

## REFLEXIONES SOBRE LOS GRUPOS DE PRESIÓN \*

Por

OCTAVIO D. AMADEO

**ESQUEMA.** I. Introducción. II. Concepto y terminología. III. ¿Constituyen en los grupos de presión un fenómeno nuevo? IV. Causas que retardaron el interés por el estudio de los grupos de presión. V. Medios utilizados por los grupos de presión para ejercer su influencia. VI. Grupos de presión y partidos políticos. Su distinción. VII. Relaciones entre los grupos de presión y los partidos políticos. VIII. Los grupos de presión en la Argentina. IX. Conclusión.

### I. — INTRODUCCIÓN.

Los estudiosos norteamericanos, atentos a todo fenómeno que pueda poner en peligro la delicada estructura de su régimen político, se preocupan, desde hace ya algún tiempo, por los que han dado en denominar "pressure groups", esto es, "grupos de presión". La inquietud de los americanos se ha transmitido a los especialistas europeos, indicando esta difusión que el problema reviste cierta magnitud y que puede presentarse en todo país de organización democrático-liberal <sup>1</sup>.

La República Argentina hace muchos años que no vive satisfactoriamente el juego de las instituciones democráticas que fue impulsada a adoptar, desde el origen de su historia, por la vocación humanista de su pueblo. Es por ello que últimamente la ciencia política argentina, preocupada por las prolongadas discordancias y fricciones que se observan entre el "país legal" y el "país real", ha advertido la necesidad de intensificar los estudios necesarios a fin de conocer las causas de la escisión. Se podrá acometer, así, la urgente y patriótica tarea de continuar perfeccionando el régimen político recibido de nuestros mayores.

### II. — CONCEPTO Y TERMINOLOGÍA.

El grupo de presión podría definirse como "La organización que, promoviendo intereses particulares o generales, procura determinar en ese sentido las decisiones del gobierno (acepción am-

\* Este trabajo obtuvo el primer premio del concurso organizado por *Lecciones y Ensayos* como adhesión al Sesquicentenario de Mayo.

<sup>1</sup> Dumas, en su artículo *Grupos de presión y grupos de interés*, "Revista del Colegio de Abogados de La Plata", año II, n.º 3, pág. 78, nota 3, cita obras sobre los grupos de presión publicadas en Alemania, Australia, Japón y Suecia.

pila), ya sea en forma directa mediante la acción sobre funcionarios, legisladores o jueces; ya sea indirectamente, intentando influir sobre los partidos u orientar la opinión pública".

En realidad, dado que la teoría de estas entidades colectivas se encuentra en pleno desarrollo, algunos autores emplean asimismo la designación "grupos de interés" para individualizarlas. Por lo general, los anglosajones utilizan con preferencia la terminología de nuestra definición, mientras que en Francia, Italia y otros países europeos se inclinan por esta segunda nomenclatura. Hay otros especialistas que no hacen diferencia alguna y emplean, por lo tanto, indistintamente, ambas denominaciones<sup>3</sup>.

Con relación a esta imprecisión en los nombres es conveniente decir algunas palabras. Como a toda ciencia, y con mayor razón cuando se trata de una cultural, a la ciencia política le es fundamental un cuidado minucioso en el uso de los vocablos técnicos. Para decirlo con frase de Lisandro Segovia<sup>4</sup>: "la inexactitud de las palabras conduce con harta frecuencia a la inexactitud de las ideas". No es necesario, aquí, dar ejemplos para comprobar los innumerables casos en que se han utilizado en la ciencia política términos susceptibles de evocar, en quienes los leen o los oyen, diversas realidades. El concepto que en un momento dado emplea negligentemente un hombre de ciencia, es, pasado un tiempo, la expresión equívoca que facilita las polémicas. Se ha convertido, por falta de claridad, en algo así como una cápsula apta para encerrar múltiples y protelicos contenidos. Por ello, debe constituir una auténtica aspiración de la ciencia política argentina la elaboración de un lenguaje técnico uniforme, de manera de evitar discusiones ociosas o interesadas, derivadas de la diversa valoración de las palabras, sin que existan reales discrepancias conceptuales.

Volviendo al tema concreto, debemos señalar que, en nuestro país, el Dr. Linares Quintana<sup>5</sup> ha sugerido que se distinga entre "grupos de presión" y "grupos de interés". Sólo los primeros responderían a la idea, general trazada al comienzo de este capítulo. En cambio, grupos de interés serían, para el citado profesor, "las agrupaciones de individuos formadas en torno a intereses particulares comunes, cuya defensa constituye la finalidad sustancial de la asociación". Sólo "...cuando dichos grupos prestan, en defensa de tales intereses... se convierten en grupos de presión". Añade aún que "los grupos de presión son siem-

<sup>3</sup> V. la nota de SEGURRO V. LINARES QUINTANA: *La doctrina de la Corte Suprema sobre el campo de la libertad y los grupos de interés y de presión*, en diario "La Ley" del 30 de diciembre de 1936, pág. 2. Tratado de la ciencia del derecho constitucional, t. VII, pág. 692.

<sup>4</sup> El Código Civil de la República Argentina, t. I, Introducción.

<sup>5</sup> SEGURRO V. LINARES QUINTANA, op. cit. en nota 3.

pre grupos de interés, pero no todos los grupos de interés son de presión\*.

La distinción propuesta por el Dr. Linares Quintana, en el sentido de que no se empleen ambos términos como sinónimos, parece acertada. En efecto, la expresión "grupos de presión" permite destacar con mayor énfasis el aspecto que aquí interesa de la actividad de estas organizaciones. La denominación "grupos de interés", por el contrario, resulta demasiado amplia e impide advertir claramente cuál es la vinculación entre la realidad que el concepto deslinda y el objeto de la ciencia política. Romero expresa al respecto: "Preferimos la de "grupos de presión" a la de "grupos de interés", porque interesan a la ciencia política en cuanto su característica fundamental es influir en las decisiones del poder..."<sup>4</sup>

Todas las agrupaciones sociales constituyen grupos de presión, en potencia.<sup>5</sup> Las asociaciones profesionales, culturales, religiosas, etcétera, se crean generalmente para cumplir los fines específicos que establecen sus estatutos, entre los que, lógicamente, casi nunca se menciona un propósito particular de influir la gestión del gobierno. No obstante, muchas veces estas entidades salen de esa órbita predijada e intentan por diversos medios defender o imponer sus intereses. Es entonces cuando se convierten en grupos de presión. Con esto parece claro que "no todos los grupos de interés son de presión"; en realidad, los casos en que un grupo de interés se vuelve también de presión son excepcionales.

En cuanto a la afirmación de que "los grupos de presión son siempre grupos de interés", nos parece incompleta. En este punto es indispensable establecer una distinción.

Ya se ha visto que algunos grupos de interés se transforman, a veces, en grupos de presión. Pero hay organizaciones que antes de haber ejecutado algún tipo de presión, muy difícilmente podrían haber sido rotuladas "grupos de interés", aunque esta expresión no tenga —como sostiene Meynaud<sup>6</sup>—, "necesariamente,

\* *Cámas Euzkuzko Batzaria, Nuevos factores reales de Poder: Los grupos de presión*, Córdoba, 1958, pág. 21. Por ese mismo argumento afirmamos que la Corte Suprema, en el fallo "Samuel Ker, S.R.L., hábeas corpus" (5/9/56), no ha entendido, en realidad, a las agrupaciones que allí menciona en su calidad de grupos de presión, como lo entienden Linares Quintana ("Tratado...", t. VII, pág. 698) y el propio Batzaria ("J. A.", 1958, II, n° 7, pág. 83, seno, doctr.). La acción entre los órganos estatales hace a la esencia de aquéllas y, en el caso citado, la Corte sólo ha considerado a los contribuyentes que encabeza como "una nueva fuente de amenazas para el individuo y sus derechos esenciales", vale decir, no desde el punto de vista de la forma en que afectan las decisiones del poder público, sino del modo en que vulneran los derechos de los ciudadanos.

<sup>4</sup> "... todo grupo tiene en su propia naturaleza la posibilidad de convertirse en grupo de presión". (Lévy, citado por Romero en "Nuevos factores reales...", pág. 17).

<sup>5</sup> JEAN MEYNAUD, *Los grupos de presión en Francia*, pág. 21, citado por Linares Quintana, "Tratado...", t. VII, pág. 693.

un objeto egoísta, interesado, en el sentido en que el adjetivo expresa la preocupación por las ventajas materiales". Si se admite —como lo hacemos— la noción que da de ellos el Dr. Linares Quintana (v. supra), resulta claro que sólo distorsionando mucho el concepto puede llegar a calificarse como tales a entidades como las iglesias, las fuerzas armadas, las asociaciones benéficas, etc. Ciertas notas especiales, que poseen en común, nos deciden a excluirlas totalmente del concepto de grupos de interés que hemos adoptado.

De inmediato es posible intuir una diferencia entre un sindicato, un colegio profesional o una sociedad comercial, verbigracia, y una orden religiosa o una sociedad de beneficencia. En el caso de estas últimas percíbese de modo claro la finalidad altruista que las mueve. Su actividad persigue, primordialmente, objetivos ultraindividuales, no buscando sus miembros tanto el beneficio propio como el ajeno. Estas entidades, cuando no se hallan desnaturalizadas, se particularizan por ser la acción de sus integrantes sacrificada o, al menos, desinteresada y ejercerse ella, en favor de la comunidad.

No obstante las características apuntadas, consideramos factible que, en determinadas circunstancias, dichas instituciones puedan llegar a actuar como grupos de presión.<sup>8</sup>

No sólo para obtener del gobierno medidas que beneficien un interés particular, se puede llegar a presionarlo. Puede ocurrir que se emplee ese medio con el propósito de que aquél obre de conformidad con el interés general, que podría haber descuidado. Por supuesto, puede también acontecer que el "interés general" que se pretende imponer lo sea sólo subjetivamente, es decir, que sea una interpretación equivocada del bien común que lleve a propiciar el interés de una fracción.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Escobar, *Nuevos factores...*, pág. 23, admite la actuación como grupo de presión de la Iglesia y las fuerzas armadas. Lo mismo Casan Barri, "J. A.", 1938, IV, sec. doctr., pág. 22. *Los grupos de interés y su técnica con relación al poder*, si bien con reservas.

Para dar una idea concreta del modo en que estas entidades que no son grupos de interés, pueden llegar a apartarse de su órbita específica y asumir funciones que las lleven a condicionar la gestión del gobierno, nos referiremos al caso de que informa el diario "La Prensa" de nuestro país, en su edición del 30 de abril del año 1935. El día 28 del mismo mes y año se celebró una reunión de miembros de la Aerodinámica, que prosiguió el día 29. De la información antedicha, extraemos algunos de los principales tópicos en ella tratados. Ellos son: 1º) Preocupación por la ideología, herencia o ideología de ciertos funcionarios; 2º) Investigación de negociaciones; 3º) Actividades conexas; 4º) Conflictos sociales; 5º) Capitales extranjeros y, finalmente, luego de otras temas específicos de la institución; 6º) La situación económica del país. El secretario del arma, al referirse a estos problemas los consideró comprendidos en lo que calificó de política institucional, "aspecto que involucrado en las deudas que me impone la competencia en el mando superior, administración y gobierno de la Aerodinámica".

<sup>9</sup> Según Casan Barri, *Teoría y realidad de la organización corporativa democrática*, México, pág. 454, los grupos casi siempre pretenden identificarse con

En segundo lugar, y con respecto a la relación entre los grupos de interés y los de presión, cabe formular otra aclaración. Así como los grupos de interés no tienen especialmente por objeto interferir en las decisiones gubernamentales y, por consiguiente, no siempre los grupos de esta naturaleza se convierten en grupos de presión, existen otras agrupaciones que, desde su nacimiento, pertenecen a esta última categoría. Entre ellas, se destacan los movimientos constituidos específicamente para obtener la sanción o derogación de una ley determinada. Los casos de esta índole abundan, como que los grupos formados para alcanzar objetivos concretos y transitorios son innumerables. Pueden citarse como ejemplos, los clásicos casos de las sufragistas femeninas (League of Women Voters, originada en Inglaterra) y las ligas antialcohólicas (Anti-Saloon League, de EE. UU.). Estas últimas brindan otra muestra cabal de cómo un propósito ético o social ha conducido a la formación de un grupo de presión, sin que pueda encuadrarse a dichas entidades en la definición de grupos de interés que hemos aceptado.

### III. — ¿CONSTITUYEN LOS GRUPOS DE PRESIÓN UN FENÓMENO NUEVO?

La aparición de los grupos de presión en la dinámica política no es un fenómeno nuevo. En efecto, lo que es relativamente reciente es la creación de dicho concepto y la elaboración de una teoría en base a él.<sup>18</sup>

La historia política ofrece variados e inconfundibles ejemplos de grupos de presión. Puede decirse, sin temor a errar, que la existencia de organizaciones que responden a este concepto es tan antigua como el estado mismo. La tendencia natural del ser humano a constituirse en grupos, surtiendo efectos de su comunidad

los diversos intereses que van surgiendo dentro de ésta y el poder que nace de la unión de esos intereses, no han sido más que factores diferentes que habrían de conducir por fuerza a la aparición del nombrado fenómeno.

### IV. — CAUSAS QUE RETARDARON EL INTERÉS POR EL ESTUDIO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN.

Ha llegado el momento de que preguntemos con Burdeau: "¿Cómo es que nuestra época lo descubre (a este fenómeno) para escandalizarse?" ¿Por qué este retardo en bautizarlo y en analizarlo? Para responder fielmente a estos interrogantes tendremos que examinar, a continuación, dos motivos principales.

el interés público. Por el, la Cámara de Comercio de los E.E.U.U. sostiene que "lo que es bueno para los negocios es bueno para el país".

<sup>18</sup> "...La expresión con que se le denomina —grupo de presión— se origina en E.E.U.U. hacia el año 1925" (R. Duran, *Grupos de presión y grupos de interés*, "Revista del Colegio de Abogados de La Plata", año II, n.º 2, pág. 77, quien toma el dato de la obra de Maynard *Les groupes de pression en France*).

a) Existen, en primer lugar, razones intelectuales. Ellas se vinculan con la gran influencia ejercida por la Filosofía de la Ilustración sobre el pensamiento político. Esta filosofía constituyó la idea rectora de la Revolución Francesa. Por la expansión que adquirió este último movimiento, por el entusiasmo de sus portavoces y por el progreso que en tantos aspectos significaron los nuevos principios, no es extraño que, corregidas o superadas muchas de sus concepciones, el pensamiento iluminista haya continuado ejerciendo una influencia preponderante sobre las doctrinas políticas.

La Filosofía de las Luces era esencialmente individualista y racionalista. Estos dos rasgos constituyeron la base del ideario político en ella inspirado. De su carácter individualista, resultó que, en su régimen institucional, fueran miradas con recelo todas las agrupaciones intermedias entre Estado e individuo.

De su tendencia racionalista, nació la idea de la constitución escrita, culminación de un orden jurídico jerarquizado. El Iluminismo tuvo una fe absoluta en la razón como ordenadora de la realidad. Creyó que era factible la planificación definitiva del acontecer político, logrando así la estabilidad de las instituciones y eliminándose para siempre la arbitrariedad. Además, como lo ha expresado García Pelayo<sup>11</sup>, para esa ideología "No se trata solamente de que la constitución sea expresión de un orden, ... sino también de que ella misma es la creadora de ese orden". Esta actitud de espíritu la llevará a confundir la "sociedad ordenada" con el "orden de la sociedad"; vale decir, identificará al Estado con la constitución normativa.

El influjo de la concepción racionalista sobre los estudiosos de la política, ha trabado, durante un prolongado período, el examen detenido del modo en que funcionaban en la práctica las instituciones democráticas. Esta circunstancia ha contribuido a que se postergara la formulación de una doctrina sobre los grupos de presión. En efecto: si existía una fe incommovible en los procedimientos estrictamente intelectuales para planificar la vida entera del estado, ¿cómo iba a considerarse, fuera de las formas que mediante ellos se habían estructurado (constitución normativa), la existencia de otras entidades jurídico-políticas?

Sólo al irse debilitando la limitada confianza en la razón como reguladora del caos de los acontecimientos políticos, comenzaron los autores a prestar una atención mayor a los poderes fácticos. Surgieron, así, las corrientes sociológicas, que —dejando de lado sus diversos errores— tuvieron la virtud de avivar el

<sup>11</sup> Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Ed. Revista de Occidente, 1933, pág. 35.

interés de la ciencia política por las situaciones sociales concretas<sup>12</sup>.

La tendencia sociológica sostuvo, entre otros puntos, que la constitución es principalmente una forma de *ser*, no de *debe ser*; que la norma debe adaptarse a la estructura social, y no a la inversa; y, finalmente que, con relación al Derecho, el acento debía cargarse en el momento de la vigencia y no en el de la *utilidad*, como lo hacía la ideología racional<sup>13</sup>. Estas características, permiten afirmar que la concepción sociológica preparó el terreno para el advenimiento de los estudios sobre los grupos de presión. Al respecto, es justo destacar aquí a Fernando Lassalle, representante de esa concepción. En 1862, pronunció en Berlín dos importantes conferencias políticas<sup>14</sup>. Muchas de las ideas que en éstas expuso, y que pueden parecer hoy día exageradas, se explican teniendo en cuenta las particulares circunstancias que atravesaba su país. No obstante, su denuncia de la concepción que veía en la constitución escrita una panacea universal para los males políticos y la importancia que concede a los "factores reales de poder", lo señalan como un precursor de las modernas investigaciones sobre los grupos de presión<sup>15</sup>.

b) Ha llegado el momento de analizar el otro orden de motivos, responsable de que recién en el presente siglo hicieran su aparición las primeras doctrinas orgánicas sobre los grupos. Se trata ahora de razones vinculadas, principalmente, con el desarrollo económico y social.

El gran aumento de la población mundial y el progreso alcanzado por la industria y el comercio, han ido impulsando al hombre en los últimos cien años, a constituir más y mayores

---

<sup>12</sup> Según Roserius (*Nuevos factores...*, op. cit., pág. 15), los estudios de ciencia política y de sociología sirvieron para demostrar que los partidos políticos y los grupos de presión "han configurado efectivamente el Estado contemporáneo, de suerte que la imagen estrictamente jurídica del mismo sólo puede admitirse en cuanto superestructura formal o ficción jurídica que oculta realidades distintas y condicionantes, cuyo análisis debe tenerse en cuenta".

<sup>13</sup> Cfr. García Pizarro, op. cit., pág. 48.

<sup>14</sup> Conferencias que fueron publicadas en un pequeño volumen intitulado: "¿Qué es una constitución?".

<sup>15</sup> G. Roserius afirma que "el interés que presta la ciencia política contemporánea a los grupos de presión es la prueba de su continua preocupación de realismo. No sorprende más como indispensable la localización oficial del poder, trata de saber dónde se encuentra efectivamente radicado el poder" (Mesa redonda celebrada en el mes de setiembre de 1955, en la Facultad de Derecho de Buenos Aires, citado por Lineros Quintana, "Tratado...", pág. 625, nota 6085 bis). Por su parte, L. Vazari (*Introducción al derecho político*, pág. 47, citado por Lineros Quintana "Tratado...", t. VII, pág. 673, nota 6081), por su parte, ha expresado: "Ya no cabe una teoría del Derecho y del Estado sin la sociedad".

agrupaciones<sup>14</sup>. Esta tendencia ha sido facilitada, en las democracias occidentales, al admitir una amplísima libertad de asociación, modificándose notablemente, como consecuencia, las características del cuerpo social con relación a otras épocas.

La compleja organización económica obliga a la formación de grandes empresas. No se trata ya de negociantes aislados, o de intereses importantes, pero diseminados y desorganizados. El Estado halla frente a sí, no a individuos o grupos más o menos débiles, sino a formidables colosos que aglutinan grandes intereses en su seno. Este fortalecimiento de las fuerzas sociales hace sentir, de inmediato, su influencia perturbadora sobre el poder estatal. Es a esta altura del proceso que la actividad de los grupos reclama la atención de los publicistas.

Resumiendo lo dicho en este capítulo, diremos: A pesar de que siempre han existido los llamados "grupos de presión", su estudio sistemático es relativamente reciente por dos causas: 1º) La prolongada influencia del pensamiento iluminista en la ciencia política y 2º) La moderna formación y multiplicación de las grandes empresas, que constituyen importantes fuentes de presión.

#### V. — MEDIOS EMPLEADOS POR LOS GRUPOS DE PRESIÓN PARA EJERCER SU INFLUENCIA.

La influencia de los grupos de presión sobre los órganos del gobierno se ejerce de dos maneras, como se ha establecido al definirlas: directa e indirectamente<sup>15</sup>.

Los procedimientos directos son aquellos cuya acción recae, de un modo inmediato, sobre los mismos gobernantes, vale decir, sobre aquellas personas que, por el cargo que desempeñan, tienen una intervención esencial en la formación de las decisiones de cada Poder.

Los medios que se han empleado para presionar en forma directa la actuación de los miembros del gobierno, han sido múltiples. Entre ellos pueden citarse: las entrevistas, las cartas, los

<sup>14</sup> En los Estados Unidos, para dar un ejemplo, existen actualmente, en cifras redondas: 12,000 asociaciones comerciales, 4,000 cámaras de comercio, 70,000 sindicatos obreros, 100,000 clubes de mujeres y muchos grupos de otro índole. La "National Association of Manufacturers", el grupo industrial más poderoso, reúne 10,000 compañías que producen cerca del 85 % del total de los artículos que se fabrican en ese país. Hay sindicatos obreros, como la "American Federation of Labor" (A.F.L.) o el "Committee for Industrial Organization" (C.I.O.) que —aunque sus dirigentes— disponen de unos 25,000,000 de votos en las elecciones nacionales. Recientemente otros sindicatos laboristas decidieron dar su apoyo al candidato presidencial demócrata, señor John F. Kennedy.

<sup>15</sup> Duvossina (citado por Linarez Quintana, op. cit., pág. 205) habla de grupos de presión directa cuando intervienen directamente sobre las personalidades que ejercen el poder y grupos de presión indirecta, que influyen sobre la opinión pública para que ella opere sobre el gobierno.

petitorios, las conversaciones informales, las conocidas "recomendaciones" y presentaciones de personas influyentes; las sutiles presiones sociales: bailes, comidas, recepciones, homenajes y agasajos en general. Otros procedimientos menos frecuentes y casi siempre inmorales o ilícitos son: las entregas de dinero, regalos, acciones de sociedades u otros beneficios económicos; pueden agregarse también métodos de otro orden, como el empleo de los "Palacios de los Placeres", que escandalizaron en su época a la opinión pública norteamericana.

La historia de las instituciones democráticas revela que los tres poderes del gobierno han sufrido las presiones de los grupos que querían imponer su voluntad. Casos de corrupción y de cohecho se han registrado, asimismo, en las tres ramas. Pero es posible afirmar que dichas presiones han sido más frecuentes, exitosas y de consecuencias más graves cuando ejercidas sobre los legisladores.

La indignación que el conocimiento de los manejos secretos de los grupos provocaba en la opinión pública y el descrédito que, como consecuencia, recaía sobre los gobiernos, obligó a éstos a tomar diversas medidas. Por lo general, ellas tendieron a rodear de garantías la labor de las asambleas parlamentarias.

En Inglaterra, desde el año 1835, los peligros que ofrecía el procedimiento de sanción de los "private bills" (leyes que conceden indemnizaciones, pensiones, concesiones de servicios, etc., vale decir, aquellas con destinatarios individualizados), indujeron a modificarlo.

Estas leyes, lo mismo que las de alcance general, se estudiaban y proyectaban en las comisiones especiales de ambas cámaras. Lógicamente, las conclusiones de aquéllas respecto de los proyectos que habían examinado, tenían un gran valor, pues por lo general eran aceptadas por el respectivo cuerpo. Como consecuencia, los miembros de las comisiones referidas sufrían un verdadero asedio por parte de los interesados.

La reforma —en el caso de los "private bills"— consistió en adoptar un procedimiento semijudicial para la labor de las comisiones, y en hacer, además, de las gestiones ante ellas, una actividad reglamentada como profesión.

El sistema cuasi-judicial instaurado para la tramitación de los "private bills" es interesante. Para evitar las pujas entre los grupos o individuos que sostenían intereses opuestos y que muchas veces recurrían a medios inconfesables para obtener una decisión ventajosa, se aplicaron formas similares a las de un proceso judicial de carácter contencioso. Sus promotores y los que las objetaban debían hacerse representar por agentes profesionales o procuradores universitarios ante las comisiones, que venían a desempeñar el papel de tribunal. De este modo, se con-

siguió prevenir en gran medida el juego de las influencias deshonestas.

En los EE. UU., la actividad de los gestores parlamentarios, a que nos referiremos más adelante, se transformó asimismo en una profesión estable y reglamentada.

También en este país la facultad de legislar conferida al Congreso, puso en manos de los representantes populares el poder de afectar las fortunas y demás intereses de las asociaciones y los individuos. En distinto grado, ello ocurre con todos los cuerpos legislativos: Congreso federal, legislaturas estatales, concejos municipales, etc., lo que hizo decir a Bryce con palabras del Evangelio: "Where the body is, there will the vultures be gathered together"<sup>18</sup> (Donde se halle el cuerpo, allí estarán los buitres reunidos). El fenómeno, sin embargo, se hizo especialmente patente a la opinión pública con relación al Congreso federal.

Durante las últimas tres décadas del siglo pasado, se produjo un gran movimiento tendiente a la fusión de las grandes empresas. Los peligros, cada día más notorios; que resultaban de los consorcios así formados decidieron al Congreso a dictar, en 1890, la ley Sherman contra los "trusts". Esta ley no tuvo mayor aplicación durante casi tres lustros. En 1897, las grandes compañías, dispuestas sus temores y aprovechando el comienzo de una era de prosperidad, reiniciaron su actividad monopolista. Por ese entonces, la mayor parte de las industrias quedaron consolidadas.

Y es en esa época —al comenzar el nuevo siglo—, que un grupo de periodistas decidió realizar investigaciones minuciosas en torno a la forma en que operaban las grandes compañías. Los artículos y libros en que informaron al público de los resultados de esta labor provocaron considerable agitación: quedaron al descubierto las actividades irregulares y el "lobbying" corruptor que practicaban consorcios como los del acero, los ferrocarriles, el petróleo y la industria de las conservas, entre otros. No obstante que Teodoro Roosevelt calificó a aquellos periodistas con el mote de "muckrakers" (colectores de estiércol)<sup>19</sup>, es indudable que su acción fue realmente benéfica para su país. Merced a las investigaciones se supo que había empresas que compraban las conciencias de los legisladores débiles o inescrupulosos, empleándolos así para la realización de sus propósitos. Se acusó, entonces, a los partidos de ser "instrumentos de inte-

<sup>18</sup> James Bryce, *The American Constitution*, Nueva York, 1915, Apéndice del tomo I, nota (B) al capítulo XVI, pág. 681.

<sup>19</sup> Según relató Roosevelt, el apodo se le ocurrió al recordar al hombre que, en *Pilgrim's Progress*, de Bunyan, ramonea el estiércol, y que, por estar tan aburrido buscando basura, perdió una corona en el cielo.

reses corrompidos"; se habló de un "gobierno invisible" y de una "tercera cámara"; se dijo de uno de los caudillos del Senado que era "el primer servidor de la Riqueza en ese cuerpo" y que "tenía 15 años de experiencia en legislar para que el fruto del trabajo de muchos entrara en los bolsillos de unos pocos"; en fin, se hizo carne en el espíritu público que el Congreso, poder democrático por excelencia, no servía exclusivamente a los intereses generales.

Desde hacía un tiempo a todos los grupos o individuos que intentaban, por sí mismos o a través de otro, promover u oponerse a la sanción de una ley determinada, se los denominaba "lobbies". "Lobbyist" era la designación que se empleaba, por lo general, para referirse al intermediario. El origen de la palabra es curioso. "Lobby" era el nombre que se daba a los salones y corredores principales de los recintos legislativos, es decir, las partes donde el público puede tener contacto con los senadores y representantes. En realidad, el término y la actividad que él definía no implicaban necesariamente una conducta repudiable, pero lentamente se produjo una deformación de su significado. Es por ello que, en su acepción figurada, comprendía no sólo el intento de influenciar a los legisladores dentro del recinto del Congreso, sino fuera de él; además, se comenzó a usar, principalmente, en sentido peyorativo<sup>26</sup>. Esto último se explica si se lo relaciona con las actividades perniciosas de muchas empresas, como las que se han descrito más arriba, y si a ello se suma el secreto y la falta de responsabilidad que caracterizaban el desempeño de los "lobbyists".

El "lobbying", poco a poco, se transformó para muchas personas en un medio de vida regular. Si bien la legislación federal aún no lo había reconocido como profesión reglamentada, en la práctica se había convertido en una actividad rentada y permanente. La tarea de impulsar u obstaculizar una determinada ley por medio de estos agentes especializados se hizo tan necesaria, que circulaban graciosas anécdotas al respecto. Se decía, por ejemplo, que un fabricante de quinina, proponiéndose evitar que se modificaran las tasas fijadas para esa droga, contrató un agente a fin de que vigilara durante todo el período de sesiones a la comisión respectiva. El último día de sesiones, el gestor, estimando que el peligro había pasado, se fue a su casa. Al rato de haberse marchado, la comisión decidió recomendar una modificación del impuesto, cediendo al influjo de alguno que había estado esperando su oportunidad.

Dentro del mismo oficio, se fueron constituyendo diferentes

---

<sup>26</sup> Bayes, *ibidem*, pág. 491, expresa: "...it is commonly used in what Beaumont calls a 'diagnostic sense'".

especialidades. Había "lobbyists" que se dedicaban a gestionar, preferentemente, leyes sobre pensiones, ferrocarriles, indemnizaciones por daños de guerra, edificios públicos, bancos, minas, etc. Un autor, para dar una idea de la variedad de estas especialidades, cuenta que había también "lobbyists" artísticos, cuya misión consistía en hacerle adquirir al Congreso malos cuadros y peores esculturas; y agrega, con sorna, que muchas veces lo conseguían.

Todo este proceso que hemos relatado, fue encarado de distintas maneras por el gobierno. La tendencia monopolista de las grandes compañías fue combatida enérgicamente a partir de la presidencia de Teodoro Roosevelt. Éste, que había aplicado un calificativo burlesco a los periodistas, fue a su vez tildado por los monopolios perseguidos, de "socialista" y "revolucionario furioso".

En cuanto al desarrollo creciente del "lobbying" ilícito, se tomaron diversas medidas represivas. Los estados y el Gobierno Federal sancionaron severas leyes que castigaban el soborno tendiente a influir la acción de los legisladores. Ya la Constitución del Estado de Nueva York, mediante la reforma de 1874, había incluido en su texto rigurosas disposiciones al respecto. A ésta, la siguieron las constituciones de Dakota del Norte, Montana, Wyoming, etc.

Con relación al "lobbying", algunos estados llegaron a prohibirlo terminantemente: California calificó como " felonía " dicha actividad, mientras que Georgia la consideraba " crimen " (crime). Otros estados, tales como Nueva York, Missouri y Massachusetts, reglamentaron el "lobbying", buscando de ese modo controlar este tipo de gestión.

En el ámbito federal, durante muchos años fracasaron todos los intentos de establecer una legislación reglamentadora. Recién en el año 1946 se dictó la Federal Regulation of Lobbying Act (forma parte, como Título III, de la Legislative Reorganization Act, sancionada el 2 de agosto de 1946). Esta ley, en su art. 307, define al "lobbyist" como toda persona individual o colectiva que "directa o indirectamente, solicite, recaude o reciba dinero o cualquier otra cosa de valor, para ser usada principalmente en ayudar al cumplimiento de cualquiera de los siguientes objetivos: a) la aprobación o desaprobación de cualquiera legislación por el Congreso de los EE. UU.; b) influir directa o indirectamente la aprobación o desaprobación de cualquiera legislación por el Congreso de los EE. UU." Dichas personas deben inscribirse en un Registro especial que llevan los secretarios de ambas cámaras, declarando los nombres y direcciones de sus empleadores, y el salario y los vísticos que perciben, a partir de los 500 dólares. Asimismo, deben declarar, al fin de cada trimestre, las sumas

de dinero que han recibido o pagado durante ese término para influir la acción legislativa, y suministrar el nombre de las publicaciones en las que han hecho aparecer artículos especiales. La ley no comprende a todo aquel que realice gestiones, sino a los grupos o individuos que reciben una remuneración por esa tarea. Como detalle interesante, se puede señalar que se establece también la inscripción de los "lobbyists" que actúan al servicio de naciones extranjeras, ya sea el agente norteamericano o foráneo.

Como se puede apreciar, esta regulación del "lobbying" constituye un gran esfuerzo por sacar de las sombras y a la vez asignar responsabilidad a este instrumento de los influentes. Frente a una realidad imposible de desconocer o suprimir, se optó por procurar encauzarla. De este modo, se admitió al "lobbyist" en su carácter de representante legal de los intereses, identificándolo ante el gobierno y el público. Esta transformación es la que algunos autores designan como el paso del "viejo" al "nuevo lobby" <sup>21</sup>.

Con esto, finalizamos nuestra reseña de los medios directos de presión y de algunos de los recursos ideados para conjurar sus peligros. Pasamos ahora a los procedimientos indirectos, que en las auténticas democracias son tanto o más importantes que los otros.

La presión indirecta sobre los gobernantes es la que se ejerce a través de los partidos políticos o de la opinión pública. Ella es más empleada, evidentemente, en aquellos países en que la libertad de expresión es amplia y en los que, por tanto, la opinión constituye una fuerza poderosa.

La acción sobre los partidos políticos es corriente. Los modos más comunes son el apoyo económico y la promesa de un cierto caudal de votos. Con las contribuciones monetarias para propaganda proelitista o para financiar las giras de los candidatos, los grupos consiguen mantener una probable ascendencia sobre los partidos. Lo mismo ocurre con el ofrecimiento de aportar un gran número de sufragios en las elecciones más importantes. Es una forma de condicionar la política de los partidos "recompensando a los amigos y castigando a los enemigos", como acostumbraban hacerlo los sindicatos norteamericanos.

La otra forma indirecta consiste en la orientación de la opinión pública. Esto se lleva a cabo por múltiples vías. Entre ellas, las más conocidas son: el cinematógrafo, la radiofonía, los periódicos, los "affiches", los panfletos, etc. Los grupos de presión invierten a veces sumas cuantiosas para formar una opinión pú-

<sup>21</sup> Cf. Ezequiel Héctor, *Los "grupos de presión" en Estados Unidos*, "Revista Argentina de Política", año I, n° 1, pág. 34.

blica propicia a sus proyectos. En los EE. UU. durante el período del New Deal, cuando se debatía en el Congreso una ley de regulación de las empresas de servicios públicos, éstas consiguieron, por medio de una intensa campaña de publicidad, que se enviases 200.000 telegramas contrarios a su sanción. Este esfuerzo significó a las compañías una inversión de 700.000 dólares, aproximadamente. De 1893 a 1925, se estima que la Anti-Saloon League gastó unos 87.000.000 de dólares para lograr que el gran público simpatizara con los fines que propiciaba<sup>22</sup>. Por su parte, la National Association of Manufacturers, asociación estadounidense a la que ya nos hemos referido, empleó, para combatir la política del New Deal, no sólo el cine, la radio y la televisión, sino que imprimió, además, tiras cómicas, folletos y revistas para ser distribuidas entre los escolares y los sectores profesionales.

En nuestro país, para citar un caso local, estos últimos años una entidad que promueve la libre empresa ha patrocinado, con el fin de difundir sus principios, la visita de dos renombrados economistas neoliberales: Federico von Hayek y Ludwig von Mises. Estos pronunciaron varias conferencias en las que expusieron sus ideas contrarias a todo "dirigismo" estatal e, incluso, a todo "intervencionismo" excesivo. Es posible, en consecuencia, agregar a los medios indirectos enumerados, las disertaciones a cargo de figuras prestigiosas. Sería una manera de obtener una opinión pública favorable a determinada política económica.

Con lo dicho basta para advertir la importancia de los procedimientos indirectos de presión. Los medios de información, que en sus comienzos sólo buscaban mantener enterado al público de las últimas noticias, adquieren más tarde un valor extraordinario como elementos para influir sobre el gobierno. Esta circunstancia dará origen a una verdadera lucha por el control de los centros formadores de opinión. Por ello, el tema de la opinión pública y sus problemas es esencial a la democracia moderna<sup>23</sup>.

## VI. — Grupos de presión y partidos políticos. Su distinción.

La naturaleza de los grupos de presión se aprecia mejor al confrontar a éstos con los partidos políticos. Dos notas principales los distinguen entre sí. En primer término, el partido tiene por meta el ejercicio del poder político, mientras que el grupo

<sup>22</sup> Datos en FAULKNER, KAPLAN y BARNETT, *Vida del pueblo norteamericano*, "Fondo de Cultura Económica", México, 1944, pág. 370.

<sup>23</sup> Para ELMONER AZAR, (*Derecho Político*, Granada, 1954, pág. 463) el problema de la organización de la opinión pública y de su relación con el gobierno "es un tema riquísimo y aún inexplorado en muchos de sus aspectos".

sólo aspira a dirigirlo. En segundo lugar, el partido sostiene un programa político amplio, en el que se tienen en cuenta todos los grandes problemas e intereses del país; los grupos, en cambio, sólo atienden por lo general a un círculo limitado de cuestiones.

De estas características principales, se derivan otras consecuencias interesantes. La política, para el partido, es la actividad esencial: constituye la razón y el sentido de su existencia. Para el grupo, se trata sólo de un medio accidental de realizar sus propósitos. Por otra parte, el Estado democrático-liberal requiere, y por tanto admite, la acción de los partidos políticos; en tanto que la interferencia de los grupos sociales en las decisiones del gobierno no se halla prevista ni reconocida.

#### VII. — RELACIONES ENTRE LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En realidad, una agrupación, aunque revista formalmente el carácter de partido político, puede comportarse en la práctica como grupo de presión. Esto puede ocurrir de dos maneras. En primer término, es posible que no tenga verdadero interés en llegar al gobierno y que su aspiración se reduzca meramente a influirle. Tal sería el caso, según Sturmhel<sup>26</sup>, de los partidos socialistas europeos durante el período comprendido entre las dos guerras mundiales. Dichos partidos habrían obrado solamente como grupos de presión de los sindicatos obreros.

En segundo lugar, puede acontecer que aunque la agrupación aspire a ejercer el poder o a participar de él, su interés se circunscriba a un determinado núcleo de problemas. Ejemplos de esta categoría podrían ser: el "poujadismo", en Francia; el Partido Cívico Independiente argentino<sup>27</sup> y el antiguo Partido Prohibicionista norteamericano.

Es oportuno señalar que muchos partidos políticos, antes de serlo, han constituido grupos de presión. Esto ha sucedido con el citado Partido Prohibicionista, que se formó en 1872 sobre la base del movimiento que promovía la temperancia; con el Partido Laborista inglés, que se originó principalmente sobre la base de las Trade Unions; y, en nuestro país, con el recientemente creado Partido Unión de Propietarios de Inmuebles, que aglutinó asociaciones preexistentes de locadores.

<sup>26</sup> ADOLF STURMHEL, *La tragedia del movimiento obrero*, Bs. As., 1956, pág. 11.

<sup>27</sup> En la Convención Nacional de ese partido, celebrada el 28 de abril de 1953, uno de sus dirigentes expresó que la agrupación "debe abandonar toda actividad de grupo de presión y reivindicar para sí, como partido político, el planteo económico que le pertenece".

## VIII. — Los grupos de presión en nuestro país.

Para cualquier observador atento resulta fácil advertir la actividad intensa que, en los últimos tiempos, desarrollaron los grupos de presión en la República Argentina. Es difícil, en cambio, por no decir imposible, tener un panorama completo de los medios que emplean. Pero quien pase revista a los números de los principales periódicos correspondientes a los últimos 3 ó 4 años, no podrá menos que sorprenderse de la elevada cantidad de solicitudes, anuncios, actos públicos, notas, declaraciones, etc. que aquéllos comentan o reproducen. Toda esta literatura es, por lo general, el producto de la acción permanente de los distintos grupos. No es fácil establecer, tampoco, hasta que punto puede ser ella indicio de otros procedimientos menos inocentes. El hecho es que existen grupos numerosos e inquietos, y que, si bien sabemos de la acción que desenvuelven tratando de dirigir la opinión pública, no estamos en condiciones de comprobar en qué medida alcanzan a afectar, mediante el conjunto de sus recursos, la política del gobierno.

Los grupos, cada vez que estiman que aquél puede adoptar una medida que lesione sus intereses, apelan de inmediato a la prensa. Así es dable apreciar que, repetidamente, los espacios de publicidad de los periódicos se dirigen a "los trabajadores", a "los poderes públicos", al "pueblo todo de la nación", etc. tratando de denunciar normas injustas u objetar modificaciones perjudiciales. En "La Prensa" del 24 de junio de 1959, por ejemplo, leemos un manifiesto de la "Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias" que lleva por título: "Ante la confusión de ideas reinante". En él se señalan, en 5 puntos, las principales causas de la crisis económica, afirmándose que la solución está en la libre iniciativa.

De abril a junio de 1959 el país asistió, a través de la prensa, a una verdadera justa entre el Ministerio de Economía y Hacienda de la Provincia de Buenos Aires y diversas entidades industriales o agropecuarias. La causa principal de la puja la constituyó el nuevo Código Fiscal. De un lado se podía leer la siguiente proclama, en anuncios de media página: "La Provincia de Buenos Aires cierra el paso a nuevas fábricas"; del otro, el gobierno provincial, recurriendo a los mismos procedimientos para defenderse y a su vez atacar, publicaba: "El Código fiscal 1959 se rige por un profundo sentido social, etc.", con gráficos, estadísticas y legislación comparada.

Con esto, se ha demostrado someramente la cohesión y la energía con que actúan los grupos de presión en el país. No sólo

son fuertes, sino que tienen conciencia de ello<sup>26</sup> y desean que el estado sea dócil a su poderío.

¿Es normal este aumento de actividad en los grupos de presión? Indudablemente, no. El régimen democrático-liberal no puede impedir, so riesgo de ser infiel a sus postulados, un cierto movimiento, una cierta efervescencia de los grupos. Ello es propio del sistema. Pero existe un *máximum* que, cuando es traspasado, permite diagnosticar que hay algo que no marcha bien. En nuestro país, entendemos, se ha rebasado dicho límite. ¿Qué fallas de nuestra organización política provocan el exceso? Trataremos de analizarlo a continuación.

Donde el régimen democrático-liberal moderno funciona normalmente, el gobierno debe ser el gerente del bien común, y los partidos medios para la selección de los gobernantes y la canalización de los diversos intereses y doctrinas. Para lograr la realización del bienestar general, el primero debe procurar la armonía de todos los sectores... A los partidos políticos... por su parte... les corresponde —entre otras funciones— facilitar esa tarea. Para ello, deben agrupar y absorber en su seno las diferentes corrientes de pensamiento... interceptar... conflictos... intereses... que surgen en la comunidad<sup>27</sup>. Se obtiene así, en gran medida, que los impacientes reclamos de los grandes grupos se formulen por su intermedio.

Si, en cambio, los partidos por cualquier razón no cumplen de modo eficiente esa misión, el estado puede fracasar en llevar a cabo una política que sirva al interés general. Los grupos poderosos desbordarán entonces el cauce que brindan los partidos y tratarán de imponer al gobierno sus propios designios. Estos serán muchas veces el producto de una visión estrecha de las verdaderas necesidades de la colectividad. Los grupos consideran, por lo general, que sus problemas son los más importantes y los más urgentes. Luego, si estiman que los partidos no representan debidamente sus intereses, deciden apremiar por su cuenta a los gobernantes. Resulta de esto un gran desequilibrio en la democracia. Una gran cantidad de ciudadanos queda en una situación desventajosa, pues les falta esa influencia informal. Ello llevó

<sup>26</sup> A este respecto, es interesante reproducir aquí la opinión de un dirigente de la Unión Industrial Argentina, que, luego de celebrar —junto con otros colegas— una reunión con el presidente de la Nación, expresó a los periodistas: "Es necesario que se entienda que las fuerzas empresarias son un factor de poder". Diario "La Prensa", 24 de junio de 1959.

<sup>27</sup> De Gausson (*País y República*, N. Y., 1951, pág. 205, citado por Linares Quintana, "Tratado...", t. VII, pág. 677, nota 6043) señala que, en E.E.U.U., "cada partido es el hecho organizarse sobre la base de los mismos componentes pluralistas: comercio, trabajo, negros, mujeres, religiosos, nacionalidad y regionalismos. En cada partido se encuentran todos esos grupos". Ello le lleva a afirmar que los partidos americanos tienden a una *neutralidad de intereses*.

al ex-presidente de los EE. UU. Harry S. Truman a decir que, en su país, sólo 15 millones de personas estaban representadas por "lobbyists", mientras que los 150 millones restantes debían confiar en que el Presidente ejerciera esa representación<sup>14</sup>.

Parece evidente, pues, que los grupos se vuelven excepcionalmente activos y vehementes cuando los partidos se revelan incapaces de ejercer con eficacia esa función de representación —y también de encauzamiento— de las fuerzas sociales. Cuando ello ocurre, las propias agrupaciones asumen la misión de los partidos e intentan dirigir o contralorear el poder político. Podría, por consiguiente, formularse el siguiente principio: "a partidos débiles, siguen grupos activos".

En nuestro país, la intensificación de las actividades de los grupos de presión parece indicar la existencia de una crisis de los partidos políticos. Esta proviene, en nuestra opinión, de tres causas fundamentales, que se relacionan: a) con la actitud del pueblo hacia los partidos políticos, b) con la propia organización de éstos y c) con el régimen de gobierno.

a) En primer lugar, es preciso reconocer que un gran número de ciudadanos ha ido perdiendo su confianza en la aptitud de los partidos para desempeñar la función que les está señalada. La razón que explica que se haya debilitado esa fe debe buscarse, primordialmente, en las alternativas políticas por las que ha debido pasar el país en los últimos tiempos. El pueblo parece hallarse desencantado de doctrinas y palabras abstractas, y desea, en cambio, proyectos de orden práctico y resultados materiales. Prefiere, por ello, participar en movimientos o agrupaciones que persiguen metas limitadas y concretas, como son los grupos, antes que apoyar la acción lenta de los partidos. Los grupos más favorecidos por esta situación resultan los económicos, ya que ellos procuran fines prácticos e inmediatos. Ya se ha visto más arriba como los propietarios de inmuebles decidieron transformar las asociaciones en que se agrupaban en un partido político que promoviera específicamente sus intereses. Es éste un detalle más que revela que los principales grupos se han lanzado a la defensa directa de sus problemas, prescindiendo de los intermediarios normales. Puede afirmarse que hoy día en nuestro país, los intereses, como factores de unión, han desplazado a las ideologías.

b) En segundo lugar, es necesario referirse a los males que aquejan a los partidos políticos en su propia estructura. En general, puede apreciarse en la mayoría de aquéllos una escasa renovación de sus dirigentes. Salvo en los partidos de creación reciente, los elencos directivos están formados por hombres que

<sup>14</sup> E. HARRIS, *op. cit.*, pág. 16.

desde hace muchos años ocupan esas posiciones. Ello priva a muchos partidos de vigor y lozanía. La política profesional se hace rutinaria y los ciudadanos que la ejercen durante cierto tiempo van perdiendo sensibilidad para comprender a fondo muchas transformaciones. Con esto quedan retrasados con respecto a las nuevas realidades, y encaran los problemas que surgen con viejas fórmulas. Esta desubicación de los políticos hace que los partidos pierdan influencia sobre la opinión pública y, por tanto, poder de conducción. Al respecto, es útil citar la opinión de un dirigente de uno de los principales partidos argentinos<sup>29</sup>: "El pronóstico pesimista se extiende en el espacio y el tiempo, porque sectores independientes que nos favorecían con su simpatía, ahora no disimulan su desilusión. No hemos logrado nuevos amigos... No influimos en el gobierno ni en las formaciones dinámicas del pueblo; no influimos en lo espiritual ni en lo económico; no influimos en las fuerzas armadas ni en la Iglesia; no influimos en las organizaciones empresarias ni en las obreras..." Esta opinión particular podría extenderse, sin temor a errar, al resto de las agrupaciones políticas.

c) Existe, por último, un problema institucional. La solución de éste podría, quizá, significar asimismo la superación de la crisis de los partidos.

Ocurre que éstos, especialmente en el orden nacional, tienen una actuación limitada en la vida política. En efecto, la participación en ella de la mayoría de los partidos va quedando reducida a los actos electorales<sup>30</sup>. En los prolongados periodos que median entre comicio y comicio los que influyen eficazmente sobre los poderes públicos son los grupos de presión. Podría preguntarse: ¿por qué este extraño desequilibrio? Pues porque la mayoría de los partidos argentinos no tienen posibilidades serias de participar en el gobierno. Para que una agrupación política se conserve activa y vigorosa es imprescindible que pueda —aunque de un modo mínimo— intervenir en la elaboración de las principales decisiones de aquél. Si, en cambio, su única función consiste en terciar en épocas de elecciones —y aun esto de un modo simbólico, ya que la mayor parte no tiene una probabilidad efectiva de que triunfen sus candidatos—, su vi-

<sup>29</sup> Carta del doctor Miguel Angel Zavala Ortiz al presidente del comité nacional de la Unión Cívica Radical del Pueblo señor Celedonio Larzábal. "La Nación", 22 de mayo de 1959.

<sup>30</sup> En la carta precitada, nota 29, se afirma: "Pero lo grave es que el radicalismo va perdiendo toda otra influencia en la vida pública, que no sea en la oportunidad electoral... Estamos renunciando a un papel más activo en la ubicación del destino nacional. Parecemos como si estuviéramos dispuestos a resignarnos a actuar en donde nos dejan las otras fuerzas dinámicas de la vida social" (El subrayado es nuestro).

talidad irá decayendo. Y sucede entonces lo que hoy pasa en nuestro país: mientras los grupos de presión, en virtud de la deficiente e incompleta representación parlamentaria, actúan necesariamente sobre el gobierno de un modo continuado, los partidos políticos vegetan durante largos períodos, despertando solamente y de manera efímera ante el estímulo electoral. Lo grave de esta situación es que, como alguien ha señalado con justeza, cada día se hace más patente que elegir de ningún modo significa necesariamente decidir.

De este ligero análisis de las causas de la crisis de los partidos argentinos, parece desprenderse por sí solo el remedio a adoptar. En realidad no es el único, pero sí el principal y más factible. Consiste en la modificación del sistema electoral de la Ley Sáenz Peña y en su reemplazo, ya sea por el de representación proporcional —previa reforma de la Constitución—, o bien, si esta enmienda no se estima oportuna, por el de las circunscripciones uninominales<sup>39</sup>. Este cambio permitiría reanimar y vigorizar a los partidos. Al asignarles un mayor y más responsable contacto con los problemas del gobierno y concederles una influencia efectiva sobre sus decisiones<sup>40</sup>, se obtendría una más completa representación de los diversos intereses y corrientes de opinión. Con esa modificación podrá lograrse, además, un alivio en la tensión de los grupos, la que se descargaría por la vía normal de los partidos reduciéndose en mayor grado sus tentativas de influir irregularmente las decisiones gubernamentales.

## IX. — Conclusiones.

Conviene agregar, a la terminación de estas páginas, que el Estado no debe aplastar a los grupos sociales, so pretexto de sus posibles influencias nocivas. Cualquier intento de esta índole lo llevaría a extralimitarse en sus fines y tratar de suplantar a

<sup>39</sup> En una reciente conferencia, pronunciada en la Academia Nacional de Derecho, el doctor Juan A. González Calderón expresó, refiriéndose al sistema electoral de la Ley Sáenz Peña: "...no es el que traduce más exactamente la voluntad popular concretada en los comicios; no es el más adecuada para que todos los intereses sociales y económicos de la Nación tengan sus voceros en el cuerpo legislativo, para que sean luego expresados y promulgados en leyes oportunas y eficaces; ...ni ha satisfecho las justas aspiraciones de los partidos políticos de minoría para llevar a los cuerpos legislativos sus propios representantes". "La Prensa", 29/7/1959.

<sup>40</sup> J. G. BOURVIGNY (La Politique, París, 1883, pág. 318, citado por LINARES QUINTERO, "Tratado...", t. VII, pág. 385), refiriéndose a los partidos políticos, ha dicho: "Desaparecen solamente en los pueblos porcosamente indiferentes por los asuntos públicos o oprimidos por un poder violento"... "Es en los pueblos mejor dotados políticamente que en desarrollo se encuentra más adelantado...". "Son la condición y el signo de una vida política fuerte".

los grupos en las fecundas funciones que les toca desempeñar en una sociedad sana. Además, si bien "el pueblo tiene una necesidad especial del estado", pues lo defiende en sus derechos y en la mejora de sus vidas "contra el egoísmo y el particularismo de los grupos o clases privilegiadas", no es menos cierto que tiene en las organizaciones sociales uno de los mejores medios de fiscalizar los abusos del poder.

El Estado, en consecuencia, no debe excederse en su acción destinada a combatir las presiones de los grupos. Su esfuerzo debe dirigirse a lograr que los partidos constituyan los principales intermediarios entre el pueblo y el gobierno, permitiendo que la acción espontánea de los grupos corrija, dada su mayor flexibilidad, las deficiencias del sistema. Entre las medidas que pueden considerarse congruentes con el régimen democrático occidental, es útil destacar las que siguen:

1º) Represión severa de toda forma de monopolio.

2º) Legislación penal que contemple de modo completo las diversas modalidades de cohecho<sup>48</sup>.

3º) Legislación que obligue a los medios de información a registrar minuciosamente la procedencia y el monto de las sumas percibidas con fines de propaganda<sup>49</sup>.

4º) Reglamentación de las actividades que desempeñan los gestores remunerados, tal como se ha hecho en los EE. UU. (Esta medida quizá sea prematura en nuestro país).

5º) Procurar una organización sana y vigorosa de los partidos políticos, ampliando —en los países de sistema pluripartidista— su admisión en el poder legislativo.

6º) Establecer un procedimiento por el cual los grupos que tengan interés en una medida legislativa determinada, puedan presentar formalmente sus argumentos ante las comisiones especiales o rebatir los de un grupo contrario.

"Entre el régimen de la Cámara y el de la antecámara, me quedo con el primero". Con esta frase de Cavour, deseamos cerrar este trabajo. Valiéndonos de ella expresamos nuestra fe en el Parlamento, al que consideramos —junto con los partidos políticos— institución necesaria en toda forma estatal que se funde en la dignidad del ser humano.

---

<sup>48</sup> Los puntos 2º) y 3º) vendrían a ser los principios de "integridad" y de "publicidad" propuestos por Max Weber (*Los "pequeños grupos" en el Estado Moderno*, pág. 406, citado por Linero Quintana, "Tratado...", t. VII, pág. 313).