (41).

La aparición de los grupos como objeto de estudio en la ciencia política, es debida fundamentalmente a la escuela pluralista, denominada más tarde por algunos neopluralista, para distinguirla del pluralismo anterior de los Figgis, Cole, Maitland, que refutaba la teoría monista del Estado y el principio de la soberanía estatal (42). El iniciador de la escuela fue A. Bentley (1908) (43). Entre los autores que merecen ser destacados, figuran: Odegard, Childs, Schattsneider y, posteriormente, Truman (1951) (44). En síntesis, podemos decir que los pluralistas consideran los grupos como la unidad nuclear de la vida política, a la cual pueden ser reducidos todos los demás actores: las instituciones formales delimitadas por las normas constitucionales, no son, en realidad, otra cosa que el campo de lucha de los diversos grupos, y con frecuencia se erigen en defensa de su interés propio o de aquél del grupo que las domina en un momento concreto. Así pues, no hay un interés general permanente al que el Estado deba orientar su actividad, sino que el objetivo del proceso político es impuesto en cada momento por un grupo triunfante o por la transacción entre los intereses de los diversos grupos dominadores.

Las abundantes críticas a los pluralistas, pueden ser agrupadas en tres apartados: a) El concepto de grupo de interés no da razón suficiente de toda la realidad política, e ignora la función integradora del Estado y la defensa que éste puede hacer de un *consensus* mínimo para la conviven-

(41) F. MURILLO FERROL: *Estudios...*, pág. 202. Vid. también J. FERRANDO, cit..., páginas 55-64.

(42) D. M. CALLUM: «Political Pluralism: old and new», O, V, 1954. Cit. en G. SARTORI: «Gruppi di pressione o gruppi d'interesse?, una discussione sul neopluralismo». M, núm. 87, febrero 1959, págs. 7-42.

(43) Un buen resumen de las teorías de BENTLEY puede verse en R. W. TAYLOR: «Arthur Bentley's political science», WPO, IX, 2, junio 1956, págs. 214-230. Para una exposición de conjunto de la teoría pluralista. Vid. CH. B. HAGAN: «The group in Political Science», en R. W. TAYLOR (Ed.): *Life, language, law: essays in honor of A. Bentley*, Yellow Spring, The Antioch Press, 1957.

(44) Citamos, por la última edición que conocemos, A. BENTLEY: *The process of Government: a Study of social pressure*, Cambridge Mass, Belknap Press, 1967. P. ODEGARD: *Pressure politics: The story of Anti-Saloon League*, New York. Octagon Books, 1966. H. L. CHILDS: *Labor and Capital in National politics*, Columbus Oh. Ohio State University Press, 1930. E. E. SCHATTSNEIDER: *Politics, pressure and the tariff*, New York, Prentice Hall, 1935. D. B. TRUMAN, cit...

cia» (45). b) Los grupos no se mueven en un espacio vacío como parecen dar a entender los pluralistas. Para comprender adecuadamente la realidad política hay que estudiar factores como estratificación social, cultura política, organización constitucional, etc. (46). c) No aparece suficientemente claro el concepto de interés y su separación del concepto de grupo (47).

Con el paso del tiempo, las aportaciones más valiosas de los pluralistas han sido incorporadas a la metodología «ordinaria» de la ciencia política, desechando el propósito, si en algún momento lo hubo, de obtener una nueva alternativa para el estudio de la política que sustituyese al método institucional dominante en los momentos de aparición de la teoría. A su vez, los continuadores en líneas generales de ésta, y los autores que han investigado sobre la acción política de los grupos, incluyen en su consideración variables que fueron escasamente consideradas por la escuela de Bentley y sus seguidores como el aparato institucional del sistema, contexto ideológico, etc... (48).

LA APORTACIÓN FUNCIONALISTA

Hacíamos referencia anteriormente a los intentos de explicar a través de la categoría de los grupos de interés, zonas amplias de la actividad política, lo que ha conducido a generalizaciones excesivas de su concepto; como ejemplo de una definición inadecuada podemos citar, entre otras muchas, la de Finer: «conjunto de organizaciones que se ocupan en cualquier momento de

(45) F. MURILLO: *Estudios...*, pág. 206. J. FERRANDO recoge por extenso las críticas a esta escuela: cit., págs. 55-56. A este propósito TRUMAN escribe: «El Gobierno no es simplemente una fuerza neutral, movida solamente por el vigor relativo con que los grupos organizados competidores son capaces de defenderse a sí mismos. Una tal explicación es demasiado simple. Las funciones del Gobierno no pueden ser descritas en tan reducidos términos sin ignorar aspectos significativos de las operaciones», cit..., página 106, pero no llega a explicar satisfactoriamente en qué consiste ese carácter específico de la función de Gobierno.

(46) J. BRENNER: «Functional representation and interest group theory: Some notes in British practice», *CP*, II, 1, octubre 1969, págs. 111-134. L. DION: «A la recherche d'une methode d'analyse des partis et groups d'interêt», *CJPS*, II, 1, marzo 1969, págs. 45-63.

(47) W. J. M. MACKENZIE: «Pressure-groups: The conceptual framework», *PST*, III, 2, junio 1955, págs. 244-255.

(48) Así, por ejemplo, entre los más destacados, R. C. MACRIDIS y B. E. BROWN (Editores): *Comparative politics*, 3.^a edición, Homewood, III, Dorsey Press, 1968, páginas 227 y sigs.; H. W. EHRMANN: «Les groupes d'interet et la bureaucratie dans les democraties occidentales», *RFSF*, XI, 3, septiembre 1961, págs. 541-568.

influir sobre la política de los organismos públicos en su propio interés; a diferencia de los partidos políticos nunca pretende asumir el gobierno directo de un país» (49). Esta definición es tan extensa que abarca casi todos los actores políticos, incluidos los medios de opinión pública, pero nada nos dice de su carácter y forma de actuación. A su vez, no incluye aquellos grupos que defienden sus intereses desde dentro del aparato gubernamental, como es el caso de los cuerpos de funcionarios, los organismos del Estado o las instituciones representativas de intereses privados, a las que se ha concedido un cierto estatuto semipúblico. Frente al mito más o menos extendido de que los funcionarios y cuerpos del Estado actúan en defensa del interés general de la comunidad (50), aparece la práctica cotidiana de aprovechamiento de sus posiciones de privilegio para defender sus propios objetivos, luchar con otros cuerpos del Estado, etc. Muchos síntomas conducen a pensar que estos cuerpos ejercen una importante parte del poder político en España, y está muy necesitada de investigación toda la «política de presión» de estas asociaciones (51). Un periodista describía así las recientes tensiones en el Ministerio de Comercio como consecuencia del Decreto de 30 de marzo de 1971, que traspasaba una serie de funciones de aquel Ministerio al de Asuntos Exteriores: «Mientras que algunos técnicos comerciales del Estado se negaron en rotundo a apoyar el Decreto, el ministro de Comercio que no pertenece al cuerpo, manifestó su apoyo al mismo... Ambas posturas eran lógicas: los técnicos defienden sus intereses y el ministro apoya, como es su deber, una decisión tomada en Consejo de Ministros... La tensión dentro del Ministerio había alcanzado una importante cota..., y cuando el ministro de Comercio regresó de su viaje a Estados Unidos se encontró con que varios altos cargos

(49) S. E. FINER, cit..., pág. 98. Ver, igualmente, J. MEYNAUD: «Visión general de los grupos de presión italianos», *RICS*, IV, 1964, pág. 272. W. J. M. MACKENZIE: «Pressure groups in British Government», *BJS*, VI, 2, junio 1955, pág. 137.

(50) Puede verse la crítica de este mito en P. RACINE: «Les cadres et les subjections de l'action administrative», *RA*, mayo-junio 1967, págs. 214-220. G. A. SCHUBERT (J. R.): «The public interest in administrative decision-making: Theory, Theosophy or Theorem?», *APSR*, II, 2, junio 1957, págs. 346-358.

(51) «Con frecuencia la defensa de sus intereses profesionales no tiende a realizarse a través de los canales normales de acceso al poder administrativo, sino mediante la ocupación directa de los centros de poder», A. DE LA OLIVA y A. GUTIÉRREZ REÑÓN: «Los cuerpos de funcionarios», en Varios: *Sociología de la Administración Pública Española*, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, 1968, pág. 94. Apoyándose en esta circunstancia se ha propuesto el nombre de «grupos de torsión» para calificar a las asociaciones de funcionarios. Vid. J. A. YARZA: «Clasificación de grupos de trabajo y reglamentación orgánica», *DA*, núm. 81, septiembre 1964, pág. 53.

de su Departamento no acudían a Barajas a recibirle» (52). El conflicto provocó la dimisión de tres directores generales, técnicos comerciales del Estado, los señores Rengijo, Chapa y Gijón. Resulta obvio, por tanto, que estos Cuerpos actúan con frecuencia como verdaderos grupos de interés que no necesitan alcanzar el contacto con el aparato gubernamental, porque se encuentran institucionalmente dentro del mismo. En el mismo sentido podemos hablar de organismos en conjunto —un Consejo, una Institución de cualquier tipo, incluso una Asamblea Legislativa— defendiendo colectivamente sus intereses contra los intentos de ataque a la misma por otro Consejo, el poder ejecutivo, etc. En otras ocasiones los cuerpos y organismos actúan como correa de transmisión hacia el Estado de intereses privados que se encuentran fuera del aparato gubernamental. Con mucha frecuencia grupos de intereses se alían con servidores de la Administración Pública contra otros funcionarios que apoyan a grupos contrarios (53).

Las definiciones más comúnmente empleadas de los grupos de interés tienden a distinguirlos de los partidos políticos porque no pretenden asumir el poder, sino únicamente influir desde fuera del mismo. Como tantos otros aspectos del estudio político de los grupos, esta es una característica que ha sido tomada de la realidad norteamericana, o de una visión concreta de la misma, que tiende a separar claramente a grupos de partidos, asignando a éstos la tarea de neutralizar los intereses parciales de las asociaciones menores y someterlos al interés general (54). En otros contextos políticos la distinción no es tan sencilla de aplicar: la Unión de Defensa de los Comerciantes y Artesanos (UDCA) francesa, a semejanza de un partido, presentó candidatos a las elecciones legislativas de 1955 y obtuvo cincuenta y tres escaños, comenzando a adquirir los caracteres y el nombre (Unión y Fraternidad Francesa) de un partido. Hacia 1870 varios grupos de interés ingleses se fusionaron en la National Liberal Federation, que luego llegó a

(52) F. MORA DEL RÍO: «La rebelión de los Técnicos Comerciales del Estado: lucha por la política comercial exterior», *Informaciones* (Suplemento económico), 17 de abril de 1971, págs. 1-3.

(53) S. K. BAILEY: *Congress makes a law*, New York, Columbia University Press, 1950, describe en detalle varias de estas situaciones.

(54) Esta creencia acerca de la subordinación del grupo al partido se encuentra muy extendida, aunque podrían ser aducidos importantes datos empíricos contra ella. Aparece ya desde el principio del estudio de los grupos P. H. ODEGARD: «Political parties and group pressures», AAA, núm. 179, mayo 1935, págs. 68-81. Pero incluso dentro de Estados Unidos las relaciones entre grupos y partidos adquieren caracteres distintos de un Estado a otro. Vid. B. ZELLER (Ed.): *American State Legislatures*, New York, Cromwell, 1954, págs. 190 y sigs.

ser el partido liberal, y la Asociación de Personas sin Hogar y Privadas de sus Derechos (BHE) alemana, adoptó en las elecciones de 1957 actitudes y objetivos que se asemejaban a los de un partido político (55). La distinción entre los Sindicatos británicos o suecos y los correspondientes partidos socialistas no es una línea sencilla de marcar, y otro tanto podría decirse de las relaciones del partido comunista y la democracia cristiana con la CGIL y la CISL en Italia. Por último, W. Whitson ha sostenido en un trabajo reciente que los seis Cuerpos del Ejército chino actúan cumpliendo varias de las funciones de los partidos políticos tal como se entiende en las democracias capitalistas (56), lo que demuestra la dificultad de una distinción clara entre grupos y partidos.

Poco a poco las relaciones grupos-partidos tienden a ser vistas como algo más complejo que una simple distinción según su posición —dentro o fuera— del aparato gubernamental. Así, Almond ha creado un modelo teórico de relaciones posibles en el que incluye varios tipos de contactos más complejos que la simple relación con que habitualmente suelen ser presentados en las democracias anglosajonas o escandinavas (57).

Azkin, Towcsley y otros han indicado la interpenetración que se produce entre partidos y grupos en sus países respectivos (Israel, Australia, etcétera) (58). El criterio de distinción apoyado en la renuncia a la conquista del poder por los grupos resulta especialmente inadecuado en un sistema que, como el español, prohíbe constitucionalmente los partidos y cuyas funciones en la estructura del poder son realizadas frecuentemente por los grupos, porque de un modo u otro estas funciones, o al menos las más importantes de entre ellas, han de ser realizadas en cualquier sistema político, y en España no pocas veces son realizadas por las asociaciones de intereses.

El obstáculo principal con que se encuentran las definiciones como las citadas, consiste en tratar de determinar de modo rígido las actividades de

(55) P. M. WILLIAMS: *Crisis and compromise*, Londres, Longmans, 1964, páginas 162-166. S. HOFFMANN, y otros: *Le Mouvement Poujade*, París, A. Colin, 1956. S. H. BEER: *British politics in the collectivist age*, New York, A. Knopf, 1965, pág. 53. V. W. KITSINGER: *German electoral politics*, Oxford, Clarendon Press, 1960, páginas 176-180.

(56) W. WHITSON: «The field Army in Chinese Communist military politics», *CHQ*, XXXVIII, enero-marzo 1969, págs. 1-30.

(57) A. ALMOND: «A comparative study of interest group and the political process», *APSR*, LII, 1, marzo 1958, págs. 270-282. Otra exposición de estas relaciones puede verse en L. DION: *Les groupes et le pouvoir politique aux Etats Unis*, París, A. Colin, 1965, págs. 25-42.

(58) EHRMAN: «Interest...», pág. 233.

los grupos de interés y enumerar las instituciones que las desempeña. En un primer momento comenzó caracterizándose a éstos por realizar «presiones» sobre el aparato gubernamental, y más tarde, ante la dificultad práctica de determinar cuando esa presión existía, se terminó por considerar como grupos de interés aquellos que mantenían entre sus objetivos el de «influir sobre la política de los organismos públicos». Simultáneamente el ejemplo de la realidad política anglosajona con una Administración independiente de los grupos y una separación relativamente clara entre éstos y los partidos, contribuyó a asignar la actividad de presión a las asociaciones privadas, colocadas a extra-muros de la organización constitucional. Pero esta simplificación no da cuenta acabada de la realidad de los grupos pues no puede reducirse sin más su actividad a una simple influencia sobre el poder —por importante que ésta sea— ni asignar esa actividad de influencia exclusivamente a los grupos privados, cuando el mismo objetivo es perseguido frecuentemente por instituciones gubernamentales, movimientos espontáneos, etc. (59). Lo verdaderamente esclarecedor para el conocimiento de la realidad política de un país será la descripción de todas las funciones que realiza un sistema político determinado y su asignación a las instituciones, grupos, partidos (si existen), etc., que, efectivamente, las llevan a cabo, sin dejarnos desorientar por los objetivos declarados de estos actores o su posición con respecto al aparato gubernamental. Este ha sido el propósito de la escuela funcionalista, cuyos postulados esenciales vamos a resumir ahora brevemente como introducción a un estudio más adecuado de las actividades de los grupos de interés o presión.

El método funcionalista comenzó a ser aplicado en antropología (60), pero fue un grupo de sociólogos (61) quienes influyeron directamente en la apa-

(59) Algunos autores emplean el término grupo de interés (o de presión) para designar exclusivamente a aquellas asociaciones que actúan «desde fuera» del aparato gubernamental, es decir, que plantean «demandas privadas sobre un organismo público». Vid. W. Hoffman: «The Public Interest Pressure Group: The case of the Deutsche Städtetag», *PA*, XLV, otoño 1967, pág. 245. G. WOOTTON, cit..., pág. 102, etc.

(60) Citamos por la edición más antigua que conocemos. A. R. RADCLIFFE-BROWN: *Structure and function in Primitive society*, Londres, Cohen and West, 1952. Idem: *A natural science of society*, New York, Free Press, 1956. B. MALINOWSKI: *The dynamics of cultural change*, New Haven, Yale University Press, 1945. Idem: *A Scientific Theory of Cultural and other essays*, Chapel Hill, University of Carolina Press, 1944.

(61) T. PARSONS: *The structure of social action*, New York, Mac Graw Hill, 1937. Idem: *Essays in sociological theory*, New York, Free Press, 1954. Idem: *The social system*, Glencoe Ill, Free Press, 1951. E. SHILLS: *Toward a General Theory of action*, New York, Free Press, 1953, apartados I y II. R. K. MERTON: *Social Theory and Social Structure*, Glencoe Ill, Free Press, 1957.

ración del funcionalismo político (62). Como es sabido, los funcionalistas parten del supuesto de que toda unidad social en funcionamiento, tiene ciertos fines que han de ser realizados por individuos, asociaciones, etc.; para que la sociedad marche es necesario que al menos un mínimo de cosas sean realizadas (63). Cada una de estas tareas que han de ser cumplidas reciben el nombre de funciones y el complejo de todas ellas constituye un sistema. El sistema social está integrado por todas las funciones que desempeña una sociedad dada (64).

Un sistema no es algo estable, sino que está integrado por un flujo de corrientes de entrada (funciones de *input*) que son transformadas por la acción del sistema en corrientes de salida (funciones de *output*). Todo sistema implica interdependencia, lo que quiere decir que existe una relación entre las diversas partes que lo forman, de tal manera que cuando cambian las propiedades de una de ellas se modifican los demás componentes del sistema, y éste, como un todo, resulta afectado. Combinando esas corrientes interdependientes, todo sistema mantiene un equilibrio, al menos durante un período de tiempo; esto quiere decir que cuando aparece alguna amenaza para la vida del sistema, entran en acción determinados elementos que lo mantienen en existencia, en ocasiones, sin embargo, un sistema no es capaz de mantenerse y se transforma; de aquí se deduce la existencia de funciones que son beneficiosas para el sistema (funcionales) y otras que perturban la marcha del mismo (disfuncionales). Cada sistema implica ciertos límites, comienza en un

(62) Dos de los más importantes representantes del funcionalismo político son G. A. ALMOND y D. EASTON. Los trabajos más destacados del primero con respecto a este tema son: «A functional approach to comparative politics», en el libro editado en colaboración con J. S. COLEMAN: *The Politics of the Developing areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960; «A developmental approach to political systems», WP, XVIII, 2, enero 1965, págs. 183-214, con B. POWELL: *Comparative Politics: a developmental approach*, Boston, Little Brown and Co., 1966. DE EASTON, pueden ser citados: *The Political System*, New York, A Knopf, 1956. *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968. *A system analysis of political life*, New York, Wiley, 1965. Puede verse también D. APTER: «A comparative method for the study of politics», *AJS*, LXIV, 3, noviembre 1958, págs. 221-237.

(63) D. ABERLE, A. COHEN, A. DAVIES, M. LEVY y F. SUTTON: «The functional prerequisites of a society», *E*, LX, 2, 1950, págs. 110-111. Cit. en WOOTTON, cit., página 32.

(64) El término función es parcialmente equívoco. NAGEL enumera hasta seis significados principales. E. NAGEL: *The structure of science: problems in the logic of scientific explanation*, New York, Harcourt, Brace and World, 1961, págs. 520-535. Los funcionalistas entienden que función es la contribución que aporta una estructura a la actividad del sistema. Vid., también, R. BOUDON: «Remarques sur la nation de fonction», *RFS*, VIII, 1, 1967, págs. 198-206.

lugar y termina en otro. Ahora bien, tratándose de sistemas sociales el problema de los límites no es sencillo porque en la teoría funcionalista las unidades del sistema no son individuos sino *roles*. Una sociedad de caridad, por ejemplo, forma un sistema constituido por los distintos *roles* de Presidente, vocales, etc., constituidos por aquella parte de la actividad de esos individuos empleada en la realización de los fines de la sociedad. Las personas que forman parte del sistema político son las mismas que integran el sistema social, religioso, etc., y no resulta fácil distinguir, por tanto, un sistema de otro, pues un mismo individuo realiza acciones que corresponden a *ditmas* distintos; cuando compra una mercancía lleva a cabo una actividad que «pertenece» al sistema económico cuando vota toma parte en el sistema político, etc. Esa parte de su actividad que el individuo realiza dentro de un sistema recibe el nombre de *rol*. El sistema está compuesto no de individuos, sino de *roles*; cada individuo que vive en una sociedad lleva a cabo una serie de *roles* distintos en diferentes sistemas (político, económico, familiar, etc.).

Siguiendo a Parsons y Smelser (65), podemos decir que todo sistema social cumple los siguientes tipos de funciones:

1. De adaptación o establecimiento del sistema dentro del medio ambiente en el cual se encuentra: esto significa la asignación de determinados trabajos a cada individuo para la producción de unos bienes que aquellos necesitan (función económica).
2. De integración: modos de crear, mantener y cumplir las normas que dirigen las interacciones entre las partes del sistema, es decir, mantenimiento de la unidad entre los distintos *roles* que constituyen el sistema (función integradora).
3. De mantenimiento de las pautas del sistema y encauzamiento de las tensiones: todo sistema debe hacer aceptar los modos de realización de los distintos *roles* a los individuos que han de llevarlos a cabo y conseguir de una forma adecuada el engarce de cada actor con el sistema para que éste se mantenga en equilibrio (función cultural).
4. De realización de objetivos: los funcionalistas parten de la idea de que todo sistema tiene un fin, aunque éstos no aparezcan explícitamente, porque de lo contrario significaría que el sistema se

(65) Vid. las obras citadas de PARSONS y N. J. SMELSER: *The sociology of economic life*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1963, cap. I.

encuentra a la deriva. Estos fines han de ser realizados en mayor o menor medida, mediante lo que Parsons denomina funciones de realización y Smelser funciones políticas.

Estas funciones son realizadas por estructuras, que son «series particulares de *roles* relacionados unos con otros» (66), así, pues, las estructuras no son una abstracción de la realidad que da lugar a un concepto de límites definidos y permanentes sino que se trata de algo real. Constantemente cambiante «la razón por la que empleamos *rol* y estructuras en lugar de institución en que queremos resaltar la conducta actual de los individuos que están involucrados en la política y el actual funcionamiento de la institución concreta en la que estamos interesados..., *rol* y estructura se refieren a conductas observables de individuos» (67). Una función cualquiera puede ser realizada por más de un tipo de estructura y a su vez cada estructura suele realizar más de una función, es decir, que toda estructura es polivalente. Aun cuando una estructura religiosa, por ejemplo, se refiere primariamente a un conjunto de *roles*, orientados a relacionar al hombre con la divinidad, su significación no se circunscribe únicamente a esta función, sino que puede también participar en el cumplimiento de funciones políticas, transmitiendo información sobre actividades de los gobernantes, realizando propaganda en favor de algunos candidatos en las elecciones, etc. Por tanto, el criterio último para asignar una estructura a una función se basa en la consideración de las funciones a cuya realización atiende de modo predominante, aunque, como se ha dicho, esta realización no tiene nunca carácter exclusivo, pues cada estructura suele desempeñar, además, funciones pertenecientes a otros sistemas.

Normalmente todas estas tareas sociales son realizadas por grupos secundarios de la Sociedad, con la única excepción de la familia, pero, como dice Wootton (68), no todos los grupos secundarios de una Sociedad pueden ser encuadrados en estos cuatro apartados, y a su vez grupos que no entran dentro de esta clasificación (adscriptivos: de raza, de edad, etc.) pueden desempeñar algunas de estas funciones. A su vez, para una comprensión adecuada del sistema social, conviene contemplar no sólo las funciones manifiestas sino también las latentes.

Para comprender mejor la delimitación posterior del concepto grupo de interés, nos interesa ahora destacar que aunque las estructuras predominante-

(66) ALMOND-POWELL, cit..., pág. 21.

(67) Idem, ídem. Sobre el tema puede consultarse P. LUCAS VERDÚ: «Análisis de la estructura política», REIS, CIII-CIV, julio-diciembre 1968, págs. 5-30.

(68) Cit..., pág. 35.

nmente abocadas a la realización de las funciones del sistema político son aquellas encuadradas en D (Asambleas, partidos, etc.), cualquier estructura de los apartados A, B y C pueden también realizar de modo más o menos intermitente funciones políticas.

Cualquier grupo incluido en A, B, C o D se convierte en grupo de interés o presión cuando participa en la realización de la función del sistema

	1	2		3
	TAREAS SOCIALES	GRUPOS QUE LAS REALIZAN		EJEMPLOS
	(Exigencias funcionales de toda sociedad)	(Parsons)	(Smelser)	
A	Adaptación	De adaptación	Económicos	Empresas, Fábricas, Minas, Explotaciones agrícolas.
B	Integración	De integración	Integradores	Instituciones que hacen cumplir la Ley.
C	Mantenimiento de pautas y encauzamiento de tensiones	De mantenimiento de pautas	Culturales	Familias, Escuelas, Iglesias
D	Consecución de objetivos	De realización	Políticos	Asambleas legislativas, Organos ejecutivos.

Tomado de G. WOOTTON, cit..., pág. 34. Los nombres atribuidos a PARSONS están tomados de su obra *Structure and process in modern Society*, Glencol, Ill., Free Press, 1960. Los atribuidos a SMELSER: *The sociology of economic life*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1963.

político, denominada de articulación de intereses que consiste en la presentación de demandas ante el poder político, para que éste las satisfaga. Así, cualquier grupo social puede ser en un momento dado grupo de presión y dejar de serlo posteriormente, y así podemos encontrar grupos de interés económicos (aquellas estructuras que primariamente cumplen funciones del sistema económico), culturales, etc. Una comprensión adecuada del tema exige exponer las características de un sistema o subsistema incluido dentro del sistema

social más amplio, el sistema político, del que tratamos brevemente a continuación (69).

El sistema político como todo sistema está compuesto de roles y estructuras y encuadrado dentro de unos límites; agrupa a unos individuos que no desempeñan exclusivamente roles políticos, sino que simultanean en su vida la realización de funciones políticas con otras pertenecientes a los diferentes sistemas sociales.

Una de las críticas más persistentes que han sido realizadas a la aplicación del método funcionalista en la ciencia política es la ambigüedad de sus criterios para fijar el ámbito de actividad social que corresponde al sistema político (70). Siguiendo a Max Weber (71), los diversos autores funcionalistas consideran como carácter distintivo del sistema político el uso de la fuerza legítima. Así, Easton habla de «asignación autoritaria de los valores» (72), y Almond define al sistema político como aquel conjunto de «interacciones que se encuentran en toda sociedad independiente y realiza las funciones de integración y adaptación (interna y frente a otras sociedades) por medio del em-

(69) El funcionalismo ha provocado una abundantísima bibliografía que incluye en ocasiones críticas de fondo. En España se han ocupado del tema J. FERRANDO, de modo especial en «Análisis estructuro-funcional de la política», AT, VI, 33, marzo-abril 1968, págs. 107-128. F. MURILLO: *Estudios...*, cit., págs. 99-103. P. LUCAS VERDÚ: *Principios...*, tomo I, págs. 78-83. Entre la bibliografía extranjera conviene citar: Sobre el funcionalismo como teoría sociológica: W. G. RUNCIMAN: *Social Science and Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969, 2.^a edición, págs. 109-123; E. J. MBEHAN: *Contemporary political thought: A critical study*, Homewood, Ill, Dorsey Press, 1967; D. MARTINDALE (Ed.): *Functionalism in the social sciences*, Filadelfia, American Academy of Political and Social Sciences, 1965, donde W. FLANNAGAN distingue entre estructuralismo y estructuro-funcionalismo. Sobre la aplicación del método a la ciencia política, vid., entre otros, H. W. WISEMAN: *Political systems: some sociological approaches*, London, Routledge and Kegan Paul, 1967, páginas 47-181, 209-248. M. LANDAU: «On the use of functionalist analysis in American Political Science», SR, XXXV, 1, septiembre 1968, págs. 48-75. G. URBANI: «General systems theory: Un nuevo instrumento per l'analisi dei sistemi politici», P, XXXIII, 4, diciembre 1968, págs. 795-819.

(70) S. E. FINER: «Almond's concept of the political system», GO, V, 1, invierno 1969-1970, págs. 3-21. J. LAPALOMBARA: «Macrotheories and microapplication in comparative politics: O widening schism», CP, I, 1, octubre 1968, págs. 57-78.

(71) M. WEBER: «Politics as vocation», en H. H. GERTH y C. WRIGHT MILLS (Editores): *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, 1946, págs. 76-78.

(72) D. EASTON: *The Political...*, págs. 130 y sigs.; Idem: *Esquema...*, página 79.

pleo o de la amenaza de empleo de una más o menos legítima coacción física» (73).

La característica del sistema político es, por tanto, la posibilidad de hacer cumplir sus decisiones a los participantes mediante la coacción física que es aceptada como legítima por éstos. No significa esto que sólo forman el sistema político aquellas interacciones en las que interviene la coacción, porque frecuentemente los sujetos de la vida política no tienen conciencia actual de esa coacción, pero al menos tiene que existir una relación de su acción con la obligación legítima, aunque sea muy remota. Cuando unos ciudadanos realizan una marcha pacífica para protestar contra la contaminación atmosférica, en última instancia están realizando una petición para que el poder político determine autoritariamente unas limitaciones a la actividad industrial. Frecuentemente, un ciudadano participa en política con la ilusión de ver realizados unos ciertos valores, aspira a lograr la adopción de una medida de defensa del «honor nacional», etc.; lo que califica esa actividad como política es la búsqueda de su realización a través del uso de la fuerza física, por tanto la coacción legítima no es todo el contenido del sistema político, pero sí su cualidad determinativa. Una organización religiosa, un club deportivo o una asociación de hombres de una determinada raza no forma parte propiamente dicha del sistema político, aunque condicionen su actuación. Si en algún momento llegan a realizar demandas sobre el poder político o cualquier otra actividad relacionada con la coacción legítima, están desempeñando funciones políticas y caen, por tanto, dentro de los límites del sistema político. «Cuando hablamos del sistema político incluimos todas las interacciones que afectan al uso o amenaza del uso de una coacción física legítima» (74).

Todo sistema político posee cuatro características:

1.^a Incluso en el sistema político más sencillo se realizan todas las funciones políticas que tienen lugar en otro de más alto grado de diferenciación funcional. Estas funciones serán realizadas de distinto modo y, por otras estructuras, pero necesariamente han de ser llevadas a cabo.

2.^a Todo sistema político tiene, por tanto, estructuras políticas que varían de carácter y de modo de funcionamiento pero que han de estar presente en cualquier caso.

3.^a Toda estructura política, independientemente del sistema en que se encuentra inserta es multifuncional, es decir, que realiza dis-

(73) ALMOND: *A functional...*, pág. 9.

(74) ALMOND-POWELL, *cit...*, pág. 18.

tintas funciones dentro de este sistema. Los sistemas políticos pueden ser comparados según su mayor o menor especialización en el cumplimiento de sus funciones.

4.^a Todo sistema se encuentra «envuelto» en una determinada cultura que siempre es de carácter mixto, es decir, contiene una combinación de aspectos modernos y tradicionales. Las distintas culturas se diferencian en relación al grado de intervención de cada uno de estos caracteres (75).

Como decíamos anteriormente, el sistema político se encuentra inmerso dentro de un medio más amplio —otros subsistemas y el sistema social en conjunto— que proyectan unos *inputs* (entradas) hacia el sistema político, que unidos a los impulsos que el sistema genera dentro de sí mismo por medio de sus *élites*, partidos, instituciones, medios de opinión pública, etc., constituyen las funciones de *input*. Actuando sobre estos materiales los mecanismos regulatorios del sistema político transforman los *inputs* en *outputs* (resultados) dirigidos hacia el medio ambiente (funciones de *output*). A su vez estos *output* pueden producir modificaciones en el medio que acoge el sistema, que a su vez enviará nuevas demandas hacia el sistema político, lo que constituye, según los funcionalistas, la función de «Feedback» o «Retroalimentación» de dicho sistema.

Según Easton, los *inputs* pueden ser de dos tipos: demandas y apoyos. Demandas son la expresión de decisiones que los titulares de los *roles* de autoridad deberían tomar y hacer cumplir mediante una imposición. Por tanto, las demandas están dirigidas hacia las autoridades porque se piensa que tienen capacidad para darlas cumplimiento; si no existiese ese convencimiento se producirían unas peticiones de carácter más general, incluyendo de relevo en los actores de esos *roles*. Característica importante de las demandas es que aspiran a obtener una decisión autoritaria, lo que define como política cualquier tipo de acción, independientemente de la estructura que la realiza. Las demandas no son egoístas en cuanto no tienen que estar orientadas a satisfacer necesidades propias de quien las realiza. Easton diferencia las demandas de las expectativas, motivos, ideologías, opiniones públicas e interés, todo lo cual incluye bajo la denominación de *wants* (deseos); éstos pueden influir en la aparición de las demandas, pero no se identifican con ellas.

(75) ALMOND: *A functional...*, pág. 11.

Existen cuatro tipos de demandas:

- a) De bienes y servicios: nuevos sistemas de ayuda a los jubilados, reformas en los transportes. etc.
- b) De determinación de conducta: prohibición de que se aparque en un determinado lugar, establecimiento de una duración mínima del servicio militar, etc.
- c) De participación en las decisiones políticas: disminución de la edad del sufragio, por ejemplo.
- d) De símbolos: petición de una reacción para reparar el ultraje a una representación diplomática en el exterior, etc.

Las demandas realizan fundamentalmente dos misiones: estimulan el funcionamiento del sistema proporcionándole «materias primas» sobre las cuales han de actuar las decisiones que el sistema adopte y conectan a éste con su medio ambiente, realizando lo que ha sido denominado «intercambio de fronteras», esto es, facilita una adecuada relación del sistema político con los demás sistemas sociales, asegurando la adecuación entre las decisiones de éste y las necesidades de aquéllos.

Pero un sistema político no podía subsistir mucho tiempo si no recibiese más que demandas, pues necesita contar también con unos instrumentos de apoyo que ayuden a neutralizar las privaciones que el cumplimiento de las demandas por parte del sistema produce en los súbditos. La adopción de una medida de intervención militar no podía ser realizada si el sistema no contase con la fidelidad de un Ejército e incluso la disposición favorable de la población civil. Todo sistema político necesita unos apoyos que pueden ser relativamente activos o pasivos. Atendiendo a las estructuras que son objeto de ellas, Easton distingue tres tipos de acciones de apoyo: apoyo a la comunidad política, al régimen y a las autoridades. El apoyo a la comunidad política en cuanto tal significa la conformidad con las ideas generales en que se fundamenta la convivencia de los ciudadanos, los fines que éstos persiguen colectivamente y los medios generales para alcanzarlos. El régimen está constituido por aquellos compromisos más o menos formalizados a través de los cuales se persigue aquellos fines (Parlamento, Ejército, Tribunales, etc.) (76). Por último, el apoyo hacia las autoridades incluye la complacencia hacia las personas que realizan en cada momento los roles de autoridad del sistema político.

(76) No entramos aquí en los problemas de detalle acerca de la distinción entre los conceptos de sistema y régimen, que suelen ser utilizados en sentidos distintos en cada caso. Sobre el tema, vid. el estudio de J. FERRANDO: «En torno a los conceptos de sistemas y régimen», AT, VII, 39, mayo-junio 1969, págs. 1-33.

Ejemplos de manifestaciones de apoyo a la comunidad política son el pago de impuestos y el cumplimiento del servicio militar. Manifestaciones de apoyo al régimen es la obediencia a las disposiciones legales y administrativas, la participación en las votaciones, celebración de acontecimientos históricos, etc.; la deferencia concedida a las autoridades, el cumplimiento de las formalidades prescritas para el trato con las mismas, etc., son expresión del apoyo otorgado a los titulares de los *roles* de autoridad.

El sistema político recibe estas corrientes de *input* y las transforma en corrientes de *output* o decisiones autoritarias. Estas significan, en última instancia, acomodación entre el sistema político y sus componentes y pueden ser de cuatro tipos que se corresponden con cierto paralelismo a las demandas que hemos enunciado:

1. Impositivos, que incluyen decisiones que imponen impuestos, contribuciones, servicios personales, etc.
2. Regulatorias: exigencias para obtener un pasaporte, lograr un título académico o adquirir un automóvil.
3. Distributivas: asignación de pensiones, nombramientos de autoridades, etc.
4. Simbólicas: establecimiento de determinadas normas para ceremonias, de ciertos emblemas representativos de la comunidad, etc.

El funcionamiento de cualquier sistema puede ser contemplado en tres niveles distintos. En primer lugar, nos encontramos con la «capacidad» del sistema, considerado como un todo de establecer acuerdos con su medio ambiente y así podemos hablar de una capacidad impositiva, regulatoria, distributiva o de respuesta (*responsive*) en base a las cuales, según los funcionalistas pueden ser clasificados los distintos sistemas políticos según su mayor o menor adaptabilidad al medio en el que se encuentran.

En el segundo nivel encontramos los modos con que el sistema transforma las demandas en *output* autoritarios, es decir, todo un conjunto de acciones que han sido denominadas proceso de conversión, que en cualquier sistema político incluye seis funciones: 1. Las demandas necesitan ser formuladas (función de articulación de demanda). 2. Estas demandas deben ser posteriormente incluídas en formulaciones más amplias, presentadas como alternativas para decisiones políticas (función de agregación de intereses). Tomando como base estas opciones, el sistema ha de decidir entre una de ellas o una combinación de dos o más. 3. Ha de formular decisiones obligatorias (función de creación de la norma). 4. Estas decisiones han de ser aplicadas obligatoriamente (función de aplicación de la norma). 5. En algunos casos particula-

res, esta norma no resulta suficientemente clara y el sistema ha de decidir la interpretación válida de esa norma para el caso o casos concretos (función de adjudicación de la norma). 6. Las actividades citadas han de ser transmitidas dentro del sistema político y a su medio ambiente (función de comunicación) (77).

En tercer lugar, todo sistema ha de mantener en existencia su fábrica y necesita designar a los individuos que han de ejercer los roles de autoridad, así como educarlos en los valores y modos de actuación que el sistema posee. En el proceso de funcionamiento de todo sistema son creados nuevos roles y desaparecen otros, cesan unas autoridades y son sustituidas por otras que han de ser «socializadas», en los valores del sistema. Estas actividades son realizadas por el sistema político mediante las funciones de reclutamiento o socialización.

En su actuación sobre las autoridades con el fin de obtener alguna decisión que les sea favorable, los grupos de interés entran a formar parte del sistema político, realizando en la mayor parte de los casos la función *input* que los funcionalistas denominan «articulación de intereses».

Como el objeto central de nuestro estudio es describir esta actividad de los grupos en el sistema político español, vamos a detenernos ahora brevemente en la descripción de esta función y de los modos de su realización por parte de las estructuras que las llevan a cabo. A diferencia de la escuela pluralista, que destacaba en primer lugar el actor que ha de realizar la actividad (los grupos de interés) y luego trataba de reducir la vida política a las tareas llevadas a cabo por estos actores, el funcionalismo destaca, en primer lugar la función y luego determina qué estructura realiza en cada sistema esa función y cuáles son los «estilos» de esta realización. Así se margina el problema que tantos esfuerzos ha exigido a muchos autores empeñados en obtener una catalogación completa de todos los grupos de presión existentes en un sistema político, lo que resulta con frecuencia escasamente útil, pues muchas de las asociaciones incluidas en esas listas sólo intermitentemente rea-

(77) La enumeración de las funciones del sistema político por parte de los funcionalistas y los criterios de distinción de las mismas, han sido criticadas frecuentemente. R. FERNÁNDEZ CARVAJAL: *La Constitución española*, Madrid, Editora Nacional, 1968, página 126. Como escribe DEUTSCH, el análisis funcionalista «parece ser que presupone metas y propósitos sociales pero resulta incapaz de describir claramente cómo se los establece, y exige a sus seguidores una elección entre el conjunto de posibles combinaciones, sin darles criterios seguros para la búsqueda u opción». K. W. DEUTSCH: *Los nervios del Gobierno*, Buenos Aires, Paidós, 1970, pág. 81. Los propios funcionalistas no han llegado a un acuerdo sobre aspectos tan importantes como el número y características de las funciones del sistema político.

lizan funciones políticas, pues su fin¹ primario es la realización de funciones pertenecientes a otros sistemas —económicos, deportivos, religiosos, etc.— y para la más segura obtención de esos objetivos pretenden servirse del poder político, pero su actuación sobre éste, podemos decir, es subsidiaria. Calificar a tales asociaciones de políticas, sin otra matización, es designar el todo por la parte, y desconocer aspectos importantes de la realidad social. El objeto primario de nuestro estudio es, por tanto, la función de articulación de intereses y la determinación de las estructuras que en cada caso realizan aquélla, sin tratar de fijar taxativamente el carácter último —político o no— de estas estructuras que serán políticas en tanto en cuanto contribuyen al cumplimiento de funciones pertenecientes al sistema político.

De todas las demandas que son formuladas en un sistema político, sólo unas pocas llegan a producir decisiones autoritarias. Muchas desaparecen sin obtener ningún resultado y las restantes han de ser agrupadas en unas peticiones más amplias para que puedan ser tomadas en consideración por el sistema, ya que, por principio, éste no puede acceder a todas las demandas que se formulen, pues se produciría una paralización del mismo por exceso de trabajo. Después que las demandas han sido expresadas en términos más amplios —que incluyen a mayor número de beneficiados— y presentadas de modo alternativo, las autoridades correspondientes adoptan una decisión que normalmente es la formulación de una norma que integra dentro de sí alguna parte de las diversas soluciones alternativas presentes. El proceso aparecerá más claro si lo ilustramos con un ejemplo extraído de la realidad española, los fabricantes de vehículos de motor se reunieron para adoptar una posición común ante la decisión del Ministerio de Obras Públicas de elevar el llamado «canon de coincidencia» que grava los transportes por carretera, llegaron al acuerdo, que transmitieron al ministro de Industria, de solicitar la anulación de tal medida, o al menos suavizarla. Otros intereses afectados por la medida fueron las Empresas de transportes, que puestos de acuerdo realizaron una petición semejante al ministro de Obras Públicas. El Consejo de Ministros, teniendo también presente las demandas en favor de la medida del Ministerio de Obras Públicas, de la RENFE, principal beneficiaria de esa elevación del canon, adoptó una decisión obligatoria: reducir la tasa de ampliación del «canon de coincidencia» lo que significaba de hecho una solución que combinaba y compensaba los diversos intereses que habían sido «articulados» ante la estructura de autoridad, en este caso el Consejo de Ministros.

«Las funciones articuladora, agregativa... pueden estar mezcladas una con otra sin separaciones formales entre ellas, como parte de una única acción continua... Estamos enfrentándonos con un *continuum* y no con una distinción dicotómica.» «La distinción entre articulación y agregación de intereses

es muy flúida. El más pequeño acto de articulación iniciado por la cabeza de un linaje en un sistema político primitivo o la más pequeña unidad electoral de una asociación comercial envuelve la agregación de peticiones de aún más pequeños grupos de individuos o sociedades...; en nuestra definición reservamos el término agregación para los grados más incluyentes de los procesos combinatorios, reservando el término articulación para las más limitadas expresiones de interés. Esto no es lo mismo que identificar articulación de intereses con grupos de presión, aunque en los sistemas modernos desarrollados estas entidades tienen una relación clara y regulatoria con esas funciones. De hecho la función agregativa puede ser realizada dentro de todos los subsistemas del sistema político: cuerpo legislativo, ejecutivos, burocracias, medios de comunicación, sistemas de partidos, grupos de interés de varios tipos, etcétera» (78). Hemos citado anteriormente algunos ejemplos históricos en los que un grupo de interés o presión tendía a asemejarse a un partido político y con más frecuencia los partidos actúan como uno de aquellos grupos.

La articulación de intereses es importante porque relaciona al sistema político con su medio ambiente y, por tanto, condiciona notablemente la estabilidad del sistema que viene determinada en gran parte por la capacidad de éste para responder adecuadamente a las exigencias que le vienen del ambiente externo en que el sistema se halla. El no cumplimiento por un sistema de las demandas que se le dirigen puede ser debido a una incapacidad de los líderes del sistema, a una falta de medios, a la imperfección de los canales por medio de los cuales las demandas acceden ante los que tienen *roles* de autoridad, o a una incapacidad de las estructuras de articulación y agregación de plantear las peticiones adecuadamente. De alguna manera esas demandas han de llegar elaboradas, «agregadas», porque si no sucede así, se plantean en número demasiado elevado ante el sistema y la adopción de decisiones es lenta y complicada por la dificultad de integrar tantos intereses afectados; en ese caso el sistema tiende al retraso de decisiones fundamentales y al inmovilismo, lo cual puede producir una polarización en las actitudes de los grupos, haciendo más difícil las combinaciones de intereses contrarios, necesarios para llegar a una solución que pueda ser impuesta a todos los afectados.

Una variedad de estructuras desde la persona de un dictador a una complicada asociación de negocios pueden actuar como articuladoras de intereses. Esta función de articulación es realizada de distinto modo y a través de distintas estructuras según el carácter del sistema político. En un sistema que no se encuentra estructuralmente muy diferenciado todas las estructuras so-

(78) ALMOND: *A functional...*, págs. 11-12 y 39-40.

ciales participan en esta función de articulación, y como estas situaciones suelen ir acompañadas de un estado de no «secularización cultural», las demandas suelen ser elaboradas no por estructuras concretas, sino por valores, mitos, tabús, etc. En el extremo opuesto se encuentra un régimen totalitario en el que todas las demandas se articulan a través de estructuras políticas (79); en un sistema autoritario y más acusadamente en el democrático, la elaboración de las demandas es realizada por todo tipo de estructuras, desde un individuo privado a un organismo administrativo, pero especialmente en los tipos más avanzados del segundo de estos sistemas, la presentación de demandas es cumplida principalmente por las estructuras denominadas grupos de presión o interés.

El grado de realización de funciones políticas y concretamente de la articulación de intereses, por estructuras no primariamente políticas (grupos de casta, profesionales, religiosos, etc.), depende del grado de diferenciación que alcanza el sistema. Allí donde exista una amplia trama de grupos de interés y partido con funciones claramente diferenciadas, estas estructuras políticas absorberán la mayor parte de las funciones de formulación de las demandas. Donde los grupos no existan en suficiente número o no realicen adecuadamente su tarea de traslación de intereses desde el medio ambiente hacia el sistema político, esa tarea tenderá a ser realizada por otras estructuras primariamente no políticas. Otro tanto ocurre cuando no existe una distinción clara entre estructuras de articulación y de agregación, o cuando no hay una estructura especializada para esta segunda función, es decir, cuando no existen los partidos políticos. En ese caso las funciones de articulación y agregación aparecen mezcladas, dando lugar a un modo peculiar de actuación del sistema político (80); esta es una de las circunstancias que hacen más interesante desde el punto de vista científico el estudio en España de la función de traslación de las demandas desde la sociedad hacia el sistema político y el modo de elaborarlos y darles respuesta por parte de éste (81).

(79) Para un estudio detenido de la función de articulación en los sistemas autoritarios y totalitarios, puede consultarse el número de *GO*, II, 2, enero-abril 1967, páginas 165-180, que resume un coloquio celebrado en The London School of Economics con la participación de R. ARON, B. CRICK, L. SCHAPIRO, R. DAHRENDORF, E. SHILLS, A. MOVE, etc. Resulta especialmente interesante el trabajo de este último: *Interest groups in one-party States*.

(80) «Siempre que los partidos no consiguen realizar esta función primaria de encajar su interés específico en el marco más amplio de un interés colectivo nacional, el Estado moderno se encuentra en peligro de convertirse en un neofeudalismo de poderosos grupos de presión», NEUMANN en EHRMANN: *Interest...*, pág. 238.

(81) Para un estudio más detenido de estas funciones y de las relaciones entre ellas, puede consultarse, además de las obras citadas, R. E. JONES: *The functional*

EL CONDICIONAMIENTO CULTURAL DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

Acabamos de indicar que en los países que poseen un bajo grado de diferenciación estructural, la articulación de intereses se encuentra mediada por mitos, tabús, etc.; otras muchas características que podríamos denominar culturales condicionan el funcionamiento de todo sistema político. La investigación sobre la influencia de estos factores es uno de los más recientes temas de estudio por parte de la ciencia política, impulsada por una variedad de tendencias metodológicas que buscan profundizar en el conocimiento de la realidad política efectivamente operante. El tema ha surgido a primer plano cuando, como consecuencia del auge reciente del método comparativo, se ha buscado hallar una razón suficiente al hecho de que, organizaciones constitucionales trasplantadas de los regímenes occidentales a las nuevas naciones independientes dieran lugar en la práctica a sistemas políticos muy alejados del modelo original. El problema ha sido estudiado desde tica han llegado a convertirse durante un tiempo en "culturalistas", cuando muchos puntos de vista. «Incluso ciertos economistas sociólogos y científicos de la política han llegado a convertirse durante un tiempo en "culturalistas", cuando observaron que aportaciones masivas de capital, asistencia técnica o fuerza militar no eran capaces de organizar los cambios deseados en las sociedades no industriales» (82).

Buscando las causas de estos hechos los científicos de la política han llegado a deducir que todo sistema político (sus fines, actores, etc.), se encuentra fuertemente condicionado por un conjunto de circunstancias, que entendiendo el término en un sentido no muy preciso, podemos calificar de culturales. R. W. Gable, por ejemplo, ha entendido que la actividad de los grupos de interés resulta afectada por factores como «la historia de un pueblo, los valores y mitos predominantes de la cultura, la estructura de la sociedad, el sistema de clases y educación, la influencia de la religión, los medios de comunicación, la naturaleza de la economía y el grado de desarrollo económico, etc.» (83). La investigación sobre estos aspectos ha recibido un fuerte impulso a través de los más recientes trabajos de los autores funcionalistas que tratan de convertirlos en los factores de determinantes de la explicación

analysis of politics, Londres, Rutledge and Kegan Paul, 1967; P. NETTL: «The concept of system in political science», *PST*, XIV, 3, octubre 1969, págs. 305-338.

(82) S. COBEN y L. RATNER (Eds.): *The development of an American Culture*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1970, pág. 2.

(83) R. W. GABLE: «Interest groups as policy shapers», *AAA*, núm. 319, septiembre 1958, pág. 86.

del cambio en un sistema político (ver el libro de Almond y Powell citado anteriormente).

La consideración de la importancia para la vida política de los pueblos de las condiciones culturales, tiene una historia casi tan antigua como la ciencia política misma, pues al más ligero investigador no puede pasarle inadvertido la profunda huella de ellos; todos los grandes científicos de la política lo han puesto de relieve repetidamente. Lo que ahora ha pasado a primer plano es el intento de delimitar cómo ese medio ambiente objetivo —independiente de los protagonistas políticos— es interiorizado por los mismos, es decir, el eco que ese ambiente levanta en los ciudadanos, las actitudes (84), juicios, hábitos comunes, predisposiciones, normas interiorizadas, creencias, etcétera, de los actores políticos. Cualquiera que sea el carácter de estas realidades, su influencia se manifiesta en la vida política de modos muy diversos: ningún sistema puede permitirse tomar en cuenta todas las demandas dirigidas hacia él mismo, porque pondrían en peligro su propia existencia; no todos los grupos pueden resultar permitidos pues de un modo u otro serán rechazados aquellos cuyos fines atenten fuertemente los fundamentos últimos sobre los que una comunidad política se funda; la acción de los actores políticos resulta limitada por aquellas normas vigentes en una comunidad que proscriben una determinada conducta y otorgan validez y eficacia a otras. Cuando un movimiento revolucionario trastoca de modo fundamental los valores que cimentan un determinado sistema, es necesario, para que la nueva forma de vida política se mantenga, que otras creencias y pautas de conducta sean establecidas.

Refiriéndonos concretamente al objeto de nuestro estudio, la función de articulación de intereses, las estructuras que las desempeñan, resultan afectadas por estas circunstancias de tipo cultural de muy distintos modos: los mitos predominantes en una sociedad impiden la actuación de unos determinados tipos de grupos o limitan su acción a unos puntos concretos del aparato gubernamental, impidiendo que traten de influir sobre otros; lo que en un sistema político podría resultar nocivo para los grupos si fuera publicado, ha de realizarse a plena luz en otro. Muy pocos países llegan a admitir las manipulaciones de los grupos sobre los Tribunales de Justicia y la opinión pública de la mayor parte de ellos reconocería de muy mal grado que esas

(84) Empleo aquí «actitudes» en el sentido siguiente: «Predisposiciones adquiridas y permanentes de actuar de modo consistente hacia unos determinados tipos de objeto.» S. A. BARBER, R. E. JOHNSTON, R. M. NICHOL y J. B. SNOOK: *Introduction to problems solving in political science*, Columbus, Ohio, Ch. E. Merryll, 1971, página 91.

presiones se producen, aunque sin duda existen. Eickstein ha mostrado cómo la intensidad y extensión de las actividades de los grupos depende en buena parte de la consideración que la comunidad en conjunto mantenga frente a esos grupos y de la legitimación de las actividades políticas de cada organización por parte de sus componentes. La participación de un grupo en el proceso político, el modo como ésta es llevada a cabo, etc., vienen en buena parte impuestos por las especiales concepciones que los integrantes del mismo mantengan frente a objetos como el sistema político en conjunto, sus fines, la participación política, formas de obtener un compromiso, etc. (85). A su vez la eficacia del grupo se reforzará en buena parte en la medida en que consigan adecuar sus peticiones a las actitudes imperantes en la sociedad en un momento dado. R. W. Gable cita el ejemplo de la National Association of Manufactures (NAM) que modifica constantemente sus programas tratando de adoptar posiciones que resulten aceptables para el mayor número de ciudadanos norteamericanos (86).

Con la intención de sistematizar el estudio de esos factores de carácter cultural que puedan resultar relevantes para la explicación de la conducta política de los ciudadanos, algunos autores han comenzado a agruparlos bajo la denominación de «cultura política». El término aparece por vez primera en 1956 en el título de un estudio de H. Finer (*Governments of Greater European Powers: A comparative study of the Governments and political culture of Great Britain, France, Germany and Soviet Union*), pero el concepto no llega a ser definido ni su contenido determinado. En un artículo publicado ese mismo año G. A. Almond afirmaba: «Todo sistema político está inmerso en un modelo particular de orientaciones hacia la acción política. Me ha sido útil referirme a esto como "cultura política"» y considera que ésta es «una parte diferenciada de la cultura y tiene una cierta autonomía» que la diferencia de conceptos afines, como ideología, actitudes, carácter nacional, etcétera, porque trata fundamentalmente de un conjunto de orientaciones explícitas o implícitas hacia la actividad política. Más tarde, sin embargo, emplea el término con un significado mucho más inconcreto (87). Una serie de autores

(85) R. E. JONES, cit..., págs. 36-37. ALMOND-POWELL, cit..., pág. 51.

(86) R. W. GABLE: «Nam: Influential lobby or Kiss of death?», *JP*, XV, 2, mayo 1953, pág. 270. Los miembros de la British Medical Association se mantuvieron durante muchos años opuestos a la intervención del grupo en la vida política, impidiendo que llegara a ser un grupo de interés. Vid. H. ECKSTEIN: «The politics of the British Medical Association», *PQ*, XXVI, 4, octubre-diciembre 1955, pág. 345.

(87) G. A. ALMOND: «Comparative political systems», *JP*, XVIII, 3, agosto 1956, página 396. Idem: «A comparative study of interest groups and the political process», *APSR*, LII, 1, marzo 1958, págs. 270-282. Vid., también, S. H. BEER: «The four va-

—Macridis, Beer, Almond y Verba, LaPalombara—han insistido sobre la influencia que esos factores ejercen sobre el sistema político.

Sin embargo, la investigación sobre la cultura política se enfrenta en la actualidad con una importante acumulación de dificultades. Frecuentemente son empleados para designar este mismo contenido conceptos como ideología, utopía, predisposiciones políticas, etc., y S. Neumann llega prácticamente a identificar cultura política y sistema político (88). El contenido del concepto aparece a su vez contradictorio: para algunos autores se trata de un conjunto de valores de carácter predominantemente objetivo, establecidos en una comunidad, y aceptados por sus miembros pero distintos en cierto modo de éstos. Almond y Verba en su estudio conjunto reducen su extensión a «orientaciones específicamente políticas: actitudes hacia el sistema político y sus diferentes elementos y actitudes referentes al rol de uno mismo en el sistema» (89). Cualquiera que sea la postura adoptada, una nueva dificultad aparece cuando se trata de determinar el contenido empírico de ese concepto teórico; en el importante trabajo de Almond y Verba se pretende llegar a la delimitación de la cultura política en cinco países democráticos mediante técnicas de encuesta; el procedimiento puede detectarnos algunos aspectos significativos, pero parece incapaz de describir todos, por muchas causas de las que enumeraremos solamente dos: resulta aventurado afirmar que el cuestionario de incluir entre las preguntas de una encuesta, por completo que sea, pueda contener todos los factores culturales significativos para la acción política de los individuos (¿con qué criterios seguros puede afirmarse que sean estos los importantes y no otros?, ¿por qué han de resultar los mismos contenidos válidos para todos los países?, y si no es así, ¿qué principios justifican la inclusión de unos y la exclusión de otros en cada país?). Con mucha frecuencia, además, el individuo suele tener una visión confusa, parcial o totalmente errónea, no solamente de los aspectos generales del funcionamiento del sistema político, sino incluso del carácter de su participación en el mismo;

riables of a political system», en S. H. BEER y A. ULAM (Eds.): *Patterns of Government*, New York, Randon House, 1958, pág. 7. R. MACRIDIS: «Interest groups in comparative analysis», *JP*, XXIII, 2, febrero 1961, págs. 40 y sigs. G. A. ALMOND y S. VERBA: *Civic culture*, Boston, Little Brown and Co., 1966. Existe traducción castellana de una edición anterior (Foessa, Madrid, 1970), con un interesante prólogo de J. JIMÉNEZ BLANCO. Un estudio de conjunto sobre los distintos planteamientos de este concepto, aunque un poco anticuado, puede verse en Y. C. KIM: «The concept of political culture in comparative politics», *JP*, XXVI, 2, mayo 1964, págs. 313-336.

(88) S. NEUMANN: «The comparative study of politics», *CSSH*, I, 2, enero 1959, página 109.

(89) ALMOND-VERBA, cit..., pág. 13.

en otras ocasiones, aunque posean una visión adecuada, muchas causas de todo tipo impiden, consciente e inconscientemente, expresarla. El caso es especialmente claro cuando se interroga a un ciudadano sobre el grado de «competencia subjetiva» en el sistema político, es decir, sobre sus posibilidades de influir sobre la marcha del mismo; se suele producir aquí dos tipos de errores: en unos casos, especialmente en países de fuerte vigencia del mito democrático, la competencia pensada será mucho más elevada que la efectivamente ejercida. En otros, como sucede con un elevado número de grupos en España, esta es de hecho mucho más fuerte que la que se cree o al menos se declara. Cuando se adopta un concepto más objetivo y se incluye en la cultura política aspectos como símbolos, prácticas, objetivamente observables, normas escritas, etc., el estudio de la cultura política tropieza con las mismas dificultades que el de la cultura general: ¿Cómo se interpretan los distintos símbolos y expresiones?, ¿qué aspectos de ellos son relevantes y cuáles no?, etc. En alguna ocasión, por ejemplo, para extraer un elemento de la cultura política se ha empleado un procedimiento circular tautológico: se deduce un determinado carácter de cultura de la estructura política o social existentes y más tarde se proyecta sobre la misma, haciéndole causa de ella. Así, por ejemplo, la explicación de L. S. Amery del sistema de partidos continental e inglés (90).

Los resultados concretos que esta corriente metodológica puede aportar al conocimiento de la vida política resulta, finalmente, condicionados por la dificultad práctica de determinar la influencia que una actitud ejerce sobre la conducta. «Se puede plantear la cuestión de hasta qué punto una mentalidad es un factor estratégicamente importante para predecir una conducta.» En última instancia, lo importante es la conducta. Y hay que aceptar como cuestión de hecho que entre la mentalidad expresada y la conducta puede haber alguna diferencia, en algunos casos una diferencia importante» (91). La dificultad aumenta si se pretende fijar que determinados aspectos de la

(90) L. S. AMERY: *Thoughts en Constitution*, London, Oxford University Press, 1947, págs. 17-18. Cit. en G. WOOTTON, cit..., pág. 46. La dificultad de determinar con una cierta precisión el contenido de la cultura política pueden apreciarse en las distintas tentativas que han sido realizadas. Vid., por ejemplo, R. L. Jr. HARDGRAVE: «Political culture and projective techniques», CPST, II, 2, julio 1969, págs. 249-255. R. D. JESSOP: «Civility and Traditionality in English political culture», EJPS, I, 1, enero 1971, págs. 1-24. A. NANDY: «The culture of Indian politics», JAS, XXX, 1, noviembre 1970, págs. 57-79, que con distintos enfoques llegan a resultados igualmente problemáticos.

(91) F. MURILLO FERROL y otros: *Estudio socioeconómico de Andalucía*, tomo 1: «Estructura social», Madrid, Instituto de Desarrollo Económico, 1970, pág. 26.

cultura condicionan una determinada actividad política y en qué forma y grado. Decíamos antes que ese enfoque ha aparecido por la intención de unos autores de tratar de descubrir las líneas de desarrollo de un sistema político, fijando las variables que influyen en su actividad. Si esto es así, el contraste entre fines y medios es desesperanzador.

El estudio de la cultura política nos puede ayudar, sin embargo, a mostrar de un modo más completo la vida de un determinado sistema político o el funcionamiento de alguno de sus elementos. Concretamente, aspectos importantes del nacimiento, actividad y eficacia de los grupos de interés están relacionados —sin que podamos fijar de forma definitiva el carácter de esa relación— con la cultura política general del país y la subcultura específica de los miembros de esos grupos y de las autoridades que se relacionan con ellos. De las metodologías hasta ahora utilizadas en el estudio de este tema, la más completa resulta ser probablemente la empleada por Almond y Verba en su estudio conjunto: delimitan tres tipos de orientaciones (cognoscitivas, efectivas y evaluativas) de los ciudadanos, que tienen por objeto o bien el sistema político como un todo —con sus roles, estructuras, titulares de esos roles y sus decisiones políticas— o el ciudadano mismo como participante en la vida política. Combinando las distintas variables, Almond y Verba llegan a establecer seis modelos de cultura política. Ahora bien, este planteamiento que ha permitido obtener en ese estudio resultados apreciables, presenta algunas dificultades; la distinción entre los distintos tipos de orientaciones no es sencilla y la enumeración de los posibles objetos de ellas, claro está, no puede resultar exhaustiva. Los autores de un trabajo colectivo posterior enumeran las siguientes pautas significativas de la cultura política de un país: confianza o desconfianza mutua entre los diversos actores políticos, énfasis sobre la jerarquía o la igualdad, libertad y coacción, grado de lealtad o compromiso y adhesión a agrupamientos familiares o «parroquiales» o a otros de carácter más general, como la nación en conjunto. El propio Almond en el estudio citado en colaboración con Powell considera como componente en cierto modo de la cultura política de un pueblo factores objetivos como la existencia de procedimientos formales de solución de conflictos (92).

(92) L. W. PYE y S. VERBA (Eds.): *Political culture and Political development*, Princeton, Princeton University, Press, 1965, donde se estudian con detalle las culturas políticas de Italia, Alemania, Inglaterra, Etiopía, etc. Vid. ALMOND-POWELL, cit..., página 56. A. DE MIGUEL ha distinguido en el estudio de la cultura política tres planos: normas institucionales; actitudes y conductas políticas, y cultura política. Esta última se concreta en «el ámbito social constituido por el conjunto de creencias y valores fundamentales que afectan las decisiones políticas de los ciudadanos». A. DE MIGUEL:

Todo ello muestra, como indicamos anteriormente, la dificultad de fijar qué aspectos concretos integran la cultura política de un país, más aún de determinar en detalle cuáles de entre ellas son relevantes para la acción de los grupos de interés. A su vez, la conducta de los actores dentro del sistema resulta afectada, como ha indicado Almond y Powell, además de por la que podemos denominar cultura política general del país, por la subcultura específica del *rol* o *roles* que desempeñan en ese sistema (93).

Todos estos tipos de cultura política no son en propiedad separables porque los mismos individuos que integran un grupo de interés, por ejemplo, forman parte de la comunidad en que se encuentran, pero una exposición más cuidadosa se vería facilitada por el hecho de distinguir, en la medida de lo posible, las actitudes propias de la cultura general del país, de aquellas específicas de una subcultura, en este caso, la de los miembros de los grupos de interés y de las autoridades que con ellos se relacionan. Ya hemos visto como Eckstein se refiere a ambos tipos de cultura cuando, al mencionar los condicionamientos de la que denomina «cultura de presión», menciona las actitudes de la comunidad hacia la actividad de los grupos y la de los propios miembros de éstos con respecto a la participación de los mismos en política. Con todo, y por las causas a que hemos hecho referencia, sólo muy inseguramente podemos anunciar que los aspectos así estudiados sean significativos para explicar la «política de presión» y mucho menos fijar en qué medida influyen en la conducta concreta de las personas que mantienen esas actitudes. Lo único que puede ser expresado con una cierta seguridad es que esos factores existen y que de algún modo condicionan aquella conducta, a semejanza de cómo Sartori ha indicado que una cultura heterogénea y fragmentaria favorece lo que él llama un «sistema político polarizado» (94).

Junto a la cultura política conviene considerar otros factores que condicionan la acción política de los grupos: participación de las distintas clases sociales en el poder político, organización constitucional de la adopción de decisiones, calidad de las fuentes de riqueza, propiedad y organización de las mismas y otros condicionamientos de tipo económico, especialmente valiosos cuando se trata del estudio de grupos organizados para defender intereses de este tipo.

Normas institucionales, cultura política y bases sociales de sistema político español, Madrid, 1965 (multicopiado), pág. 3 y sigs.

(93) ALMOND-POWELL, cit..., págs. 63-72.

(94) G. SARTORI: «Modelli spaziali di competizione partitica», *RIS*, IV, 1, 1959, páginas 7-29.

DIVISIONES DE LOS GRUPOS DE INTERÉS .

La denominación de las estructuras que realizan la función de articulación de intereses ha dado lugar a una notable variedad de términos con la consiguiente confusión. Una abundante corriente de autores habla de «grupos de presión» porque entiende que el más importante contenido de su actividad es el propósito de forzar la voluntad de las autoridades en un sentido favorable a sus demandas; algunos de estos autores entienden que la utilización de otros términos podría conducir a un enmascaramiento de la verdadera realidad de estos grupos, quizá con el deseo preconcebido de absolver sus excesos y peligros para la vida política (95). Ahora bien, conforme han ido aumentando las investigaciones sobre la actividad de estos grupos se ha llegado al conocimiento de que, aun sin despreciar sus acciones tendentes a dominar de modo más o menos completo la voluntad de los servidores del poder, cumplen tareas mucho más amplias que las de ejercer «presiones». Mantener esta terminología de grupo de presión sería definir el todo por la parte (96) y denominar a un actor no por el carácter y significado de sus actividades sino por los métodos que emplea en la consecución de las mismas, que pueden ser importantes, pero que siempre son accesorios respecto a aquéllas (97); esta denominación oscurecería probablemente el estudio de todas esas funciones que los grupos cumplen. Por último, no podemos ser ajenos a la enorme carga peyorativa que el término «presión» connota en el lenguaje corriente, lo que puede dar un involuntario sesgo valorativo al concepto; este peligro es especialmente fuerte en nuestro país, donde el término grupo de presión es empleado en la vida cotidiana con una muy impropia extensión, la simple declaración de que se pretende preservar al término de toda valoración negativa (98), no impide que la colectividad caracterice consciente o inconscientemente el concepto.

Otros autores han propuesto el término influencia (99), pero como Ferrando indica (100), es menos concreto que el de presión y excesivamente res-

(95) P. LUCAS VERDÚ: *Principios...*, pág. 138.

(96) M. PRELOT: *La Science Politique*, París, Dalloz, 1951, pág. 10.

(97) G. WOITTON, cit..., pág. 17.

(98) Así, por ejemplo, G. SARTORI: *Gruppi...*, pág. 23. V. O. KEY (Jr.): *Política, partidos y grupos de presión*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, pág. 235, que entiende por «presión» la relación entre grupos y autoridades, que no tiene por qué consistir necesariamente en un intento de forzar la voluntad de éstas.

(99) La posible adopción de este término es propuesta en S. E. FINER: «I gruppi d'interesse e il proceso politico», *RINTCS*, LXVIII, 4, julio-agosto 1960, pág. 307.

(100) J. FERRANDO: *Estudio...*, pág. 28.

tringido; comunicación (101) resulta a su vez demasiado extenso (102). En ocasiones ha sido empleado el término *lobby*, otorgándole un contenido muy amplio, como hemos visto en la definición de Finer anteriormente citada. Aunque este término ha adquirido con el tiempo significados notablemente más amplios que el suyo primitivo, el significado corriente del término (*lobby*=pasillo), aconseja para evitar los inconvenientes de la utilización equívoca de un vocablo, reducir su ámbito significativo exclusivamente a las acciones emprendidas por los grupos con vistas a influenciar las decisiones de los miembros de los cuerpos legislativos (103).

De acuerdo con un crecido número de autores parece más conveniente que las asociaciones a que nos venimos refiriendo sean denominadas «grupos de interés». Precisaremos inmediatamente el término: interés es entendido como «disposición de actuar con objeto de alcanzar un fin» (104), es decir, en un sentido éticamente neutro que incluye tanto a los grupos que persiguen un provecho «material» para sus miembros, como a aquéllos que desean promocionar un bien «inmaterial» o «moral» de toda la comunidad. Se ha dicho que la expresión grupos de interés es tautológica porque todo grupo presupone un interés (105); ahora bien, siguiendo a LaPalombara (106), el término es enten-

(101) L. MILBRATH propone «comunicación» para sustituir al término presión que según él resulta demasiado «fuerte». L. MILBRATH: *The Washington lobbyists*, Chicago, Rand McNally, 1963. ZIEGLER y BEER, utilizan la palabra «Interacción», para designar parte de las actividades de los grupos. H. ZIEGLER y M. BEER: *Lobbying: Interaction and influence in American State Legislature*, Wadsworth Publishing Co., Belmont, 1969, páginas 5 y sigs.

(102) H. EULAU: «Lobbyists: the wasted profession», *POQ*, XXXIII, 3 (primavera 1964), pág. 35, indica que toda relación social es una «comunicación».

(103) En el mismo sentido se manifiesta LaPalombara, para quien el *lobby* es el grupo que realiza «contactos formales e informales con los miembros del Parlamento, dirigidos a solicitar su colaboración en favor o en contra de una propuesta legislativa concreta». J. LAPALOMBARA: *Clientela...*, pág. 201. Durante un tiempo, se entendió al *lobby* como algo ligeramente distinto del grupo de presión, en cuanto aquél se apoyaba en la opinión pública para forzar a un órgano de gobierno a actuar en un determinado sentido; el grupo de presión aspiraba al mismo fin, sin el empleo de la opinión pública. Vid. M. E. DILLON: «American Government and Politics: Pressure groups», *APSR*, XXXVI, 3, junio 1942, págs. 475 y sigs.

(104) S. H. BEER: *The four...*, pág. 52.

(105) CH. B. HAGAN: «The group in political science», en R. Y. YOUNG (Editor): *Approaches to the study of politics*, Evanston, Ill, Northwestern University Press, 1958, págs. 38-51, pero especialmente págs. 44-46. W. J. M. MACKENZIE: *Pressure...*, páginas 250 y sigs., indica que el concepto de interés no es claro y que, además, es empleado frecuentemente con significados distintos.

(106) LAPALOMBARA: *Clientela...*, pág. 26.

dido aquí como haciendo relación a la política, es decir, son grupos de interés para nuestro propósito solamente aquéllos que mantienen permanente o intermitentemente un deseo y una actividad con objeto de que las decisiones políticas —la asignación autoritaria de los valores de que habla Easton— se oriente en una dirección u otra; en este sentido nuestro concepto de grupo de interés se identifica con lo que otros autores (Truman) denominan grupos de interés político; preferimos aquella denominación porque también los partidos pueden ser denominados «grupos de interés político». Por tanto, el concepto grupo de interés implica la existencia de grupos desinteresados, pues aunque cualquier grupo de la sociedad posee lo que Truman denomina «actitudes compartidas» (intereses en la acepción vulgar del término), muchos de ellos no mantienen la más mínima referencia colectiva a la vida política.

Según la calidad del interés que los grupos buscan defender, han sido con frecuencia clasificados en grupos de interés propiamente dicho y grupos de actitud o de promoción de una causa según tuviesen por objeto un interés egoísta o «material», o buscasen la defensa de un fin más general de carácter «inmaterial» o «moral». Pero esta distinción no puede ser nítidamente mantenida en la práctica; un mismo grupo puede perseguir simultáneamente fines «materiales» y «morales», y con frecuencia los hombres y las agrupaciones por ellos formadas, suelen luchar por unos intereses «materiales» muy concretos bajo la apariencia de una defensa del interés general de la comunidad. La Agrupación de Médicos Internos y Residentes afirma luchar por un mejoramiento de la situación hospitalaria en España, pero hace depender este objetivo de una serie de medidas concretas (autonomía en la dirección de los hospitales, determinadas formas de promoción, etc.), que benefician directamente el *status* profesional de los miembros de ese grupo. Los ejemplos podrían multiplicarse en España y en otros países; en Inglaterra, K. Kindell y M. Simms han mostrado la ayuda que a la Abortion Law Reform Association —un grupo fundado, en principio, para la defensa de una causa «desinteresada»: la aprobación legal del aborto— prestaron una serie de sociedades, cuyos intereses económicos resultaban fuertemente favorecidos por la nueva ley, que ampliaba los casos en que el aborto era permitido. G. F. Roberts ha estudiado la simultánea defensa de intereses generales y particulares por parte de los grupos que pugnaron por la concesión de facilidades para el establecimiento del ferrocarril en el siglo XIX (107). Otro tanto podrá decirse en Italia

(107) K. KINDELL y M. SIMMS: «How the abortion lobby worked», *PQ*, XXXIX, 3, julio-septiembre 1968, págs 269-282. G. F. ROBERTS: «The development of a railway interest and its relations to Parliament, 1830-1868». Tesis doctoral presentada en The London School of Economics (inédita).

de la Liga Per L'istituzione del Divorzio (L. I. D.). En Francia existe la Asociación para la Defensa de los Intereses Materiales y Morales de los Antiguos Detenidos. No es infrecuente el caso de una asociación de carácter religioso que realiza demandas sobre el sistema político en defensa de los intereses de un determinado sector social, como ha sucedido en España con las Hermandades del Trabajo (108). A veces, una institución establecida para desempeñar exclusivamente funciones de carácter intelectual en la vida política (publicaciones, conferencias, etc.), y que, en principio, aspiraba a servir de portavoz a todos los intereses existentes en la comunidad, no rara vez termina reduciéndose a expresar las opiniones de sectores muy limitados, sin que, a su vez, se pueda establecer un criterio seguro para señalar cuándo se ha producido el cambio. En los llamados clubs políticos que proliferan en Francia no resulta fácil establecer cuándo estamos ante un grupo de interés material, cuándo ante un grupo de actitud o promoción o ante un puro partido político (109). Todos estos problemas ponen de manifiesto, una vez más, la dificultad de una clasificación definitiva de los grupos de interés. En primer lugar éstos son realidades constantemente cambiantes, que tan pronto pueden ejercer funciones políticas como dejar de hacerlo, luchar por la defensa de un interés general o propugnar fines egoístas, etc.; en segundo lugar, la consideración de los grupos por la ciencia política, acusa la imprecisión que padecen los estudios de sociología de los grupos. En cualquier caso, seguir analizando las distintas clasificaciones que de los mismos han sido hechos, resulta escasamente útil. LaPalombara ha señalado los peligros de trasplantar clasificaciones y conceptos contruidos sobre la realidad política los países de democracia liberal a otros sistemas políticos; como hemos podido ver, las divisiones suelen ser establecidas sobre aspectos que frecuentemente nos indican muy poco sobre la acción desplegada por los grupos (posición de éstos respecto al aparato gubernamental, objetivos perseguidos, etc.). Lo que resulta verdaderamente distintivo entre los grupos es el carácter de su acción, porque esto es lo relevante para el conocimiento de la vida política de un país: por tanto, una clasificación más útil de los grupos debe establecerse según sus distintos modos de actuar, más que según sus objetivos sean egoístas o desinte-

(108) Vid. Circular con motivo del 1 de mayo de 1971.

(109) El fenómeno puede ser estudiado más detenidamente en el estudio de carácter descriptivo de J. MOSSUZ: *Les clubs et la politique en France*, París, A. Colin, 1970. En España han comenzado a aparecer en los últimos años y son de muy variado carácter: Club Siglo XXI, Centro de Estudios de Problemas Contemporáneos, Círculo de Estudios Jurídicos, Asociación para el Estudio de Problemas Actuales, Horizontes 1980, etc.

resados o general y sectoriales, lo que además no resulta fácil de establecer. Este ha sido el fundamento de la división establecida por Almond y seguida más tarde por LaPalombara; Blankstein establece también una clasificación muy semejante (110). Almond encuadra todos los grupos de interés en cuatro apartados (111):

1. *Asociativos*.—Estructuras explícitamente orientadas a la representación de intereses, con un alto grado de organización y procedimientos formalizados de elaboración de las demandas dentro del grupo y de su articulación ante el poder público (asociaciones de empresarios u obreros, cuerpos profesionales, organizaciones religiosas con actividad política, grupos civiles, etc.).

2. *No asociativos*.—Son grupos formados sobre la base del carácter descriptivo (linaje, comunidad regional, etnia, etc.), que articulan demandas de modo intermitente y por procedimientos no organizados establemente, sino principalmente a través de individuos, jefes de familia, líderes religiosos y similares. Su estructura interna carece de la permanencia que tiene en los asociativos. En una sociedad industrial estos grupos tienden a desaparecer o a transformarse en asociativos.

3. *Institucionales*.—Organizaciones muy formalizadas que cumplen como función principal una tarea distinta de la articulación de intereses (Ejército, instituciones de la organización constitucional, confesiones religiosas, etc.), pero que corporativamente o a través de algunos de sus grupos más reducidos articulan de modo más o menos permanente sus intereses o los de otros grupos de la sociedad.

4. *Anómicos*.—Manifestaciones más o menos espontáneas —demostraciones, desfiles, violencias— que ejercen demandas sobre el

(110) J. LAPALOMBARA: «The utility and limitations of interest group theory in non-American field situation», JP, XXII, 1, febrero 1960, págs. 22-49. LAPALOMBARA: *Cientela...*, págs. 24-30. G. BLANKSTEIN: «Political groups in Latin American», APSR, LIII, 1, marzo 1959, págs. 106-127.

(111) ALMOND: *A functional...*, págs. 33-45. La misma clasificación, ligeramente ampliada, ha sido recogida posteriormente en ALMOND-POWELL..., págs. 73-78. En este último trabajo los autores establecen junto a los cuatro tipos de «estructuras de articulación de intereses», la acción de aquellos individuos que a través de su actuación aislada llevan a cabo esta función. Ejemplos de esta última especie pueden ser citados en la realidad política española donde, como indica MURILLO, «tales grupos (los grupos de presión organizados) son relativamente escasos y predomina acaso un tipo de influencia personal... Personas influyentes que muy bien pudieran denominarse "señores de presión"». *Prólogo...*, págs. XVII-XVIII.

sistema político sin que lleguen a constituir un grupo organizado. En ocasiones estas violencias no tienen este carácter anómico, sino que son un modo de articular demandas planteadas por grupos organizados. Los grupos de este tipo son caracterizados por un limitado grado de organización y la carencia de una permanencia en la actividad de defensa de sus intereses (112).

A su vez, los grupos asociativos pueden ser subdivididos en culturales (en sentido amplio), económicos, etc. Hablando estrictamente en términos funcionalistas, dentro de los grupos de interés económicos, se encuentran los que agrupan a empresarios, obreros, cuerpos profesionales, etc., pero en la terminología corriente se entiende a excluir de los grupos económicos a estos últimos, que pueden ser definidos como aquellas asociaciones que integran a individuos en base a una titulación común (médicos, abogados, arquitectos, etcétera). Las actuaciones de estos cuerpos profesionales en la vida política adquieren, como Enkstein ha mostrado, un carácter específico que los distingue de los otros grupos del sistema económico, lo que aconseja que sean estudiados separadamente (113).

Con todo, esta clasificación tampoco puede ser entendida de un modo tajante en el sentido de que cada grupo defiende solamente unos intereses y actúa siempre según su forma propia, pues como veremos, frecuentemente los intereses de los grupos asociativos son definidos también por otros de carácter institucional o no asociativos, y no rara vez dan lugar al nacimiento de grupos anómicos de carácter circunstancial. En otras ocasiones, los intereses de una rama de producción son defendidos por un determinado cuerpo profesional muy ligado a esa industria (los ingenieros de caminos y las Empresas de obras públicas, por ejemplo, en España). En última instancia, los problemas de clasificación, como el de terminología, son secundarios o insolubles en el actual estado de la ciencia política; como Truman indicó ya en su momento, en el estudio de estas materias lo verdaderamente importante es la fijación de las causas de aparición, desarrollo y resultados de la actividad de los grupos. Esto es proporcionar respuestas a preguntas como: ¿por qué aparecen los

(112) Una aproximación al estudio de algunos grupos anómicos en la España actual puede verse en A. LÓPEZ PINA: «Desarrollo y política en España», en A. DE MIGUEL y otros: *Sociología...*, págs. 463-465.

(113) Así, por ejemplo, F. L. BURDETTE: «Influence of non-congressional pressure in forsing policy», AAA, núm. 289, septiembre 1951, págs. 92-94, distingue entre grupos económicos y profesionales.

grupos?, ¿qué condiciones influyen en su modo de organización?, ¿por qué y cómo se ponen en contacto con las instituciones gubernamentales y con qué resultados?, etc...

MIGUEL ANGEL ASENSIO SOTO

R É S U M É

La science politique moderne a introduit l'étude des groupes dans le but de comprendre de façon plus précise l'une des particularités de la société contemporaine qui la distinguent des organisations sociales précédentes. Le progrès technique, en multipliant le numéro de fonctions que chaque société réalise, a produit la naissance d'un grand nombre d'associations, intégrées par des individus qui se groupent sur la base des intérêts communs qui ont surgi en conséquence de l'exercice de ces fonctions. L'importance politique de ces associations est due au fait qu'elles finissent inexorablement par se reposer sur l'Etat dans la défense de leurs intérêts.

La première étude systématique des activités politiques des groupes est apparue dans les pays anglo-saxons dans lesquels la conception de Rousseau de l'intérêt général — avec son manque de confiance radical envers les sociétés intermédiaires — eut une influence beaucoup moins grande. Les postulats de la première école pluraliste (Bentley, Childs, Odegard, Schattsneider, etc.) ont été très critiqués, mais leurs intuitions essentielles ont eu une profonde influence sur la science politique contemporaine.

Les groupes d'intérêts ont traditionnellement été compris en tant qu'actuant en dehors du Pouvoir et sans prétension d'assumer le contrôle direct de celui-ci. L'expérience révèle cependant l'existence de groupes qui défendent leurs intérêts de l'intérieur de l'appareil gouvernemental ou luttent pour atteindre l'emprise du Pouvoir, ou pour le moins de sphères partielles de ce dernier. On ne peut donc parler d'une distinction rigoureuse entre les structures de Gouvernement et les groupes, ni entre les groupes et les partis politiques. Ainsi donc, selon l'auteur, la perspective la plus adéquate pour une juste compréhension des actions des groupes, est celle que nous offre les fonctionnalistes. Puis l'auteur étudie les fonctions qu'exerce tout système politique, ainsi que celles qui sont réalisées en premier lieu par les structures dénommées, par d'autres auteurs, groupes d'intérêt ou de pression.

Le fonctionnalisme a été fréquemment critiqué car il prétend étudier les phénomènes politiques, indépendamment de la considération du "cadre" dans lequel ils se déroulent (stratification sociale, ambiance culturelle, etc.). Pour l'auteur, ces conditionnements influencent notablement les actions des grou-

pes, et, entre ceux-ci, il étudie avec une attention particulière la dénommée "culture politique", catégorie méthodologique implantée assez récemment par la doctrine.

Enfin sont étudiés les problèmes que posent la dénomination des groupes d'intérêt. L'auteur préfère ce terme à celui de "groupe de pression" et accepte entre les multiples classifications proposées, celle de Almond qui divise les groupes en associatifs, non associatifs, institutionnels et anomiques.

S U M M A R Y

Modern political science has introduced the study of groups in an attempt to provide a more adequate explanation of a characteristic of contemporary society that differentiates it from previous forms of social organization. Technical progress, on multiplying the number of functions carried out by each society, has ushered in a host of groups made up of individuals who unite to defend common interests arising from the performance of these functions. The political importance of these groups derives from the fact that they inexorably end up by bringing weight to bear on the State in defence of their interests.

The political activity of groups was first studied systematically in the Anglo-Saxon countries, where Rousseau's concept of the general interest—with its radical distrust of intermediate societies—held less sway. The postulates of the first pluralist school (Bentley, Childs, Odegard, Schattsneider, etc.) have most of them come under criticism but the essential intuitions they contain have profoundly affected political science.

Groups formed to defend specific interests have traditionally been understood to act from outside the centre of Power, over which they did not attempt to gain direct control. Experience shows, however, that groups do exist which defend their interests from within the Government apparatus or struggle for the reins of Power, partial where not total. Rigid distinctions between Government structures and these groups or between the latter and the political parties are thus unreal. The author opines that group action is best understood when approached "functionally" and proceeds to analyze the functions of every political system, in particular those primarily carried out by structures representing specific common interests what many writers call the pressure groups.

Functionalism has frequently been attacked for attempting to judge political phenomena independently of the "framework" in which they come about (social class, cultural background, etc.). The author believes that these

factors greatly affect group action and devotes special attention to "political education", a methodological category established recently by the doctrine.

The last object of study are the problems involved in the denomination and classification of what the author styles "interest groups". He prefers this term to that of "pressure groups" and, of the many classifications available, opts for that of Almond, which divides groups into associative, non-associative, institutional and anomalous.