

En otras palabras, el g. de estado implica la instauración de un nuevo poder de hecho que impondrá a su vez su propia legalidad. Este poder de hecho podrá también, si lo desea, convalidar todas las leyes y disposiciones resultantes del orden anterior, pero el orden jurídico deberá considerarse nuevo puesto que habrá cambiado el título de validez. Y son éstas las razones por las que, según el derecho internacional, el gobierno surgido de un g. de estado debe pedir un nuevo reconocimiento a los demás estados.

Todo esto no significa absolutamente que el g. de estado produzca modificaciones sustanciales en las relaciones políticas, económicas o sociales (es más, la experiencia histórica demuestra lo contrario), sino tan solo que, bajo el aspecto jurídico, entre g. de estado y revolución no existe diferencia. Partiendo de esta certeza, ciertos estudiosos han caracterizado el g. de estado como "una revolución en derecho, no en política", una definición que no ofrece puntos de partida operativos para ulteriores estudios.

Para evitar el callejón sin salida al que conducen los tratados de tipo jurídico y la polémica respecto de si el g. de estado, que es tradicionalmente un método de la derecha para adueñarse del poder político, puede también generar un proceso en sentido inverso, un sector de la doctrina prefiere definirlo como políticamente neutro y sostener que, si el g. de estado habrá de ser o no el primer paso de un proceso revolucionario (respecto de los fines últimos, sociales y económicos), esto atañe a las futuras acciones de aquéllos que conquistan el poder. De por sí, g. de estado constituiría, pura y simplemente, un método para conquistar el poder, sin connotaciones políticas o socioeconómicas. Esta definición se detiene en el estudio de la estrategia del g. de estado sin indagar las consecuencias del mismo sobre el sistema político o sobre los demás sistemas sociales.

Por el contrario, el g. de estado podrá ser mejor definido y mejor conocido siguiendo el rastro de los indicadores empíricos del fenómeno según su concreta manifestación histórica.

Así encaminados podemos encontrar indicadores como éstos:

1] en la tradición histórica el g. de estado es un acto llevado a cabo por órganos del esta-

do. En su manifestación actual, en la mayoría de los casos, es efectuado por un grupo militar o por las fuerzas armadas en conjunto. En caso contrario la actitud de las fuerzas armadas es de neutralidad-complicidad;

2] las consecuencias más usuales del g. de estado consisten en el simple cambio de liderazgo político;

3] el g. de estado puede ser acompañado o seguido de movilizaciones políticas y sociales, pero éste no es un elemento ni recurrente ni necesario al mismo;

4] generalmente la potenciación del aparato burocrático y policial del estado sigue al g. de estado;

5] una de las consecuencias más típicas del fenómeno opera sobre las formas de agregación de la demanda política, puesto que es característica recurrente la eliminación o disolución de los partidos políticos.

BIBLIOGRAFÍA: C. Barbé, *Colpo di stato*, en *Politica e società*, Florencia, La Nuova Italia, 1979, vol. I; E.N. Luttwak, *Tecnica del colpo di stato* (1968), Milán, Longanesi, 1969; C. Naudé, *Considerazioni politiche sui colpi di stato* (1639), Turín, Boringhieri, 1958; D.C. Rapoport, *Coup d'état, the view of the men firing pistols*, en *Revolution*, a cargo de C.J. Friedrich, Nueva York, Atherton, 1967.

[CARLOS BARBÉ]

## grupos de presión

I. LA TEORÍA DE LOS GRUPOS Y GRUPOS DE PRESIÓN. Comúnmente se suele empezar cualquier discusión sobre los g. de interés o de presión partiendo de la llamada teoría de los grupos en la formulación dada por Arthur Bentley, *The process of government* (1908) y continuada por David Truman, *The governmental process* (1951), en la que muchos capítulos están dedicados específicamente, y no de manera casual, precisamente a los g. de interés. En síntesis, esta referencia obligada se puede justificar ampliamente porque Bentley se proponía con su exposición polémica dirigir la atención y el interés de los politólogos de las instituciones jurídico-formales a las actividades informales de los distintos g. que actúan

en una sociedad. Su afirmación de que "la gran tarea del estudio de cualquier forma de vida social es el análisis de estos grupos. Cuando se presentan adecuadamente los grupos, todo es presentado, y si digo todo entiendo todo", se puede entender precisamente como una tentativa que provoca la destrucción del predominio de las disciplinas jurídicas y parafilosóficas en el estudio de los fenómenos políticos y que propone un análisis descriptivo y empírico, aunque sólo en esta medida restringida.

Otras tendencias intelectuales llevaron a un análisis de la actividad política en términos de actividad de grupo. Estaba ante todo la reacción de los pluralistas ingleses —primero Figgis y Maitland, y después G. D. H. Cole y Laski— y alemanes —sobre todo Gierke— contra la teoría monista del estado como única organización autorizada a exigir obediencia y obediencia absoluta (teoría propuesta en Inglaterra por Austin y, en Alemania, ejemplificada por la acción de Bismarck). En segundo lugar, ocupan una parte considerable los esfuerzos de los sociólogos europeos —Gumplowicz, Simmel y Ratzenhofer— por comprender y explicar los procesos sociales por medio de la categoría analítica de grupo. Entre estas dos tendencias se inserta la obra de Bentley que, bajo el influjo de Dewey, trata de superar la reificación de las categorías jurídicas, políticas y psicológicas que prevalecía a principios del siglo.

La primera observación de la que hay que partir para realizar un análisis de la teoría de los g. consiste en que Bentley no entendía su estudio tanto como la elaboración de una verdadera teoría sino como la tentativa de plasmar un instrumento analítico. Y, de hecho, no se puede hablar propiamente de una teoría, desde el momento que, si se reduce a lo esencial, la teoría de los g. no dice otra cosa que "la política es el proceso por medio del cual los valores sociales se asignan de un modo imperativo; esto se lleva a cabo por medio de decisiones; las decisiones son producidas por actividades; cada actividad no es algo separado de las demás sino que masas de actividades tienen tendencias comunes respecto de las decisiones; estas masas de actividades son g.; en esa forma la lucha entre los g. (o intereses) determina qué decisiones se han de tomar" (Eckstein y Apter, 1963). Esta

formulación carece de los atributos propios de una teoría: no especifica las relaciones entre las variables, no señala relaciones de causa y efecto, no establece una correspondencia entre relaciones formales y fenómenos reales y, finalmente, no es falsificable. En definitiva, afirma que toda la actividad política se reduce a una lucha entre g., y ya que la definición de g. es tan vasta que es omni-comprehensiva y puede identificarse con la misma actividad, esta afirmación resulta tautológica. El g. es una masa de actividades, un g. político es una masa de actividades que se orientan en una dirección política común (un g. no es un conjunto de individuos que interactúan, como pretende la definición sociológica más difundida); cuando se producen ciertas actividades que tienden a satisfacerlo, existe un interés, de tal modo que las ideas, las instituciones y los individuos se reducen a g. cuyas interacciones terminan por producir las políticas gubernativas. Actuando de este modo desaparece, sin embargo, toda distinción entre los tipos de g. existentes en una sociedad, tanto primarios como secundarios, formales e informales, voluntarios o involuntarios, en tal forma que no es posible evaluar la incidencia de los distintos g. en el proceso político y en la distribución de los valores sociales y los g. más complejos y organizados formalmente como el gobierno, la burocracia y el ejército, se ponen en el mismo nivel que los demás grupos.

Sin embargo, Truman va mucho más lejos cuando habla de "g. potenciales" —distinción que Bentley había dejado en la oscuridad al hablar de *underlying groups* y de *representative groups*— que son actitudes compartidas, intereses ampliamente difundidos en la sociedad que inciden en el proceso político aunque sin estar organizados formalmente. Debido a este artificio, Truman logra dar cuenta de las reglas del juego, de los procedimientos de una cierta sociedad, del sistema de creencias, incluyéndolas en la categoría de g. potenciales. La crítica más fuerte a esta exposición es que, por encima de su no falsificabilidad, la realidad política no puede ser reducida, sin dejar residuo, a un paralelogramo de fuerzas constituido por g. de interés, y los individuos no pueden ser considerados como protagonistas efectivos de los procesos políticos sólo en cuanto miembros de g. más o menos organi-

zados, y mucho menos pueden considerarse simples árbitros de un conflicto entre los g. y los órganos de registro y ratificación de los resultados de estos conflictos.

A causa del defecto que los discípulos más fieles y más preparados no han sido capaces de eliminar, y que consiste en una serie de definiciones vagas, aproximativas y genéricas, cuando no hasta tautológicas, de sus conceptos clave —g., interés y actividad—, la teoría de los g. no puede aspirar legítimamente al estatus de teoría general de la política. En su forma menos ambiciosa, sin embargo, ha atraído y despertado la atención sobre el análisis de las fuerzas efectivas que están en juego en la actividad política y particularmente sobre la interacción de los g. semipolíticos que tratan de obtener decisiones favorables de los g. gubernativos organizados e institucionalizados, es decir ha impulsado el interés de los investigadores hacia la actividad de los g. de presión y ha permitido plantear algunas preguntas significativas concernientes a su *existencia*, a su importancia, a la intensidad y al ámbito de sus actividades y a las condiciones que favorecen o impiden su éxito.

II. GRUPOS DE INTERÉS, DE PRESIÓN, *LOBBYING* Y PARTIDOS. El primero y más importante problema que se presenta en este punto es el de distinguir las expresiones que se usan comúnmente de manera intercambiable, o sea g. de interés, g. de presión y *lobbying* (o *lobby*). En segundo lugar habrá que distinguir entre g. de presión y partidos, y analizar las relaciones entre los g. y los partidos. Desembaracémonos, ante todo, de la expresión *lobbying*. Como indica la expresión misma, tomada del corredor de los edificios parlamentarios y de la entrada de los grandes recintos en que frecuentemente residen los parlamentarios, se trata de una actividad o, mejor dicho, de un *proceso* más bien que de una organización. Es el proceso por medio del cual los representantes de g. de interés, actuando como intermediarios, ponen en conocimiento de los legisladores o de los *decision-makers* los deseos de sus grupos. Por lo tanto *lobbying* es, sobre todo, una transmisión de mensajes de los g. de presión a los *decision-makers* por medio de representantes especializados (y en algunos casos, como el de Estados Unidos, legalmente autorizados) que pueden o no

hacer uso de la amenaza de sanciones.

G. de interés es la dicción más difundida de las tres que estamos examinando, y su definición más explícita se encuentra en Truman, según el cual g. de interés es "cualquier g. que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás g. de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la ampliación de formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas". Esta definición adolece, sin embargo, de tres inconvenientes: por un lado, los distintos autores que la usan terminan arruinándola al convertir la noción de interés en algo demasiado genérico y, por lo tanto, analíticamente inservible, de tal modo que prácticamente todo g. existente en una sociedad se convierte en un g. de interés; por otro lado, en muchos de ellos existe la tendencia a reducir inconscientemente aunque significativamente todo interés a interés meramente económico, descuidando otros intereses existentes y organizados, como los intereses culturales, religiosos y así sucesivamente; finalmente esta definición no nos permite decir nada de las modalidades de interacción de los distintos g. existentes en la sociedad ni sobre el modo preciso en que tratan de hacer prevalecer sus intereses. Bentley no se planteó este problema, ya que ante todo consideraba al g. como una *categoría analítica* y no concreta y, en segundo lugar, identificaba el interés con la actividad, aunque procediendo de este modo daba por descontado que todo interés se manifiesta en forma de actividad, siendo que puede haber intereses que no se convierten en actividades. Truman trata de resolver estas objeciones usando la dicción g. de *interés político*, pero también ésta es insatisfactoria pues hay intereses no políticos que pueden considerar necesaria la búsqueda de decisiones políticas favorables a fin de establecerse, mantenerse o ampliarse.

Queda, por lo tanto, la dicción g. de presión. Ésta indica al mismo tiempo la existencia de una organización formal y la modalidad de acción del g. mismo en vista a la consecución de sus fines: la *presión*. Entendemos por presión la actividad del conjunto de individuos que unidos por motivaciones comunes tratan de influir, a través del uso o de la amenaza del uso de sanciones, en las decisiones que

toma el poder político, ya sea a fin de cambiar la distribución prevaleciente de bienes, servicios, cargas y oportunidades, ya sea a fin de conservarla ante las amenazas de intervención de otros g. o del poder político mismo. *Presión*, no es, pues, como consideran algunos autores, tanto la posibilidad de tener acceso al poder político, como la posibilidad de recurrir a sanciones negativas —castigos— o positivas —premios— con el fin de influir en la asignación imperativa de los valores sociales a través del poder político. Distinguidas de este modo las expresiones *lobbying*, g. de interés y de g. de presión, queda por resolver el problema más delicado, o sea el de diferenciar los g. de presión de los partidos políticos.

Si uno se apega a la teoría de los g., resulta más difícil, por no decir imposible, efectuar esta distinción que es de fundamental importancia. La definición de g. de interés dada por Truman y reproducida anteriormente no permite dar ningún paso hacia adelante, ya que tanto los g. de interés como los partidos se presentan como *species* del *genus* grupo. Las primeras tentativas de diferenciación pusieron su atención en características que no eran capaces de distinguir los g. de presión de los partidos políticos sino que servían más bien para hacer distinciones *dentro* de las dos categorías. No puede servir a este objeto la continuidad o la *intermitencia* de la actividad: a este propósito, en efecto, se ha llegado a señalar que, por lo menos en el contexto anglosajón, “las campañas de los g., comparadas con la intermitencia de las actividades prácticas, con lo abstracto y lo general de la propaganda de los partidos, resultan concretas y constantes” (Ehrmann, 1968). No puede servir tampoco la *dimensión* de la organización, ya que numerosos partidos son mucho más pequeños que algunos g. de presión —recuérdense no sólo las confederaciones industriales sino también los mismos sindicatos—, ni el *ámbito* de la actividad, ya que hay g. de presión de carácter nacional y partidos sólo locales o regionales, ni la *finalidad*, ya que hay g. de presión y partidos que proclaman finalidades de carácter general, ni, finalmente, la *articulación* de los intereses como función propia de los g. de presión y la *agregación* de los intereses como específica de los partidos políticos.

Sin embargo, mientras que para todas las

dimensiones anteriores es fácil señalar los *continuas*, que van desde el máximo de persistencia de la actividad hasta el mínimo, desde el máximo de organización hasta el mínimo y así sucesivamente, la articulación y la agregación parecen ofrecer, por lo menos en principio, un criterio adecuado para la diferenciación. Pero no es así. Si por articulación de intereses entendemos, en efecto, “el proceso a través del cual los individuos y los g. formulan demandas a las estructuras decisionales políticas”, no hay duda de que este proceso lo pueden empezar y controlar indiferentemente los g. de presión o los partidos ni de que la línea de distinción tendrá un carácter cuantitativo y no cualitativo. De una manera semejante, si por agregación de intereses entendemos “la conversión de las demandas en decisiones políticas alternativas”, habrá muchos tipos de partidos que no llenen esta función y tendremos algunos g. de presión —las grandes confederaciones industriales, agrícolas y sindicales— que además de la tutela de los intereses de sus asociados se proponen explícitamente el objetivo de formular decisiones políticas alternativas.

En definitiva, por lo que respecta a estas dos funciones, tampoco podemos decir que los g. de presión sean la organización (o las estructuras) especializada en el cumplimiento de la función de articulación de los intereses así como no podemos afirmar que los partidos sean la estructura especializada en la agregación de los intereses. Se podría objetar que la distinción entre g. de presión como articuladores de intereses y los partidos políticos como agregadores de intereses existe por lo menos en el nivel genético. Vale decir, los g. de presión surgen por el esfuerzo de hacer frente a un problema inmediato, se basan en un solo interés y se transforman luego para prestar los servicios que sus afiliados van considerando necesarios, en tanto que los partidos, desde el momento de su constitución, se presentan como representantes de diversos intereses. Pero tampoco esta distinción es correcta ya que muchos g. de presión surgieron con la intención de defender diversos intereses y, por otra parte, algunos partidos surgieron basándose en un solo interés y ampliaron luego el ámbito de sus actividades (además, esta distinción no es capaz de explicar la existencia de los llama-

dos partidos *flash* que viven el espacio de una sola elección).

Se puede encontrar una solución a este problema refiriéndose a las funciones que se les atribuyen comúnmente a los g. y a los partidos y tratando de descubrir las que *sólo* desarrollan los partidos. De una manera o de otra, ambas estructuras realizan todas las funciones de trasmisión de la demanda política, de intermediación entre la sociedad y el gobierno, de reclutamiento político, de participación política y de integración social. No obstante, se pueden encontrar por lo menos tres funciones que realizan sólo los partidos y no los g. de presión: la función de *competencia electoral*, la función de *administración directa del poder* y tal vez la función de *expresión democrática* (Fisichella, 1972). En definitiva, podemos concluir que son g. de presión los g. organizados que, a pesar de que tratan de influir en la distribución de los recursos dentro de una sociedad ya sea para mantenerla invariada ya sea para cambiarla a su favor, no participan directamente en el proceso electoral y, en cierto modo, no están interesados realmente en administrar *por cuenta propia* el poder político sino en cuanto a tener un acceso fácil y franco a este último y en influir en sus decisiones.

Antes de pasar a examinar cuáles son los canales de acceso de los g. de presión al poder político y cuáles son los recursos que les permiten desempeñar una función importante en el proceso político de las sociedades, democráticas o no, es necesario profundizar las relaciones entre los g. de presión y los partidos. El primer problema se refiere al tipo y grado de mutua penetración entre los partidos y los g. de presión. Primer caso: los g. de presión controlan a los partidos, es decir no sólo financian la actividad de los partidos sino que pueden decidir también de una manera significativa tanto el reclutamiento de los dirigentes del partido como el tipo de política a seguir y realizar. En este caso, los g. de presión obstaculizan fuertemente la capacidad de los partidos para combinar intereses específicos mediante programas que tienen por objeto alcanzar un apoyo más vasto, y por lo tanto el proceso legislativo se ve obligado a afrontar una serie de demandas burdas y particularistas o rígidas y vagas. Segundo caso: los g. de presión son verdaderas emanaciones

de los partidos o reciben, en cierto modo, de ellos un apoyo indispensable. En este caso, el control de los partidos les impide a los g. de presión articular de manera autónoma las demandas existentes en la sociedad, representar intereses específicos y pragmáticos y terminar por imponer un contenido ideológico a toda la actividad de los g. de presión, impidiendo que sus demandas puedan reagruparse mediante negociaciones o compromisos. El tercer caso es el más difundido en los sistemas democráticos: existe una identidad de intereses entre algunos g. y algunos partidos en temas importantes, pero *nunca en todos* los temas políticamente relevantes; en todo caso, los programas de los partidos no se pueden reducir nunca completamente a las presiones de los grupos.

El problema de las relaciones entre partidos y g. es, sin embargo, interesante también en otro sentido, es decir cuando se analiza la influencia de los sistemas políticos sobre las actividades de los g. de presión. En la literatura no todos están de acuerdo sobre el grado de influencia ejercido por los distintos tipos de sistemas partidistas, sobre el número y sobre la intensidad de las actividades de los g. de presión en el caso de sistemas de partido único, aunque se puede hablar también de una manera correcta de g. de presión (*v. infra*), éstos actúan cuando mucho dentro del partido mismo y su número es tanto más elevado cuanto más compleja es la sociedad y su actividad tanto más intensa cuanto más "abierto" es el sistema de reclutamiento del partido (o sea cuando no es receptivo sólo a algunos grupos y hostil a otros). El desacuerdo entre los investigadores surge a propósito de los sistemas bipartidistas y de los sistemas pluripartidistas. El contexto bipartidista, se ha afirmado (Key, 1964), alienta la formación de los g. de presión, ya que es muy arriesgado para los partidos convertirse en portavoces de intereses demasiado específicos y caracterizados excesivamente por la circunstancia de que su victoria está ligada a una apelación más generalizada. Precisamente para lograr una apelación más vasta, se ha objetado (Eckstein y Apter, 1963), los partidos de los sistemas bipartidistas se componen frecuentemente de alas y fracciones que se convierten en portavoces de intereses sectoriales, aunque no de cualquier tipo. Por lo

tanto, los sistemas bipartidistas no desalientan la constitución de g. de presión sino más bien su acceso a través de los canales internos de los partidos, en tanto que en los sistemas multipartidistas algunos partidos tienen en sí mismos características de g. de presión.

En realidad, este análisis no es de por sí suficiente porque las características de los sistemas partidistas no son las únicas que condicionan el número de los g. de presión y la intensidad de sus actividades sino también, por un lado, las características de la organización interna de los distintos partidos y, por el otro, las características del funcionamiento, de la mecánica del sistema partidista. En un sistema bipartidista, por ejemplo, un g. de presión que mantiene relaciones privilegiadas con uno de los dos partidos se encontrará inevitablemente en desventaja cuando el otro partido esté en el poder y deberá, por lo tanto, buscar otros canales de acceso a los *decision-makers*. Pero si la disciplina interna de los dos partidos no es muy rígida, el g. de presión podría intentar influir en un número suficiente de diputados para obtener medidas legislativas no del todo desfavorables.

En un sistema multipartidista en que se produce una cierta alternación en el poder, los g. de presión tienen grandes posibilidades operativas aun en el nivel de los partidos; en cambio, en aquellos lugares en que, como en los sistemas con un partido predominante o con un partido de mayoría relativa que siempre está en el gobierno, no existe o casi no existe esta alternación, los g. de presión "parientes" del partido en posición de preeminencia tendrán un acceso privilegiado y lograrán decisiones favorables en tanto que los demás g. tratarán de influir en los distintos representantes del partido de mayoría —que de ordinario no está fuertemente disciplinado y unido— o de presionar directamente en la administración pública, cuidándose en ambos casos de no dejarse identificar de una manera demasiado manifiesta con los partidos de oposición (o con los demás partidos en general). Naturalmente, ya que el objetivo de los g. de presión consiste en obtener decisiones favorables, el análisis desarrollado hasta aquí sería insuficiente si no se tomara en cuenta la medida en que los partidos ocupan directamente (aun por medio de

un control efectivo sobre el gobierno) el centro del proceso decisional y la medida en que la administración pública interviene en la formación y en la aplicación de las decisiones políticas.

III. RECURSOS DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y CANALES DE ACCESO. Llegamos ahora a un análisis de los recursos que tienen a su disposición los g. de presión y a su estructura organizativa para tratar de describir tanto sus modalidades de acción como sus probabilidades de éxito. Es evidente que, ya que el éxito del grupo depende en gran medida de la organización formal e informal del sistema en que opera el g., este análisis debería considerar la actividad del g., entre otras cosas, como una serie de respuestas y de adaptaciones a la estructura del proceso decisional del sistema. Algunos autores sostienen que uno de los indicadores más confiables que señalan en qué radica el poder real consiste en identificar en dónde aplican más sus recursos los g. de presión; otros llegan al grado de afirmar que, para aumentar sus probabilidades de éxito, el g. de presión trata de influir y de adoptar, en esencia, algunas características importantes.

Un ejemplo significativo se refiere al efecto de la organización centralizada o descentralizada, unitaria o federal, del estado. Si las decisiones concernientes a una categoría profesional, por ejemplo a la de los profesores no universitarios, no se toman en un nivel nacional o federal, sino regional o estatal, el g. de presión representado por los maestros presumiblemente no está organizado de manera centralizada en el nivel nacional sino que está más bien descentralizado y es más aguerrido en el nivel local. Siguiendo todavía por un momento en este terreno, la organización federal del estado puede producir una consecuencia adicional, deseada o inesperada, la de crear g. de presión representantes de los estados o de las regiones. Así, en Alemania, los *Länder* son verdaderos g. de presión no sólo por ser representantes en el Bundesrat en que cada *Land* dispone de una oficina y de un equipo, sino también porque, a causa de una disposición constitucional, todos los proyectos de ley deben someterse al Bundesrat y los ministros de los distintos *Länder* gozan del privilegio de dirigirse directamente al Bundesrat y a sus comisiones para

poner de relieve cuáles son los intereses que están en juego en los diversos proyectos de ley.

Ahora debemos preguntarnos cuáles son los factores que determinan la forma que adopta la actividad de los g. de presión. De acuerdo con distintos autores, esta pregunta dirige su atención esencialmente a las interacciones de los g. de presión con los organismos gubernamentales —el gobierno mismo y la administración pública—, aunque es evidente que, conforme al ordenamiento estatal, sería útil que la atención del investigador (y de los g. de presión) se dirigiera cada vez también a los grupos parlamentarios y a los partidos (*v. supra*). Es más raro el caso de los g. de presión que actúan simplemente sobre la opinión pública por medio de amplias campañas publicitarias; en este caso se habla de grupos *promotores* o *de propaganda*. También los g. de presión pueden recurrir a la sensibilización de la opinión pública, aunque sólo como una etapa intermedia y como uno de los modos posibles de desarrollar una actividad de presión.

¿Cuál es la razón de que, en algunos sistemas políticos, la actividad de los g. de presión y su número resulten superiores a los de otros sistemas? Una de las condiciones por las que el número de los g. es elevado se debe a la diferenciación estructural de la sociedad, pero esta condición todavía no es capaz de explicar por qué los representantes profesionales y las asociaciones voluntarias creadas por la modernización se transforman en g. de presión y actúan como tales. La intervención cada vez mayor del estado en las esferas económico-sociales constituye sólo una explicación parcial. Hay que examinar, en efecto, otros tres factores: el grado y el tipo de consenso social, la legitimidad asignada a los g. de presión y el funcionamiento del sistema partidista. De este último factor ya hemos discutido ampliamente; será mejor que veamos los otros dos.

Si el *consenso social* es muy limitado, como sucede en los países totalitarios y en los países nuevos, es evidente que cuando los distintos grupos logran organizarse tratan de adueñarse directamente del poder y de cambiar las modalidades y los procedimientos de su ejercicio más bien que de aprovechar estos procedimientos con el fin de obtener decisio-

nes favorables: su politización es, al mismo tiempo, más intensa, pero está también más sujeta a crisis radicales —con el consiguiente abandono o expulsión de la arena política— en los frecuentes casos de fracaso. El número de g. que entran en competencia en un nivel inferior al gubernativo y una elevada competencia entre los grupos son, en cierta medida, indicadores del grado de aceptación del sistema —o sea del consenso social— y de la vitalidad del sistema mismo, a pesar de que las características de esta competencia y el grado de autonomía del gobierno respecto de los distintos g. presenten indicadores tal vez más seguros y más confiables para evaluar la vitalidad y democraticidad del proceso político.

En cuanto a la *legitimidad*, habrá que distinguir entre la legitimidad que la cultura política del sistema les asigna a las actividades de los g. organizados, y que va de un mínimo en los sistemas totalitarios y en los países nuevos a un máximo en los países anglosajones —aunque con diversos matices—, y la legitimidad tanto de la necesidad de convertirse en una organización formal como de la pertinencia de emprender ciertas acciones para proteger los propios intereses, o de la forma en que la considera el liderazgo o la membrecía del grupo mismo (tómense en cuenta, aunque en planos diversos, el hecho de que las huelgas de los soldados y de los carabineros no sólo son ilegítimas sino también ilegales y que las de los médicos muchas veces se consideran ilegales aun por parte de los mismos médicos).

Las diferencias más significativas entre las distintas formas adoptadas por la actividad de los g. de presión pueden basarse, por un lado, en las características del proceso decisonal y, por otro, en la *cultura política* del sistema en que actúan. Comencemos por el segundo factor. En los países en que su actividad evoca los fantasmas del gobierno invisible y de la corrupción y donde de alguna manera es considerada ilegítima y nociva, los g. de presión no tienden a desarrollar una obra de persuasión y de presión a plena luz del sol —cosa que por otra parte es sumamente rara aun en los sistemas en que su actividad está permitida—, sino a través de consultas y negociaciones más o menos secretas, y el *locus* de su actividad no es el parlamento

y el gobierno sino los distintos ministerios. Este desplazamiento se ve favorecido o inhibido, además, por la amplitud o por la restricción, respectivamente, de la esfera de discrecionalidad de que gozan los distintos ministerios en la aplicación de las leyes aprobadas por el parlamento. En Gran Bretaña y en Estados Unidos este ámbito de discrecionalidad es más bien elevado; en Francia y en Italia, en la mayoría de los casos, es muy restringido (a causa de la proliferación de leyes respecto de los reglamentos administrativos).

Otro factor que influye en la forma de actividad de los g. de presión está dado por la expansión de la esfera de intervención gubernamental: el estado de bienestar o asistencial, con su creciente absorción de actividades económicas y con la ayuda a la satisfacción de necesidades sociales, ha ampliado considerablemente el área en que es necesario presionar al gobierno para obtener decisiones favorables o impedir decisiones desventajosas, obligando a los g. interesados a organizarse. Al mismo tiempo, la expansión de la esfera gubernamental ha hecho que los entes paraestatales se erijan también en calidad de g. de presión.

Las probabilidades de éxito de un g. de presión reciben un fuerte influjo de los recursos que tienen a su disposición. Entre estos recursos, los más importantes parecen ser: la dimensión (o magnitud de la membresía), la riqueza, la calidad y la amplitud de los conocimientos y la representatividad. En igualdad de recursos parece, además, que la probabilidad de éxito de un g. de presión se acrecienta considerablemente cuando los afiliados y los líderes de la organización provienen de estratos sociales superiores, cuando el g. trata de promover fines que no están en conflicto con los valores sociales prevalecientes, y cuando los *decision-makers* consideran legítimo al g. No todos los g., sin embargo, poseen la misma cantidad de recursos, y una evaluación realista de la incidencia de los recursos a su disposición, y por lo tanto de las tácticas a seguir, aumenta en consecuencia las probabilidades de éxito, ya que cada uno de los recursos mencionados anteriormente hace que el grupo sea capaz de tratar, desde una posición más favorable, con una contraparte más bien que con otra.

Por ejemplo, la *magnitud de los afiliados* al

grupo —y en esto el pensamiento vuela inmediatamente a los sindicatos obreros— por una parte puede influir de manera explícita en las posiciones adoptadas por los partidos que saben que tienen que depender de los votos del g., y por la otra, aunque de una manera menos clara, en las decisiones gubernamentales que, si se efectúan en abierta oposición con los *desiderata* del grupo, deberán aplicarse con costos mucho mayores. La *riqueza* puede utilizarse en diversos modos: para corromper *tout court* a los que deben tomar o hacer aplicar las decisiones —los parlamentarios o los burócratas, caso que, si no es frecuente en los sistemas políticos occidentales, constituye siempre una posibilidad real—, para desarrollar amplias acciones publicitarias y, finalmente, para apoyar las campañas electorales de los distintos diputados. Los *conocimientos* son útiles sobre todo en la fase de elaboración de los proyectos de ley —de manera particular cuando la materia a reglamentar es compleja y se pide su redacción a distintos diputados o a órganos ministeriales con un personal no preparado adecuadamente—, en la fase de discusión de las enmiendas y en la fase de *aplicación* de las leyes, sobre todo cuando éstas no están formuladas *rígidamente* sino que dejan discrecionalidad a los burócratas para emitir reglamentos integrativos.

La *representatividad* puede entenderse de dos modos: o el liderazgo del grupo es realmente expresión de la base, es decir goza de la confianza y es receptiva a sus exigencias —representatividad que frecuentemente se niega a los líderes sindicales— o el grupo acoge una inmensa mayoría de las unidades que operan en el sector. De este modo, los líderes sindicales pueden también ser representativos de su base, pero si sobre veinte millones de trabajadores los afiliados a los sindicatos son solamente cinco millones, los sindicatos no se considerarán representativos; del mismo modo, una confederación industrial puede reunir un porcentaje considerable de industrias que operan en la sociedad, pero si las dos o tres industrias con el número más elevado de dependientes y con la facturación más importante no forma parte de la misma, la representatividad de la confederación industrial se verá muy disminuida. Dígase lo mismo en el caso de que existan

varias organizaciones sindicales en mutua competencia; este hecho disminuye la percepción de la representatividad de los sindicatos y, simultáneamente, aumenta los costos decisionales, haciendo más complicadas las operaciones de consulta entre gobierno, burocracia y sindicatos y casi imposibles las *negociaciones* en sentido estricto, requiriendo estos últimos la concentración de la autoridad en las contrapartes a fin de obtener el máximo de credibilidad en la aplicación de las decisiones adoptadas de común acuerdo.

De nada sirve la posesión de ciertos recursos si no se hacen valer a través de los canales apropiados. La dimensión de la membresía y su cohesión son recursos que se pueden hacer valer en las competencias electorales, y no sólo en el caso de circunscripciones pequeñas con sistema electoral mayoritario sino también en donde la circunscripción es grande y el sistema electoral es de representación proporcional. El caso de las relaciones estrechas entre *trade-unions* y partido laborista en Inglaterra es demasiado conocido como para tener que insistir aún más en él; para Italia, la Federación de Cultivadores directos constituye el caso más macroscópico desde el momento que presume, y con toda probabilidad tiene razón, de poder "mandar" al parlamento una cuarentena de diputados por legislatura (todos dentro de las filas democristianas).

A pesar de todo, la riqueza parece ser el recurso de menor peso en la actividad de los g. de presión, si no fuera porque además de poder aplicarse para dificultar la realización de las decisiones gubernamentales la riqueza es frecuentemente la clave para gozar de consultores preparados e influyentes, para financiar campañas electorales de partidos enteros y de diputados en particular y para influir en la opinión pública a través de la prensa y la publicidad. Por más que la riqueza se considere *el* recurso típico de las organizaciones industriales, con mucha frecuencia también los sindicatos disponen de la misma en una medida considerable aunque, de cualquier modo, nunca en igual medida que los industriales. Mientras que las dimensiones de la membresía, la cohesión del g. y su riqueza sólo pueden influir, por lo menos teóricamente, en *los que serán los decision-makers*, la posesión de conocimientos y la

representatividad de la organización que los utiliza pueden influir, por lo menos en cierta medida, en las decisiones que se han de tomar y sobre *cómo* se han de aplicar. Estos dos últimos recursos se han hecho valer, de ordinario, ante el gobierno y también ante la administración pública.

Por lo que respecta a las relaciones entre g. de presión, partidos y administración pública, se pueden identificar tres categorías importantes: la relación de *parentesco* por la que el partido sólo se muestra receptivo a las presiones y a las sugerencias de los g. de su mismo origen ideológico-político, la relación *clientelar* por la que diversos ministerios recurren para su funcionamiento adecuado a la aportación de algunos g. de presión que se convierten al mismo tiempo en interlocutores privilegiados y en los máximos beneficiarios de las decisiones políticas, y la relación de *colonización*, por medio de la cual algunos g. de presión, por costumbre o por un poder real de chantaje, son capaces de vetar el nombramiento de importantes funcionarios administrativos, o de imponerlo. En algunos países, y sobre todo en Estados Unidos, se desarrolla una lucha de este tipo entre los g. de presión por el nombramiento no sólo de los distintos secretarios de departamento sino también de los jueces de los circuitos federales, en favor o en contra de los industriales, en favor o en contra de los trabajadores, en favor o en contra de los negros. La representatividad, finalmente, es el recurso que permite un *acceso* a los *decision-makers*, no sólo informal sino también formal, "institucionalizado" —cuando existen organismos como el Consejo nacional de economía y del trabajo— y que en cierto modo legitima también la actividad de los g. de presión: cuanto más representativos tanto más legítimos o, por lo menos, tanto menos ilegítimos.

Todavía una palabra más respecto de la función de los órganos consultivos. En muchos países existen organismos de este tipo en los que encuentran cabida, junto con los expertos que no pertenecen a g., también los representantes de los g. más importantes, las llamadas asociaciones-cúspide, cuya tarea, por lo menos desde el punto de vista teórico, es doble: alentar la agregación de las demandas antes de que lleguen a la mesa del ministro y apoyar la negociación y el compromiso

antes de que el problema resulte prácticamente irritante y penetre en el campo de las controversias partidistas. El éxito de estos organismos está ligado al funcionamiento mismo del sistema político; cuando las condiciones de pertenencia no están muy alejadas, como en Inglaterra y en Alemania, el resultado parece ser satisfactorio; en cambio cuando el conflicto es bastante elevado, como en Italia y en Francia, la conciliación de los intereses sólo se produce rara vez y deja siempre vencidos y vencedores.

Un tema de investigación particularmente interesante es el de la función que desempeña el representante de un g. de presión que es elegido miembro del parlamento o nombrado alto funcionario de un ministerio o juez (en Estados Unidos). Habitualmente se considera que su conducta en la nueva posición se inspira fundamentalmente en su proveniencia y que, por lo tanto, se esfuerza por favorecer de cualquier modo y en cualquier circunstancia los intereses del g. del que proviene y con el que está en deuda por su nueva posición (y al que, presumiblemente, puede deberle también su permanencia en la nueva posición). Habría que profundizar en qué medida las *expectativas del cargo* que el representante del g. de presión ha llegado a ocupar, las normas formales e informales que rigen su actividad, influyen en sus decisiones y provocan tensiones que no se pueden resolver ni superar fácilmente con su simple adhesión a las normas del g. del que es representante. La misma noción evasiva y escurridiza de *interés general o público* puede llevar al representante a adoptar posiciones incompatibles si se considera únicamente su *background* intelectual y su proveniencia. Del mismo modo que el proceso de decisión no puede reducirse a un simple análisis de los g. de presión en cuestión, la actividad de los representantes de los g. de presión que ocupan posiciones legislativas, administrativas o judiciales, no puede determinarse *a priori* por su simple pertenencia de g. sino que requiere un análisis más cuidadoso y más atento de los conflictos entre las diversas tensiones (de representación o de cargo).

IV. DEMOCRACIA Y GRUPOS DE PRESIÓN. La discusión de las relaciones entre los g. de presión y la democracia puede abordarse de dos maneras:

ante todo analizando si la actividad de los g. de presión sólo es posible en los sistemas democráticos, y en segundo lugar tratando de evaluar su función dentro de los sistemas democráticos, es decir si representan una degeneración de estos sistemas o si desempeñan funciones útiles para el mantenimiento y la adaptación de los mismos, y en qué condiciones y con qué riesgos.

Si uno se apega a la *group theory of politics* no es posible negar la existencia de g. aun dentro de los sistemas totalitarios, a pesar de lo que implica la definición de totalitario, es decir monolitismo. Sin embargo, lo que nos interesa es evaluar la existencia de dos condiciones esenciales para la actividad de los g. de presión: ante todo la *posibilidad de organizarse*, posibilidad no sólo sancionada por las leyes sino efectiva, y en segundo lugar la *posibilidad de presionar*, de incidir en las decisiones tomadas en el sistema. Ahora bien, sin negar la existencia de g. informales dentro de los sistemas autoritarios y totalitarios, encontramos aquí de ordinario g. que tratan de controlar, como lo señalamos más arriba, al gobierno, así como una lucha por incidir en el proceso decisional; en segundo lugar, existe ordinariamente en estos sistemas una "parte" guía que puede ser la burocracia partidista, la burocracia militar o la burocracia *tout court* y es escasa la autonomía de los demás g., de tal modo que, en tercer lugar, la libertad de asociación es casi siempre sólo formal. En definitiva, aun cuando no se puede negar que el proceso de industrialización y de modernización crea en los sistemas autoritarios y en los sistemas totalitarios asociaciones formales e informales (de escritores, de economistas, de científicos, de gerentes, de oficiales) no es correcto, sin embargo, llamar a estos grupos g. de presión, ya que no llenan las condiciones fundamentales de autonomía de los g. y de posibilidad efectiva de incidir en el proceso decisional.

Así pues, los g. de presión en sentido estricto son organizaciones típicas de los sistemas democráticos, pero esto no significa que se las considere inmediatamente como parte integrante del proceso político ni que en la actualidad se las acepte plenamente. En efecto, ni la teoría clásica liberal, que consideraba la actividad política como la suma de los intereses individuales y su composición autó-

noma, ni la teoría rousseauiana democrática, en que la voluntad general no era la suma de los intereses de los ciudadanos sino que los trascendía, dejaban mucho espacio en la sociedad para los cuerpos intermedios entre el ciudadano y el estado. Y la polémica dirigida durante largo tiempo contra los partidos no podía dejar de considerar también a las organizaciones como los g. de presión que por su misma naturaleza, no institucionalizada y menos visible, resultaban todavía más difíciles de controlar. Y a pesar de la famosa afirmación de Tocqueville de que "para que los hombres sigan siendo civilizados o logren serlo se requiere entre otras cosas que el arte de asociarse se desarrolle y se perfeccione, en la misma medida en que aumenta la igualdad de condiciones", los g. de presión seguirán siendo, durante largo tiempo, precisamente en Estados Unidos, en referencia a los cuales Tocqueville había hecho su observación, un fenómeno que deberá exorcizarse.

Sin embargo, a mediados del siglo xx, los g. de presión se presentan ya como un elemento probablemente *ineliminable* del proceso político de los sistemas democráticos. La primera pregunta que hay que hacerse es si estos sistemas funcionarían mejor o peor sin los g. de presión. La segunda pregunta es cuáles son las garantías necesarias para que éstos operen como instrumento de estabilidad y desarrollo democrático y no como factor de degeneración. En la mayoría de los casos se podría decir, respondiendo a la primera pregunta, que los sistemas democráticos funcionarían peor si no existieran los g. de presión. En efecto, los partidos tienden, actualmente, a reunir las demandas políticas en gran escala en una medida no suficientemente frecuente y en ocasiones limitada a las elecciones; procediendo de este modo, resulta que frecuentemente no están en sintonía con las nuevas demandas que emergen de la sociedad. Los g. de presión operan de una manera más constante y más específica y actúan como intermediario eficaz entre los g. sociales organizados y el gobierno; además pueden permitir una participación más significativa a sus afiliados que la que se logra con la actividad interna de los partidos. No se puede afirmar con seguridad que las decisiones tomadas con la intervención de los g. de presión estén más de acuerdo con el interés público o general,

ya sea porque es difícil establecer qué cosa es el interés público, ya sea porque no disponemos de otro término de comparación. Se puede suponer que las decisiones tomadas sin la intervención de los g. de presión hubieran sido menos costosas en términos de amplitud y complejidad de la consulta, pero más costosas para la adquisición de información y de los conocimientos necesarios y mucho más costosas en términos de su aplicación ante la resistencia de los g. no consultados.

Entre los problemas más espinosos —además del de encontrar la forma de que se expresen los intereses no organizados, por ser más débiles y tal vez menos aprehensibles desde el punto de vista electoral: los intereses de los marginados, de los pensionados, de los pobres, de los viejos y, en el caso extremo, de los consumidores— se encuentra el tema de las garantías que deben exigirse a las actividades de los g. de presión: ante todo, y sobre todo, menos secreto y, por lo tanto, la publicación de los balances; en segundo lugar, democracia interna contra la perpetuación de oligarquías y, por consiguiente, una reglamentación explícita de sus actividades. Es cierto al parecer que el surgimiento de los g. de presión como factor *dominante* en un sistema político señala la grave crisis tanto en el nivel de la administración pública como en el nivel de los organismos representativos y tal vez también que las medidas sugeridas pueden llegar demasiado tarde.

BIBLIOGRAFÍA: A. Bentley, *The process of government: a study of social pressure* (1908), Cambridge, Belknap Press, 1967; K. von Beyme, *Interessengruppen in der demokratie*, Munich, Piper, 1969; H. Eckstein, *Group theory and the comparative study of pressure groups*, en *Comparative politics: a reader*, a cargo de H. Eckstein y D.E. Apter, Nueva York, Free Press, 1963; S. Ehrlich, *Potere e gruppi di pressione* (1971), Roma, Editori Riuniti, 1974; H.W. Ehrmann (comp.), *Interest groups on four continents*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1958; H.W. Ehrmann, *Interest groups*, en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, Collier-Macmillan, 1968, vol. 7; D. Fisichella (comp.), *Partiti e gruppi di pressione*, Bolonia, Il Mulino, 1972; V.O. Key, *Política, partidos y grupos de presión* (1942), Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962; R.B. Kvavik, *Interest groups in Nor-*

wegian politics, Oslo, Universitetsforlaget, 1976; J. Lapalombara, *Clientela e parentela: studio sui gruppi d'interesse in Italia* (1964), Milán, Comunità, 1967; J. Meynaud, *Los grupos de presión* (1965), Buenos Aires, Eudeba; J. Meynaud y C. Risé, *Gruppi di pressione in Italia e in Francia*, Nápoles, Esi, 1963; J. Meynaud y D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la communauté européenne, 1958-1968*, Bruselas, Éditions de l'Institut de Sociologie, 1971; M. Olson, *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965; R. Presthus (comp.), *Interest groups in international perspective*, en *The Annals of the American Academy of Social and Political Science*, vol. 413, 1974; G.K. Roberts, *Politics, parties and pressure groups in Britain*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1970; R.H. Salisbury, *Interest groups*, en *Handbook of political science*, a cargo de F.I. Greenstein y N.W. Polsby, vol. iv: *Non-governmental politics*, Reading, Addison-Wesley, 1975; P. Schmitter, *Interest conflict and political change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971; H.G. Skilling y F. Griffiths (comps.), *Interest groups in Soviet politics*, Princeton, Princeton University Press, 1971; D. Truman, *The governmental process: political interests and public opinion*, Nueva York, Knopf, 1951; G. Wootton, *I gruppi d'interesse* (1970), Bolonia, Il Mulino, 1975.

[GIANFRANCO PASQUINO]

## guerra

### I. SIGNIFICADO DEL ANÁLISIS CIENTÍFICO DE LA GUERRA.

La g. ha sido siempre objeto de reflexión por parte del hombre, pero sólo desde hace poco los científicos estudian sistemáticamente el fenómeno (en el que, por otra parte, a partir de 1516 puso su atención Maquiavelo) con el propósito de quitarle el halo de inevitabilidad que lo ha caracterizado *ab antiquo* y de hacerlo entrar en la esfera de los fenómenos conocidos y, por lo tanto, controlados y previsibles. En este sentido, se ha hablado atinadamente de "desacralización de la g." (F. Fornari).

### II. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO GUERRA. Son muchas las definiciones del concepto. Entre las más

conocidas están las que se inspiran en el derecho. Los internacionalistas han buscado los criterios que pueden servir de base para distinguir exactamente el estado de g. del estado de paz, con el objeto de poder aplicar las normas llamadas de derecho bélico. Pero estas definiciones no se proponen tanto captar la esencia del fenómeno sino más bien poner en evidencia determinadas circunstancias formales, que —por otra parte— van desapareciendo cada vez más en la práctica actual. El resultado es que también los juristas deben prestar cada vez mayor atención a la naturaleza sustancial de éste como de otros fenómenos, cosa que hacen cuando recurren al principio llamado de la "efectividad".

Desde el punto de vista esencial, Q. Wright define la g. en una primera aproximación, como "un *contacto violento* de magnitudes *distintas, pero semejantes*". Obviamente, esta definición comprende numerosos casos; sin embargo, en nuestra opinión puede estar sujeta a dos críticas: 1] no abarca todo el concepto de g.; 2] no todo lo que comprende se puede catalogar como g., de acuerdo con el sentido común. La doctrina ha insistido mucho, por otra parte, en que la violencia se manifiesta en la g. a través de la *fuerza armada*. Esto ha reducido indudablemente los casos que adoptan la forma de g., pero también aquí, si se ha ganado tal vez en precisión, se ha perdido por lo menos el contacto con las realidades de nuestra época. En la actualidad, en efecto, la fuerza ya no se manifiesta (o ya no se concibe) únicamente en términos militares sino en términos económicos, psicológicos y de otro tipo. El hecho es, sin embargo, que las normas de derecho bélico sólo pueden aplicarse actualmente al fenómeno de la g. entendida como contacto violento a través de la fuerza armada. Todos los demás tipos de g. (g. psicológica o g. fría, g. económica, etc.), que también influyen grandemente en las relaciones internacionales actuales, quedan fuera de esta norma específica.

Todo esto equivale a decir que es muy vago el límite que divide la g. de la paz. Los escritores que se han ocupado de este tema están completamente seguros de esto. Von Clausewitz, por ejemplo, poniendo su atención en la forma externa de las relaciones internacionales, sostuvo que la g. es la continuación de la política con otros medios. Otros se han pro-