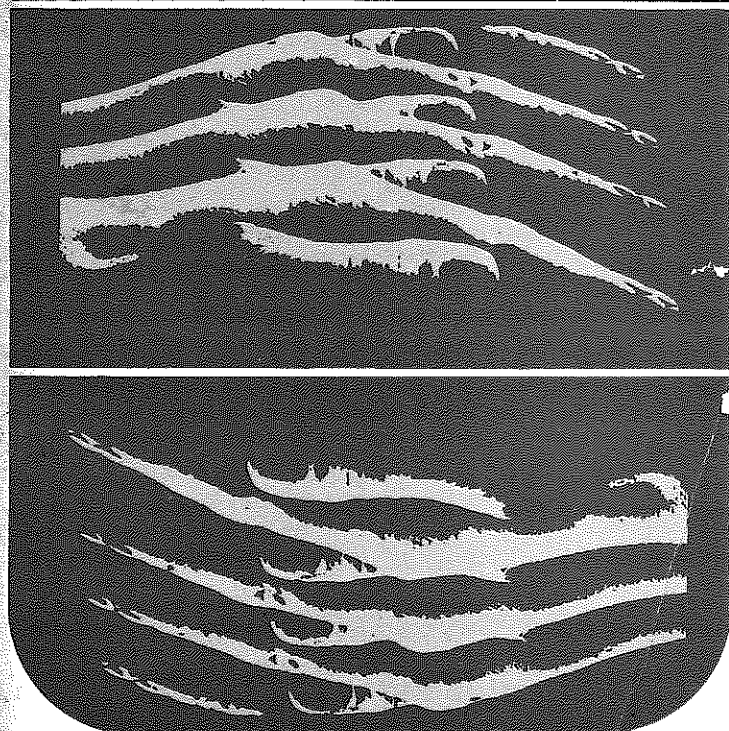


76

BIBLIOTECA
CULTURAL
Colección Cuadernos

EDITORIAL
UNIVERSITARIA
DE BUENOS AIRES

LOS GRUPOS
DE PRESION
JEAN MEYNAUD



LOS GRUPOS DE PRESIÓN

76 BIBLIOTECA CULTURAL
COLECCION CUADERNOS

**LOS GRUPOS
DE PRESIÓN**

JEAN MEYNAUD

EUDEBA EDITORIAL UNIVERSITARIA DE BUENOS AIRES

Título de la obra original: *Les groupes de pression*
Presses Universitaires de France, Paris, 1960

Traducida por

MARÍA ESTHER VILA DE ROSAS

y

EDUARDO LUIS VILA

La revisión técnica estuvo a cargo de

ELISEO VERÓN

Quinta edición: Julio de 1972

© 1962

EDITORIAL UNIVERSITARIA DE BUENOS AIRES - Rivadavia 1571/73
Sociedad de Economía Mixta
Fundada por la Universidad de Buenos Aires

Hecho el depósito de ley

IMPRESO EN LA ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA

INTRODUCCIÓN

En el curso de los últimos años, la expresión "grupo de presión" (literalmente traducida del inglés: *pressure group*), a pesar de su incorrección gramatical, se ha vuelto de uso corriente en Francia. En su acepción general evoca las luchas emprendidas para que las decisiones de los poderes públicos se conformen a los intereses o a las ideas de una categoría social dada.

El estudio de los grupos de presión, que constituye uno de los temas predilectos de la ciencia política contemporánea, ha sido introducido en las investigaciones de esta disciplina con el objeto de identificar las fuerzas que orientan y accionan el mecanismo gubernamental. Como actividad de espíritu positivo no trata de definir las reglas ideales del juego de las instituciones, sino de determinar sus modalidades de funcionamiento. Esta investigación se inspira, por lo tanto, en el método de análisis de los hechos sociales que tantos franceses, desde Montesquieu hasta Durkheim, contribuyeron a establecer.

La independencia de espíritu requerida no resulta fácil de aplicar en el campo político donde, a menudo, es difícil trazar la línea divisoria entre la exposición de propósito científico y el ensayo de naturaleza polémica. Los grupos de presión nos proporcionan un ejemplo típico de tal indeterminación. Mientras unos los ven como un poderoso instrumento de anulación de la democracia y proponen una estricta reglamentación de sus actividades, otros juzgan excesivos esos ataques, y los consideran una tentativa de impresionar la opinión. El fin de la controversia no parece cercano si se tiene en cuenta que, en lo que concierne al papel que desempeñan los grupos, son escasos los datos que no se prestan a discusión.

Si bien no se puede asegurar que el punto de vista presentado aquí sea totalmente objetivo, al menos se intentará poner en claro los diversos aspectos del fenómeno sin apreciaciones de carácter valorativo.

Muchos de los ejemplos citados procederán de la vida francesa, pero también se recurrirá a la experiencia de los otros países. Esta ampliación en la perspectiva permitirá establecer el carácter universal de los movimientos y operaciones que vamos a estudiar.

IDENTIFICACIÓN

Tal vez este capítulo depare al lector la sorpresa de descubrir, bajo una presentación nueva, fenómenos que son familiares a todos los observadores. Esto nos lleva a distinguir entre los hechos relatados y el mecanismo que permite entenderlos. Los grupos de presión constituyen una categoría de análisis ideada hace algunos decenios para sistematizar el estudio de prácticas que, en una u otra forma, pertenecen a todos los regímenes políticos. En Francia las investigaciones de este tipo son muy recientes, no obstante lo cual resultaría pueril deducir de esto que las intervenciones corporativas sobre los poderes públicos son un rasgo original de la IV y V Repúblicas.

Otro motivo de asombro puede resultar de la amplitud que se da a la categoría. Muchos se sentirán sorprendidos al ver figurar en este cuadro actividades que les parecen dignas de elogio. Aceptarán el término presión para caracterizar las actitudes de los carniceros o de los comerciantes de vino pero se negarán a usarlo cuando se trate de los ex combatientes o de los beneficiarios del seguro social¹. Aunque desde un punto de vista humano esta discriminación parezca comprensible, no es posible mantenerla porque

¹ La ley francesa de 1946 llamada de Seguridad Social establece para toda la población activa los seguros contra invalidez prematura, vejez y muerte y las "indemnizaciones familiares" que comprenden los aportes que efectúan obligatoriamente los patronos unidos en una Caja de Compensación para ayudar a los hogares humildes a sobrellevar sus cargas familiares. (N. del T.)

nos llevaría a listas de grupos que variarían según las afiliaciones del autor. El único criterio que preserva de interpretaciones subjetivas es comprobar en los interesados una voluntad de influir en las decisiones de los poderes públicos. Desde el momento en que esta voluntad se manifieste el organismo considerado entra en la clase de los grupos de presión. Como se ve, la inclusión es ajena a todo juicio moral sobre el valor de la acción sustentada y sobre todo no implica de por sí desaprobación alguna.

Este esfuerzo por mantener la neutralidad ha molestado a quienes, aun admitiendo los fundamentos de una enumeración comprensiva, exigen que se haga una diferencia entre los elementos según el fin que persiguen. Se dice frecuentemente que si bien es posible que los sindicatos obreros y los patronales sean igualmente grupos de presión, nadie podría poner en el mismo plano, dentro de su conciencia, al trabajador que defiende su derecho de vivir y al director de empresa que lucha por mantener sus beneficios. En términos humanos tal ensayo de jerarquización posee sólidas bases pero, para llevarlo a la práctica, tendríamos que recurrir a principios de valorización superiores y exteriores a lo que revela la simple observación de los hechos. Como tales principios, en una sociedad pluralista, son distintos de un grupo a otro, al adoptar una escala de valores sólo estaríamos expresando preferencias individuales.

El análisis de los grupos de presión debe realizarse, por lo tanto, con absoluta independencia de toda posición normativa. Para que tal prescindencia sea posible, la conducta del investigador deberá ser como la del entomólogo. Esta preocupación es compatible con la certeza de que ninguna sociedad puede existir sin una moral o un criterio de bien público, oponible al desencadenamiento de los apetitos individuales. Pero si bien es cierto que la formulación de normas se apoya sobre los resultados del trabajo científico, y constituye inclusive su prolongación indispensable, no es materia que corresponda al investigador como tal.

I. El factor de la selección

El lenguaje corriente y la terminología estadística utilizan desaprensivamente el término grupo para designar un conjunto de individuos que poseen una o varias características comunes (división en clases por edad o por nivel de ingresos). Aunque tal situación puede conducir a la acción colectiva, no la suscita necesariamente. Todo depende de la conciencia que la gente tenga de ese rasgo compartido y de la importancia que le atribuya. En efecto, si bien es improbable que los pelirrojos encaren una conducta común sobre la sola base y en función exclusiva de la particularidad señalada, a nadie asombraría que lo hicieran así las gentes de color en una sociedad dominada por los prejuicios raciales. Llegamos así a la noción sociológica de un comportamiento uniformado de acuerdo con una o varias identidades de orden físico, social o espiritual.

Algunos autores, especialmente en Estados Unidos, llaman grupos de interés a las uniones realizadas sobre los fundamentos expuestos (el término interés incluye aquí tanto la defensa de ventajas materiales como la salvaguarda de valores morales). Pero la unificación de conductas obtenida es susceptible de muchas variaciones en su duración y firmeza. A veces se presenta en forma esporádica, a menudo efímera, y sólo en circunstancias determinadas. Tal es el caso de las manifestaciones eventualmente poderosas y violentas que se desvanecen una vez desaparecido el motivo de ruptura o cuando decae la excita-

ción inicial. Para describir estas situaciones se usan las expresiones "grupo inorgánico", "difuso" o "virtual". En otros casos, cada vez más numerosos, el interés común es sentido con intensidad suficiente para que surja el deseo o la aceptación de una organización que se encargue de realizarlo. Desde ese momento un mecanismo de unificación voluntario y más o menos racionalizado sustituye al planteo de acciones paralelas.

Resulta difícil clasificar los intereses de acuerdo con su aptitud para estructurarse convenientemente: pero es una observación al alcance de todos que los hombres se agrupan y defienden con mucha mayor firmeza como productores o como trabajadores que como consumidores. En períodos de escasez las amas de casa pueden mostrarse capaces de encarar con violencia a algún comerciante sospechoso de prácticas ilegales pero cuando el aprovisionamiento se normaliza, no piensan siquiera recurrir al poder que les daría una acción colectiva para modificar los precios o para exigir calidad. En los últimos años se han hecho diversas tentativas para quebrar la apatía de los consumidores. Sigue siendo la más notable de ellas la de la *Union Fédérale de la Consommation* (Unión Federal del Consumo). Esfuerzo semejante, cumplido con medios materiales reducidos, gana un público crecientemente pero todavía limitado. Otro sector débilmente organizado es el de los locatarios y especialmente el de los mal alojados². Los

² Según "Etudes et Conjoncture", n° 12, julio de 1947, "560.000 alojamientos fueron destruidos durante la guerra y 540.000 seriamente dañados". "Mientras

organismos que creen representarlos como la *Confédération nationale des Locataires* y la *Confédération générale du Logement* (Confederación Nacional de Locatarios y Confederación Nacional de la Vivienda), son pobres en adherentes y en recursos financieros. A veces puede ocurrir que obtengan éxitos parciales (sobre todo en la protección de locatarios ubicados), pero la influencia que ejercen sobre la política de la vivienda es mediocre. Un último ejemplo: los ancianos y especialmente las víctimas de esa expropiación silenciosa que es la inflación.

Los grupos de interés así caracterizados se transforman en grupos de presión sólo a partir del momento en que los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones. Un sindicato de productores procede como grupo de interés cuando implanta y controla, con medios propios, la distribución de la clientela entre sus adherentes y se transforma en grupo de presión cuando intenta obtener de los poderes públicos un texto que reglamente el ingreso de nuevos elementos en el ramo. En suma, la categoría "grupos de presión" abarca una parte de la actividad de los grupos de interés o, dicho más exactamente, consiste en el análisis de los grupos de interés en un aspecto determinado.

los ingleses construir 4.000.000 de habitaciones desde 1918 a 1940, los alemanes en la entreguerra no menos de 100.000 viviendas anuales, y los Estados Unidos no bajaban de 500.000, en Francia sólo 15.000 familias eran alojadas anualmente en habitaciones nuevas." (N. del T.)

La proporción de intervenciones sobre la autoridad que corresponde al dispositivo de acción colectiva es muy variable. Estando en desventaja por el número de explotadores, las ramas de la producción agrícola, por ejemplo, se ven obligadas a dirigirse a los poderes públicos para establecer la regulación de la producción que los sectores industriales, basados en la concentración, realizan por sí solos. Pero como la situación también cambia según las épocas, la expansión contemporánea de las funciones económicas y sociales del Estado ha llegado a agravar considerablemente las preocupaciones políticas de las organizaciones profesionales. Hay, en verdad, múltiples grupos de interés que por propia vocación parecen alejados de la esfera gubernamental pero, en la práctica, está establecido que cualquiera de ellos puede transformarse, llegado el caso, en organismo de presión (la unión de cazadores que protestaba contra la elevación de los derechos de caza y que organizó eventualmente, en vísperas electorales, una campaña contra los diputados responsables).

Por otro lado se puede observar que hay grupos de interés fundados exclusivamente en la acción política para lograr sus fines. De hecho ciertas organizaciones profesionales obran como grupos de presión puros. En Francia éste es el caso de las asociaciones de negocios reducidos, como la *Confédération générale des Petites et Moyennes Entreprises*, la *Union de Défense des Commerçants et Artisans, etcétera* (Confederación General de Empresas Pequeñas y Medianas, Unión para la Defensa de Comerciantes y Artesanos) y aun

el de la agricultura: *Fédération nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles* (Federación Nacional de Sindicatos de Explotadores Agrícolas). Sin embargo esto no es más que una apreciación que puede ser discutida.

Más evidente parece el caso de aquellos organismos cuyo deseo sólo puede cumplirse mediante una correspondiente decisión de los Poderes públicos. Tenemos así la *Association pour l'Achèvement du Canal du Nord* (Asociación para la Terminación del Canal del Norte) cuyos promotores tienen por misión esencial alistar en su causa el mayor número posible de parlamentarios así como los servicios ministeriales competentes. Se puede mencionar también el caso de los grupos que abogan por la reforma de las instituciones penitenciarias (tales como la *Howard League for Penal Reform*, en Gran Bretaña), o por el establecimiento de la represión alcohólica (como la *Anti-saloon League*, en Estados Unidos, que durante el período comprendido entre las dos guerras logró temporariamente sus propósitos). Algunos de estos grupos hacen una campaña intensa para obtener el apoyo de la opinión pero en realidad sólo tratan de aumentar, por medio de un rodeo, su gravitación sobre las autoridades.

En Francia hay actualmente numerosos grupos que pertenecen a esta categoría. Citemos los que intervienen en el problema de las subvenciones a las escuelas confesionales tales como la *Association des Parents d'Élèves de l'Enseignement libre*, el *Comité national d'Action laïque*. . . (Asociación de Padres de Alumnos de la Enseñanza Libre, el Comité

Nacional de Acción Laica), y también los múltiples movimientos organizados por la población argelina de origen europeo, tales como la *Union française nord-africaine* (Unión Francesa Nordafricana), para oponerse a una transformación del status político de ese territorio.

En definitiva, la categoría "grupos de presión" no es realmente homogénea. El factor de selección reside en la adopción de una vía específica para defender las reivindicaciones que persigue el organismo. Se incluyen así, con el mismo título, grupos cuyo único medio es la acción política y otros para los cuales este modo de acción es sólo una preocupación entre otras.

II. Clasificación de los grupos

La constelación de los grupos de presión refleja fielmente las estructuras socioeconómicas y las querellas ideológicas del país considerado. Sobre el particular se observa, de un Estado a otro, variaciones significativas, algunas de las cuales expondremos aquí. En primer lugar, existen las diferencias debidas a las proporciones respectivas de los grandes sectores de la actividad económica en el producto nacional, pero también hay muchas causas particulares de divergencia. En efecto: en los Estados de gran inmigración existen agrupaciones de gentes originarias de un mismo país o de una determinada región geográfica. La religión también determina divisiones, dado que las diferentes confesiones (ca-

tólica, protestante, ortodoxa) suponen diferentes comportamientos correlativos respecto de las autoridades públicas. Mencionemos por último el papel de los ex-combatientes en los países que participaron en las dos guerras mundiales y también, en algunos de ellos, la posición de los perjudicados por los siniestros y el papel de los expulsados y refugiados en la República Federal Alemana. Las divergencias son, pues, claramente perceptibles. A pesar de esto, si uno se atiene a Estados más o menos comparables en cuanto a su nivel cultural, desarrollo económico y régimen político, comprueba similitudes bastante numerosas. Ocurre así cuando comparamos a Europa Occidental, Estados Unidos, diversos miembros del Commonwealth y, con ciertas reservas, el Japón actual.

En ese sector del mundo que hasta ahora es el único donde el concepto de grupo de presión se ha aplicado sistemáticamente, parece lícito distinguir dos series de organismos. Unos tienen como objetivo esencial la conquista de ventajas materiales para sus adherentes o la protección de situaciones adquiridas, es decir que tienden a acrecentar el bienestar de la categoría que representan. Estos serán llamados aquí "organizaciones profesionales". Hay otros grupos que encuentran su razón de ser en la defensa desinteresada de posiciones espirituales o morales, en promover causas, o en afirmar tesis. A éstos los incluiremos en una clasificación bastante vaga pero elástica: "agrupaciones de vocación ideológica". Dado que el fin de la distinción es poner un poco en orden una materia compleja,

no hay que exagerar su alcance. Muchos grupos pueden pertenecer legítimamente a uno y a otro tipo.

1. **Las organizaciones profesionales.** Encontramos en todas partes que las organizaciones profesionales actúan en tres grandes sectores: patronal, agrícola y laboral. Los modos de unión varían de un país a otro. Tomemos por ejemplo el trabajo: en algunos casos no hay más que una organización para todo el conjunto de trabajadores. En otros casos, por el contrario, se trata de agrupaciones separadas para los obreros, empleados, cuadros superiores, funcionarios públicos, etcétera. La misma diversidad se advierte respecto de la patronal: las pequeñas y medianas empresas están más o menos separadas de los grandes negocios; el comercio ofrece una independencia más o menos amplia respecto del sector industrial; los intereses bancarios y financieros son más o menos poderosos, etcétera. Sin embargo, bajo esta aparente variedad, la estructura de las organizaciones profesionales obedece a una doble tendencia de especialización y reagrupamiento.

La tendencia a la especialización es comprensible porque sirve para dar a los grupos una tónica homogénea, lo cual refuerza la capacidad de acción de los responsables. En la agricultura suscita la organización por producto (trigo, tabaco, remolacha, etcétera), que suele complicarse con la preocupación por los intereses regionales; por ejemplo, el vino, en Francia, con la *Confédération générale des Vignerons du Midi* (Confederación General de Vitivinicultores del Mediodía), entre otras. Entre los trabajadores el reagrupamiento se efectúa por industria o rama (personal de la metalurgia), o bien por oficio o calificación profesional (mecánicos de locomotoras). Este segundo procedimiento puede conducir a la creación de sindicatos que gozan de una posición privilegiada (conductores del subterráneo de París). En cuanto a la patronal, la unión se efectúa naturalmente en función del producto fabricado o del servicio que prestan.

La tendencia al reagrupamiento se justifica por intereses y puntos de vista comunes que superan las opo-

siciones profesionales o geográficas. Tomemos el caso de la industria textil: cada producto suscita, en primer lugar, la creación de organismos especializados según las sucesivas etapas de elaboración (para la lana, por ejemplo, el comercio de materias primas, separación de lana y cuero, deshilachado, lavado, carbonizado, peinado, hilado, tintura y apresto, etcétera). Sin embargo todos se reúnen en un *Comité central de la Laine* (Comité Central de la Lana) que representa y defiende integralmente la profesión. En muchos puntos la lana y el algodón están en abierta oposición aunque también ambos sectores tienen preocupaciones comunes, de donde surge la existencia de una *Union des Industries textiles* (Unión de Industrias Textiles) que comprende algodón, lana, lino, cáñamo, seda, yute, etcétera. Los industriales textiles y los de la metalurgia tienen, por cierto, sus propios desvelos: sin embargo en varios problemas (política social del Estado) sus posiciones son idénticas o análogas. Llegamos así a una vasta "central" encargada de luchar en nombre de la patronal íntegra. Las mismas causas producen iguales efectos en la agricultura y en el trabajo.

Para establecer la realidad de esta tendencia bastarán algunos nombres. En lo referente a la patronal tenemos el *Conseil national du Patronat français* (Concejo Nacional de la Patronal Francesa), la *Federation of British Industries*, la *Bundesverband der Deutschen Industrie*, la *National Association of Manufacturers* (Estados Unidos), la *Associated Chambers of Manufacturers* (Australia), etcétera. Para la agricultura citaremos la *Fédération nationale des Syndicats d'Exploitants agricoles* (Federación Nacional de Sindicatos de Explotadores Agrícolas), la *National Farmers' Union* (Gran Bretaña), la *American farm bureau federation*, etcétera. Para el trabajo hay varias organizaciones en Francia como la *Confédération générale du Travail*, *Confédération française des Travailleurs chrétiens*, *Force ouvrière*, etcétera. (Confederación General del Trabajo, Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos, Fuerza Obrera, etcétera). Existen en Gran Bretaña, la *Trade Union Congress*; la *American Federation of Labor* y el *Congress of Industrial Organizations* (hoy reunidos) en Estados Uni-

dos; y en Alemania los *Deutscher Gewerkschaftsland* y *Deutsche Angestelltengewerkschaft* (de las dos últimas la primera afirma una vocación general y la segunda se especializa en la defensa de los empleados, etcétera).

Estas organizaciones presentan estructuras variadas. Unas admiten como miembros sólo asociaciones y otras también aceptan la adhesión de firmas particulares. Las bases de reagrupamiento también son múltiples. Algunas combinan dos niveles, por ejemplo, actividad profesional (metalurgia, producción de trigo) y localización territorial (organismos que concentran a todos los industriales y comerciantes de una ciudad o región, o a todos los agricultores de un departamento). Diremos por fin que las relaciones entre el centro y las unidades componentes obedecen a reglas muy diversas, que van desde un federalismo relativamente avanzado que otorga al organismo central poder de representación y negociación, hasta las fórmulas confederativas que lo consideran simple órgano de coordinación y cooperación. El *Trade Union Congress*, por ejemplo, si bien constituye el estado mayor del movimiento obrero no interviene en las negociaciones sobre salarios que son realizadas por las Uniones afiliadas. Comparativamente, las prerrogativas de las "centrales" francesas son mucho más numerosas.

Estos organismos constituyen, en su conjunto, el sector mejor conocido por el gran público. Sin embargo no es verdad que sean siempre la parte más dinámica y eficaz. En muchos casos la oposición de intereses entre sus adeptos conduce a las centrales a tomar posiciones prudentes. El poder que demuestran está condicionado por la medida en que los miembros alcanzan a superar sus conflictos. Por ejemplo, en Alemania, el "frente verde" une estrechamente las asociaciones agrícolas a pesar de sus oposiciones particulares. Estas organizaciones disponen de una gran fuerza de regateo sobre determinadas cuestiones cuya solución interesa a todas las organizaciones miembros por igual (lucha patronal por la supresión del control de precios en Estados Unidos, después de la segunda guerra mundial). A pesar de esto la armonía de intereses y preocupaciones está lejos de haberse logrado. En Fran-

cia, al producirse la discusión sobre el Mercado Común, tuvimos un ejemplo de ello en la abierta oposición entre la lana (que se mostraba favorable) y el algodón (desfavorable). Pero, aunque las centrales no tienen verdaderamente la capacidad de maniobra de los organismos especializados, disponen, en general, de una mayor fuerza moral.

Fuera de estos grandes bloques, se observan otros sectores de mucha actuación, tal como el de las profesiones liberales. A pesar de existir una innegable tradición de individualismo, sus miembros han comprendido el valor de la acción colectiva y se sirven de ella con extrema habilidad. La medicina se cuenta entre las profesiones más poderosas y mejor organizadas. En Estados Unidos la *American Medical Association* ha llegado a bloquear los esfuerzos hechos para instaurar una medicina social. En Francia la *Confédération des Syndicats médicaux* (Confederación de Sindicatos Médicos) ha dado buena cuenta de diversos proyectos gubernamentales que podían molestar a sus adherentes (en lo relativo a la participación fiscal, a la fijación de tarifas, a la vinculación con las Cajas de Seguridad Social, etcétera). Pero si bien los médicos gozan de una posición privilegiada (prestigio del "hombre de blanco"), no son sino un ejemplo entre muchos otros. No hay en la actualidad profesión, desde la odontológica hasta la contable ni desde la abogacía hasta la técnica en "relaciones públicas", que no tenga su propio órgano de defensa y representación.

Mencionemos por fin las asociaciones que, si bien tienen como propósito capital la defensa de ciertos principios morales, procuran igualmente asegurar ventajas materiales a sus miembros. Así ocurre en Francia con la acción que desarrolla, en nombre de los estudiantes, la *Union nationale des Etudiants de France* (Unión Nacional de los Estudiantes de Francia) y también con la que, en favor de las familias, despliega la *Union nationale des Associations familiales* (Unión Nacional de Asociaciones Familiares). Por la importancia que asignan a las pensiones y a los retiros también los ex-combatientes pueden ser asimilados a esta categoría. Un último ejemplo: las asociaciones cooperativas que quieren excluir la ganancia

de la vida económica. En Gran Bretaña el movimiento cooperativo, cuyo grupo capital se llama *Co-operative Union*, constituye una poderosa fuerza.

2. **Agrupaciones de vocación ideológica.** Esta es una categoría radicalmente heterogénea cuyas riquezas y variedad tal vez no están correctamente expresadas por la denominación elegida. Algunos de sus elementos testimonian un propósito moralizante y su influencia es muy variable. Algunos (como la *Anti-saloon League* en Estados Unidos) han llegado en un momento dado a aterrorizar a los parlamentarios de tipo corriente. Los casos que citaremos son sólo una muestra cuya representatividad no es posible certificar por el aumento observado en los grupos que corresponden a esta categoría: *Fédération française contre l'Armement atomique*, *Union des Ecrivains pour la Vérité*, *Front d'Action civique contre l'Abstention*, *Association pour défendre la mémoire du Maréchal Pétain*, etcétera. (Federación Francesa contra el Armamento Atómico, Unión de los Escritores en pro de la Verdad, Frente de Acción Cívica contra la Abstención, Asociación para Defender la Memoria del Mariscal Pétain, etcétera). Varias sociedades secretas, en particular la francmasonería, presentan rasgos comunes con los grupos aquí analizados, pero es mejor mantener una distinción entre las dos series de organismos.

He aquí dos ejemplos ingleses, característicos de grupos que luchan por una causa: en primer lugar la *Lord's day Observance Society*, fundada en 1831, que desea el respeto absoluto de la paz dominical, que no debe ser turbada por manifestaciones colectivas, incluidas las reuniones deportivas. Aunque se manifiestan ciertas oposiciones (como lo testimonió la creación de una *Sunday Freedom Association*) la sociedad dispone de fuertes apoyos religiosos y mantiene una posición intransigente que le permite bloquear todo intento de ajuste o reforma. El segundo caso lo constituye la *Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals*, fundada en 1824 para socorrer los animales abandonados. Una de sus preocupaciones principales es obtener reglamentaciones públicas que prohíban paulatinamente las "prácticas crueles".

La lucha contra los prejuicios raciales ha inspirado la formación de numerosas agrupaciones. En Estados Unidos la *National Association for the Advancement of Colored People* ejerce, en conjunto, una influencia importante. En Francia está el *Mouvement contre le Racisme, l'anti-sémitisme et pour la paix* (Movimiento contra el Racismo, Antisemitismo y en pro de la Paz). En Gran Bretaña existe el *Council of Christians and Jews*, fundado en 1942, para combatir la acción anti-judía. En Australia el movimiento de los *Good Neighbour councils* se esfuerza por facilitar la adaptación social de los recién llegados. Aunque su propósito sea más amplio, puede mencionarse aquí la *Ligue des Droits de l'Homme* (Liga por los Derechos del Hombre) nacida en 1898 entre los desgarramientos del caso Dreyfus.

Todavía podríamos citar muchos ejemplos de organismos que luchan por una reforma institucional (en Gran Bretaña, la *Proportional Representation Society* o la *Campaign for the limitation of Select Police problems*), o por la difusión ideológica. Deben destacarse en este aspecto las Asociaciones pro Naciones Unidas, que en muchos países tratan de alentar la solidaridad y la cooperación humanas, y también los movimientos conducentes a asegurar la expansión de la ideología europea: *Gauche européenne*, *Ligue européenne de Coopération économique*, *Mouvement fédéraliste Européen*, *Nouvelles Equipes internationales*, etcétera. (Izquierda Europea, Liga Europea de Cooperación Económica, Movimiento Federalista Europeo, Nuevos Equipos Internacionales, etcétera). En Francia los problemas de la enseñanza siempre han provocado discusiones. La *Ligue de l'Enseignement* (Liga de la Enseñanza) es el grupo más antiguo de los que se han ocupado del asunto. Con fuertes respaldos para cumplir sus tareas pedagógicas, no ha dejado de combatir ardientemente por el laicismo. Una fórmula original la constituyen los "padres de alumnos" que ha tenido recientemente una considerable expansión: *Association des Parents d'Elèves de l'Enseignement libre*, *Fédération des Parents d'Elèves des Ecoles publiques*, *Fédération des Associations de Parents d'Elèves des Lycées et Collèges français*, etcétera. (Asociación de Padres de Alumnos de la Enseñanza Libre, Federa-

ción de Padres de Alumnos de las Escuelas Públicas, Federación de Padres de los Alumnos de Liceos y Colegios Franceses, etcétera). En un plano distinto pero parcialmente conectado se destaca en la actualidad el esfuerzo desplegado para promover la investigación: *Mouvement national pour le Développement scientifique*, *Association nationale de la Recherche technique*, etcétera (Movimiento Nacional en pro del Desarrollo Científico, Asociación Nacional de la Investigación Técnica, etcétera).

Con la misma rúbrica se puede catalogar las asociaciones femeninas o por lo menos las que no tienen como principal objetivo la defensa de intereses profesionales. Tales sociedades existen en numerosos países. Una de las más características, en Estados Unidos, es la *League of Women Voters* que persigue la educación cívica de las electoras y al mismo tiempo se preocupa por la promoción de determinados proyectos. Francia posee varias ligas semejantes cuya ambición consiste en realizar una organización cívica y social de las mujeres: *Ligue d'Action catholique*, *Union féminine civique et sociale*, *Union des Femmes françaises*, etcétera. (Liga de Acción Católica, Unión femenina Cívica y Social, Unión de Mujeres Francesas, etcétera).

Otro ejemplo en verdad importante es el de las iglesias, pues si bien sus objetivos superan la actividad común de un grupo de presión, suelen adoptar las formas de acción que lo caracterizan. Sus intervenciones pueden tener por objeto la protección de un estatuto material pero, en muchos casos, buscan salvaguardar intereses espirituales y morales de los cuales la iglesia se siente custodio (en Italia lucha contra la instauración del divorcio). Por otra parte son bien conocidas las diversas posiciones sobre las escuelas libres en varios países. En la medida en que las iglesias se ocupen de activar la evangelización fundando principalmente movimientos sociales o profesionales, su actuación como organismo de presión sobre las autoridades parece llamada a tomar vuelo. Como se sabe éste es el caso de la Iglesia Católica.

3. Relatividad de la clasificación. Un ejemplo de lo relativo de nuestra clasificación lo da la *Société des Agrégés* (Sociedad de Graduados), que se ocupa de

fiscalizar el contenido de los programas escolares y los métodos de enseñanza. Si bien la lucha por la calidad de la instrucción constituye un objetivo desinteresado, también busca esta sociedad el bienestar de sus miembros (opuesta, por ejemplo, a la abreviación de las vacaciones).

Tomemos el caso de los ex-combatientes. Sin descuidar los intereses de sus integrantes, las asociaciones que los representan nunca han vacilado en tomar posiciones sobre los grandes problemas nacionales, y casi siempre, con un sentido conservador. Una de las más típicas en este sentido es la *American Legion* que, desde su fundación, inmediata a la primera guerra mundial, se ha consagrado a eliminar toda infiltración de radicalismo en la política norteamericana. En Gran Bretaña, aunque el miedo a la revolución social haya tomado parte activa en la fundación de la *British Legion*, parece que las actitudes de los ex-combatientes muy preocupados por los ajustes de las pensiones, han sido mucho menos unilaterales. En Francia las preocupaciones ideológicas han pesado mucho en la constitución y actividades de las asociaciones especializadas y además se han fundado agrupaciones particulares para unir a los militares provenientes de los teatros de operaciones de la Francia de ultramar (cuerpo expedicionario del Extremo Oriente).

La interpenetración de ideologías e intereses materiales se nota también en el nivel de las organizaciones profesionales. A veces resulta algo tan visible, que se advierte cómo las primeras son presentadas como justificación y aun como la sola razón de ser de los segundos. Entre los médicos, por ejemplo, en nombre de la medicina liberal y sobre el tema popular del "médico de familia" se lucha contra la mayor parte de los proyectos gubernamentales. La patronal se libra a la apología de la "libre empresa" para lo cual necesita organismos dotados de poderosos recursos financieros: en Francia la *Association de la libre entreprise* (Asociación de Libre Empresa); en Gran Bretaña la *Economic League*, que en 1956 distribuyó 20.000.000 de folletos, organizó 18.000 reuniones y sostuvo 33.500 discusiones de grupo. En el curso de los últimos años la *Fédération nationale des Syndicats d'Exploitants agricoles* (Federación Nacional de Sin-

dicatos de Explotadores Agrícolas) centró su programa de reivindicaciones en la necesidad de salvaguardar la pequeña explotación familiar, como factor esencial del potencial demográfico y de la estabilidad social.

Muchos se verán inclinados a considerar tales actitudes como tentativas hechas para dar apariencia respetable a reivindicaciones interesadas. A primera vista la tesis se ve corroborada por muchos elementos, pues si bien es posible que las "clases medias" desempeñen un papel fundamental en el equilibrio político y social del país, el argumento ha sido invocado nada más que para justificar que ciertas categorías no fueran sometidas al derecho común fiscal. El afán de proteger la "libre empresa" nunca ha privado a la patronal de aplicar un estricto dirigismo profesional ni de reclamar la intervención de los poderes públicos cada vez que le ha parecido favorable a sus intereses. ¿La argumentación ideológica se hace pues, simplemente, para distraer al público mientras los contadores computan los beneficios?

Hay muchas ideas que tienen existencia propia y no se mezclan con intereses materiales. Sin embargo suelen ser definidas en forma de instituciones o prácticas que las encarnan más o menos exactamente. Bien se comprende así que los grupos de presión se esfuerzan por establecer un vínculo entre una idea o un sistema de ideas y las medidas que solicitan o resisten. A pesar de todo el saldo de una operación así siempre es discutible porque puede llegar el día en que el grupo deba descartar la ideología de que se sirvió ocasionalmente. Ocurre también con frecuencia que los lazos ideológicos invocados son artificiales y aun falsos. Nada, por ejemplo, justificaría basarse sobre la "libre empresa" para oponerse al control de los acuerdos o para sostener el secreto de las actuaciones, tal como ha llegado a hacerlo la patronal francesa, cuando el postulado número uno de una verdadera economía de mercado es la destrucción incondicional de todo dirigismo profesional. (Y una forma tal de economía repugna hoy a la casi totalidad de los patronos.) Nos vemos llevados a admitir que la mayoría de las veces los grupos se dedican al manipuleo sistemático de las ideologías con el objeto de favorecer así sus intereses materiales.

El sindicalismo obrero plantea otro problema. En varios países es una fuerza y se ha propuesto una doble tarea: conseguir el mejoramiento inmediato de la situación material y moral de los asalariados y provocar una transformación de carácter socialista en el sistema de producción. Diversas corrientes revolucionarias juzgan ambas cosas incompatibles, dado que una elevación del nivel de vida está llamada a dar más estabilidad al régimen actuante. Predomina hoy la tesis reformista que se amolda a tal dualismo y que recomienda una lucha cotidiana conducida en función de objetivos lejanos. Sin embargo en otros lugares, especialmente en Estados Unidos, el sindicalismo declara aceptar la propiedad privada de los medios de producción adoptando, en consecuencia, un comportamiento especial hacia los patronos y hacia las autoridades públicas.

III. Elementos de poder

Una de las más notorias insuficiencias de la ciencia política consiste en la carencia de un instrumento de medida que permita clasificar los diversos grupos que intervienen habitualmente en la vida pública, en función de la fuerza que demuestran. En tales condiciones la evaluación sólo puede ser aproximada y diferente según cada autor.

1. **Los elementos básicos.** Son dos: el número de miembros y la capacidad financiera. Ambos son parcial y mutuamente sustituibles.

En los regímenes que obligan a los hombres políticos a solicitar periódicamente la confianza de los electores el número de miembros es, por sí solo, factor de poder para el grupo. Así se explica fácilmente la resistencia victoriosa que los destiladores de vino de su propia cosecha

presentaron contra la abolición de sus privilegios, si se recuerda que los efectivos del grupo oscilaron desde 1945 entre 2,5 y 3,5 millones, según la región. La existencia de 8,5 millones de miembros en los sindicatos afiliados al *Trade Union Congress* explica la importancia atribuida a las declaraciones de sus dirigentes sindicales. Sin embargo la impresión dejada por la cifra bruta debe corregirse mediante dos series de consideraciones.

La primera concierne a la relación entre el número de adherentes y los efectivos potenciales. Así debe notarse que el T. U. C. (*Trade Union Congress*) comprende alrededor del 45 % de los trabajadores británicos (porcentaje muy superior al del sindicalismo francés que no pasa del 15 %). Uno de los elementos esenciales de la influencia ejercida por la *National Farmers' Union* es el hecho de agrupar alrededor del 90 % de los cultivadores de Inglaterra y de Gales. En cambio la *Fédération nationale des Syndicats d'Exploitations agricoles* (Federación Nacional de Sindicatos de Explotaciones Agrícolas) sólo comprende unos 700.000 adherentes sobre un total de 2 millones 100.000 explotadores.

Un segundo punto, más difícil de exponer, es la calidad de la adhesión. Cualquiera sabe que la combatividad de los trabajadores sindicados cambia de un sector a otro y, más generalmente aun, de una época a otra. Esto vale para todos los organismos. El *Conseil national du Patronat français* (Consejo Nacional del Patronazgo Francés), por ejemplo, declara representar 900.000 firmas. Pero ¿se trata de un conjunto inerte o de un bloque capaz de apli-

car con firmeza las consignas emanadas del centro?

La importancia numérica constituye para los dirigentes un triunfo esencial. Puede suceder que el grupo logre movilizar efectivos muy superiores a la cifra de sus adherentes habituales. Sucede así en Francia (recordar la explosión sindical de agosto de 1953 y el éxito espectacular obtenido por diversas manifestaciones campesinas). Mas esos movimientos que han podido sorprender a los responsables, generalmente quedan sin futuro si no pueden salvar la insuficiencia del reclutamiento ordinario.

Las asociaciones viven en principio de los subsidios que aportan sus adherentes. El número no es necesariamente factor de riqueza. Muy a menudo la amplitud de la clientela es inversamente proporcional a su capacidad de pago; de ello surge la obligación de fijar tasas de cotización muy bajas cuya recaudación representa una pesada servidumbre. En muchos países, y especialmente en Francia, existe un sensible desajuste entre la cifra de los miembros declarados y de los que pagan regularmente. Los grupos industriales están incomparablemente mejor colocados, especialmente en sus ramas centralizadas, para procurarse los fondos necesarios para su ordinario funcionamiento.

A veces se agregan a las cotizaciones usuales cuotas excepcionales motivadas por una campaña particular (por ejemplo, la ayuda suplementaria de 25 dólares que en 1948 pidió la *American Medical Association* a cada uno de sus afiliados para luchar contra un

proyecto de seguro obligatorio de enfermedad). Resulta más o menos fácil obtener el otorgamiento de subvenciones extraordinarias según las circunstancias y también según el sector de la economía afectado. Sobre este tópico, los interesados de buena gana se mantienen herméticos. En Estados Unidos se ha descornado parcialmente el velo por la obligación, que la reglamentación federal de 1946 impuso a los *lobbyistas*, de declarar las sumas recibidas y gastadas. Pero los especialistas están de acuerdo en destacar el carácter fragmentario de las informaciones divulgadas de este modo.

Suele a veces el Estado contribuir directamente al financiamiento del grupo, ya por subvención con fondos provenientes de recursos públicos, *Ligue de l'Enseignement* (Liga de la Enseñanza), ya por concesión de facilidades materiales, ya por permiso para extraer una contribución proveniente de recursos especializados, como es el caso de la *Union nationale des Associations familiales* (Unión Nacional de Asociaciones Familiares) y de las *Unions départementales* (Uniones departamentales), que obligatoriamente se benefician con el 0,03 % de los gastos realizados en las prestaciones legales de las *Caisses et Organismes d'Allocations familiales* (Cajas y Organismos de Asignaciones familiares). Tales situaciones son menos raras que lo que se estaría inclinado a suponer *a priori*: *Fédération nationale des Organismes de Sécurité sociale*, *Union nationale des Caisses d'Allocations familiales* (Federación Nacional de los Organismos de Seguridad Social, Unión Na-

cional de las Cajas de Asignaciones Familiares), cámaras de comercio, de agricultura, de oficios, organizaciones de funcionarios, de deportados, de enfermos, etcétera. Así, en muchos casos, los poderes públicos facilitan financieramente el ejercicio de la presión que se ejerce sobre ellos.

Dentro de ciertos límites, la cifra de adherentes y la capacidad financiera se sustituyen recíprocamente. La riqueza permite obtener múltiples servicios cuyo equivalente logran, a veces, de sus miembros, los grupos de efectivos numerosos en forma de una actividad espontánea o casi espontánea y proporcionada al número de sus miembros (fenómeno corriente en los sindicatos europeos de trabajadores; también se lo ha observado en el *poujadismo* durante su fase de entusiasmo). El número impresiona a las autoridades y conmueve la opinión pública, pero el dinero permite seguir variados caminos.

2. **El factor organización.** Ya se ha señalado que diversos grupos de interés no logran procurarse un soporte administrativo o permanecen en cierto modo en estado virtual. También existen otros de estructura muy débil. Esas situaciones no conducen siempre a los poderes públicos a descuidar los intereses que representan. A veces la atención prestada a las demandas de un grupo de mediana extensión toma en cuenta la masa potencial de adherentes que el grupo no alcanza a enrollar. Aun cuando las víctimas de infortunios de guerra no hubieran puesto en pie un aparato articulado de defensa y representación, las

autoridades se habrían ocupado de su caso; pero tal como son las cosas, esos infortunados estarán mejor protegidos si uno, o muchos organismos especializados, hacen de esta protección su tarea cotidiana.

Nada de lo que podría escribirse sobre su organización es específico de los grupos de presión. Una máquina administrativa bien conducida concluye por racionalizar la acción de la colectividad al asegurarle continuidad y orientarla convenientemente. El organizador profesional sabe sacar el mejor partido de los recursos disponibles, está bien colocado para descubrir el límite de lo que puede esperarse obtener y, consecuentemente, para establecer la táctica a seguir. Estas consideraciones son esencialmente válidas para las organizaciones profesionales, pues la eficacia de los grupos de vocación moralizadora depende a menudo de factores difíciles de racionalizar y a veces de imponderables.

Dos factores característicos desempeñan un papel considerable: la calidad de los dirigentes y la amplitud de la red de relaciones que logren constituir (en el seno de los medios parlamentarios, de las oficinas ministeriales, de los órganos de formación de la opinión pública). Los grupos ricos se ven particularmente beneficiados desde este ángulo.

Como última indicación cabe señalar el papel de las minorías activas en la gestión de estos organismos. Observamos aquí un fenómeno que se presenta en todos los grupos humanos de alguna importancia: la apatía de la masa de adherentes permite en general que algunos adquieran y conserven durante largo

tiempo las palancas de comando. La lectura de los estatutos de los grupos de presión, muestra que respetan el esquema democrático: los dirigentes reciben sus poderes de la base y se someten a su control. Pero el funcionamiento efectivo no ratifica esta visión ideal y la mayoría de los grupos —patronales, agrícolas, obreros, etcétera—, determinan su acción cotidiana y la política de largo alcance según mecanismos oligárquicos cuya serenidad sólo raramente es turbada por impulsos exteriores al círculo dirigente (véase mientras tanto el papel desempeñado por la minoría Reconstrucción en el seno de la C. F. T. C.).

3. El "status" social. Se refiere a la reputación de que goza el grupo ante el público, en suma, del juicio moral que sobre él recae. Éste es un importante elemento de influencia. Tomemos por ejemplo el caso de la *Confédération générale des Planteurs de Betteraves* (Confederación General de Plantadores de Remolachas). Este organismo, representante de un cultivo rico y relativamente concentrado, goza de una notable organización. Sus dirigentes son extraordinariamente eficaces, su red de relaciones es de indudable calidad. Sin embargo, ha debido afrontar durante muchos años violentas campañas de prensa que al parecer han tenido profundas repercusiones sobre la opinión. Con justicia o sin ella, su prestigio y su crédito moral en el país han experimentado una disminución neta. Esta situación facilitó la obra de reforma emprendida por M. Ramadier en 1956.

1957 (ha impedido notoriamente la introducción del uso del alcohol industrial en los carburantes).

El *status* social depende de factores múltiples, que son difíciles de exponer brevemente. Generalmente, la antigüedad del grupo contribuye a asentar su autoridad. El factor clave parece residir en una especie de evaluación normativa que el público efectúa. Su resultado varía con las épocas y los países. En Francia la valoración de que gozan los grandes patronos es baja, especialmente en los medios intelectuales. A menudo los comerciantes tienen mala reputación. Entra también en la cuenta el peso de diversas acciones realizadas por los grupos sin tener suficientemente en consideración las eventuales reacciones de las víctimas. Por ejemplo, el cese de envíos de productos indispensables (leche), así como las obstrucciones de rutas que han efectuado en los días de fiesta, no han acrecentado ciertamente la popularidad de los campesinos en los medios urbanos.

La reputación no es un antecedente rígido que se adquiere de una vez para siempre. Evoluciona en forma insensible y finalmente efectiva. El caso de los sindicatos en los países anglosajones es significativo. Desde la gran depresión han gozado una estimación moral elevada, mientras que el prestigio de los grandes negocios ha estado en declinación, inclusive en Estados Unidos. Ahora bien, es posible que actualmente se modifique la situación como consecuencia del papel activo que se atribuye a los sindicatos en el desencadenamiento y propagación de las tensiones infla-

cionistas. Poniendo en acción una fuerza de regateo de la que en Francia casi ni se tiene idea, los sindicatos más poderosos (en Estados Unidos: acero, construcción de automóviles, etcétera), obtienen aumentos de salarios cuyo monto parecería muchas veces superar las ganancias de productividad y que traen como inevitable corolario el alza de precios. ¿Acaso no se aventura ya la predicción de que amplios sectores de la comunidad verían de buen grado que los patronos, y en última instancia las autoridades, resistieran esas pretensiones?

4. Acción individual y acción colectiva. Hasta el presente se ha razonado como si el ejercicio de la presión sobre el aparato gubernamental fuera exclusivamente asunto de grupos compuestos por un número variable de unidades o individuos aislados. ¿Sería por tanto inconcebible suponer que puedan intervenir firmas, en su carácter de tales, sin pasar por la antesala de la asociación? Basta reflexionar un instante sobre el poderío de las grandes empresas privadas (*General Motors* o *Standard Oil N. J.* en Estados Unidos, o *Imperial Tobacco* o *Imperial Chemical* en Gran Bretaña, *Schneider* o *Pechiney* en Francia, etcétera), para comprender que, por el contrario, es una eventualidad posible.

En diversos países, entre ellos en Francia, los grandes negocios evitan avanzar al descubierto sobre la escena política. Para ellos la solución ideal es intervenir por el canal de una agrupación cuya presidencia, sino la efectiva dirección, esté en manos de un "negociante mediano", o mejor aún "pequeño". Si la

expansión de las actividades estatales ha llevado desde hace mucho tiempo a las grandes empresas a mantener relaciones directas con las autoridades, especialmente con los servicios ministeriales, ¿será legítimo introducir por eso estos organismos en la categoría de grupos de presión?

En cuanto al fondo de la cuestión no caben dudas. Cuando una gran firma gestiona por su cuenta el otorgamiento de un permiso de importación procede como un sindicato cuando trata la cuestión en interés de la generalidad de sus miembros. Por el contrario, sobre el plano conceptual es posible vacilar. ¿No aumentará esta inclusión la heterogeneidad de la categoría en discusión? Los progresos del análisis conducirán sin duda a una presentación más completa y detallada de la noción. En lo inmediato parece preferible aceptar la asimilación.

Pero aquí se presenta otra dificultad: la influencia ejercida por las personalidades aisladas. A menudo reposa, en definitiva, sobre la posesión o la gestión de un complejo económico, y con ello recaemos en situaciones ya evocadas. Sin embargo, no sucede necesariamente así. Puede ocurrir que un hombre disponga de una potencia desproporcionada a la base material sobre la que le es posible apoyarse (un Jean Monnet en los primeros años de la IV República). También se conocen casos en que una personalidad pesa sobre la conducción de una política sin auxilio de organización o plataforma alguna (el general De Gaulle en el período que precedió a la formación de la R. P. F. y, aunque en forma más limitada.

durante el que siguió a su desintegración).

En esas circunstancias se puede hablar de presión, pero no correspondería asimilar actos que sólo traducen un empeño personal a una actividad de naturaleza colectiva. Ésta es la ocasión de deplorar que la ciencia política no haya logrado todavía establecer un cuadro ordenado de las diversas variables susceptibles de afectar en su marcha al aparato gubernamental.

IV. Relaciones entre los grupos

Son frecuentemente de hostilidad. Sin embargo, a veces se presentan en forma de pactos de cooperación y hasta como alianzas estrechas.

1. **Oposiciones y rivalidades.** Tienen un doble origen: el fraccionamiento de la defensa de un interés, o de un sector de interés, entre muchas agrupaciones que se disputan la clientela potencial, y la imposibilidad de satisfacer las reivindicaciones de una categoría sin perjudicar a otra.

La primera hipótesis corresponde a un mecanismo de fragmentación que afecta en forma desigual los diversos segmentos de la organización profesional, mecanismo que es el resultado de consideraciones externas de los elementos materiales en consideración. Dicho de otro modo, ciertos factores de división —opiniones políticas y afiliaciones religiosas en particular— impiden a los hombres unirse sobre la sola base del interés. En muchos países el sindicalismo de los trabajadores consti-

tuye un ejemplo de esta atomización: en Bélgica está repartido entre la *Fédération générale du Travail* (Federación General del Trabajo) emparentada con los movimientos políticos de izquierda, la *Confédération des Syndicats chrétiens* (Confederación de los Sindicatos Cristianos) y los sindicatos liberales, en total muy poco importantes. En Alemania antes de 1933 existía igual situación, mientras que después de la guerra los sindicalistas alemanes han logrado unificar su movimiento.

En Francia las tendencias a la fragmentación por razones ideológicas son poderosas. Es conocido el caso del sindicalismo obrero. Pero se observa un proceso análogo en muchos otros sectores: por ejemplo, en la agricultura. En vísperas de la guerra dos grupos mantenían una posición preponderante, aunque no exclusiva; la *Union nationale des Syndicats agricoles* (Unión Nacional de los Sindicatos Agrícolas), de color político moderado, y la *Fédération nationale de la Mutualité du Crédit et de la Coopération agricole* (Federación Nacional de la Mutualidad del Crédito y de la Cooperación Agrícola), de inspiración radical socialista. Después del breve intermedio unificador de la *Confédération générale de l'Agriculture* (C. G. A.) (Confederación General de la Agricultura), la misma oposición se vuelve a encontrar en la actualidad entre la *Fédération nationale des Syndicats d'Exploitants agricoles* (Federación Nacional de los Sindicatos de Explotadores Agrícolas) y la *Confédération nationale de la Mutualité de la Coopération et du Crédit agricole* (Con-

federación Nacional de la Mutualidad de la Cooperación y del Crédito Agrícola). El movimiento de los ex combatientes es otro ejemplo de fragmentación provocada por consideraciones partidarias. Causas análogas produjeron, en un país como Italia, efectos semejantes.

En igualdad de condiciones, la fragmentación debilita la capacidad de maniobra y de influencia, hace el juego al adversario y amplía la facultad de arbitraje de los poderes públicos. Se concibe por eso que se la supere mediante concesiones recíprocas y espíritu de conciliación (así es como los dirigentes socialistas de los sindicatos alemanes reservan un lugar a los trabajadores cristianos en los órganos de comando y de gestión). Por el contrario, la oposición de intereses deriva de la naturaleza de las cosas y se revela de alcance universal.

Estas rivalidades tienen múltiples fundamentos. Desde luego, uno de ellos es la separación de orden social entre los patronos y los trabajadores. Sin embargo, estos últimos están lejos de constituir un frente homogéneo; las querellas sobre la "reclasificación" de los funcionarios y las tácticas seguidas por el personal del sector nacionalizado han abierto, desde este punto de vista, perspectivas significativas. Consideremos en seguida las divergencias de orden económico: las oposiciones entre ramas exportadoras y ramas dedicadas al mercado interior no han cesado de pesar sobre la política comercial de los Estados. El conflicto a menudo se produce de producto a producto (textiles naturales y sintéticos, manteca y

margarina, etcétera) o de servicio a servicio (conurrencia entre los modos de transporte, por ejemplo). Surge también en ciertos casos y entre diversas fuentes de provisión de una misma demanda. Así, los productores independientes de petróleo en Estados Unidos se esforzaron por obtener la reducción autoritaria de las importaciones (provenientes del Medio Oriente) efectuadas por las grandes compañías. Las competencias regionales son otro factor de rivalidad. La política francesa de descentralización industrial choca con la voluntad de cada sector territorial que busca la radicación de usinas.

La mayoría de las veces estas luchas son fáciles de señalar. Otras, sin tener menos importancia, se presentan como más difusas. Sucede así en el enfrentamiento agricultura-industria que en gran medida se puede asimilar al conflicto campaña-ciudad. La publicación de estadísticas sobre la renta nacional proporciona un alimento nuevo a la controversia al permitir a las ramas poco favorecidas reivindicar una parte de esta renta, de modo que la tasa impositiva no resulte un gravamen insoportable.

En suma, el análisis de los grupos de presión es, en buena parte, el de sus rivalidades. Sus antagonismos tienen serias consecuencias económicas que resuenan directamente sobre el proceso político obligando a las autoridades a elegir entre ellos (papel del compromiso). No es posible interpretar correctamente la inflación sin tenerlos en cuenta.

2. Cooperación y alianzas. Cuando las di-

sensiones ideológicas provocan una fragmentación, la solución más radical es la de una fusión o reunificación (la A.F.L. - C.I.O. en Estados Unidos; la C.G.T. en 1936, etcétera). Por otra parte también es la más difícil. De no lograrse es posible ensayar soluciones parciales de unidad de acción, del tipo pacto o cartel. A veces se realiza el entendimiento por la sola existencia de reivindicaciones similares (ex-combatientes). La cooperación entre intereses diversos plantea problemas más complejos.

Si hay un objetivo común fáciles resultan la realización de acciones conjuntas y la formación de alianzas; lo mismo sucede cuando existen objetivos complementarios. En ciertas ocasiones se ve bosquejar o materializar un entendimiento sobre un problema determinado entre formaciones que ordinariamente se muestran adversarias entre sí. Se llega así a que patronos y obreros de una industria determinada se encuentren asociados en lucha contra una reducción eventual, por ejemplo, de la tarifa aduanera. En un plano muy similar puede señalarse la lucha librada por los sindicatos marítimos de la A.F.L. y del C.I.O. y la *National Federation of American Shipping*, contra la proposición de Paul Hoffmann (entonces administrador de la E.C.A.), lucha que tendía a aliviar la obligación de transportar sobre barcos norteamericanos la mitad de los cargamentos enviados a título de ayuda del Plan Marshall. Se trata ésta de una convergencia excepcional dentro de un clima global de rivalidad.

Es más frecuente la situación de grupos que,

siempre en defensa de sus intereses separados, concurren a sostenerse mutuamente en cuestiones particulares. La cooperación sustituye entonces a la indiferencia, no a la hostilidad. El muy detallado inventario que se posee de los grupos de presión norteamericanos revela coaliciones múltiples: la *Anti-salon league* y las iglesias protestantes, unidas para obtener el establecimiento de la prohibición alcohólica; los productores de plata y grupos agrícolas simpatizantes de una política monetaria inflacionista que obligaría al Estado a un aumento del precio de este metal; los ferrocarriles y cámaras de comercio con el fin de hacer aprobar modificaciones de las tarifas de trasportes que proporcionarían ventajas a cada una de las partes... A veces el entendimiento surge del solo hecho de las posiciones tomadas (en Francia, las diversas fuerzas que han luchado en favor y en contra de la construcción de un túnel caminero debajo del Monte Blanco).

La cooperación se realiza más fácilmente dentro del marco de actividades complementarias. Se traduce a menudo en la creación de un órgano común cuyo prototipo en Francia es la *Union reutière* (Unión Caminera) que reúne 28 asociaciones vinculadas con los problemas que nacen del camino (trabajos públicos, constructores de automóviles, distribuidores de petróleo, trasportes camineros, organizaciones de turismo, aseguradores, etcétera). Puede compararse al *Roads campaign council* británico, compuesto de doce grupos unidos para la realización de un extenso programa de construcciones camineras. La estre-

cha red de relaciones establecida sobre la cuestión del alcohol industrial proporciona un ejemplo típico. Sus piezas maestras son la *Union nationale des Groupements de Distillation d'Alcool* y el *Institut français de l'Alcool* (Unión Nacional de los Grupos de destilación de Alcohol y el Instituto Francés del Alcohol). Su origen está en el acuerdo de Béziers (1922), que reservaba al Mediodía —zona vitivinícola— el llamado consumo de boca, y al Norte —zona remolachera— los circuitos industriales. El funcionamiento de este sector sólo ha sido posible mediante la destilación anual de importantes cantidades de remolachas y de frutas alcohólicas y la compra por el Estado de estos alcoholes a un precio garantido.

El acuerdo, en estas situaciones, tiene más bien por efecto reforzar los intereses diversos que poner fin a las rivalidades propiamente dichas (salvo tal vez el acuerdo viñadores-remolacheros). Además estas combinaciones afectan a otras fuerzas (por ejemplo a las organizaciones camineras y a los ferrocarriles), y provocan nuevas oposiciones. El acuerdo de Béziers estipulaba que los "remolacheros" lanzarían el alcohol carburante, lo que significó esfuerzos —combatidos por los importadores de petróleo— para lograr la incorporación a la nafta de crecientes cantidades de alcohol. El apaciguamiento del conflicto vino-remolacha ha suscitado la lucha remolacha-petróleo.

Probablemente este clima de rivalidad constituye uno de los principales rasgos de nuestro tema. En el plano de las agrupaciones de voca-

ción ideológica es fácil observar la lucha librada contra la ayuda a las escuelas confesionales por el *Comité national d'Action laïque* —*Ligue de l'Enseignement, Fédération autonome de l'Education nationale, Fédération des Parents d'Elèves des Ecoles publiques*— (Comité Nacional de Acción Laica —Liga de la Enseñanza, Federación Autónoma de la Educación Nacional, Federación de los Padres de Alumnos de las Escuelas Públicas—), que no da lugar a equívocos. También ese clima se encuentra al nivel de las organizaciones profesionales, en forma ostensible a veces y, en otros casos, disimulado con una apariencia de solidaridad. Salvo en un nivel ideológico elevado, y para cuestiones de alcance verdaderamente general, hay poca unidad entre los grupos de negocios, y su pan cotidiano es la lucha para repartirse la renta nacional. Con raras excepciones se impone la misma observación para todos los medios socioeconómicos, incluidos los sindicatos obreros.

V. Límites de la categoría

Existe hoy propensión a extender el empleo de la categoría grupo de presión y, particularmente, a integrarla incluso con los propios organismos del aparato gubernamental. Se dice frecuentemente que el Ministerio de Agricultura es, en todos los países, un organismo de presión al servicio de los campesinos. La administración en su conjunto funciona como un *lobby*. En cuanto a las Fuerzas Armadas ¿no se han convertido en Francia, a partir del 13 de mayo de 1958, en el primero de los grupos de presión del país? ¿Es legítimo hacer tal extensión de la categoría?

Muchos de los que aceptan eso ignoran que la

teoría norteamericana les ha proporcionado una justificación intelectual al hacer del grupo la base de la vida política. Según esta posición, cuyos fundamentos han sido establecidos hace cuarenta años por A. Bentley, la marcha de la política depende en todo instante del enfrentamiento de diversas fuerzas sociales, que entran en lucha e intentan imponer sus concepciones por todos los medios imaginables. No hay diferencia de fondo entre las instituciones gubernamentales y las agrupaciones particulares. Como éstas, las primeras (sobre todo las asambleas parlamentarias) son grupos organizados que intervienen en el combate político para hacer prevalecer su voluntad. Los fenómenos gubernamentales son producto de presiones que los grupos ejercen unos sobre otros (incluidos los organismos públicos y, naturalmente, los partidos).

Esta concepción es seductora. Permite dar cuenta del comportamiento de organismos de naturaleza pública que intervienen ante las autoridades en los mismos términos y a veces con los mismos medios (como la huelga) que los grupos privados utilizan. Así lo han hecho las universidades y facultades (particularmente en la hora actual las facultades de ciencias). Esta concepción tiende a despojar el análisis político de entidades abstractas como el Estado o el Poder, con cuya utilización se han oscurecido considerablemente los problemas.

Con razón subraya la interpenetración constante entre las actividades públicas y las privadas, y la intensidad de las relaciones entre los gobernantes (hombres políticos y funcionarios) y los gobernados. De cualquier manera debe hacerse una objeción: el aparato gubernamental tiene importancia para tomar decisiones que se imponen a los miembros de la comunidad (siendo el recurso a la fuerza la última sanción). ¿No crea esta situación una diferencia importante entre las instituciones gubernamentales y las agrupaciones particulares que impide tratarlas como organismos de la misma naturaleza?

Según una opinión más moderada, que tiene partidarios en Francia, la Administración y las Fuerzas Armadas constituirían en realidad, por naturaleza, instituciones públicas. Sin embargo se transformarían en grupos de presión si, saliéndose de sus funciones

propias, se esforzaran por orientar, y también por bloquear, en caso necesario, las decisiones de los gobernantes, para lo cual realizando una especie de desvío utilizarían las facultades y recursos de todo orden que les han conferido las propias autoridades políticas. Esta sugestión, valiosa para el análisis del comportamiento administrativo y militar, no parece susceptible de proporcionar un principio unívoco de clasificación, dado el estado de nuestro conocimiento. Es imposible separar por completo, especialmente en niveles elevados del mecanismo estatal, la elaboración de la decisión (o la elección de una línea de conducta), de la aplicación de la medida resuelta. Entre la política y los servicios administrativos (y también el sector militar) existe casi necesariamente una ósmosis que impide considerar la Administración o el Ejército como posibles instrumentos puros de ejecución. Por lo tanto estos órganos figurarían siempre en la categoría "grupos de presión" por algunos aspectos de su actividad y de sus preocupaciones (los cuales permanecerán eventualmente poco perceptibles como fue, al parecer, el caso del ejército francés desde 1815 a 1939).

Vayamos más lejos: con esta perspectiva se debería extender la asimilación a todos los órganos que se apartan de su misión específica. Así se aplicaría también al Parlamento cuando, por ejemplo, intenta influir en el desenvolvimiento de los asuntos puramente administrativos, por medio de intervenciones directas o indirectas sobre los funcionarios. Volveríamos en definitiva a la tesis de Bentley cuya consecuencia esencial es la negativa a establecer distinciones rigurosas entre los diversos participantes del juego político.

A esta teoría se opone una noción más restringida de los grupos de presión, que los considera como organismos exteriores a la máquina gubernamental propiamente dicha. La categoría expresaría, en suma, las acciones efectuadas desde afuera sobre las autoridades habilitadas por la Constitución o cualquier otro dispositivo reglamentario, para preparar, resolver y ejecutar las decisiones en cuestión. Al tomar posición sobre la demanda de un grupo recomendando a las instancias superiores su adopción o rechazo, la Administración se halla sometida a la acción de los interesados y realiza por sí misma múltiples intervenciones

A pesar de todo se limita a realizar una tarea para la cual tiene vocación legal, en condiciones eventualmente discutibles. Parece difícil considerar que se transforme así en organismo de presión. Los grupos estarían, pues, separados de los organismos gubernamentales por un criterio de exterioridad. Por otro lado, diferirían de los partidos por la naturaleza de la vocación: éstos tienen como objetivo conquistar el poder y conservarlo, mientras el grupo sólo se preocuparía de actuar sobre los responsables sin sustituirlos. Si el grupo llega a disputar el poder (presentando candidatos a las elecciones), cambia de naturaleza y se transforma en una formación partidaria; tal fue el caso de la *Union de Défense des Commerçants et Artisans* (Unión para la Defensa de Comerciantes y Artesanos) en el momento de las elecciones generales del 2 de enero de 1955.

La fuerza de la tesis de Bentley crece a medida que se destaca la interpenetración de los mecanismos estatales y los intereses privados. Hasta ahora no ha suplantado la posición tradicional, siempre la más extendida en los países europeos. La explicación que aquí presentamos se fundará sobre la concepción restringida de la categoría grupos de presión. Indudablemente por efecto de una preferencia teórica, pero, sobre todo, por un cuidado de eficacia, pues teniendo en cuenta las debilidades de la ciencia política, podría provocar una confusión irremediable la adopción de una concepción amplia.

Dentro de esta perspectiva el caso del Ejército es fácil de explicar. Casi siempre su papel es considerable e incluso en neta expansión en relación con 1940 (Estados Unidos). El viejo esquema de la subordinación del poder militar al poder civil ya no traduce el estado actual de relaciones. La influencia del Ejército se afirma de distintas maneras. A veces se limita a actuar sobre ciertos aspectos de la política gubernamental; esto es resultado, en gran parte, del carácter cada vez más extendido que adquiere la defensa nacional. Y sin duda no hay sector de la vida del país (comprendidas la educación de los jóvenes y la planificación económica) que así no lo evidencie directa o indirectamente. Se habla con demasiada soltura de guerra total para asombrarse de la amplitud del derecho de supervisión que los militares intentan arrogarse.

Es posible, sin embargo, que el Ejército no se limite a influir en la acción de los poderes públicos y pretenda ahora apoderarse de las palancas de comando, sea directamente, sea por interpósitas personas. Aquí no se trata de una verdadera presión sino de una modificación en la relación de fuerzas en la esfera gubernamental, en virtud de la cual el organismo encargado de defender el orden legal aprovecha sus recursos materiales para echarlo abajo y fundar uno nuevo. Parece normal en el plano de la coherencia teórica introducir, en la actividad de los grupos de presión, el golpe de estado militar y la institución de un régimen correspondiente. Debe decirse lo mismo de las circunstancias en que el ejército se limita a facilitar o hacer posible el pasaje de un régimen al otro (con suficiente autonomía, dentro del régimen así establecido, para beneficiarse, acto seguido, de mejoras en su estatuto material o moral).

Posición que de ningún modo anula la posibilidad de enlaces entre los grupos de presión y el Ejército. Éste puede determinarse, en verdad, según su propio jefe pero, como todos los organismos públicos, está sometido a solicitudes y estímulos de agrupaciones particulares, en instrumento de las cuales puede llegar eventualmente a convertirse.

La separación entre las instituciones y los grupos de presión, que la ciencia política en un estadio ulterior de su desarrollo posiblemente tenga interés en rever, parece suficientemente clara sobre el papel. De aquí resulta la dificultad para clasificar los organismos intermediarios, cada vez más numerosos en la mayoría de los países. El caso más notable es el de las empresas públicas. La tendencia actual se orienta hacia el abandono de la fórmula de administración directa y a constituir organismos dotados de personalidad (autónomos). Aunque experimentan diversos controles, estos organismos disponen de gran autonomía y en muchos aspectos utilizan los métodos de gestión de las firmas privadas. Ahora bien, estos seres híbridos realizan a menudo una superconcentración económica que les abre considerables perspectivas de acción y de influencias. Por ejemplo, para Italia, piénsese en el peso del *Instituto per la ricostruzione industriale* o del *Ente nazionale idrocarburi* (señor En-

rico Mattei). Algunos dicen, respecto del último, que formaba un estado dentro del Estado. Para Francia, reflexiónese sobre la potencia de los grandes establecimientos nacionalizados dentro del sector financiero (Banco de Francia o industrial, Electricidad, Yacimientos Carboníferos, etcétera).

Pero las empresas públicas no son las únicas que plantean problemas de clasificación. Consideremos, entre otros, el caso de los servicios que en forma de establecimientos públicos asocian a personalidades ajenas a la administración, en tareas que podrían ser desempeñadas directamente por las oficinas ministeriales: *Office national interprofessionnel des Céréales*, *Institut des Vins de Consommation courante*, *Office national de la Navigation*, *Office scientifique et technique des Pêches maritimes*, *Ports autonomes*, etcétera. (Oficina Nacional Interprofesional de los Cereales, Instituto de los Vinos de Consumo Corriente, Oficina Nacional de la Navegación, Oficina Científica y Técnica de las Pescas Marítimas, Puertos Autónomos, etcétera). Dentro de los cuadros de la concepción restringida que adoptamos aquí, estos organismos constituyen una franja intermedia sobre cuyo alineamiento dentro de la categoría de los grupos de presión puede haber dudas. En presencia de estas dudas, la asimilación parece razonable, por lo menos para las empresas públicas que entran en el juego del mercado.

MODOS DE ACTIVIDAD

En la extrema variedad que presenta el comportamiento de los grupos radica un primer aspecto del problema. Perceptible ya en el plano nacional, se acentúa si se pasa de un país a otro. Por otra parte, aunque con sus rasgos permanentes, la acción de estos organismos ha experimentado transformaciones que, en diversos puntos, equivalen a una metamorfosis. Por lo tanto nuestra ambición sólo puede ser limitada: enunciar las principales orientaciones y subrayar las modificaciones actuales más significativas.

Tal riqueza y plasticidad sugieren el segundo rasgo del problema: la amplitud de los medios de que disponen los grupos para alcanzar sus objetivos. En verdad, la totalización de estos modos podría dar la impresión de una potencia formidable, casi irresistible. Pero inmediatamente debe hacerse una seria reserva: la mayoría de los grupos no siempre puede emplear acumulativamente estos múltiples medios de acción y son muy raros los que en la práctica disponen de un extenso repertorio de ellos.

I. Los grupos y la política

La exposición de este tema encuentra un

obstáculo: la reivindicación muy frecuente de una posición apolítica de parte de los grupos.

Esta aseveración resulta sorprendente pues las intervenciones sobre el aparato gubernamental son innumerables, y los contactos entre los responsables públicos y privados prosiguen rigurosamente y se mantienen a veces en forma cotidiana. ¿Cómo conciliar esta situación y la pretensión de no hacer política que pregonan los dirigentes de las organizaciones profesionales e incluso, en circunstancias diversas, los dirigentes de agrupaciones de vocación ideológica? ¿Se trata de una declaración sincera, de la consecuencia de una miopía o de una voluntad premeditada de mistificación?

1. La realidad de las intervenciones. Dejemos de lado por un instante la calificación de esta forma de actuar. Es poco discutible la voluntad de actuar sobre las autoridades, y los interesados niegan cada vez menos esa imputación. No obstante, la publicidad que los grupos dan a ese sector de su actividad es desigual. Las organizaciones que apelan a una clientela de masas (campesinos, pequeñas y medianas empresas, etcétera) generalmente no ocultan sus intervenciones. Los grandes negocios, y especialmente los intereses financieros, se mantienen infinitamente más reservados y, al menos en ciertos países entre los cuales está Francia, se empeñan en trabajar dentro de un clima, si no de clandestinidad, de discreción, por lo menos.

El desarrollo de las funciones económicas y sociales del Estado ha multiplicado e intensificado estos contactos y gestiones. En todo

caso no hay seguridad de que se tenga una noción exacta de las derivaciones de este cambio. La política gubernamental comporta discusiones de principio a propósito de las cuales los grupos intervienen notoriamente, pero, al nivel de la dirección, la política se manifiesta en un gran número de decisiones concretas que afectan directamente los intereses especializados. Hay discusiones sobre el control de precios en general; también hay, y quizás sobre todo, la discusión que se entabla para cada producto con los servicios competentes. Por lo tanto es difícil que la decisión sea de incumbencia final de un solo ministerio. A veces son necesarias tres, cuatro o más decisiones para elevar algunas decenas de francos el precio de un artículo. Únicamente los técnicos conocen la cantidad de permisos que las empresas deben procurarse y el número de actos económicos que dependen de una decisión previa de los servicios administrativos. Se presiona tanto sobre el detalle de la realización como sobre el enunciado de los objetivos generales.

Es esencial entonces comprender que, generalmente, recurrir a la vía gubernamental no constituye una posibilidad entre otras sino una obligación estricta. Tal como es nuestro sistema económico los dirigentes faltarían a su cometido si no utilizaran esta técnica de acción. El propósito de crear una sociedad liberada de organismos intermediarios se ha revelado en los hechos como una completa utopía; de aquí que sea imposible, sin modificar profundamente nuestro régimen político, prohibir a estas organizaciones la defensa de los inte-

reses de sus miembros por los medios que les resulten adecuados.

Es comprensible que muchos se irriten ante las actividades de los grupos de presión, sobre todo cuando esgrimen medios que pueden comprometer la tranquilidad o la seguridad de la comunidad y provocan finalmente una sangría en las finanzas públicas. Es difícil permanecer impasibles ante la impudicia con que estos organismos presentan como si fueran de interés general las reivindicaciones más dispares. Pero parece inconcebible y sería probablemente peligroso imponer mecanismos encargados de reglamentar y canalizar estas reivindicaciones mediante la exclusión previa de ciertos grupos. Se ha propuesto confiar tal misión al Consejo Económico con la obligación, para las agrupaciones, de exponer sus reivindicaciones ante esta asamblea con exclusión de todo otro recurso. Pocas veces se ha visto un proyecto más ingenuo. Aunque se lo juzgara practicable se terminaría por erigir esta asamblea en el dictador de la economía francesa. Por lo demás, ese sistema no abarcaría las actividades de los grupos de vocación ideológica, cuyo poder no debe subestimarse.

En definitiva, los grupos intervienen permanentemente sobre las autoridades y, si no cambia profundamente el espíritu de nuestro régimen, parece imposible prohibir sus actividades. Por intermedio de ellas los grupos pretenden pesar sobre las decisiones y orientar en provecho de su sector particular la máquina gubernamental. ¿Acaso la política no con-

siste en orientar la conducción de los negocios públicos?

2. **Los grupos y los partidos.** En realidad, una concepción muy extendida establece que los grupos reducen la política al juego de las afiliaciones e ideologías partidarias. No hacer política significaría entonces presentar ante el mecanismo gubernamental demandas en términos puramente técnicos sin fundarse en amistades de partido ni ligarse a uno cualquiera de ellos. Expresada así, la tesis del apoliticismo resulta menos inverosímil y, sin embargo, aun dentro de esta perspectiva restringida en forma arbitraria, pocas veces corresponde a los hechos. Vamos a distinguir tres clases de situaciones.

La primera se refiere a un propósito de neutralidad de la agrupación respecto de los partidos opuestos: en la práctica esta neutralidad es poco frecuente. Se considera que la *National Farmers' Union* en Gran Bretaña se adapta a un esquema semejante; se cuida escrupulosamente de intervenir en las elecciones y colabora en los mismos términos con cada partido que ocupa el poder. Otra forma de neutralidad que se acepta, con una intromisión activa en el juego partidario, consiste en recomendar a los miembros que voten por el candidato que respalde las reivindicaciones del grupo, o que se comprometa a hacerlo sin tener en cuenta su afiliación partidaria (esto supone, en principio, un sistema de partidos con una disciplina de voto débil). Los sindicatos norteamericanos (y especialmente el A.F.I.) durante mucho tiempo han practicado esta dis-

tinción empírica. Su propósito era simplemente apoyar a los candidatos progresistas, no todos demócratas; pero se sabe que desde Roosevelt hasta ahora el sindicalismo se ha volcado cada vez más en apoyo de los demócratas.

Diversos grupos franceses han adquirido el hábito de pedir a todos los candidatos, en el momento de las elecciones, aclaraciones y promesas escritas (defensores y adversarios de las subvenciones a las escuelas confesionales, partidarios de la integración europea, etcétera). En muchos casos la inquietud por la neutralidad que esto parece revelar es sólo aparente pues el grupo sabe perfectamente a qué atenerse respecto de los que lo apoyarán. Admitamos sin embargo que el propósito sea sincero. Si bien es cierto que los representantes de los organismos tienen la alternativa de dirigirse a todos, no pueden impedir que el apoyo les sea prometido, exclusivamente, por los representantes de una tendencia, pues, a pesar de su voluntad de satisfacer a todo el mundo, los partidos no son totalmente capaces de obviar las imposiciones de su clientela y de su programa.

De ese modo la naturaleza de los intereses o de las ideologías defendidas por el grupo determina selectivamente, aunque dentro de límites bastante amplios, el sostén recibido de los partidos, por lo cual es inevitable la creación de vínculos particulares. Además, supuesto que el grupo obtenga el apoyo universal de todos los partidos, ese apoyo nunca tiene por efecto la ruptura de relaciones establecidas: todos los partidos (comprendidos los

comunistas) hacen profesión de fe de la defensa de las reivindicaciones de los organismos campesinos, los cuales, no obstante, permanecen en conjunto adictos a las formaciones moderadas.

La segunda situación, la más corriente, consiste en establecer relaciones privilegiadas entre un grupo y tal o cual partido. La cuestión muchas veces es bastante simple en los regímenes bipartidarios pero resulta más compleja en los sistemas de partidos múltiples. La concurrencia de partidos de tendencias vecinas que buscan una misma clientela refuerza siempre el poder del grupo.

De este modo el grupo aporta al partido múltiples concursos (apoyo electoral, elogios en la prensa corporativa, subvenciones, etcétera) y recibe de él una ayuda para la defensa de sus reivindicaciones. En algunos países un aspecto importante de esta cooperación consiste en la participación del grupo en la redacción del programa del partido. Generalmente éste tiene en cuenta las demandas de aquél no sin ejercer, a veces, una acción moderadora (relaciones entre la *Federation of British Industries* y el partido conservador).

La posición respectiva de las dos series de organismos exige de analizar caso por caso. Los partidos se esfuerzan gustosos en obtener el concurso de los grupos que les están vinculados, para que apoyen las diversas campañas que realizan por el país. No lo consiguen siempre (negativa de la C.F.T.C. a asociarse a la posición del M.R.P. en defensa de las escuelas confesionales). Inversamente, los grupos se empeñan en obtener el máximo de los parti-

dos amigos o simpatizantes. La proximidad de las elecciones, entre otras cosas, vuelve a los últimos más "receptivos".

Un caso particularmente interesante para el análisis político es el de los partidos indirectos, constituidos por afiliación colectiva que reciben de otras organizaciones. El ejemplo más conocido es el de los partidos socialistas que reciben la adhesión de los sindicatos. Generalmente acumulan el reclutamiento individual y el colectivo con neta predominancia del último. Tal es el caso del partido laborista socialdemócrata en Suecia, del que los $\frac{2}{3}$ de los 750.000 inscriptos son afiliados por sus sindicatos. También ése es el caso del partido laborista británico. Como consecuencia resulta una interpenetración estrecha de los programas y de las voces de orden de las dos formaciones, lo que no excluye que cada una de ellas, por otro lado, mantenga sus posiciones propias (especialmente en la medida en que el partido se esfuerza por ganar a su causa a las clases medias no sindicadas). Durante los últimos años, en Gran Bretaña, el laborismo y muchos de los grandes sindicatos inscritos en el T.U.C. han tenido varios motivos de controversia.

Una tercera situación corresponde a la categoría de las "organizaciones anexas", para retomar la expresión de Maurice Duverger. En ella, el partido tiene bajo su mano y controla al grupo, cuya creación a menudo ha suscitado y cuyas reivindicaciones se esfuerza en satisfacer. Pero no hesita tampoco en utilizarlo en forma más o menos abierta para defender sus propios objetivos. Como lo destaca Duverger.

el partido comunista se ha convertido en maestro en este género de tácticas. Ha sabido promover una vasta red de organismos cuyo reclutamiento se extiende más allá de sus adeptos en Francia: *Union des Femmes françaises*, *Union de la Jeunesse républicaine*, *Secours populaire*, *Association France-U.R.S.S.*, *Combattants de la Paix*, etcétera (Unión de las Mujeres Francesas, Unión de la Juventud Republicana, Socorro Popular, Asociación Francia-U.R.S.S., Combatientes de la Paz, etcétera). Otros partidos —como los socialistas y los republicanos populares— han intentado utilizar la misma fórmula pero nunca han tenido la misma maestría ni resultados equivalentes.

En total, hasta con una concepción exageradamente restrictiva de la política puede observarse que la pretensión de apoliticismo de los grupos es casi siempre pura mistificación. Pero ¿cuál es la intensidad real de su participación en la política?

3. Frecuencia de las intervenciones. La cuestión es particularmente interesante en el caso de los organismos que no son grupos de presión puros, enteramente orientados hacia la vía gubernamental. Esta cuestión debería ser analizada de cerca en lo relativo a las organizaciones profesionales.

La mayor parte de los estudios sociológicos sobre la participación en la vida política, revela su débil intensidad. Para muchos, la acción política se limita a depositar una boleta en una urna el día de la elección. Podemos preguntarnos, por lo tanto, si en nuestra civilización no serán los grupos, en lo sucesivo, actores principales de la vida pública e interlocutores preponderantes del gobierno. En esta forma la acción del ciudadano en los regímenes de democracia representativa, resultaría mediatizada en alguna medida

por la acción de fuerzas colectivas.

La hipótesis gana verosimilitud si se considera que, normalmente, el individuo establece vínculos con varios grupos que se ocupan de serdos aspectos de sus preocupaciones. Esta tendencia, observable ya en Francia, alcanza su máximo en los países anglosajones y escandinavos, donde el número de "asociaciones voluntarias" es inmenso. Estas afiliaciones múltiples pueden causar a los interesados "conflictos de lealtades", como las llaman los sociólogos norteamericanos.

Desgraciadamente estamos mal informados sobre la proporción de actividades políticas existentes dentro del trabajo de las organizaciones profesionales. Parece sólida la idea de que esta proporción se acrecienta, pero debería someterse a verificación experimental (estudio del horario de los dirigentes, funciones de los diversos servicios, análisis del contenido de la prensa corporativa).

II. La acción sobre la opinión pública

En ciertos países la opinión pública ocupa un considerable lugar en el dispositivo de actividad de los grupos. En otros, la evolución es menos neta; persiste en ellos la tendencia a mostrar, frente a la opinión, una aparente desvinculación.

En el curso de los últimos años la *National Association of Manufacturers* (Estados Unidos) ha persistido en su lucha por imponer al público una imagen favorable de los hombres de negocios. Lejos de avergonzarse de los beneficios obtenidos, intenta presentarlos como necesarios para el buen funcionamiento de la economía y, por consiguiente, para la elevación del nivel de vida de la masa. En resumen, se ha esforzado en que se acepten sus propias concepciones como otros tantos valo-

res positivos. Naturalmente que los temas de su propaganda han variado según las circunstancias. En 1933, por ejemplo, lanzó una gran campaña para absolver al capitalismo de toda responsabilidad en el desencadenamiento y prolongación de la crisis, mientras que después del *New-Deal* emprendió un esfuerzo masivo para reinculcar en los norteamericanos la certidumbre de los méritos de la libre empresa. Ha tratado, mediante las vías de información disponibles, de alcanzar los "elementos claves" en la formación de la opinión, particularmente los educadores, los hombres de iglesia, las personalidades dirigentes de los clubes de mujeres, de las agrupaciones agrícolas, etcétera.

Su ejemplo ha sido seguido por los organismos con vocación especializada. La *National Association of Real Estate Boards* ha estimulado diversos colegios y universidades, mediante ayuda financiera, a crear cursos donde exponen su punto de vista; incluso ha estimulado la adopción de manuales consagrados a la propiedad territorial, a la construcción y administración de edificios. La *National Electric Light*, por su lado, ha intentado desarrollar en el público actitudes favorables hacia las "ganancias de las compañías eléctricas". La *Association of American Railroads* ha comprado páginas enteras de los diarios, con vistas a convencer a los lectores de que los transportistas camineros deberían contribuir más ampliamente al mantenimiento de los caminos por medio de impuestos apropiados.

Cambia completamente el cuadro si se observa la actitud del *Conseil national du Patronat française* (Consejo Nacional del Patronato

Francés). Por razones muy imprecisas todavía la estimación que se dispensa a quienes se benefician con grandes negocios en Francia es débil. Repetidas veces fueron dirigidas serias acusaciones contra los patrones en conjunto (exportación sistemática de capitales, falta completa de dinamismo y estado de espíritu malthusiano para poner en marcha los grandes recursos naturales: "pudrimiento" de la vida política mediante el dinero, capitulación completa ante Hitler, etcétera). Sería fácil establecer el carácter excesivo de muchos de estos alegatos. Más fácilmente aún se podría mostrar que muchos reproches dirigidos a los patrones representan de hecho errores o insuficiencias de toda la sociedad francesa. No obstante, los interesados parecen no haber promovido, ni proyectado siquiera, la realización de una campaña sistemática para volcar la situación en su favor. Esta situación se modifica lentamente, más en el nivel de las grandes firmas que actúan en propio nombre que en el de las organizaciones profesionales. También podemos recordar la creación de la *Association de la Libre Entreprise* (Asociación de la Libre Empresa). Sin embargo el esfuerzo actual parece dirigirse más a los medios sociales ya conquistados que a los adversos o simplemente indiferentes.

La acción sobre la opinión puede tener por objetivo directo la educación del público. Así sucede por ejemplo en la lucha contra el alcoholismo: actividades del *Hout-Comité d'Etude et d'information sur l'Alcoolisme* (Alto Comité de Estudios y de Información sobre el Alcoholismo). Pero en la mayoría de los

casos lo que se busca es gravitar, mediante un rodeo, sobre la posición y las decisiones de los poderes públicos, pues se estima, no sin apariencia de razón, que a éstos les será más difícil tomar medidas en contra de un grupo que goza de una fuerte corriente de opinión favorable. Puede hacerse esa operación de rodeo para mejorar globalmente el status social del grupo, y también sucede que esté vinculada con medidas particulares cuya aplicación quieran impedir los interesados; por ejemplo, la campaña llevada en Gran Bretaña (1950) contra el proyecto del gobierno laborista de entonces para nacionalizar la industria azucarera.

Esa campaña, iniciada por *Tate and Lyle Ltd.*, la mayor empresa azucarera británica, fue dirigida por una firma especializada en "relaciones públicas": *Aims of industry*. Esta campaña puede considerarse modelo en su género. La amplitud y la ingeniosidad de los medios aplicados parecen haber impresionado vivamente a los destinatarios de sus "mensajes". Un rasgo significativo estriba en la negativa de los organizadores a realizar publicidad pagada en la prensa porque estimaban que el material documental que producían era suficientemente interesante para que los diarios lo publicaran espontáneamente. El costo total de la campaña sobrepasó las 200.000 libras.

Un aspecto de esta maniobra digno de destacar es que crea, o trata de crear, en los representantes gubernamentales, lo que se ha llamado una "opinión sobre la opinión pública". Se trata de persuadirlos de que el pú-

blico simpatiza con las reivindicaciones presentadas o con las causas defendidas. La prensa de que puedan disponer los grupos es el primer medio para realizar este objetivo. Pero resulta difícil eludir la sospecha de parcialidad. De aquí surge la importancia de la prensa ordinaria para los grupos de presión y, singularmente, la de la gran prensa, que se debe, día tras día, a la obligación de comunicar, previa selección, las manifestaciones de la opinión.

Las relaciones entre los grupos y los organismos de información constituyen un tema respecto del cual los responsables se muestran muy discretos. Naturalmente, los grupos envían a los diarios un amplio material que cubre sus reivindicaciones corrientes y sus puntos de vista habituales (comunicados que proporcionan el texto de las mociones votadas en un congreso, "cartas abiertas", entrevistas, etcétera). Además se desarrolla la práctica de las conferencias de prensa. Ocorre a veces que los grupos obtienen la inserción gratuita de toda o parte de su documentación, situación que está lejos de ser el caso corriente. Se puede también pensar en técnicas más elaboradas y más costosas, tales como la publicación de artículos "inspirados" o el montaje de una campaña sistemática (y a veces también la adopción de una consigna de mutismo sobre una cuestión o un negocio). La remuneración de estos servicios reviste formas diversas: subvención por pago directo o por suscripción, asignación de publicidad comercial, etcétera. Está claro que todas estas operaciones resultan más fáciles cuando el grupo

controla directa o indirectamente el órgano periodístico.

Los grupos de presión tienen tendencia a aprovechar el perfeccionamiento de las técnicas publicitarias y a recordar las lecciones de la "persuasión clandestina". Insensiblemente se pasa así de la formación casi objetiva a la "violación de los espíritus", que amenaza destruir la posibilidad de hasta el gusto de la reflexión autónoma. Un informe oficial norteamericano habla, en este sentido, de una lucha para orientar el espíritu de la nación y de un esfuerzo para captar la opinión pública; en esta empresa no se desdeña ni subestima medio alguno para gravitar sobre el pensamiento de los hombres, ni proceso institucional para la formación de las ideas, ni innovación alguna mecánica o psicológica. Nosotros, en Europa, no estamos todavía en esto pero muchos indicios permiten considerar que nos vamos orientando, poco a poco, hacia una manipulación de la opinión en provecho de los grupos particulares (multiplicación, en París, de oficinas de "relaciones públicas", etcétera).

Todas estas campañas son costosas. Muchos grupos industriales o comerciales son indiferentes a ello, por cuanto en última instancia es el consumidor quien las paga. Pero no es éste el caso de todos los grupos. ¿Resulta de aquí una desventaja insuperable para las organizaciones pobres? Nos interrogamos sobre la eficacia de la acción frente al gran público.

Contemplemos dos casos interesantes: la campaña de prensa de los médicos contra el proyecto del señor Gazier (fijación de los

honorarios) y la propaganda de los productores de remolacha —inteligentemente concebida y lujosamente presentada— en favor del carburante nacional. Los primeros conocieron el éxito; los segundos, el fracaso. ¿Habrá que pensar que aquí intervinieron factores relativos al estado de las fuerzas políticas, para reforzar o para anular el efecto de las campañas? . . . En el caso de *Taté and Lyle* se ha intentado apreciar el alcance de la campaña por medio de sondeos de la opinión pública. En noviembre de 1950 (por lo tanto, antes de la victoria conservadora de octubre de 1951) se descubrió que, al comenzar las operaciones, el 57 % de las personas interrogadas era hostil a la nacionalización del azúcar y solamente un 25 % era favorable. ¿No se puede relacionar entonces el éxito de la campaña azucarera con la actitud de indiscutible indiferencia hacia los hombres y métodos del "labour" que ya en esa época manifestaban los británicos?

En ausencia de un juicio completo sobre el problema, esta indicación sugiere una comprobación importante. La propaganda dirigida por los grupos económicos y los hombres de negocios es susceptible de alcanzar sus objetivos siempre que las condiciones sociales y la combinación de circunstancias lo permitan. Es muy poco probable, por ejemplo, que un intento de exaltación de la libre empresa y de la economía espontánea, por más sólida y científicamente organizada que sea, encuentre el menor eco entre los trabajadores, en períodos de paro forzoso o desocupación masiva.

Algunos han afirmado que en Estados Unidos las técnicas del *new lobby*. (información, educación, persuasión) habrían definitivamente remplazado las del *old lobby* (acción directa sobre los hombres políticos y los funcionarios, con el recurso eventual de medios inconfesables como el chantaje o el soborno). Esta tesis es poco convincente, pues parece haber mas bien una acumulación de ambas técnicas. En todo caso, la cuestión no se plantea así respecto de los estados europeos, donde las tentativas de adoctrinamiento aún son limitadas y todavía predomina el ejercicio de la presión directa.

III. Métodos de presión

Ofreceremos primero un inventario, si no exhaustivo, al menos relativamente extenso de los métodos concebibles y aplicados efectivamente en un momento o en otro. Haremos luego algunas indicaciones sobre sus respectivas posibilidades de aplicación.

1. **Inventario de los medios.** Son múltiples. Vamos a agruparlos en cinco categorías:

1) *Ensayo de persuasión.* Uno de los medios de acción que más naturalmente se ofrece a los grupos es el intento de persuadir a la autoridad competente de que se reclama reivindicaciones justas; en definitiva se trata de de constituir un legajo y de defenderlo. Es el método favorito de los que aspiran a la "respectabilidad" y consiste en convencer por me-

dio de argumentos racionales y proporcionar lo que los especialistas anglosajones denominan *the best advice*.

Durante los últimos años este anhelo se ha traducido en la recopilación y envío a los responsables de una documentación sobre los problemas considerados, de tono moderado y alcance objetivo, cuidadosamente preparada (a menudo por expertos calificados).

A veces hace falta mucha perspicacia y un buen conocimiento del tema para descubrir el punto donde estos análisis dejan de ser imparciales para colocarse al servicio de la reivindicación postulada. Para citar algunos ejemplos franceses recordaremos el esfuerzo de la *Chambre syndicale des Constructeurs d'Automobiles* (Cámara Sindical de Constructores de Automóviles), contra la extensión a su sector de la liberación de cambios; la lucha del *Syndicat général de l'Industrie cotonnière* (Sindicato General de la Industria Algodonera) contra el Mercado Común; la crítica de la empresa pública hecha por el *Comité d'Action et d'Expansion Économique* (Comité de Acción y de Expansión Económica); los estudios sobre el alojamiento del *Centro national pour l'Amélioration de l'Habitat* (Centro Nacional para el Mejoramiento de la Vivienda); la actividad del *Institut Technique Français de la Betterave Industrielle* (Instituto Técnico Francés de la Remolacha Industrial), etcétera. Esta documentación es susceptible de pesar sobre los responsables de la decisión que, en muchos casos, no poseen otra (parlamentarios).

Naturalmente, las negociaciones traen consigo todas las formas posibles de contacto: la conversación directa es una de las más corrientes. Gran parte del tiempo de los parlamentarios, de los ministros y de muchas categorías de funcionarios, será consagrada, en lo sucesivo, a la recepción de los representantes de los intereses o de las ideologías organizadas.

2) *Amenazas*. Se acude a este procedimiento cuando las autoridades se revelan insuficientemente "receptivas" a los ojos de sus interlocutores. Los grupos llegan más o menos lejos en este camino y dan mayor o menor publicidad a las acciones emprendidas o contempladas; algunos no titubean en declarar desembozadamente sus designios.

Respecto de los parlamentarios, la amenaza corriente reside en lo que a veces se llama el "chantaje de la no reelección". Los grupos descontentos de la actividad de un diputado o de un partido entero, incitan a sus miembros a organizar campañas locales contra los recalcitrantes. Algunos grupos (desde hace mucho tiempo en Estados Unidos y más recientemente en Francia) —convertidos en maestros en el arte de atemorizar a los parlamentarios— organizan, el día del escrutinio, envíos en masa de cartas, telegramas, llamadas telefónicas, etcétera. La colecta de firmas, obtenidas a veces por un tenaz "de puerta en puerta", pertenece a esta técnica que en ciertas circunstancias adopta otras formas más brutales, tales como ocupación de tribunas o invasión de los pasillos de las Asambleas.

En países donde reina la inestabilidad ministerial los grupos no vacilan en esgrimir la posibilidad de derribar el gabinete con apoyo de diputados afiliados o amigos. Sin sobrestimar posibilidades parece que en Francia, durante la IV República, diversos grupos contribuyeron ampliamente a suscitar crisis. Algunos ejemplos: la dislocación del gabinete de André Marie (agosto de 1948) por intransigencia de los sindicatos obreros que juzgaban excesivas las concesiones hechas a los campesinos; la caída del gabinete de René Pleven (enero de 1952), que pretendía proceder a una reforma de la S.N.C.F. y de la Seguridad Social en desafío a la hostilidad de los interesados (sobre todo ferroviarios); el derrocamiento de René Mayer (mayo de 1953), provocado en gran parte por presión de los intereses rurales y por la intervención de la *Amicale parlementaire agricole* (Amistad Parlamentaria Agrícola).

En relación con los funcionarios es evidente que las amenazas recaen sobre el progreso de su carrera. El resultado depende de la protección que los estatutos otorguen a los agentes públicos. En los países donde el nombramiento y el despido de los funcionarios son discretionales para los partidos en el poder, los agentes del estado se encuentran mal ubicados para resistir las presiones de intereses coligados. Sin embargo, aun en los países donde las leyes de protección de la carrera administrativa han alcanzado más alto nivel (Gran Bretaña o Francia), la salvaguarda nunca es perfecta. A falta de un despido los grupos a veces obtienen, gracias a políticos

de su misma tendencia, el desplazamiento del agente recalcitrante, o que se le apliquen medidas punitivas (retardo en su ascenso, otorgamiento de un puesto vacante a un candidato juzgado más flexible, etcétera).

A pesar de que es difícil referirse a casos concretos no puede descartarse la posibilidad de que el grupo "aprisione" a un hombre político o a un funcionario usando circunstancias de sus vidas privadas. Por lo tanto, al lado de las amenazas concernientes a la carrera pública o administrativa, debe hacerse un lugar (al parecer restringido) al chantaje llano y directo.

3) *Papel desempeñado por el dinero.* Sobre este tema se tiene más certidumbre moral que pruebas escritas. En primer lugar, los recursos financieros abren a los grupos la posibilidad de reforzar y perfeccionar sus medios corrientes de acción (información y propaganda). Además les permiten vincularse con diversos responsables por compromisos de dinero o simplemente por lazos de reconocimiento. Desde este punto de vista, hay que distinguir dos niveles:

El primero, de orden colectivo, concierne a la financiación de los partidos políticos (cuyas fuentes de recursos son generalmente sustraídas a la publicidad). Así es corriente que los grupos que disponen de los medios necesarios aseguren el pago de una fracción de los gastos acarreados por las campañas electorales. En muchos países los sindicatos obreros ayudan a los partidos socialistas sin disimular la existencia, y a veces tampoco la amplitud.

de su contribución. También la gente de negocios ayuda a las formaciones moderadas pero, generalmente, en forma menos ostensible. Puede tratarse de subsidios entregados por los industriales a título privado (Estados Unidos) o de dinero sacado de la caja de una organización profesional. En ciertos casos muchas ramas o agrupaciones se unen para constituir un organismo distribuidor que ayuda a determinados partidos en bloque o a candidatos aislados (en Francia, sucesivamente, *Comité républicain du Commerce et de l'Industrie*, *Union des Intérêts économiques*, *Centre d'Etudes administratives*) [Comité Republicano del Comercio y de la Industria, Unión de los Intereses Económicos, Centro de Estudios Administrativos]. En los periodos convulsionados los jefes de industria han ido más lejos subvencionando organizaciones de combate susceptibles de protegerlos contra el peligro comunista, si fuere necesario, mediante el establecimiento de un régimen autoritario [*Fasci di combattimenti* italianos (1922); partido nazi (1932); ligas paramilitares en Francia (1934-1936)].

El segundo nivel es de orden individual y significa la corrupción de tales o cuales responsables para que sostengan incondicionalmente la demandas del grupo y se esfuercen por obtener los apoyos necesarios, si ellos mismos no tienen competencia para decidir. A veces se trata de una compra pura y simple que liga completamente al responsable (entrega de una suma global, inclusive de una mensualidad). La corrupción puede revestir formas mucho más sutiles que, sin compro-

meter tanto al beneficiario, limitan su libertad de acción (así, el servicio prestado por una empresa a un parlamentario consistente en emplear a algún miembro de su familia o a alguno de sus electores influyentes). Algunas de estas prácticas son de apariencia anódina: regalos de fin de año, estadas, paseos de fin de semana en el campo, invitaciones a almorzar, etcétera. Sin embargo nos equivocáramos al subestimar el relajamiento que puede resultar de ello, sobre todo en la gestión de los asuntos en el plano de la función pública.

Los actos de corrupción se hacen patentes generalmente en ocasión de "escándalos". Se podría confeccionar una larga lista: el caso Stavisky en Francia; descubrimiento de conexiones entre asociaciones criminales y organismos públicos norteamericanos por el *Comité Kefauver* en 1951; asunto Wilma Montesi en Italia... Un último caso: el de Sherman Adams, asistente personal del presidente de Estados Unidos.

4) *Sabotaje a la acción gubernamental.* Son múltiples sus formas pero sólo mencionaremos algunas.

Primero la negativa a cooperar con los poderes públicos, que puede colocar a las autoridades en una posición difícil y hasta impedir o al menos complicar el trabajo administrativo. Como ejemplo de esta actitud mencionaremos, en Gran Bretaña, la negativa de la *Iron and Steel Federation* a facilitar la transición cuando se nacionalizó la siderurgia en 1950. La Federación prohibió entonces a sus líderes que participaran en los nuevos conse-

jos establecidos para administrar la industria y no admitió en su seno a los representantes de estos organismos. Más común es, sin embargo, que la oposición recaiga sobre la gestión corriente y que resulte pasajera; así, repetidamente, la *Federation nationale des Syndicats d'Exploitants agricoles* (Federación Nacional de los Sindicatos de Explotadores Agrícolas), como organización sindical, decidió romper todas sus relaciones con el gobierno y la Administración. En agosto de 1957 la *Union nationale des Coopératives Agricoles de Céréales* (Unión Nacional de Cooperativas Agrícolas de Cereales), descontenta con el precio fijado para el trigo, recomendó también a los dirigentes de los organismos miembros de los comités departamentales y del Consejo Central del O.N.I.C. que se abstuvieran de toda participación en las reuniones de esos servicios.

Segunda forma: la presión sobre la Tesorería por el "montaje" de crisis financieras. En el pasado el Banco de Francia fue muchas veces acusado de actuar en este sentido (así, en 1935 se rehusó a descontar papeles del gobierno y a elevar la tasa del descuento, con lo cual provocó un pánico cuya consecuencia fue que el entonces presidente del Consejo, Etienne Flandin, decidiera abandonar la política elegida y volver a la de deflación). En forma más general se acusa, desde luego, a los medios financieros de haber falseado la experiencia del Frente Popular. La misma imputación se les hace en Gran Bretaña. Según esto, serían las exportaciones sistemáticas de capitales las que habrían provocado en

1931 la caída del gobierno laborista. Idéntica crítica, aunque expresada más evasivamente, se hizo cuando la mayoría parlamentaria cambió de orientación, en octubre de 1951. Estas diversas acusaciones exageran sin duda el aspecto "voluntario" de los fenómenos comprobados, pero sería absurdo negar el interés de los medios financieros en la política.

La tercera forma es la negativa a pagar los impuestos repetidamente recomendada por los dirigentes de las organizaciones de pequeñas y medianas empresas que, para paralizar aún más la tesorería del Estado, sugirieron también a sus adherentes el retiro de fondos en depósito de las Cajas de Ahorros y los cheques postales, etcétera. Sostenido bastante tímidamente por la *Confédération générale des Petites et Moyennes Entreprises* (Confederación General de Pequeñas y Medianas Empresas), este "cierre de canilla" fue, en cambio, preconizado vivamente por el movimiento poujadista, llevado por su actitud de resistencia abierta hacia el control fiscal y la ejecución de embargos por deudas fiscales. Pero el procedimiento ha sido a veces sugerido por altas autoridades espirituales, tales como el obispo de Luçon, quien aconsejaba a sus fieles, en 1950, diferir el pago de impuestos hasta obtener plena satisfacción sobre la enseñanza confesional.

La Administración de las Finanzas es discreta sobre el resultado de tales maniobras. Se sabe sin embargo que la acción poujadista ha trabado mucho el ejercicio del control fiscal en los departamentos situados al sur del Loire. Por el contrario, la recaudación de

impuestos parece no haber sufrido mucho gracias a que los tribunales franceses se rehusaron a asimilar tales actos al ejercicio del derecho de huelga y declararon que la invitación a realizarlos constituía un delito.

Es posible comparar estas y otras actividades consideradas ilegales por la reglamentación vigente pero que, a plena luz, cumplen los organismos de locatarios y en particular la *Confédération générale du Logement* (Confederación General de la Vivienda) —resistencia a las expulsiones u ocupación de locales vacantes por familias de no ubicados— En muchos casos las autoridades no han recurrido a la fuerza para impedir o molestar tales operaciones. Esta situación permite despejar los factores en que se apoyan los grupos para promover la ilegalidad, y que están esencialmente constituidos por un concurso de opiniones que, frente a la "ley mala", elige el partido de los "rebeldes".

5) *Acción directa*. Se trata de lo que a veces se llama la prueba de fuerza. Aunque en algunas de sus manifestaciones la intención no sea sabotear la acción gubernamental, el resultado global no se aleja de ello. La huelga es el modo privilegiado de esta táctica. Como consecuencia de la concentración económica, el fenómeno hace mucho que ha dejado de tener carácter privado. Las autoridades no pueden permanecer pasivas ante un movimiento que bloquea una industria vital, como la siderurgia, o que paraliza una región. Es inevitable la intervención, sobre todo en el caso de los grandes estableci-

mientos nacionalizados cuya marcha condiciona toda la economía (transportes, carbón, electricidad, etcétera).

En la Francia contemporánea la huelga no se aplica solo a las relaciones del trabajo; surge con más frecuencia en otros sectores, por supuesto que con las adaptaciones indispensables. Veamos algunos ejemplos: huelga de los estudiantes para apoyar sus reivindicaciones ante los poderes públicos; cierre de los comercios por los comerciantes, o suspensión de las compras a los mercados mayoristas, para protestar contra el sistema de tasación sobre los precios; cese de los envíos a los centros urbanos por los campesinos, etcétera. Dos tipos de manifestaciones desembocan en el sabotaje: la llamada huelga electoral, que consiste en que las municipalidades se niegan a organizar las elecciones, y la llamada "administrativa", por la cual los alcaldes deciden no cumplir más las funciones de su cargo (procedimientos aplicados desaprensivamente por el Mediodía vitivinícola).

En muchos casos la principal víctima es el público. Por esta razón algunas veces los responsables la consideran excelente táctica, pues las autoridades se ven constreñidas a ceder para evitar al ciudadano inmerecidos sacrificios. La existencia de un cálculo de este tipo se evidencia en la táctica campesina de levantar barreras en los caminos para bloquear la circulación durante un día (con preferencia un domingo), en una región determinada o en el conjunto de un territorio. Se cita como otra modalidad las manifestaciones en masa que implican riesgos de colisión con

la policía o incluso con la tropa. En algunos medios rurales se ha llegado hasta agitar la amenaza de una desorganización de la vida nacional (regiones enteras que se repliegan sobre sí mismas cesando todas las transacciones, compras y ventas, con el resto del país). Tales maniobras a menudo son rendidoras a corto término, pero no se podría afirmar que en definitiva consoliden realmente la posición de quienes las realizan.

Durante la VI República, los grupos de presión frecuentemente adoptaron un tono violento y recurrieron a la acción directa. Es muy significativa la actitud que llega incluso a evocar lo peor, aun cuando la amenaza no se materialice todavía (los farmacéuticos, inquietos por ciertos proyectos atribuidos a un ministro, previnieron que estaban dispuestos a abandonarse a "soluciones de desesperación"). Semejantes tendencias son graves si se considera que la negociación y el compromiso son las características principales del funcionamiento de una sociedad democrática. Se ha llegado a ver en la prueba de fuerza no un medio heroico a que se recurre excepcionalmente, sino la táctica indicada para entrar en juego.

2. **Facultad de empleo.** El inventario que se termina de esbozar es impresionante. Algunos señalan que no es racional clasificar entre los métodos de presión el intento de persuasión, que es un modo de intervención aceptable dentro de un régimen pluralista. Parece difícil acompañarlos en esa opinión. Entre la negociación y la amenaza, la transición a veces es insensible y cualquiera de ellas puede transformar su sentido sobre la marcha. Por otra parte, proporcionar una documentación "inspirada" también es un medio

de presión. Conservemos en la memoria la lista presentada y guardémonos de considerarla como un arsenal del que todos los grupos pueden sacar armas a su gusto.

Ellos, en primer lugar, sufren limitaciones serias a causa de su estructura y de su clientela, que condicionan los recursos disponibles. Si los propietarios de acerías no pueden recurrir a la acción de masas, los estudiantes no pueden movilizar grandes fortunas. Son raros los grupos que disponen de un registro extenso. La reagrupación de organismos especializados en vastas federaciones o confederaciones aumenta sus posibilidades sin convertirlas, sin embargo, en infinitas.

Además los grupos deben tener en cuenta un segundo factor limitativo: una especie de embargo social que a menudo prohíbe recurrir, en la práctica, a ciertos procedimientos. Este "embargo" puede basarse en las circunstancias (carácter delicado del recurso de huelga durante períodos de peligro nacional). La preocupación por halagar la opinión pública incita también a la moderación. Pero la restricción más seria proviene del estado de las costumbres que hoy condenan decididamente la utilización del dinero.

Ciertamente, la moralidad pública varía de un país al otro: la vida política resulta en general más corrompida en Estados Unidos que en Gran Bretaña. Sin embargo se puede creer que, en el conjunto de los países económicamente desarrollados y especialmente en Europa, la concusión ya no es una técnica para avasallar el poder. No se trata de ignorar los múltiples escándalos que han jalonado la IV República, tales como los negociados sobre el abastecimiento (vino), el llamado "escándalo de los generales", el asunto de los bonos de Arrás, el tráfico de piastras, etcétera. Los informes del Tribunal de Cuentas revelan una serie de despilfarros y de operaciones abusivas que también han tenido sus beneficiarios. Por lo demás hay algunas situaciones que dificultan que se afirme la independencia de la política en relación con el dinero (parlamentarios que son miembros del Consejo de Administración de algunas empresas importantes, o que las patrocinan profesionalmente ante los tribunales, etcétera). Por lo tanto ¿cuál es el alcance real de estos

fenómenos —cuya lista anterior no es exhaustiva— sobre la conducción de los negocios públicos?

Que la venalidad haya podido tener un papel al nivel del otorgamiento de licencias de importación; que apreciables enriquecimientos individuales hayan resultado de estas relaciones y compromisos, es algo incontrastable. Pero resulta muy dudoso que estas prácticas hayan ejercido una influencia real al nivel de la dirección suprema del país, ni aun, digámoslo, dentro de la aplastante mayoría de los actos administrativos.

Aunque hasta sin pruebas, en distintos ambientes la gente se complace en decir lo contrario, la mayoría de los parlamentarios y la casi totalidad de los funcionarios, tanto de la IV como de la III República, han sido personas honestas en cuestiones de dinero pese a que tuvieran, como tantos otros ciudadanos, fines de mes ajustados. Un hecho podría reforzar esta tendencia: la gran cantidad de personalidades y de servicios cuyo concurso *de facto* y *de jure* es necesario para la formación de una decisión o la elaboración de una política. Es posible que solamente cuatro o cinco personas hayan estado asociadas para realizar la preparación de la *Entente cordiale* pero, actualmente, centenares de funcionarios y muchas asambleas electivas son los que se ocupan de cuestiones como el desplazamiento de los Mercados de París y... se controlan recíprocamente.

Estos diversos factores contribuyen a lo que se podría llamar el estilo de acción del grupo, que depende de la amplitud y de la naturaleza de los recursos disponibles y también de la imagen de sí mismo que el grupo quiera sugerir o mantener en el público. Algunos, equivocados desde luego, son bastante insensibles a los juicios de la opinión sobre sus actividades; otros, más realistas, les hacen mucho caso. Para dar ejemplos contundentes podemos decir que existe el estilo de las pequeñas y medianas empresas y el estilo de la *Union des Industries métallurgiques et minières* (Unión de las Industrias Metalúrgicas y Mineras).

La facultad de los grupos para elegir los modos de presión se halla pues limitada (en ciertos casos por autodisciplina). Pero el miedo que inspiran a los par-

lamentarios contribuye a reforzar su poder (especialmente en materia electoral). Muchos estudios efectuados sobre este problema en diversos países han demostrado fehacientemente la debilidad y, a menudo, la insignificancia del desplazamiento de votos que pueden provocar grupos a los que se considera muy poderosos (las organizaciones agrícolas norteamericanas). Pero cuando se trata de su reelección los parlamentarios se vuelven poco sensibles a la argumentación racional y prefieren acumular las precauciones. La fuerza de los grupos es, en gran parte, fruto del temor exagerado que saben esparcir en los medios políticos.

Generalmente los funcionarios no experimentan las mismas angustias. Pero en su nivel interviene otro factor, que, del mismo modo, refuerza la posición de los grupos: la voluntad de "evitar historias", de no suscitar protestas en los diarios o en el Parlamento y de efectuar las concesiones mínimas necesarias para el mantenimiento de relaciones corteses, etcétera. Los altos funcionarios a quienes repugna semejantes cuidados son muchos, sin duda, pero no podría decirse que el comportamiento medio del agente público se caracterice siempre por su intransigencia en este aspecto.

IV. Vías de acceso al poder gubernamental

La configuración del sistema gubernamental varía de un país a otro y las diferencias se refieren más a su modo de funcionamiento que a la estructura del mecanismo. Como nada es más peligroso para la validez del análisis que el razonamiento por analogía, las indicaciones suministradas en esta sección sólo tienen valor de orientación general; un estudio más preciso deberá situarse necesariamente en el plano de cada país determinado.

1. **Las asambleas parlamentarias.** Por razones diversas pero convergentes los parlamentos atraviesan hoy un período de decadencia. Sin embargo cuando las asambleas expresan correctamente en su composición la carta electoral del país y funcionan libremente, desempeñan un papel importante en la conducción de los negocios públicos (especialmente por el control del Poder Ejecutivo y de la Administración). Los grupos, sobre todo las organizaciones de masa, les atribuyen gran importancia como vías de acceso. Las relaciones entre los grupos y los parlamentarios dependen de factores múltiples: naturaleza del régimen electoral, estructura de los partidos (particularmente, estado de la disciplina de voto), métodos de trabajo de la asamblea (importancia del reglamento), etcétera. La intensidad de estas relaciones depende de la amplitud de los servicios que los grupos prestan a los partidos y de la naturaleza de las vinculaciones ideológicas. Las agrupaciones tratan naturalmente de obtener el mayor auditorio y al mismo tiempo les es útil disponer de ciertos apoyos individualizados. ¿Cómo conseguirlos?

Una primera medida es hacer elegir cierto número de sus miembros en la asamblea para obtener una representación directa, tal como siempre consiguen hacerlo los sindicatos obreros en virtud de sus estrechas relaciones con los partidos socialistas. En todos los demás sectores la separación entre el trabajo de la agrupación y el del partido es frecuentemente más nítida. En definitiva, bastantes grupos (quizás la mayoría) están incapacitados pa-

ra enviar a uno de los suyos al Parlamento, de donde surge la búsqueda de contactos y el establecimiento de relaciones de muy variado orden con parlamentarios ajenos a la organización interesada.

Es interesante estudiar el sistema de representación de los grupos en la Cámara de los Comunes. Se admite que los *M.P.* (Miembros del Parlamento) actúen regularmente como defensores de intereses determinados. El origen de estos portavoces es diverso. Tanto son miembros del grupo, elegidos para el Parlamento, como del Parlamento a quienes se ofrece, después de su elección, un puesto en el órgano dirigente del grupo... Ciertas organizaciones forman pequeños agrupamientos de diputados amigos, o simpatizantes, cuya estructura muchas veces es muy flexible. Vinculaciones de este tipo no pasan inadvertidas. Las publicaciones oficiales son suficientemente explícitas sobre este punto. Y, además, es corriente que todo miembro de la Cámara que se prepare para hablar sobre un asunto en el cual está personal o pecuniariamente interesado, declare su conexión.

El comportamiento del Parlamento francés es diferente. Las relaciones, cuando existen, espontáneamente se mantienen secretas. La atribución a un diputado de la calidad de portavoz de un grupo es, en general, peyorativa. No obstante diversos grupos proceden en forma abierta al suscitar la creación, bajo diversos títulos, de una fracción de parlamentarios favorables. En 1933, en la cumbre de su poder, la Liga de los Derechos del Hombre inspiró la formación de un grupo inter-

parlamentario de 240 diputados y senadores. A partir de la IV República se cita la *Association parlementaire pour la Défense de l'Enseignement libre*, la *Amicale parlementaire agricole*, el *Groupe inter-parlementaire de l'Artisanat*, el *Inter-groupe européen*, etcétera (Asociación Parlamentaria para la Defensa de la Enseñanza Libre, la Amical Parlamentario-Agrícola, el Grupo Interparlamentario del Artesariado, el Intergrupo Europeo, etcétera). El objetivo de estas formaciones es asegurar la cohesión de los votos sobre un problema o una política. Parece que este procedimiento de vinculación resulta eficaz.

En muchos Parlamentos hay determinadas comisiones permanentes de importancia considerable que, naturalmente, los grupos se esfuerzan por conquistar. En Italia, están dotadas de atribuciones legislativas. En Francia, durante las III y IV Repúblicas, las comisiones de las asambleas eran poderosas: hostigaban a los ministros y se arrogaban el derecho de modificar por completo los proyectos gubernamentales. Y muchas veces sucedía que era el texto de la comisión lo que servía de base para la discusión en sesión plenaria de la asamblea. De allí la utilidad, para los defensores de un grupo, de ser designados en la comisión relacionada con las actividades del mismo. El propósito les era facilitado por el ausentismo. Un informe de George Lavau ofrece sobre el particular el siguiente ejemplo: de 1951 a 1954 hubo raramente más de una decena de miembros presentes en las sesiones de la Comisión de la Población (so-

bre un total de 22 a 23 miembros) Por lo cual resultó imposible hacer votar la proposición de la señora Poinso-Chapuis relativa a los despachos de bebidas, pues el voto de cuatro o cinco diputados favorables a los despachantes y particularmente asiduos, bastó para bloquear la empresa. Otro factor favorable para la acción de los grupos: la falta de publicidad de las sesiones. Las posibilidades de maniobra de las comisiones, como se sabe, han sido reducidas en forma drástica por la nueva Constitución.

2. El Ejecutivo. Se compone de un pequeño número de personas cuyo modo de designación y relaciones con las asambleas parlamentarias varía según la naturaleza del régimen. Un rasgo común asemeja los diversos países: la extensión de las prerrogativas de derecho y de hecho —especialmente en el orden económico y financiero— de esta rama del aparato estatal que la terminología constitucional francesa designa como “gobierno” (el jefe del Estado, en el régimen parlamentario, permanece extraño a éste mientras que, en el régimen llamado presidencial, el presidente lo integra).

Tomemos el caso del ministro en un régimen de tipo británico o francés (III y IV Repúblicas). Es un personaje doble. Como hombre político elegido está sometido a las diversas presiones ejercidas sobre los parlamentarios; a ello se agrega el peso del partido mismo pronto a alarmarse por las consecuencias, electoralmente peligrosas, de una actitud intransigente adoptada por aquéllos de sus

miembros que ocupan los puestos de comando. Al mismo tiempo es el jefe jerárquico de un departamento ministerial del cual responde ante el Parlamento, y cuya influencia fatalmente soporta. Nace de allí una dualidad de preocupaciones que dependen de múltiples factores, como competencia técnica del ministro respecto de los problemas de su departamento, duración de sus funciones, valor y autoridad personal de los altos funcionarios colocados bajo sus órdenes, etcétera.

Se sabe que la actual Constitución se ha esforzado en “despolitizar” la carrera ministerial exigiendo del parlamentario que llega a ella la renuncia previa a su banca en el Parlamento. Además cada día es más frecuente el hábito de confiar algunos departamentos a “técnicos” ajenos a la política (sobre todo a altos funcionarios). Solamente la experiencia dirá si de ello resultan modificaciones profundas para los grupos de presión, pero es poco verosímil que la medida, por sí sola, produzca una transformación apreciable. En efecto, ningún ministro, hombre político o técnico, podría negarse a tener contactos con los grupos y, por otra parte, se puede pensar que los políticos tratarán de recobrar sus bancas en las elecciones siguientes sin excluir la posibilidad de que los “técnicos” mismos tomen el gusto a la política (si ya no lo han hecho)...

Una particularidad del sistema francés es la importancia de los gabinetes ministeriales, es decir, de los colaboradores personales del ministro, elegidos por éste y responsables únicamente ante él. En el curso del reciente

período estos gabinetes, que antes eran simples organismos de "relaciones públicas", han adquirido una importancia creciente convirtiéndose, a veces, en detrimento de los servicios, en la herramienta de trabajo esencial del ministro. De donde surge la preocupación de los grupos de presión por mantener vinculaciones estrechas con esos organismos. Se conoce a directores de gabinete o "consejeros técnicos" que se han transformado en campeones de determinados intereses.

3. **La Administración.** El aumento de sus poderes es un fenómeno conocido desde antiguo. Los altos funcionarios participan estrechamente en la elaboración de las medidas que luego están encargados de hacer aplicar. El fenómeno es muy perceptible en los regímenes con crisis ministeriales frecuentes, donde los ministros tienen efímera duración y los funcionarios permanecen. Análoga situación se observa en los sistemas que aseguran la estabilidad de los ministros (como en Gran Bretaña). Los esfuerzos por "despolitizar" el reclutamiento y la carrera de los servidores públicos acentúan esta tendencia. Hoy se tiene cierta propensión a exagerar el alcance de esta evolución, como lo atestiguan la expresión francesa "cuarto poder" o la americana "administrocracia". Pero la influencia propia de los servicios es indiscutible. Actualmente, muchos observadores ven en la alta función pública un sector de la tecnocracia.

La modalidad de las relaciones varía con los países. En Estados Unidos es frecuente

que grandes dirigentes industriales o financieros ocupen puestos ministeriales o bien que cuadros superiores de empresas privadas ingresen temporariamente en la Administración. El presidente Eisenhower abrió tan ampliamente las puertas del gobierno a los representantes de los grandes negocios que sus adversarios lo acusaron de haber constituido "un gabinete Cadillac". Las cosas difieren en Francia, donde son otros los factores que facilitan el establecimiento de contactos estrechos entre los altos funcionarios y los dirigentes de asociaciones profesionales (sobre todo industriales y financieras): la identidad del medio social (la Escuela Nacional de Administración parece haberlo diversificado) y la comunidad de formación (en particular, debido al papel que desempeña la Escuela Politécnica).

Otro fenómeno que llama la atención es el *pantouflage*, o sea la evasión de los altos funcionarios que abandonan la administración por una actividad más cómoda y remuneradora. Este fenómeno, debido en gran parte a la relativa mediocridad de los estipendios, afecta de manera desigual las grandes dependencias del Estado. La Inspección de Finanzas está ampliamente a la cabeza (seguida de lejos por los Ingenieros de Minas, el Consejo de Estado, etcétera). La mayoría de los evadidos se dirigen hacia el sector privado (en particular, los bancos). Aunque todavía se carece de informaciones estadísticas se puede creer que las grandes organizaciones patronales tienen igualmente el hábito de reclutar así a sus colaboradores. Estos funciona-

rios, naturalmente, son elegidos por su valor intrínseco, a menudo considerable, pero también su presencia es susceptible de facilitar las relaciones de la firma o del grupo con la Administración (relaciones cuyo alcance es esencial en los períodos de economía dirigida). Por las amistades que han conservado, pero también porque tienen un conocimiento íntimo de la Administración, estos funcionarios saben cómo tramitar un expediente y conocen los límites infranqueables en la presentación de sus demandas.

De ello diversos autores han deducido que, en adelante, la máquina gubernamental se orientará en un sentido favorable a los grupos susceptibles de mantener contactos frecuentes con ella (esencialmente las grandes organizaciones patronales, dotadas de una burocracia experta, y los organismos representativos de los diversos sectores especializados, tales como las producciones agrícolas, forestales, etcétera). Puesto que además de Francia, Gran Bretaña y otros países europeos comparables de manera aproximada deben ser incluidos en la cuestión, esos autores arriesgan juicios decisivos fundados en impresiones vagas. Desde luego no es cierto que los Servicios Especiales se conviertan en defensores incondicionales de su clientela; es verdad que la apoyan pero no sin haber procedido, la mayor parte de las veces por sí mismos, a efectuar una previa reducción inicial de sus demandas. Además no son los únicos que intervienen y deben soportar el control constante de otras administraciones (las Finanzas) cuya impermeabilidad res-

pecto del sector privado se mantiene sólida y llega a veces hasta la incompreensión de necesidades elementales. En el plano científico no se puede razonar como si la Administración formara un bloque monolítico inclinándose íntegramente hacia un lado o hacia el otro. La rivalidad de los servicios y, en particular, el estrecho control que efectúan las oficinas financieras, son datos inmediatos de la vida política que es necesario contar.

En conjunto los servicios administrativos —aunque fuera sólo por su vigilancia recíproca— constituyen más bien un freno para la presión de los grupos. Por cierto que su impermeabilidad es relativa e imperfecta. Esta suposición toma en cuenta cierta propensión de los funcionarios a acordar satisfacciones a los interesados para evitarse querrelas (lasitud, deseo de agradar a tal hombre político, espíritu de cuerpo, cuidado por proteger relaciones mundanas, convivencia técnica, etcétera). La hipótesis, fundada sobre un comportamiento medio, deja escapar los casos individuales. No hay duda de que ha sido atacada: sin embargo nada de lo que se ha escrito hasta este momento nos invita a renunciar a ella. Pero la introducción directa de los intereses particulares en el mecanismo gubernativo, ¿no constituye un hecho nuevo?

4. **La oficialización de los contactos.** En gran medida las relaciones entre el mecanismo gubernamental y los grupos no están institucionalizadas. Se desarrollan, por decirlo así, al margen del funcionamiento oficial de la vida política. Existe, sin embargo,

una tendencia a convertirlas en una pieza oficial del dispositivo estatal.

En Estados Unidos, por ejemplo, las comisiones de las dos asambleas (en particular los *standing committees*) mantienen desde hace tiempo audiencias públicas en cuyas sesiones los portavoces de las organizaciones que tienen intereses en juego o cuentan, según se supone, con informaciones útiles, concurren a exponer sus puntos de vista y seguidamente son interrogados por los miembros de la comisión. Tales reuniones casi siempre se realizan cuando las asambleas tratan una cuestión controvertida o que concierne a muchas personas: el sistema proporciona a los grupos de presión una tribuna que, en la práctica, suele volvérselos peligrosa ante la curiosidad de ciertos parlamentarios. En Suecia existe el hábito de formar, en el período de preparación de las leyes, una Comisión Real encargada de estudiar la cuestión y de someter sus proposiciones al gabinete. Se constituye con elementos variables: parlamentarios, miembros de los gabinetes administrativos y representantes de los grupos interesados. Estas comisiones, cuyas sesiones casi nunca son públicas, procuran arribar a proposiciones unánimes que necesariamente aparecen, ante el análisis, como un compromiso. El proyecto se somete en seguida a múltiples instancias, tanto administrativas como privadas. En ese país los grupos de presión—desde los organismos patronales a las ligas de temperancia—participan oficialmente, pues, en la elaboración de la ley. En Gran

Bretaña estos métodos de consulta son tan empleados que se ha podido calificar su régimen político de "gobierno por comisiones" (K. C. Wheare).

En Francia, la proliferación de tales organismos en el nivel administrativo es igualmente una característica de la situación presente. Se han registrado más de 4.500 de ellos, de los cuales los nueve décimos están establecidos en las administraciones centrales, si bien es cierto que muchos despliegan una actividad secundaria y otros sólo han tenido una existencia episódica. Con diversos títulos (consejos, comités, comisiones, etcétera) estos organismos generalmente reúnen a funcionarios, expertos y representantes de los intereses (designados o presentados por los grupos) y algunas veces también incluyen parlamentarios. Aunque la mayoría de las veces su consulta es facultativa para la Administración, hay casos en que puede ser obligatoria (por excepción las situaciones en que ésta actúa sólo cuando tiene la conformidad de tales organismos).

Este método de trabajo, o "administración consultiva", abre indudablemente una nueva vía de acceso a los intereses organizados (que se superponen, sin remplazarlos, a los modos tradicionales de contacto). Está lejos de haberse demostrado que haya transformado fundamentalmente las relaciones entre funcionarios y grupos de presión, y la oficialización por sí sola no ha podido suprimir, los factores de resistencia. No obstante algunos de estos organismos, como el *Conseil supérieur des*

Alcools (Consejo Superior de Alcoholes), han ejercido verdadera influencia.

Queda por señalar el *Conseil économique* (Consejo Económico) creado como una asamblea de estilo parlamentario por la Constitución de 1946 y retomado en la nueva. Aunque ha proporcionado a los grupos una tribuna suplementaria, de resonancia bastante débil por otra parte, su acción parece no haber sido apreciable en la elaboración y la ejecución de la política gubernamental.

5. Otros niveles de intervención. Debe recordarse ahora dos sectores particulares del mecanismo estatal: los tribunales y el ejército.

La ciencia política americana asigna un espacio amplio al estudio del poder judicial y, en particular, analiza la presión que los grupos se esfuerzan en realizar sobre los jueces. En los países europeos, donde casi en ningún momento los tribunales ejercen el control de las leyes, se considera naturalmente que la estructura y la actividad de la magistratura no interesan, dicho sea con propiedad, al análisis político (con excepción, eventualmente, de la jurisdicción administrativa). Esta posición es insostenible. En ningún país y en ninguna época la tarea del juez se ha limitado a ejecutar pura y simplemente las disposiciones tomadas por el legislador, pues los magistrados intervienen en la elaboración de las reglas de autoridad. Sobre este punto resultaría útil emprender una descripción sistemática de las consideraciones exteriores que pesan sobre su trabajo cotidiana-

no (intervención directa de los hombres políticos, función de las instancias ministeriales, presión de los grupos, solicitudes del medio social, etcétera).

Tales observaciones son también válidas para el ejército. Durante mucho tiempo hubo tendencia a considerarlo simple instrumento de ejecución, subordinado por entero al poder civil y, por consiguiente, completamente extraño a la política. Ese esquema ya no traduce la realidad. Interpretando de modo amplio el concepto de "defensa nacional", el ejército se interesa en los sectores más variados de la acción gubernamental y desempeña un papel en su funcionamiento: se sabe también que en muchos países los militares se han apoderado del poder, o controlan estrechamente su ejercicio. Al elegir tales vías el ejército se expone naturalmente a la presión de los grupos (principalmente de los de vocación ideológica). Desde este punto de vista, los acontecimientos del 13 de mayo de 1958 son ricos en enseñanzas; en particular, el papel desempeñado por la *Union pour le salut et le Renouveau de l'Algérie française* (Unión para la Salud y la Renovación de Argelia Francesa).

En diversos sistemas el ejército posee una prolongación directa en la sociedad civil constituida por los oficiales de reserva o de complemento. Existe así en Francia una *Union nationale des Officiers de Réserve* (Unión Nacional de los Oficiales de Reserva) a la cual están afiliadas numerosas asociaciones de reservistas, reunidos por especialidad: As-

sociation des Officiers de Réserve du Service des Poudres (Asociación de los Oficiales de Reserva del Servicio de Pólvoras), o por zona territorial, como la *Association des Officiers de Réserve de Paris et de la Région parisienne* (Asociación de los Oficiales de Reserva de París y de la Región Parisiense). Sus lazos con el ejército activo son estrechos y revelan un proceso de influencia recíproca. Los oficiales de reserva forman, en verdad, un grupo de presión que ocasionalmente tiene preocupaciones estrictamente materiales pero que, en ciertas situaciones, también recibe una orientación del ejército activo o de algunos de sus sectores. Desde este punto de vista se señalará el procedimiento reciente de las "encrucijadas", que traduce generalmente una toma de posición política clara por parte de los reservistas, posición que el ejército activo ha compartido de diversas maneras.

V. El desarrollo de la acción

Haremos dos observaciones previas. La gestión de los grupos no se efectúa siempre de un modo racionalizado, pues muchos de ellos no tienen los medios materiales necesarios, de donde surge a veces una actividad desordenada que reposa sobre la colaboración abnegada y de buena voluntad, aunque inexperta. Por otra parte estas organizaciones no tienen completa libertad de maniobra, y factores objetivos intervienen para imponer la lucha en un momento y sobre un terreno que

el grupo no habría elegido nunca si hubiera sido dueño de trazar su estrategia.

1. La elección del momento. Solo parcialmente está librado a la iniciativa de los grupos, pero los que se encuentran mejor organizados raramente dejan pasar una ocasión favorable.

La campaña electoral es una de las circunstancias que les permiten gravitar sobre los dirigentes políticos. Respaldados por la cantidad de adherentes, o sobre la capacidad financiera, los grupos tratan de obtener el más alto precio por los servicios que creen estar en condiciones de brindar. Sin embargo este apoyo probablemente tiene una importancia mucho menor de lo que generalmente se piensa. Pero los aspirantes a un mandato político prefieren limitar los riesgos: de ello surge la suscripción de numerosas promesas. Esto sería, en el fondo, un mercado de engaños para el elegido si debiera consagrar luego todas sus fuerzas a ejecutarlas. Raramente sucede así y solo algunos compromisos, vigilados por grupos particularmente poderosos, llegan a cumplirse (voto de la ley Barangé en setiembre de 1951). En muchos casos las seguridades prodigadas durante la campaña se reducen luego a buenas intenciones (por ello esos dirigentes se esforzarán necesariamente en probar la sinceridad de sus propósitos con el depósito de una proposición que no habrá de convertirse en ley). Otra ocasión favorable para los grupos en los países con crisis ministeriales repetidas es cuando se

forma el nuevo gabinete. La receptividad de quienes se presienten ministros se revela considerable en ese momento. Pero en caso de acceso a las palancas de comando no se mantiene necesariamente.

Una vez que los elegidos están en su cargo, los grupos procuran conservar con ellos relaciones continuas, que toman formas diversas según la configuración del régimen gubernamental y las costumbres de las asambleas. En Francia podemos advertir un aspecto ordinario en la participación de parlamentarios en los congresos de las agrupaciones (como la intervención en manifestaciones que se colocan bajo la presidencia de uno de los representantes de la circunscripción donde el congreso se cumple): evoquemos también los famosos banquetes... Pero estos contactos pueden tener, lo hemos visto, un asidero más serio. Está de más decir que, para los grupos que son admitidos, la Administración constituye un centro precioso de relaciones (ideal por la continuidad de los interlocutores...).

De todos los servicios que los dirigentes de estos organismos esperan de tales relaciones, uno tiene un valor especial: la información sobre lo que se prepara en las esferas competentes. Se trata, para los grupos, de no quedarse cortos, de empeñarse en destruir en embrión el proyecto desagradable y, en caso de fallar, de poner a punto con anticipación un dispositivo de batalla. De donde surge un culto de la indiscreción que en muchos países, entre ellos Francia, ha tomado pro-

porciones asombrosas. Casi resulta imposible mantener secreto el menor programa. Los funcionarios, al parecer, son más herméticos que los políticos mismos, pero debe contarse con los miembros de los gabinetes ministeriales, donde muchos de ellos, deseosos de hacerse valer en el ambiente exterior, no vacilan en dejar filtrar en el momento oportuno por medio de administradas imprudencias, las ideas del "patrón" y las de los funcionarios colocados bajo su autoridad.

Por fin los grupos intervienen con el máximo de vigor cuando los problemas que les conciernen se plantean oficialmente. En relación con la acción política, se encuentran en una de las tres posiciones siguientes:

1) *Defensiva*. Esta situación es bastante más frecuente de lo que se piensa. Resulta de una respuesta directa del mecanismo gubernamental o de la acogida que dispense a la iniciativa de una organización rival. El acto o la disposición considerados son a veces de importancia primordial; por ejemplo: la amenaza de nacionalización de una rama industrial; o el control de una profesión liberal (como la medicina); o, incluso, la limitación de una forma de actividad económica (reglamentación de la creación y expansión de las tiendas populares establecidas por presión del pequeño comercio); o trabas opuestas a la fabricación de un producto (reivindicación de los productores de manteca contra los "margarineros").

Puede suceder que los interesados tengan gran poder de bloqueo.

En Francia el carácter arcaico del procedimiento judicial se ha subrayado desde hace mucho tiempo, pero los elementos interesados han sido bastante fuertes para oponerse a toda reforma y fue necesario esperar las ordenanzas del 23 y 24 de diciembre de 1958 para que se emprendiera un tímido ensayo de modernización. Otro ejemplo lo constituye la vetusta organización de los circuitos de distribución de la carne.

2) *Ofensiva*. Se trata, para los grupos, de obtener nuevas ventajas o el desarrollo de las antiguas. En verdad, en su mayoría se revelan insaciables y consideran lo adquirido como trampolín para futuras victorias. Pero, contrariamente a ciertas afirmaciones más polémicas que científicas, no siempre resultan capaces de imponer sus puntos de vista a los poderes.

La ofensiva puede herir directamente un grupo o muchos otros, sea en el plano de los intereses materiales (reivindicaciones de los trabajadores contra los patronos) sea en el de las posiciones ideológicas (subvención a las escuelas confesionales). En otros casos es más difusa la incidencia de las medidas reclamadas, ya porque repercuten sobre el conjunto de los consumidores (garantía para los precios de los productos agrícolas, elevación de la protección aduanera) ya porque se diluyen en las finanzas públicas (régimen de "franquicia" y atenuación del control fiscal para los pequeños comerciantes, otorgamiento de subvenciones a los astilleros navales, etc.). Pero la ofensiva suscita entonces ciertos casos

de reacciones defensivas de los perjudicados; asimismo se observa que, a veces, se desarrolla en medio de la indiferencia de la opinión.

3) *Ofensiva-defensiva*. Considérase así las acciones emprendidas por el grupo para obtener el retorno a una situación anterior o para rever las consecuencias de una derrota precedente. En la Francia contemporánea el caso más sorprendente es la abolición reiterada de medidas tendientes a reducir el consumo del alcohol.

El primero de estos ensayos fue obra del régimen de Vichy que, inspirado en trabajos efectuados antes de la guerra por el *Haut-Comité de la Population* (Alto Comité de la Población), dispuso diversas medidas tendientes a limitar el alcoholismo (entre ellas, la prohibición de aperitivos alcohólicos y vinos estimulantes con una graduación alcohólica de más de 18°, la supresión de la venta de bebidas destiladas, en los despachos, tres días por semana, etcétera). En junio de 1944 el gobierno provisional de la República confirmó en Argel, por una ordenanza, los textos antialcohólicos de Vichy. Pero desde su formación la Asamblea Constituyente votó por aclamación la abrogación de ese texto. La proximidad de las elecciones permitió a los grupos interesados obtener la abolición de los últimos vestigios de esa reglamentación (por medio de la ley del 6 de enero de 1951, que autorizó de nuevo la publicidad para los aperitivos de vino y los licores, y la ley del 24 de mayo, que restableció la libertad de fabricación y venta para todas las bebidas precedentemente prohibidas).

El gobierno de Mendès-France debía realizar un segundo ensayo. Frente a él la Asamblea Nacional desplegó una actividad considerable, primero para evitar las medidas apropiadas (mediante todos los recursos del procedimiento) y luego, para obtener la anulación de los textos dictados a pesar de ella (así el decreto del 26 de diciembre de 1954, que contenía en el plano fiscal disposiciones incómodas para los despachantes de bebidas, fue abrogado en definitiva con efecto retroactivo). En estos dos casos el combate fue llevado principalmente por la *Union nationale des Limonadiers, Débitants de boissons* (Unión Nacional de Taberneros, Despachantes de Bebidas) que es una de las tres secciones profesionales (sin personería civil) de la *Fédération nationale de l'Industrie hôtelière de France et d'Outre-Mer* (Federación Nacional de la Industria Hotelera de Francia y Ultramar).

Por regla general tales cambios de frente son fáciles cuando un gobierno "amigo" sucede a un gobierno "enemigo" (lo cual, al menos en Francia, no implica necesariamente que se modifique la composición de las asambleas parlamentarias). En cambio puede observarse que hay diversas situaciones irreversibles, sobre las cuales ni siquiera un cambio completo de la mayoría permite volver (así, por ejemplo, en 1951, los conservadores tuvieron que aceptar las nacionalizaciones realizadas por los laboristas, con excepción del acero y los transportes camioneros). Las acciones ofensivas parecen tener, a primera vista, más probabilidades de éxito bajo un gobier-

no "amigo" y, por eso, los grupos tienen muchas veces interés en ganar anticipadamente posiciones mediante reivindicaciones destinadas a un fracaso momentáneo por el estado presente de las fuerzas políticas. Además diversas consideraciones pueden incitar al gobierno a considerar con algún favor las reivindicaciones de un grupo cuyos dirigentes, no obstante, lo combatan (actitud de los ministros socialistas respecto de los sindicatos patronales). En cuanto a los ataques más graves, que a veces empujan el grupo a una resistencia sin esperanza, casi siempre sólo pueden provenir de gobiernos francamente adversarios, inspirados en ideologías que rechazan los valores de la organización o que pretenden subordinarlos a otros objetivos.

2. **La elección del terreno.** No es necesario insistir sobre su importancia: sin embargo la elección no siempre depende de la iniciativa de los grupos.

Éstos generalmente no resultan aptos para batirse en todos los terrenos. Debe tenerse en cuenta la naturaleza y la importancia numérica de la clientela; el temperamento de los dirigentes y la amplitud de las facilidades burocráticas; la calidad de las relaciones y el juicio de la opinión. Los grupos patronales de estilo "respetable" prefieren las negociaciones en las oficinas a las discusiones en el foro público. Las organizaciones de reclutamiento masivo esperan más de los parlamentarios que de los funcionarios. Es importante también la naturaleza del problema en cuestión. Siempre es más fácil, desde todo punto

de vista, explicar públicamente una reivindicación sobre salarios que una demanda que pretenda el alivio de los impuestos pagados por las sociedades sobre las ganancias de sus filiales.

En principio parece que la libertad de maniobra de los grupos resulta severamente limitada por la distribución de las atribuciones en el seno del mecanismo gubernativo. Pero esta división del trabajo no excluye cierta fluidez cuyo influjo ha sido recientemente acrecentado por diversos procedimientos (poderes especiales conferidos por el Parlamento al gobierno por limitada duración; fórmula de la ley-encuadre por la cual la asamblea se limita a determinar los principios de la materia legislada dejando a los servicios administrativos, bajo su control obligado, el cuidado de redactar los textos de aplicación, etcétera). Además las distintas piezas de la máquina estatal se hallan vinculadas: los parlamentarios tienen suficientes medios de llegar a los funcionarios y éstos pueden, en muchos casos, influir sobre los primeros (de ahí el considerable papel que tienen los funcionarios destacados en el seno de comisiones permanentes de las asambleas parlamentarias).

Un grupo puede ser tan fuerte como para imponer un completo cambio de terreno, generalmente del Ejecutivo al Legislativo. La actividad de la *Fédération nationale des Syndicats d'Exploitants agricoles* (Federación Nacional de Sindicatos de Explotadores Agrícolas), durante los años 1956-1957, es un excelente ejemplo de este tipo de transferencia.

Luego de chocar con la decidida oposición del ministro de finanzas, Ramadier (apoyado por el presidente del Consejo, Guy Mollet), la Federación decidió desinteresarse del sector ministerial y administrativo para concentrar todos sus fuegos sobre los parlamentarios. La misma tendencia se manifestó en seguida bajo el gabinete de Bourges Maunoury, cuando, muy irritada por la política de precios del ministro de finanzas, Félix Gaillard, la Federación lanzó una gran campaña de agitación. Para ello expuso a sus federaciones de provincia los peligros que derivaban de la política ministerial (disminución esperada de la renta agrícola) y reivindicó la reunión anticipada del Parlamento. El gabinete prefirió tomar la delantera y el 17 de setiembre de 1957 convocó al Parlamento a sesión extraordinaria. Fue derribado el 30, a propósito de la ley-encuadre sobre Argelia, pero los ataques incesantes de las organizaciones profesionales, y en primer lugar los de los hombres del campo, habían contribuido a desacreditarlo ante los ojos de muchos diputados. Finalmente F. Gaillard concedió a los representantes del campo un régimen de precios tal como deseaban.

El cambio, a veces, se ha operado en sentido inverso, especialmente por iniciativa de los ministros, para medidas cuya responsabilidad vacilaba en tomar el Parlamento o sobre las cuales no llegaba a decidirse. A pesar de las interminables discusiones las asambleas, durante las dos primeras legislaturas de la IV República, se revelaron incapaces de adoptar un dispositivo de control para los

convenios profesionales, que era resistido fuertemente por las organizaciones patronales. Por último la ley sobre los poderes especiales del 11 de julio de 1953 permitió dictar, con fecha 9 de agosto, un decreto "relativo al mantenimiento y restablecimiento de la libre concurrencia industrial y comercial" (de contenido muy modesto por otra parte). Semejantes cambios de terreno podrán causar disgustos a los grupos, pero el procedimiento de los poderes especiales ha sido aplicado tan a menudo, que los interesados han aprendido tanto a defenderse contra él como a aprovecharlo.

3. La elección de los medios. Depende a la vez de las facultades propias del grupo y del terreno en que se decida operar o donde esté constreñido a batirse. De allí la ventaja de los grupos que poseen un registro relativamente grande.

Su acción, al menos cuando se los conduce racionalmente, se modela sobre los hábitos y los valores del sector considerado. Así en Francia nunca ha sido difícil obtener, de un parlamentario, que suscriba un texto completamente redactado por las oficinas de la organización interesada. Los grupos se benefician, de este modo, con un auténtico derecho de iniciativa indirecta (del que algunos no hacen misterio al enumerar, en los periódicos corporativos, los textos que la organización ha depositado sobre el escritorio de las asambleas, con el nombre —o los nombres— de los diputados responsables). Natu-

ralmente, prestan el mismo servicio y en forma aún más masiva respecto de las enmiendas.

Esta facultad resulta bastante más restringida cuando se trata de textos cuya redacción se ha confiado a los servicios administrativos. Sin embargo el sistema de administración consultiva permite a los grupos recuperar parcialmente el derecho de iniciativa (mediante la presentación, durante una sesión del consejo competente, de un texto preciso que eventualmente podrá servir de base a la discusión, y en el que se inspirará en seguida el servicio interesado en la etapa de la redacción final).

Los desarrollos precedentes justifican que no se multipliquen los ejemplos. Se impone no obstante una observación vinculada con la acción sobre la opinión. En la medida en que un grupo consigue obrar en nivel ministerial y administrativo, varía su interés inmediato en emprender una actividad de información y de persuasión; incluso en ciertos casos, desde el punto de vista de la eficacia, tendrá más interés en restringir su público y disimular cuidadosamente las ventajas adquiridas. Por el contrario, desde el momento en que se vea constreñido a batirse a cara descubierta, se le torna imperativa a plazo más o menos largo la acción sobre la opinión. Si el grupo descuida este aspecto del problema se arriesga a ver desaparecer, el día de la prueba decisiva, el apoyo que descontaba.

En los tres aspectos enumerados la actividad de los grupos debe adaptarse a los cam-

bios en las instituciones. Ésta es una tarea compleja que será menos difícil si las modificaciones se efectúan a ritmo lento (por ejemplo, extensión de las competencias de la administración). Pero puede suceder que la ruptura sea brutal como sucedió con la acen tuación de la declinación del Parlamento provocada por el pasaje de la IV a la V República. Hay grupos que corren riesgo, entonces, de perder sus instrumentos habituales de influencia y no son capaces de poner inmediatamente en acción otros modos de intervención. Puede resultar de ello un período de acciones violentas, susceptibles de prolongarse hasta el momento en que aparezca de nuevo un dispositivo que permita canalizar una presión privada de su punto acostumbrado de aplicación.

RESULTADOS DE LA LUCHA

Sería fácil suministrar una exposición nutrida de los éxitos obtenidos por estos organismos. Según sus estilos y según la naturaleza del problema, los dirigentes están prontos a cantar victoria o, por el contrario, a disminuir y hasta a disimular las ventajas obtenidas; aun así, en muchos planes el saldo positivo de las decisiones favorables a sus intereses seguiría siendo muy grande. Sobre esto se basan generalmente los polemistas que intentan prevenir a la opinión pública en contra de ciertos grupos. Pero sus presentaciones olvidan señalar el fenómeno de la densidad de los fracasos. Sin caer en la paradoja también podríamos analizar el tema en función de las reivindicaciones no satisfechas o de las pérdidas no evitadas.

En la casi totalidad de los países la falta de documentos serios complica el estudio de la cuestión. Indudablemente, si se utilizaran los materiales existentes (prensa corporativa), progresaría su conocimiento. Apenas han comenzado búsquedas monográficas al respecto.

I. Criterios para apreciar los resultados

Por lo mismo que no podemos traducir numéricamente el potencial de acción respectivo de los grupos,

tampoco tenemos medios para expresar en unidades comunes los resultados de sus actividades. A veces la situación es clara. Así, cuando las ligas de temperancia obtienen una reglamentación estricta del consumo de alcohol, los partidarios de las escuelas confesionales logran subvenciones públicas y, en sentido inverso, cuando los propietarios de acerías franceses no consiguen impedir la formación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero o los productores de remolacha no logran que se imponga la introducción de alcohol en la nafta, etcétera. Pero muy a menudo el proceso no tiene esa claridad. Debe mencionarse, por lo menos, tres elementos de interpretación.

1. **Amplitud de los resultados en relación con el objetivo.** Casi siempre los responsables de los grupos tratan de superar el objetivo real de las reivindicaciones iniciales. Este procedimiento, fundamento universal del regatao, domina particularmente en materia de reivindicaciones cuantificadas (precios, sueldos, subvenciones, ayudas fiscales, etcétera). Resulta así difícil apreciar, desde afuera, el alcance de la resolución definitiva porque los dirigentes actúan a veces con flexibilidad.

El estudio de las reacciones de los grupos ante una medida tomada proporciona, por excepción, materiales unívocos. Muchos tienen tendencia a proclamar por principio su descontento sobre las concesiones efectuadas o a presentarlas como una primera etapa. Esta depreciación intencionada está limitada por el cuidado de conservar la estima y la confianza de los adherentes. La misma razón hace que, a la inversa, una ganancia mínima sea objeto de declaraciones entusiastas. Así se explica que, sobre un problema determinado, cada uno de los grupos antagónicos en sus intereses se proclame victorioso por medio de la exaltación de sus respectivos éxitos parciales.

Tenemos un ejemplo en las discusiones sobre el retorno de los alquileres al derecho común, sostenidas en la Asamblea Nacional en diciembre de 1957. Todos los grupos afirmaron haber obtenido ventajas: no solamente las organizaciones de locatarios (cuyas tesis, al principio, eran bastante diversas) sino la Unión Nacional de la Propiedad Edilicia. La verdad es que,

por un balance bastante sutil, la decisión tomada daba motivo de satisfacción a unos y otros. La misma observación vale para la ley-encuadre sobre alojamiento (publicada en el J. O., diario oficial, en agosto 7 de 1957). Dentro del complejo dispositivo que se establecía cada organización podía encontrar elementos capaces de colocarla en buena posición ante su clientela.

Esto, que evidentemente traduce habilidad de mañobra, corresponde también, concretamente, a la realidad. Consideremos en efecto un gran acontecimiento, tal como la firma del tratado de Roma, que establece la *Communauté économique européenne* (Comunidad Económica Europea). Los grupos de tendencia europea pueden declararse satisfechos. Sin embargo el tratado ha sido provisto de un largo plazo para su realización, de múltiples cláusulas de reserva y de salvaguarda, donde muchos medios sociales, y en particular los agricultores, han encontrado un valioso apaciguamiento. La Comunidad se presenta como la imagen debilitada (y aun degradada) de un proceso dinámico de integración europea y constituye auténticamente un compromiso.

Como es sabido el compromiso es la esencia del modo democrático de gobierno, tanto en las relaciones directas del gobierno con los grupos (ver las concesiones que había hecho a los médicos el señor Gazier sobre su proyecto inicial), como en los arbitrajes o en las mediaciones que realizan los poderes públicos entre intereses rivales. De aquí deriva que los éxitos o fracasos observados tengan generalmente un valor relativo. En la mayoría de los casos sólo se puede hablar, en términos vagos, de éxitos más o menos grandes o de fracasos más o menos serios.

Cuando en la primavera de 1955 el movimiento poujadista impuso la elevación de las liberaciones y la renuncia al control polivalente para los negocios pequeños y medianos, obtuvo una gran victoria, que, sin embargo, no fue absoluta, puesto que la amnistía total que también reivindicaba no fue acordada. Cuando los estudiantes fracasaron en su demanda del presalario, su derrota estuvo lejos de ser completa, porque simultáneamente obtuvieron una elevación del número de becas y un aumento en la concesión de facilidades materiales de todo orden.

2. **Permanencia de la situación.** Siempre se puede reclamar ante un fracaso y, en sentido inverso, las conquistas no siempre son definitivas. Por lo tanto, si tomamos la situación sólo en un momento preciso, nos expondremos a sobreestimar la fuerza o la importancia de un grupo en particular.

Tomemos el caso de los profesionales que viven de la venta de bebidas alcohólicas (sobre todo los despachantes). Hasta ahora, su triunfo ante las autoridades ha sido casi absoluto. El estado de las fuerzas y de las costumbres políticas parece garantizar el carácter duradero de su relación con las mismas. Sin embargo no se ha dicho todavía la última palabra y es posible que, por medios variados y, dado el caso, con modestas apariencias, la causa del antialcoholismo haga algunos progresos. La modificación (7 de enero de 1959) del "Código de los despachos de bebidas y de las medidas contra el alcoholismo" establece algunos cuando, por ejemplo, sanciona ciertos hechos hasta entonces no punibles o castigados muy levemente (para el caso de reincidencia en la contravención de ebriedad, como la facultad de suprimir por un año el derecho de conducir un vehículo automotor, o cuando prohíbe ciertos tipos de publicidad para el alcohol, sobre todo en relación con los menores, etcétera). Hay otras iniciativas gubernamentales en el mismo sentido, tales como la elevación de los derechos fiscales sobre los vinos, etcétera. Tampoco olvidaremos la propaganda realizada por el *Haut-Comité d'Etude et d'Information sur l'Alcoolisme* (Alto Comité de Estudio y de Información sobre el Alcoholismo). Es posible que, a la larga, todos estos esfuerzos tengan un efecto apreciable. Algunos cambios de sentido eventualmente lento son, pues, posibles.

En muchos casos, por el contrario, los grupos momentáneamente derrotados han tenido la ocasión de un desquite total o parcial sobre el grupo rival, sobre el mecanismo gubernamental o sobre ambos a la vez. Cuando el fiel se inclina demasiado es de esperar que provoque una resistencia feroz o un espíritu de revancha a cualquier precio, capaces de producir, en la vida política, una discontinuidad poco propicia a la cohesión social. (Así, de los acuerdos Matignon se pasa a la Carta del Trabajo y de la promoción de las

fuerzas obreras en 1944-45 al no reconocimiento de la C.G.T, por los ministros y los patronos.)

3. **Resultado aislado e influencia global.** Si observamos sólo una operación particular podemos llegar a una conclusión falsa sobre la acción del grupo considerado. La *Chambre Syndicale de la Sidérurgie française* (Cámara Sindical de la Siderurgia Francesa) podrá perder la batalla del plan Schuman pero será siempre un poderoso instrumento de intervención. Los ex-combatientes no se han convertido en una fuerza desdeñable sólo por no haber obtenido todavía el restablecimiento de sus retiros. La *Confédération nationale de la Boucherie française* (Confederación Nacional Francesa de las Carnicerías) podría soportar algunos fracasos parciales sin que ello nos autorizara a dudar de su poder de regateo. En cambio, el actual interés que los poderes públicos dedican a los trasportes fluviales no debe disimular que de cincuenta años a esta parte la influencia de este sector sobre la máquina gubernamental ha sido en extremo mediocre. Este caso es tan típico que justifica algunas explicaciones.

En consecuencia del desarrollo de los ferrocarriles y, en menor medida, de los trasportes camineros, los servicios fluviales han sido considerados generalmente, en Francia, un sistema caduco de comunicación. Por eso se les ha asignado una parte exigua dentro del presupuesto público. Se trata de una vieja tendencia cuyas manifestaciones aparecen ya a fines del siglo XIX. Su resultado para el país consiste en una red de comunicaciones hidráulicas cuya infraestructura arcaica y métodos de explotación atrasados arrastran un retardo de muchos decenios respecto de nuestros copartícipes en el Mercado Común (Alemania y Benelux). Ahora bien, calificados especialistas estiman que, para el transporte pesado, la vía de agua modernizada conserva importantes ventajas sobre el tren eléctrico. Pero hasta el presente las autoridades han permanecido insensibles a este punto de vista, como lo demuestra la distribución de los créditos para inversiones. Daremos sólo una cifra para la última postguerra: desde 1946 hasta 1952 la red fluvial sólo se ha beneficiado en total con 15,2 billones (de francos) de crédito (o sea un promedio de un poco más de 2 billones por

año), que representa el 1/25 de las sumas concedidas a tal título a la S.N.C.F. durante ese período. El resultado (que muchos declaran perjudicial para nuestra industria pesada) es que sobre 8.500 kilómetros de vías navegables, solamente 1.100 son accesibles a chatas de grandes dimensiones (y sólo 1.600 Km a las de menos de 200 toneladas).

El Mercado Común ha obligado a reaver el problema. El *Comité régional pour l'Aménagement et l'Équipement du Bassin lorrain* (Comité regional para la Instalación y Equipamiento de la Cuenca lorenesa), por ejemplo, ha creado una Comisión de Vías Navegables que aboga por el establecimiento de una comunicación moderna entre el Rin y el Mediterráneo (cuyo trazado levanta muchas rivalidades localistas). Parece que las autoridades están actualmente decididas a hacer un esfuerzo. Hasta en el supuesto de que en lo sucesivo las asambleas y las oficinas administrativas tengan un poco más en cuenta las reivindicaciones de la *Association nationale de la Navigation fluviale* (Asociación Nacional de Navegación Fluvial), no es posible incluirla entre los grupos que ejercen habitualmente una fuerte influencia en las determinaciones económicas de las autoridades políticas.

Son éstos los criterios sobre los cuales se apoya el análisis de los resultados. Y es sobre este balance como se podría valorar objetivamente la potencia y la influencia de los grupos de presión en la actualidad. Sólo de trabajos pacientes y apenas esbozados puede surgir este balance y, por eso, es sólo a título de ensayo que presentaremos como hipótesis de trabajo los factores que parecen determinar la situación y su evolución ulterior.

II. Factores de la situación

Distinguiremos tres series: el juego de las fuerzas políticas en sus relaciones con el mecanismo gubernamental; la distribución de los intereses, que colocan al grupo considerado frente a indiferentes, a rivales o a aliados;

y las reacciones de la opinión (sea sobre una cuestión específica, sea sobre la conducción general de los negocios públicos). Una organización que controle perfectamente estos tres factores estará bien situada para realizar su programa. En líneas generales: éste es el caso de las asociaciones de ex-combatientes. Por el contrario, cualquier debilidad sobre alguno de estos tres factores puede provocar o facilitar el fracaso.

1. **El juego de las fuerzas políticas.** En primer lugar se trata de la acogida dispensada por los partidos a las reivindicaciones de los grupos. De donde surge para éstos la importancia de la acción sobre los parlamentarios. Pero hay que tener en cuenta otros sectores del mecanismo gubernamental que ejercen una influencia a veces decisiva.

El autor inglés S. Finer, después de reflexionar sobre el caso de su país, ha creído poder formular reglas simples. Consideremos los proyectos de un ministro que el organismo interesado se empeña en combatir mediante la presión sobre el Parlamento. El grupo tiene probabilidad de triunfar, en primer lugar, si tiene éxito en reagrupar contra el ministro no solamente la oposición sino una fracción suficiente del partido que está en el poder. En una situación de este tipo un ministro tuvo que renunciar a un proyecto que aumentaba la contribución de los docentes a sus cajas de jubilaciones (1956), y se dio el caso de otro que tuvo que abandonar un proyecto que pretendía disminuir algunas ventajas financie-

ras concedidas a los pescadores (1955). El grupo estará mucho más descolocado si el ministro está en condiciones de adicionar el concurso de la oposición al de su propio partido, que lo apoya sobre el problema en cuestión. En 1956 un ministro pudo rechazar diversas pretensiones de los trasportistas camineros (que querían llevar a fondo el desmantelamiento de la obra de nacionalización) fundado en el rechazo de los trabajadores. La situación más corriente es aquella en que la cuestión considerada engendra un alineamiento partidario: el ministro y su partido por un lado, la oposición por el otro. El ministro dispone de una gran libertad de maniobra y puede hacer ciertas concesiones a la oposición que las recibirá con beneplácito, puesto que, en cualquier momento, la aritmética parlamentaria puede reducir a nada sus pretensiones. Con referencia a sus propios partidarios las relaciones que el ministro mantiene son más complejas y dependerá de numerosos factores, en parte imponderables, la amplitud de las imposiciones que este funcionario acepta. La facultad del grupo, en tal caso, permanece sometida a indeterminación hasta el momento de la batalla.

Ningún planteo de este tipo podría presentarse en un sistema tan fluido como el de Francia. Naturalmente que se pone sobre el tapete la cuestión del número de partidos existentes, pero reviste igual importancia el carácter socialmente compuesto del electorado francés (muchos medios sociales homogéneos desde el punto de vista económico acostumbra, por razones ideológicas, distribuir

sus sufragios entre partidos adversarios por su posición política y, a veces, entre todas las formaciones existentes).

El grupo alcanza su mayor fuerza cuando no hay división clara y rígida sobre las reivindicaciones o, si se prefiere, cuando cada partido político recluta sus adherentes en apreciable medida dentro de la clientela del grupo, o piensa que lo podrá hacer. Los grupos son sensibles a las posibilidades de acción que les abre una situación semejante. Beneficio que no se pierde necesariamente, de hecho, aun cuando los dirigentes, a pesar de sus afirmaciones de principios, se inclinan hacia el lado de un partido político determinado. Definitivamente, el establecimiento de enlaces exclusivos o demasiado estrechos con un partido o conjunto de partidos no resulta, de primera intención, un factor siempre favorable (caso del sindicalismo obrero en Francia y en muchos otros países).

En Francia numerosas capas socioeconómicas encuentran apoyo prácticamente en todas las bancas de la asamblea (agricultores, pequeños comerciantes, artesanos, etcétera). La voluntad de no malquistarse *a priori* con alguna de estas categorías conduce los partidos a transigir inclusive sobre sus ideologías fundamentales, y así se da el caso de la defensa de la pequeña propiedad rural por los comunistas y, aun más extraño, el apoyo incondicional que ellos prestan a las reivindicaciones del pequeño comercio. Lo mismo reza con grupos como el de los desuladores de vino de la propia cosecha y el de los despachantes de bebidas; el M.R.P. (Movimiento Republicano

Popular) fue el elemento menos permeable a sus reivindicaciones en el curso de los últimos años. En cambio, como el perspicaz George Lavau lo ha hecho notar, los grupos de vocación ideológica están generalmente en peores condiciones desde este punto de vista y a menudo se ven perjudicados por el carácter ideológico de los partidos franceses, pues es bastante raro que las cuestiones de que se ocupan no sean de las que provocan alineamientos partidarios. Probablemente, en igualdad de situación, estos grupos tengan una mayor fuerza en regímenes con partidos débilmente señalados por ideologías, lo que les permite jugadas simultáneas (Estados Unidos).

La situación difiere cuando las reivindicaciones de los grupos provocan una división (aunque traten de atenuarla con declaraciones de apoliticismo o, eventualmente, con medidas más concretas...). Casi fatalmente sucede así respecto de las demandas que pasan por ser las de los grandes negocios o de los ricos. Una cuestión como la "desgravación" de *stocks* separará los partidos en la asamblea puesto que afecta, sobre todo, los negocios de dimensiones importantes. Los problemas sociales se plantean del mismo modo, muchas veces; así el voto del *Fonds national de Solidarité* (Fondo Nacional de Solidaridad), durante el gobierno de Guy Mollet, separó la izquierda de la derecha. La mayor parte de las reivindicaciones de los grupos de vocación ideológica entra normalmente en esta categoría.

En muchos casos la competencia entre los

partidos interviene como un factor de refuerzo para las organizaciones consideradas. Así ocurre cuando dos o tres formaciones de estilo aproximado se disputan la clientela de un grupo, por ejemplo, la lucha entre el R.P.F., los independientes, y el M.R.P. por la clientela católica, durante las elecciones de 1951 (y, a la inversa, la que sostuvieron entre sí las diversas fracciones de izquierda por los votos laicos). De esto resulta necesariamente una puja e intransigencia que obligan luego a la tendencia triunfante en las elecciones a proceder en forma rápida y violenta y a no considerar ciertas adaptaciones que, aunque no desarmarán al adversario, atenuarían el rencor de la derrota. Una victoria lograda en tales condiciones es inestable.

No conviene, sin duda, exagerar las consecuencias de esta división partidaria. Hay muchas ventajas adquiridas que ya son total o parcialmente irreversibles (por ejemplo, la legislación social). Incluso en materia ideológica, la separación de las formaciones no está desprovista de cierta fluidez (especialmente por la existencia de las que se dicen centristas); junto a ciertas consideraciones de táctica parlamentaria esa propiedad puede facilitar la permanencia de un dispositivo, a pesar de que ocurran transformaciones en la composición de las asambleas (ley Barangé, bajo la última legislatura de la IV República). Por último es bastante natural que un partido se haga empírico al llegar al poder, el cual, por variadas razones, lo lleva a tratar con moderación al adversario, quien, a su vez, no vacilará en acercarse al vencedor y, lle-

gado el caso, a demostrarle el carácter oportunista de su vinculación.

Fuera de la relación partidaria, los grupos encuentran diversas resistencias provenientes del funcionamiento mismo del mecanismo de gobierno.

En primer lugar hay disposiciones (constitución, reglamento de las asambleas, etcétera) que traban el ejercicio de las prerrogativas parlamentarias. Tomemos un solo ejemplo: la reglamentación del derecho de iniciativa financiera de los diputados. La IV República, especialmente en sus últimos años, había logrado disminuirla a pesar de todas las artimañas usadas para sortear las disposiciones instituidas. La actual Constitución, en su artículo 40, perfecciona la tendencia al decidir que "las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento no tendrán curso cuando traigan como consecuencia la disminución de los recursos públicos o la creación o aumento de una carga pública". También hay que tener en cuenta la voluntad del propio ministro, quien, como hombre político, es sensible, por fuerza, a las presiones de sus electores, pero, como jefe de un departamento ministerial, no puede descuidar los puntos de vista de sus funcionarios. Otro elemento es la posición que, sobre el asunto, adopte eventualmente el gabinete en conjunto. El primer ministro, sensible a la opinión, a veces se sentirá tentado por una posición más flexible que la de su ministro de finanzas (quien se defenderá de ello agitando, llegado el caso, su amenaza de dimisión). Si existiera estabilidad ministerial, en

cambio, dentro del gabinete la responsabilidad personal por los errores o abusos se haría más evidente, lo cual produciría en los responsables una actitud más prudente respecto de las demandas de los grupos.

Queda por fin la Administración. Su papel es importante. Por lo pronto interviene directamente en la preparación de los proyectos ministeriales o en la de las respuestas que en ciertas ocasiones los ministros están obligados a formular ante las proposiciones de los parlamentarios. Este modo natural de gravitar alcanza su mayor expresión en el caso de poderes especiales otorgados al gabinete. Además las oficinas se ocupan permanentemente de la ejecución de las medidas adoptadas.

Los altos funcionarios franceses han sufrido la reprobación de diversos medios sociales que los acusan de despreciar y aun de sabotear los deseos de la mayoría parlamentaria, sobre todo si ella se orienta hacia la izquierda. El cargo es excesivo. Siempre tienen los ministros medios de hacerse obedecer por sus colaboradores de alta jerarquía. Particularmente, como pueden elegirlos, también pueden desplazar a su criterio a los más altos funcionarios. Es posible que el argumento de la sanción no sea el elemento principal en este asunto. Cuando un ministro tiene ideas claras y un plan preciso, y demuestra la firme voluntad de aplicarlo, los altos funcionarios, en conjunto, siguen su movimiento. Esto, sin embargo, no ocurre siempre. Muchas veces el ministro no tiene programa propio y, para compensar ese vacío, hace surgir una actividad un poco desordenada que puede

comprometer los esfuerzos que los funcionarios han venido realizando desde mucho tiempo atrás sin suscitar, de parte de ellos, respeto y aquiescencia. Por otro lado la práctica de la delegación de firma (en los miembros del gabinete y aun en los jefes de servicios) permite precipitar y ahondar la abdicación.

La resistencia de la Administración ha revestido formas múltiples. El sistemático retardo en la confección de los decretos de aplicación para los textos que ya han sido votados por el Parlamento (entre tantos otros, la ley-encuadre sobre el alojamiento) ha traído como consecuencia la postergación de la realización de las conquistas que han obtenido los grupos a través del Parlamento y a veces ha terminado por anularlas. El margen de maniobra de los funcionarios resulta tanto mayor cuanto más técnico es el nivel en que se sitúa la aplicación (reglamentos de higiene, reglamentos sobre la seguridad de las instalaciones eléctricas, etcétera). Las viejas burocracias administrativas muestran a veces una gran terquedad sobre lo que consideran defensa del interés público. Las Direcciones Nacionales se esfuerzan por llevar a un mínimo las concesiones que las asambleas hacen a los grupos y constantemente vuelven a la carga para obtener que se corrija una falla de la legislación o que se usen dispositivos rigurosos. Los servicios administrativos tienen sus propias concepciones, se esfuerzan para que sean compartidas por el ministro (y mediante diversos rodeos, por los parlamentarios), y llegado el caso tratan de realizarlas por su cuenta, razón por la cual no pueden

ser presentadas como simples herramientas de ejecución. La ampliación de las tareas de los gabinetes ministeriales es, en cierto sentido, la reacción de los hombres políticos ante esta potencia que muestra la Administración, la cual, no porque a menudo se ejerza en el sentido del bien público excluye la torpeza, la incomprensión de situaciones sociales o cierto culto de la rutina y del precedente.

Esta disposición de espíritu se extiende naturalmente a los servicios públicos organizados con autonomía, y en particular a las grandes empresas públicas que virtualmente están colocadas en el punto de articulación entre el Estado y los grupos de presión. En una de ellas, que se puede citar como ilustración, los dirigentes, cuidadosos de la modernización del aparato de producción y de acrecentar su rentabilidad, creían su deber eliminar de las listas de proveedores a los negocios de dimensiones reducidas (lo cual equivalía a obligarlos a unirse integrando un conjunto más grande, o en caso contrario a cambiar de actividad). Larga sería la lista de los organismos autónomos o semiautónomos capaces de actuar de acuerdo con una apreciación propia de la situación (recordemos solamente los poderes de una Oficina de Cambios).

Como puede verse, la Administración es poderosa, pero hay un factor que limita su capacidad de resistencia: la rivalidad interadministrativa que constituye uno de los rasgos más notables, más universales y peor conocidos de los mecanismos modernos de gobierno.

Las razones de esto son múltiples. Hay

algunas vinculadas con simples oposiciones de personas, pero otras tienen un fundamento más sustancial y, por lo tanto, más permanente. Una de las más evidentes entre las últimas es la que separa a "economistas" y "financistas"; los segundos acusan a los primeros de subordinar todo a la ortodoxia presupuestaria (en menoscabo del equipamiento, crecimiento y armonía de la sociedad). Otra línea de división existe entre "ingenieros" y "financistas". Estos acusan a aquéllos de un gusto perverso por la innovación técnica, que incluye lo inútil, y los "ingenieros" describen a los "financieros" como movidos por motivaciones de "tendero". De todo esto proviene la formación de clanes —o como suele decirse, de camarillas— propiciada, sobre todo en el caso de la segunda rivalidad anotada, por la diversidad de las escuelas que proveen al reclutamiento de los agentes.

Como determinante más amplio agreguemos la tendencia de los servicios "gastadores" a defender su clientela ante los organismos controladores y asignadores de fondos. El concepto de "clientela" es importante porque el funcionario se interesa fatalmente en aquéllos con quienes se reencuentra a menudo: la comunidad de preocupaciones facilita la comprensión. Por esto los grupos hábiles y bien colocados tienen siempre la posibilidad de encontrar defensores o, por lo menos, interlocutores atentos en un sector dado de la Administración. Estas buenas disposiciones, sin embargo, a menudo se ven disminuidas en sus consecuencias y en algunos casos anuladas por la intervención de otro servicio.

2. La distribución de los intereses. Es el segundo de los factores que determinan los resultados obtenidos y tiene una importancia capital.

En principio no hay reivindicación de un grupo de presión que no vulnere a otro sector de la comunidad. Es una condición necesaria de todas las demandas con incidencias materiales directas o indirectas. En el nivel de las actividades ideológicas o moralizadoras, en cambio, el conflicto se podría evitar, pero solo si los ciudadanos mostraran unanimidad de criterio sobre el problema considerado, lo cual, en una sociedad pluralista, resulta inconcebible. Así se explica que la formación y actividad de los grupos ideológicos se origine siempre en actores que se oponen diametralmente (defensa de la libertad de enseñanza contra el laicismo, etcétera).

Consideremos, por ejemplo, las discusiones en Estados Unidos, desde la primavera de 1940 hasta Pearl-Harbour, sobre la política por seguir. Veremos que ellas engendraron grupos numerosos y de tendencias opuestas. Por un lado los intervencionistas, entre los cuales unos propiciaban solo una ayuda a los aliados (*Committee for peace through the revision of the neutrality Law* y *Committee to Defend American by aiding the Allies*). A ellos se oponían los no intervencionistas, unos con clientela reducida (el *German American Bund* de tendencias abiertamente pro nazis, el *Christian Front*, de conducta antisemita, la *American Peace Mobilization*, creada por los comunistas y que hasta el 22 de junio de 1941 luchó contra la intervención) y otros

de más vasto alcance y que lograron, el 4 de setiembre de 1940, la creación de un potente organismo, el *America First*, parte de cuyos miembros combatió con aspereza la institución del préstamo y arriendo).

La formación de un grupo puede no provocar, en materia ideológica, el surgimiento de un rival, sea porque la nueva formación es irrisoria, sea porque el combate se sitúa en otro plano (partidos políticos contra "sufragistas" en los países donde es discutido el derecho de voto para las mujeres) o también porque exista una ley que prohíba la propaganda pública en favor de ciertas ideas (en Francia está prohibida la propaganda racista, por ejemplo). En casos de esta naturaleza la acción toma eventualmente caminos distintos de los que caracterizan el grupo de presión propiamente dicho, formando así sociedades secretas, organizaciones terroristas, ligas para militares, etcétera. En total, en este terreno es difícil que no surja la respuesta. Por el contrario, en el plano de las reivindicaciones materiales, un análisis aun superficial deja la sensación de que no sucede lo mismo.

Muchas veces los requerimientos de una categoría de ciudadanos no lesionan los intereses particulares de otro grupo sino que gravitan sobre la comunidad entera. Tal es el caso de las demandas que se materializan en una reclamación sobre las finanzas públicas o, más generalmente, de las que inciden sobre los gastos y entradas del Estado. Esto es lo que sucede especialmente en materia fiscal, donde cada grupo se concreta o finge concre-

tarse a sus propios asuntos ignorando los de su vecino o adversario (salvo para extraer argumentos en favor de su propia tesis). Las ligas de contribuyentes no tienen más objetivo que obtener la desgravación fiscal o cierto privilegio para determinadas categorías. Sería posible hacer observaciones análogas sobre el otorgamiento de subvenciones. En caso de esbozarse una lucha, aun en términos vagos, parece más bien inspirada en fundamentos ideológicos contra un grupo o categoría determinados, que en la finalidad de defender el tesoro público. Si por un lado lo embiste el "remolino" de la seguridad social o de las nacionalizaciones y del parasitismo de los funcionarios "presupuestívoros", por el otro aparece la sumisión del aparato financiero gubernamental al arbitrio de los "trusts" o el propósito de hacer pagar a los "ricos". Pero los que denuncian la seguridad social o las nacionalizaciones admiten subvenciones para producciones estructuralmente inútiles, y quien comprueba el fraude realizado por las grandes sociedades considera que el concepto no debe extenderse a los disimulos de las sociedades pequeñas y medianas. Nada tiene que ver el bien de la comunidad con estas actitudes tomadas para proteger intereses materiales, posiciones ideológicas o por táctica electoral. Todavía no se conoce el grupo de presión correspondiente al interés público...

Otra laguna: la defensa del consumidor. No hay asociación capaz de organizar sobre bases firmes la lucha contra el alza de precios.

Se puede observar, incluso, una extraña convivencia entre distintos grupos evidenciada durante la conferencia del Palais-Royal (julio de 1946) cuando, contrariando la esperanza un poco ingenua del gobierno, todos los interesados —campesinos, industriales, agricultores— se entendieron en detrimento del consumidor. Decir que finalmente todo el mundo vuelve a enfrentarse al mismo nivel relativo es olvidar a las capas sufrientes o desheredadas, como los ancianos, las categorías no sindicadas o débilmente organizadas, los trabajadores a domicilio, etcétera.

En realidad, cuando se trata de reivindicaciones de incidencia difusa el único obstáculo es constituido por el mecanismo gubernamental. El Parlamento, en efecto, por su misma formación está mal colocado para organizar esa resistencia. Un análisis del funcionamiento de las instituciones nos lleva a declarar que solamente el Ejecutivo, apoyado por la Administración, resulta apto para imponer las limitaciones exigidas por el interés general. Si falla en su tarea no hay mecanismo de remplazo.

La cuestión se modifica cuando los intereses de un grupo lesionan directamente los intereses de otro. Esta clase de enfrentamiento constituye una eventualidad frecuente en materia económica y social, y llegamos de nuevo al caso (que es normal en materia ideológica) de grupos que se vigilan estrechamente y consagran una buena parte de sus fuerzas a combatirse.

La lucha reviste a menudo un aspecto bipolar. Las manifestaciones señaladas existen

en todos los sectores de la vida económica y social. Producción de bienes materiales (productores de la metrópoli y de ultramar; productores de remolacha e importadores de petróleo; textiles naturales y sintéticos) y suministradores de servicios (ferrocarriles y transportes camineros). Concurrencia entre empresas según la dimensión de sus explotaciones (“grandes” y “pequeños” cerealistas, grandes tiendas y pequeños minoristas) o según la naturaleza de sus sectores (sector privado y sector cooperativo). Entre profesionales liberales: la insatisfacción en la medicina general; los “omnipráticos” contra los especialistas, acusados de querer dominar las organizaciones profesionales; lucha de los médicos contra los asegurados sociales por la tarificación de la asistencia médica. Oposiciones en las relaciones de trabajo, como las de patronos-obreros y también las de los trabajadores entre sí (en muchos países existe una actitud desfavorable de los autóctonos respecto de la mano de obra extranjera, a veces con una actitud inconsciente de discriminación racial). Suele ocurrir que la lucha tome forma triangular. En Francia la clásica rivalidad manteca-margarina recubre tres intereses: productores de manteca “de granja”; fabricantes de manteca tipo “lechero” por procedimientos industriales, y “margarineros” (con el 80 % de la concurrencia a cargo de la fábrica *Astra* del grupo *Unilever*). Los dos productos mantequeros se unieron contra los cuerpos grasos de origen vegetal, pero los interesados en la manteca tipo “lechero” manifestaron una actitud favorable a la recon-

versión de la producción granjera que sin duda perjudicaría algunos intereses que gozan de fuerte protección política. Se sucedieron maniobras sutiles y provisionalmente se llegó a un convenio de tolerancia recíproca.

La unión, si puede realizarse, refuerza la capacidad de influencia. Actualmente al *Comité national routier* (Comité Nacional de Caminos), que agrupa el 98 % de los transportes por caminos a larga distancia, se le opone, en relación con el problema de la adopción de nuevas tarifas, una *Conférence nationale des Usagers des transports* (Conferencia Nacional de Usuarios de los Transportes). Ésta, que reúne las grandes industrias usuarias privadas y tres grandes empresas nacionalizadas, también pretende hacer frente a otros modos de transporte (entre ellos la *S.N.C.F.*). Un ejemplo más antiguo lo da la unión lograda en 1945 entre la *C.F.T.C.*, las asociaciones familiares y los mutualistas, en contra de la *C.G.T.* (apoyada por el Ministerio de Trabajo), para obtener los principios de autonomía y especificidad para las cajas de asignaciones familiares.

La existencia de rivalidades otorga sin duda a los gobiernos bastantes facilidades de maniobra, y podría esperarse que fueran usadas para lograr soluciones de arbitraje de acuerdo con los intereses del país. Pero a menudo las autoridades vacilan en su decisión, se refugian en la inmovilidad o, lo que es peor todavía, intentan dar satisfacción a todo el mundo haciendo intervenir una variable suplementaria: las finanzas públicas. Desde este punto de vista la política llamada de

coordinación de los transportes ofrece amplia materia de discusión.

3. **Reacciones de la opinión.** Tomaremos el ejemplo de la ampliación de la Facultad de Ciencias sobre terrenos ocupados por el Mercado de Vinos. Después de varias peripecias se dio amplia satisfacción en el problema a los científicos cuyas reivindicaciones fueron apoyadas por la casi totalidad de la prensa y un concurso de opinión muy numeroso. ¿Cuál fue la razón de este éxito?

Todo el mundo estaba de acuerdo en la necesidad de ampliar los locales de esta Facultad. ¿Había que construir en las afueras un edificio verdaderamente adaptado a las necesidades de la época, o se permanecería en el Barrio Latino, expropiando aquí, para la ampliación, el Mercado de Vinos? Ciertamente, era una cuestión que podía hacer dudar, sobre todo por el costo de la operación. La habilidad de los organizadores de la campaña, en su etapa final, consistió en simplificar el problema oponiendo el estado trágico de la ciencia y el desinterés de sus portavoces a la avidez de los comerciantes de vino: por un lado el porvenir del país y las necesidades de sus minorías selectas y por el otro una profesión capaz de todas las maniobras con tal de conservar sus privilegios. A partir de ese momento quienquiera hubiese preconizado la transferencia de la Facultad de Ciencias fuera del centro de París, como se ha hecho en forma semejante en varias capitales extranjeras, habría sido tachado de estar a sueldo de los negociantes.

Son numerosos los grupos que por razones morales se benefician con un prejuicio favorable. Ex-combatientes, Resistentes y Deportados, Enfermos, etcétera. Pero este favor no se adquiere si los propios grupos no llegan a romper su muro de silencio. La innumerable cohorte de los "económicamente débiles" o la masa de los pequeños rentistas arruinados por la inflación apenas lo consiguen. Por donde se explica la indiferencia de la sociedad sobre sus miserias. Por otra parte, obtenido el apoyo, no necesariamente resulta duradero. Si equivocadamente o con razón el público estima que se ha excedido la justa medida, puede ser suprimido. En la primavera de 1936 los huelguistas se beneficiaron con el apoyo de la población profundamente conmovida por la revelación de la condición lamentable impuesta a muchos trabajadores; pero en el otoño de 1938 el viento había cambiado.

Como fuerza capaz de retardar la acción de los grupos, la opinión debe ser estudiada en dos aspectos: su apego a ciertos valores sociales y el juicio dirigido sobre un problema particular. Como se sabe, las consideraciones racionales están lejos de determinar siempre la opinión, la cual es capaz de arrebatos y de cambios rápidos fundados a menudo sobre una información incompleta o partidaria. Pero tal como existe, tal como se la forma o se la deforma, la opinión representa un factor que los grupos no deben olvidar.

Muchos autores que han estudiado la vida política inglesa subrayan el papel de ciertas creencias y, en particular, de la idea de que

existe un "bien público" que trasciende los intereses particulares. Como es regla en una sociedad democrática, las posiciones sobre el contenido de esta noción son diferentes, pero cada uno está convencido de que es algo real y que debe ser respetado. Conclusión: para justificar una medida no basta decir que es "buena para el comercio" sino que debe establecerse que es "buena para el país" (por aplicación de un criterio comúnmente aceptado como índice de bien público, por ejemplo, el pleno empleo). Otro rasgo del carácter inglés es el respeto por los procedimientos constitucionales y por la legalidad. Este pueblo es demasiado evolucionado para aceptar la idea de que la ley está siempre de acuerdo con la justicia, pero sí cree que desde que ella existe cada uno tiene el deber de respetarla. Se comprende que en una atmósfera así hayan podido perjudicar la causa del sindicalismo y, más particularmente, la del *Labour Party* muchas huelgas desatadas en forma "salvaje" (sin previo anuncio cuando era necesario y contra el parecer de las instancias superiores) que hacían abstracción de las consecuencias que ese movimiento podría acarrear a la vida del país.

La opinión actúa igualmente por el sentimiento que la anima, en un momento dado, sobre las reivindicaciones particulares de un determinado grupo. Uno de los factores que trajeron la derrota de los siderúrgicos en su lucha contra la C.E.C.A., fue la fama desfavorable que rodeaba al Comité de Forjas del cual ellos eran sucesores. En sentido inverso,

los notables antecedentes técnicos de la S.N. C.F. le valen un firme prestigio.

III. Dificultades para el aprovechamiento de los resultados

La victoria obtenida por los grupos de presión en el campo político, en la mayoría de los casos, es suficiente en sí misma. Este es el caso en que el objetivo de la acción, por ejemplo, ha sido obtener una subvención pública y se logra incluirla en el presupuesto. Siempre es posible que la ventaja conseguida provoque en otros ciudadanos protestas y rencores capaces de engendrar movimientos de réplica y un consecuente cambio en la situación, pero todos estos hechos permanecen dentro del esquema ya trazado. Por el contrario, existen casos en que el triunfo político no alcanza a garantizar una victoria completa, ni siquiera a evitar la derrota. Por ejemplo, la organización convence al gobierno de la exactitud del punto de vista que sustenta, y obtiene las medidas deseadas, pero, de algún modo, la realidad se opone a la decisión adoptada, la cual se ve así total o parcialmente privada de ratificación en los hechos.

Veamos un ejemplo de orden ideológico. La lucha contra la discriminación racial y particularmente contra la segregación escolar en Estados Unidos. Los organismos de defensa de los negros han obtenido de las instancias superiores (presidente, Corte suprema, etcétera), en varias ocasiones, disposiciones susceptibles de apresurar la equiparación de los estatutos, pero muchas de ellas, sin embargo, han sido aplicadas muy incompletamente. Caso típico de una decisión que se ha adelantado a las costumbres: el reparto de las soberanías que se desprende del federalismo ha permitido a menudo que se refuercen u organicen las reacciones espontáneas de los sectores de opinión hostiles a la nivelación de las condiciones. Desde este punto de vista el análisis de los procedimientos por los cuales muchos Estados han anulado prácticamente la aplicación de la enmienda 15ª puede resultar instructivo.

El de los precios agrícolas es el mejor ejemplo de

que se dispone en el campo de las batallas económicas. A sus propias expensas los campesinos aprendieron que no es suficiente una decisión gubernamental para triunfar sobre las condiciones naturales o sobre las reacciones del mercado. Así la ley del 10 de julio de 1933 que fijaba el precio mínimo del trigo en 115 francos el quintal fue un éxito político seguido de un fracaso económico. La tasación engendró fraudes en detrimento de los productores, pues muchos molineros efectuaron sus compras por debajo de la cotización legal y vendieron la harina a los panaderos al precio oficial (y a veces con alguna rebaja) realizando, a menudo, beneficios apreciables. El juego del mercado había anulado la disposición adoptada.

Contrastan la relativa ineficacia de varias formas de ayuda gubernamental y el auxilio que significa para los productores una circunstancia de escasez (aunque no sea más que el producto de manipulaciones artificiales). A este respecto es muy significativa la evolución reciente del mercado de vino, especialmente respecto de los viñateros del Languedoc. A pesar de múltiples dispositivos de sostén, y del recurso de destilar los excedentes, el nivel de precios sufrió un grave desorden. La situación cambió bruscamente durante el otoño de 1957 por una cosecha que permitió un fuerte impulso especulativo. El alza, ya perceptible desde la campaña de 1956-1957 en forma todavía muy débil, se acentuó a partir de julio de 1957 para alcanzar los puntos máximos en noviembre. Los precios de las propiedades llegaron a triplicarse y hasta a cuadruplicarse (como máximo). En el mes de julio de 1958, comenzó una profunda depreciación y se desarrolló en el mercado lo que invirtió el movimiento anterior. Se recurrió entonces a la ayuda del Estado cuyos servicios pusieron a punto el enésimo plan de reglamentación y apoyo al mercado de vino. Es así cómo una insuficiencia de la producción, en realidad marginal, vale a los productores precios asombrosamente altos, mientras la acción del aparato gubernamental ni siquiera les asegura, en la mayoría de los casos, el mínimo de rentabilidad indispensable.

Los productores en este caso no tienen más remedio que exigir una colaboración todavía mayor de parte de las autoridades y se pasa de la simple fijación de

precios a garantizar la salida del producto. Es entonces cuando intervienen otras consideraciones para limitar la concesión de un régimen semejante: en particular las relativas al costo que supone para las finanzas públicas. Aunque ningún grupo de presión se opone, por cierto, a los deseos de los viñateros, la Administración y, en particular, las "Finanzas" emplean todas sus fuerzas para evitar la creación o la extensión de aquellos dispositivos. Dicho de otro modo: los productores no consiguen el *quantum* de ayuda que necesitarían para vencer la influencia adversa de las condiciones naturales y del mercado, lo cual los obliga a volver constantemente a la lucha.

Así se explica la posición actual de ciertos medios rurales —y particularmente la del *Cercle national des jeunes agriculteurs* (Círculo Nacional de Jóvenes Agricultores)— que, como han verificado lo inapta que resulta la presión política para impedir la degradación de la condición campesina, declaran que es deseable el abandono de la defensa de los precios agrícolas y en cambio exigen del Estado una política especial de inversiones y que intervenga en la reestructuración de la población agrícola excedente.

La situación es aún más clara cuando entran en juego los intereses de otro grupo. Desde hace mucho tiempo el pequeño comercio mantiene, en Francia y fuera de ella, una lucha seria contra las modernas formas de distribución (primero, las grandes tiendas; después los "monopris", que se convirtieron en tiendas populares, camiones-bazares, etcétera). En este combate hay que atribuirle muchos puntos en favor: la institución de un sistema fiscal discriminatorio contra los "grandes", e incluso el establecimiento de un control muy estricto para la creación y extensión de ciertas formas de distribución. Sin embargo la porción de comercio "racionalizado", dentro de la cifra total de negocios, se acrecienta (el aumento en el volumen de las ventas al detalle beneficia sobre todo las grandes tiendas y casas con sucursales múltiples y, por supuesto, al sector cooperativo). Es verdad que los poderes públicos podrían tomar medidas bloqueando todavía más eficazmente la concentración en materia comercial. Pero su libertad de maniobra se ve limitada por la existencia de organismos tales como la *Fédéra-*

tion nationale de entreprises à commerces multiples (Federación Nacional de Empresas con Negocios Múltiples) que tienen un poder considerable.

En general, todos los grupos se baten contra los aspectos de la evolución que les son desfavorables. Cuando se trata de un movimiento profundo sólo pueden conseguir, gracias a las autoridades, que sea frenado pero no que se lo invierta. Ninguna presión de los productores de trigo o de los panaderos podría impedir que el mejoramiento del nivel de vida provoque una merma en el consumo de pan que beneficie al consumo de carne o de frutas. Tarde o temprano los hechos se toman desquite.

LUGAR EN LA VIDA POLÍTICA

El funcionamiento de la vida política implica la utilización de los "mitos" o de los "chivos emisarios". Los regímenes dictatoriales han hecho uso sistemático de ello. En los regímenes democráticos los partidos, aunque sólo fuera para evitarse la argumentación objetiva y racional que a menudo son incapaces de dar a los ciudadanos, ni siquiera desdeñan estos recursos. Por esto se intenta hoy establecer en diversos medios, dentro del espíritu del público, la imagen de un "lobby" omnipresente y todopoderoso. Es innegable que hay hechos o situaciones aisladas que justifican esta posición, pero ¿será por eso legítimo creer que existe una colonización global del mecanismo gubernamental o, lo que es lo mismo, que hay una presión irresistible por parte de los organismos coligados o por parte de algunos de ellos? ¿Puede reducirse la vida política con su ritmo de corta y larga duración a los grupos que manipulan a su antojo la opinión pública y el conjunto de gobernantes?

I. Ensayo de apreciación general

La actividad de muchos grupos tiene algo de insoportable para el ciudadano medio y hasta para el observador profesional si se deja llevar por sus inclinaciones personales (reivindicaciones expresadas, tono utilizado para defenderlas, medios utilizados para apoyarlas). No olvidemos, sin embargo, que en muchos casos las cuestiones planteadas por ellos merecen, de todos modos, la preocupación de la comunidad. Si bien es cierto que los grupos de presión presentan peligros también prestan servicios. Su poder tiene límites.

1. Evaluación de las demandas. Partamos de un problema que suscita polémicas: la construcción de caminos. Se comprende que muchos se tomen a pecho criticar los modos de presión usados en diversas oportunidades por los defensores de las actividades camineras y en especial por los trasportistas. Sin embargo la posesión de una red caminera adecuada constituye para el país un capital de interés nacional con profundas incidencias sobre la vida económica (valorización del territorio por la descentralización industrial, separada, si es necesario, de los ejes de las vías férreas; expansión del turismo francés y extranjero). El automovilista que recorre distintas regiones sabe muy bien que en varios tramos el mantenimiento se ha vuelto insuficiente por falta de créditos adecuados. En cuanto a las autorruas, un simple golpe de vista sobre el mapa muestra su realización apenas esbozada, a la cual se atribuía el haber hecho peligrar la construcción de habitaciones. Dicho de otro modo, es necesario distinguir las demandas para la adaptación de los caminos a las necesidades de nuestra época, de las tácticas seguidas para obtenerla.

Vayamos más lejos: en muchas ocasiones el mecanismo gubernamental se vería obligado a tomar en consideración ciertos problemas aunque no existiese un grupo que hiciera de ellos el objeto de sus reivindicaciones particulares. Por ejemplo, en la ya señalada cuestión del Mercado Común, es cierto que las organizaciones profesionales han influido sobre las autoridades responsables para lograr arreglos y seguridades, pero, en todo caso, sin ello los negociadores franceses habrían llegado a menospreciar las dificultades que pudiera haber acarreado a la agricultura y a las diversas ramas industriales la aplicación integral del esquema proyectado. Es inútil multiplicar los ejemplos. La ampliación de las responsabilidades económicas y sociales del Estado trae fatalmente el aumento de los asuntos de los que en ningún caso puede desinteresarse.

Es verdad que resulta fácil hacer una enumeración de reivindicaciones ajenas (y hasta contrarias a las necesidades del país y al bienestar del conjunto de sus habitantes), pero parece razonable esperar que esta lista varíe según los autores. La fuente más profunda

de divergencias reside en la diferente interpretación del interés público. Característica de las sociedades pluralistas, esta relatividad debe ser percibida, si no para disipar las oposiciones, al menos para establecer su origen.

Pocas nociones han sido y son todavía tan utilizadas en la lengua corriente como la de interés general, y pocas han sido menos analizadas por la ciencia política. Un estudio rápido establece que su contenido efectivo —o, si se quiere, el conjunto de representaciones mentales que la constituyen— es esencialmente variable. De una civilización a otra y de una a otra categoría de ciudadanos los hombres han interpretado de modos distintos los imperativos capaces de regir la vida comunitaria y de ser la piedra de toque para las acciones particulares. Es difícil especificar qué factores determinan estas posiciones. Entran sin duda en el complejo las grandes ideologías morales y sociales y los sentimientos religiosos; pero pesan también los factores geográficos y la consideración de ventajas materiales. Esta concepción del interés común es por cierto criticable pero sólo a partir de otra concepción, es decir, de una moral, de una ideología, de una religión o de una voluntad egoísta.

Sin tales criterios para fundar la participación de cada uno en las cargas públicas, para asegurar el arbitraje entre actividades o pretensiones rivales e imponer a los individuos y a los grupos el respeto por las normas de interés nacional, no hay sociedad que pueda subsistir. La fórmula que ve el bien público como una resultante de la totalización de las preocupaciones particulares es pura demagogia y su aplicación integral llevaría a la disolución de la vida social. Por otro lado, el interés del público no se opone necesariamente a los intereses privados y hasta se puede pretender que, dentro de ciertos límites, se nutre de ellos. Pero si bien estas fórmulas se ponen cómodamente sobre el papel, es difícil llevarlas a la práctica.

Por ejemplo, se obtendrá un asentimiento bastante grande si se declara que la protección de la salud es materia de interés general; y, si se trata de aumentar el número de establecimientos y los medios de lucha contra el cáncer, muchos se declararán en favor de esta medida. Supongamos ahora que los especialistas

demuestren la irrecusable relación entre el cáncer de pulmón y el hecho de fumar cigarrillos. ¿Deberá, en consecuencia, el Estado emprender una campaña para lograr que los ciudadanos se abstengan de fumar o disminuyan su consumo? ¿Qué opinará la *Fédération des Planteurs de Tabac* (Federación de Plantadores de Tabaco) que deploraba en su último congreso (abril de 1959) que el francés medio fumara menos que el europeo, y que temía que la última alza de precios trajera una merma en las compras? Interés particular, por cierto, pero que reviste importancia considerable para muchos hogares rurales (especialmente en los departamentos del sudoeste). ¿Qué opinará el ministro de finanzas que saca recursos muy apreciables de este hábito? (Producto neto de la explotación de los Servicios de Tabacos en el presupuesto de 1959: 203 millones de millones.) ¿Qué opinará, por fin, el propio consumidor?...

Algunos pretenden que estos problemas, insolubles en términos generales, encuentran fácilmente solución al nivel del caso particular. Así, ellos creen posible demostrar que si se parte de la contabilidad nacional se puede llegar a establecer que la perforación del túnel caminero bajo el Monte Blanco constituye un puro derroche para el país. Demos a la contabilidad más crédito todavía de lo que merece y admitamos que sea capaz de ayudarnos a imprimir un grado conveniente de coherencia en la acción económico-social de las autoridades. En estas condiciones es posible demostrar que el proyecto no es acorde con la máxima elevación del bienestar, siempre que tengamos en cuenta las hipótesis que terminamos de adoptar. Sin embargo si eligiéramos otras bases obtendríamos otro sistema de coherencia distinto. Se desprende que la selección de las hipótesis (por ejemplo sobre la orientación y amplitud de la inversión neta) depende de un cálculo voluntario en el cual ocupa un primer plano la visión que tienen los responsables del destino nacional. Ésta va acompañada, sin duda, de elementos racionales (como previsiones sobre el desarrollo de la circulación automotriz) pero también encierra motivos de orden ideológico o moral (afán de no abrumar a la generación actual que, después de todo, merece alguna consideración). A partir de tales opciones el tú-

nel bajo el Monte Blanco encuentra o pierde su legitimidad.

Estas observaciones no quieren en absoluto despreciar la noción de interés público, sin la cual una sociedad va a la deriva; sólo intentan demostrar su carácter convencional al expresar así la dificultad de establecer una jerarquización entre las diversas reivindicaciones.

2. Peligros de la actividad de los grupos. No se puede negar que, frecuentemente, el saldo es pesado para la comunidad. Así parece serlo para la Francia contemporánea.

Tal vez la consecuencia más seria sea el descrédito de la propia noción de interés público. Sin duda los políticos y los partidos (empujados por una competencia desenfrenada hasta la más extrema demagogia) tienen una gran responsabilidad en esta degradación. Pero tampoco los grupos podrían ser excluidos de una amplia participación en el proceso. La brutalidad con que se identifica el interés del país con las reivindicaciones más egoístas y el encarnizamiento desplegado para obtener de gobiernos "amigos" la satisfacción absoluta de las demandas presentadas han llevado a muchos franceses a pensar que, bajo bellas palabras, la actitud de las autoridades públicas siempre está encaminada a defender y a enriquecer la facción dominante.

Incluso la idea de que un gobierno pueda testimoniar alguna imparcialidad respecto de los diversos intereses, y de que no los sacrifique sistemáticamente unos a otros, casi ha desaparecido del espíritu público francés. Hasta en los casos en que es sincera, la invocación al bien público se considera como una habilidad táctica o una mistificación. Las consecuencias de todo esto son numerosas. Tenemos así la extrema dificultad y tal vez la casi imposibilidad de organizar un sistema fiscal moderno en el cual los impuestos sobre las rentas releguen a segundo plano el impuesto sobre los precios. Índice de que las categorías dominantes no quieren inspirarse más que en la defensa de sus propios intereses es el esfuerzo, que actualmente se desarrolla en diversos ambientes, para dismantelar el sistema de derecho sucesorio.

Habrán sin duda quienes, al observar que los esfuerzos de los grupos se anulan entre sí, se sientan inclinados a subestimar el problema. Pero no siempre es éste el caso. Si bien muchas organizaciones se batan con armas iguales ("remolacheros" y "petroleros", ferrocarriles y "camineros"), la rivalidad que los caracteriza no es la única desigualdad de tantos sectores. En primer lugar hay desigualdad en la representación, pues, como vimos desde el principio, existe diversas categorías (ancianos, pequeños rentistas, trabajadores a domicilio, etcétera), afectadas por una neta inferioridad. Se observa el mismo retardo dentro del plano territorial, puesto que, hasta ahora, las que más se han beneficiado con las ventajas dispuestas para la reconversión y descentralización de las industrias han sido las regiones que ya estaban superiormente equipadas. Pero hay también desigualdad en el poder desde el momento en que los portavoces de los cultivos, industrias y profesiones que disponen de medios poderosos, tienen la ventaja que un empleo juicioso del dinero (que es la excelencia dentro de la organización) asegura. Suele suceder, finalmente, que en el seno mismo de una organización los "grandes" se escuden en los "pequeños", como ocurre cuando el gobierno manifiesta la intención de gravar las grandes explotaciones agrícolas y la Federación interesada califica la discriminación proyectada de "desafío al sentido común".

Estos conceptos no debilitan el alcance de las observaciones ya hechas sobre la rivalidad de los grupos en el sentido de que la existencia de un rival, aunque sea relativamente débil, es siempre una desventaja en relación con situaciones donde las demandas no provocan réplica. Para el mejor organizado subsiste el peligro de que el otro consiga asegurarse la ayuda del sector gubernamental. Es la desigualdad, entonces, uno de los motivos que impulsan a los grupos a procurarse el concurso del poder público que para ellos es el único medio de compensación.

Los grupos abusan desaprensivamente de sus facultades. Hay que seguir atentamente la evolución de la opinión sobre la huelga, usada por tantas categorías. En nuestra época una de las características del fenómeno es pesar directamente sobre la vida de indivi-

duos y colectividades ajenos al conflicto. De ahí proviene la impopularidad innegable de las huelgas de médicos, de profesores (huelga de clases y de exámenes), de jueces, etcétera. Los trabajadores se salvan de la reprobación. Sin embargo ciertos paros en los servicios nacionalizados que perjudican una masa de usuarios mucho menos provista financieramente que los huelguistas, arriesgan igual impopularidad. Esto en lo que se refiere, todavía, a manifestaciones ostensibles. También abusan los grupos del poder que les confieren medios ocultos, entre los cuales hay algunos que son contrarios a la legalidad (corrupción) o que están al margen de la tolerancia de la moral corriente. Nada cambia en este asunto el hecho de que en última instancia haya muchos menos actos de éstos que lo que el público suele imaginar. De aquí proviene el reproche que se hace comúnmente a los grupos —y según algunos su más criticable aspecto— consistente en el disimulo de muchas de sus actividades o, para usar términos neutrales, en la ausencia de publicidad que los caracteriza.

Mal colocado para rebatir esta opinión se encuentra el investigador que, en muchos casos, ve cómo se le niega toda documentación (¡incluso la comunicación de los estatutos!). Es evidente que todo desarrollo de la información favorece siempre el espíritu democrático en el funcionamiento de las instituciones. Hay que convenir, sin embargo, en que la organización de una publicidad satisfactoria en semejantes materias, plantea problemas complejos y que en ninguna parte ha sido resuelta por completo. En algunos países se ha intentado supervisar en forma indirecta algunos de los aspectos de esta actividad oculta (control de los gastos electorales y obligación para los partidos de publicar su cuentas anuales). Sin ánimo de discutir estas medidas observaremos que casi siempre su aplicación se muestra parcial e insuficiente (en la República Federal Alemana los únicos que dan información —y de manera incompleta— sobre procedencia de recursos, tal como lo exige la ley fundamental en su artículo 21. inc. 1, son los socialistas).

El conjunto de las críticas parece impresionante, pero no debemos olvidar que, en muchos casos, los grupos llenan funciones útiles y hasta indispensables.

3. Funciones de los grupos. Tomemos las políticas económica y financiera donde ellas son manifiestas y podremos catalogarlas en tres series. Primero, proporcionar información completa y detallada sobre la situación, pues, sin una documentación apropiada, los responsables de los servicios administrativos pueden equivocarse gravemente sobre el sentido y el contenido de las medidas que van a aplicar o sobre las rectificaciones que habrán de producir durante el proceso de ejecución. Son los dirigentes de las organizaciones profesionales a menudo los mejor colocados para dar estos datos. En segundo lugar los grupos procuran la aquiescencia de los interesados para las medidas proyectadas. En treinta años de economía dirigida las oficinas han aprendido cuán difícil sino imposible es hacer abstracción total del consentimiento de aquéllos a quienes concierne una política o una decisión aislada. Los dirigentes de grupo prestan grandes servicios al consentir en explicar ante sus adherentes la acción que se debe emprender y al recomendarles exactitud en su aplicación. Este acuerdo suele además no ser suficiente de por sí, y para lograr la realización puede ser necesaria la participación activa de los interesados (realización de un esfuerzo especial para exportar en un determinado sector). Con variaciones correspondientes a las características del problema, el cumplimiento total o parcial de estas funciones puede considerarse según los casos útil o indispensable en todos los sectores que comprende la acción gubernamental.

Vano sería disimular que, en todos los estadios, esta cooperación va acompañada de peligros para los servicios beneficiarios de ella. La información que reciben excepcionalmente es imparcial y la aquiescente participación de los grupos nunca llega sin algunas concesiones. Sin embargo los funcionarios parecerían mejor situados para dirigir la batalla. Por otra parte, no hay solución de recambio y, desde ya, no sería difícil enumerar ejemplos en que la colaboración ha resultado (desarrollo de la producción del arroz en Camaguey, por ejemplo).

En términos más generales las organizaciones prestan a la comunidad el servicio de canalizar y "racionalizar" aspiraciones y movimientos que, sin ellas,

tomarían a menudo, forma desordenada y violenta de consecuencias imprevisibles. El error está en pensar que si se suprimiere o reglamentara la agrupación terminarían las reivindicaciones de alcance ideológico o material que ella expresa. Sin embargo el rumbo que toman los acontecimientos cuando los dirigentes, desbordados por los agitadores extremistas, pierden el control de la situación, debería hacer reflexionar. (En tiempos pasados, por ejemplo, los motines vitivinícolas del Languedoc a donde hubo que enviar tropas.) Por cierto que podemos citar casos en los cuales la incitación se hizo desde arriba. ¿Puede, por esto, considerarse errónea la idea de que el organismo central (sobre todo cuando reviste forma burocrática) tiende a desempeñar un papel moderador y se encuentra mejor en la posición para negociar el cese del conflicto sobre la indispensable base del compromiso?

El hecho de que un grupo fuertemente organizado se encargue de la defensa de los intereses de una colectividad refuerza la capacidad de presión de la unidad y al mismo tiempo la canaliza en un sentido que facilita el regateo y después la solución pacífica. Tal vez Rousseau tenía razón cuando proscibía las sociedades particulares, pero para él una de las condiciones de la democracia sería que hubiera un "Estado muy pequeño donde el pueblo fuera congregado con facilidad y donde cada ciudadano pudiera cómodamente conocer a los otros" (Contrato Social, lib. III, cap. IV). En nuestras grandes sociedades industrializadas la organización es la única vía que se abre ante el ciudadano para hacer oír su opinión y exponer sus preocupaciones. Nos es tan imposible volver a una sociedad individualista como a la era de la diligencia y el alumbrado de vela.

4. **Peso de los grupos en la vida política.** Consideradas las medidas adoptadas a fines de 1958 para asegurar el fortalecimiento del franco, se podría dudar sobre la realidad de esta gravitación. Varios grupos estimados muy poderosos veían derrumbarse en un instante el resultado de un dilatado esfuerzo de presión (tabulación para los grandes productos agrícolas). A primera vista, la lista de intereses directa o indirectamente lesionados era impresionante. Por

cierto que un análisis más profundo mostraría una real selectividad en la audacia del gobierno, pues no solo las capas acomodadas eran menos castigadas que las otras sino que se hacían sutiles distinciones entre los trabajadores. Otro rasgo de la operación fue la ausencia de negociaciones con los interesados; las autoridades, en muchos casos, procedían como si los grupos de presión no existieran.

Mucho tiempo ha transcurrido, y después de una etapa de indiferencia serena las autoridades, inquietas por el clima social, insinuaron el deseo de acercarse a las categorías en disputa. Ya hubo algunas concesiones (asegurados sociales) o compensaciones, por lo menos parciales (campesinos). Sin duda han de seguir otras (particularmente una revisión de los precios agrícolas habida cuenta de las aspiraciones de los productores). El afán gubernamental de volver a las negociaciones es un fenómeno todavía más destacado. Los super-prefectos recibieron instrucciones de mantener un estrecho contacto con las organizaciones profesionales en sus regiones. Signo de estas intenciones, entre varios otros, es la creación (*J. O.* —Diario Obreiro—, 9 de abril de 1959) de una "*Commission nationale agricole*" (Comisión Nacional Agrícola) que, presidida por el ministro de agricultura, debe estar integrada por representantes de las organizaciones campesinas y de las administraciones públicas. A este organismo se le ha fijado el objetivo de estudiar los problemas generales de la agricultura e investigar en qué condiciones puede tener la mejor participación posible en el desarrollo de la economía, asegurando un nivel de vida justo a la población agrícola. Al margen de la negativa de alcance espectacular vemos cómo reaparece la constancia de designios y de métodos.

Este retorno a la tradición invita a una evaluación de la gravitación de los grupos sobre la vida política.

El primer aspecto del problema es relativamente simple y consiste en despejar aquello que, en el lenguaje de la filosofía económico-social en la cual pretenden inspirarse los responsables del poder, es correcto considerar como "abuso". El solo estudio del informe de la "*Cour des Comptes*" (Corte de Cuentas) sobre los ejercicios de 1955 y 1956 abre, sobre este

punto, muchas perspectivas. Así ocurre con los pasajes dedicados a las operaciones efectuadas por los distintos fondos para el saneamiento de los productos agrícolas (carne, leche, vitivinicultura, etcétera) y con los consagrados a las intervenciones sobre distintos mercados. También insiste la Corte sobre el despilfarro de dineros públicos producido por el otorgamiento de subvenciones a organismos que ni siquiera con este auxilio han podido prolongar su actividad [por ejemplo, *Moteurs Salmson* (Motores Salmson) y *Société des Schistes bitumineux d'Autun* (Sociedad de Esquistos Bituminosos de Autun)], y subraya las irregularidades cometidas en los traspasos de muchos mercados. Es inútil multiplicar los ejemplos: la lectura de este documento, si bien amena desde muchos puntos de vista, es dolorosa para los contribuyentes. Otra fuente de información edificante sobre el poderío de ciertos grupos está constituida por los informes anuales de la *Commission de Vérification des Comptes des Entreprises publiques*, (Comisión de Verificación de Cuentas de las Empresas Públicas). Esta comisión, que parece destinada a predicar en el desierto sobre graves problemas, demuestra implícitamente la fuerza de regateo considerable que ejerce el personal de estas empresas sobre las autoridades. Sería necesario todo un libro para establecer las modalidades que han usado las categorías interesadas (desde los productos de trigo hasta las construcciones navales y desde la destilación de alcohol hasta las cajas de protección para los productos de ultramar) para presionar sobre las finanzas públicas.

Un segundo aspecto del problema lo constituye la influencia general de los grupos sobre grandes sectores de la actividad gubernamental. Esta influencia sobresale, por cierto, en el orden de la política económica y financiera: el proteccionismo interno y externo, que durante mucho tiempo caracterizó a la economía francesa, es el resultado de la acción de los organismos profesionales. Los informes del *Service de Etudes économiques et financières du Ministère des Finances* (Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Finanzas) —especialmente el que trata de las cuentas provisionales de la Nación en los años 1951 y 1952—, aportan elementos significativos sobre este problema y, sin que se lo

desmienta seriamente, aquella dependencia ha podido afirmar que en Francia hay muy pocos mercados realmente libres (abundancia de reglamentaciones, de protecciones confesadas y ocultas, etcétera). Este dispositivo proteccionista, fruto de varias maniobras convergentes, ha sufrido sin embargo, en este último tiempo, severos embates. Frente a las reacciones precavidas y conservadoras de los medios profesionales el dinamismo de diversos sectores de la Administración ha logrado algunos triunfos.

Al fin de cuentas, la elaboración y ejecución de la política exterior, especialmente al nivel de las grandes decisiones (Pacto del Atlántico, integración europea, etcétera) parece que nunca fueron señaladas por el poder de los grupos. La influencia mayor parece haber correspondido a las constelaciones de fuerzas políticas, a la intervención de poderosas personalidades (Jean Monnet) y a las reacciones globales de la opinión pública. Ha existido una situación de intervención no exclusiva sobre problemas precisos para los medios especializados —económicos, financieros, sindicales, etcétera— y para otros diversos grupos, entre los cuales está el de los ex-combatientes.

Los intereses nordafricanos han sido una pesada carga para el mecanismo gubernamental, y esto desde mucho tiempo atrás (lucha contra el proyecto Blum-Violette que, en el tiempo del Frente Popular, propuso una modesta extensión del derecho de acceso a la ciudadanía francesa), y bajo la IV República han llegado a bloquear toda solución evolutiva. Si la caída de este régimen ocurrió principalmente a causa de su incapacidad para resolver correctamente la trasformación de los estatutos de varios territorios, los grupos argelinos (y otros antes que ellos o con ellos) han contribuido fuertemente para que esto ocurra.

Nos queda por mencionar la influencia de los grupos de evolución ideológica. Entre ellos, varios que cuentan con recursos módicos poseen un radio de acción limitado pero hay otros que, por el contrario, ejercen una acción perceptible y a veces considerable. Los medios "científicos" se preocupan todavía de obtener los créditos concedidos para investigación y enseñanza (actitud perfectamente legítima pero que puede traer sinsabores para las ciencias humanísticas)

bien apoyados, para este ensayo de persuasión de origen desinteresado, en las perspectivas de aplicación de su trabajo. Tampoco debemos olvidar la acción de los defensores de la escuela libre, basada principalmente en la repartición de fuerzas que existe en el Parlamento. ¿Acaso el papel de grupos como éstos no consiste en la consolidación y explotación de una situación de fuerza que con mayor o menor aproximación resulta de la composición de las Asambleas?

Llegamos por fin al tercer punto: el peso total de los grupos sobre el funcionamiento y orientación de la vida política. Nos vemos llevados a tratarlo por la insistencia con que muchos de ellos (pertenecientes a todos los sectores de las relaciones sociales) se expiden sobre problemas que salen de su competencia. Esta intrusión, que a veces es denunciada con energía, resulta prácticamente inevitable y a menudo está legitimada por la relación que se da entre fenómenos aparentemente alejados (nivel que alcanzan las exportaciones y por lo tanto la actividad de un ramo y la política exterior respecto de cierto país). Además, dada la apatía del ciudadano acerca de los problemas gubernamentales, no es malo que las grandes categorías económico-sociales expresen sus opiniones sobre cuestiones de importancia nacional (con el cuidado de no olvidar que a pesar de sus pretensiones la "cumbre" no siempre interpreta fielmente las opiniones de la "base"....).

¿Es posible expresar un juicio sobre el sentido de esta orientación? Hay muchas exposiciones recientes que exageran probablemente su alcance. Podemos plantear esta cuestión: la tercera victoria consecutiva de los conservadores sobre los laboristas, ¿está relacionada con las maniobras de los grupos de presión? ¿No traduce acaso posiciones y aspiraciones que ningún grupo particular, por poderoso que sea, puede llegar a inspirar o a manipular? ¿Quién, en Francia, reduciría a una actividad de organismos de presión los grandes movimientos populares del Frente Popular y de la Liberación? Dicho de otro modo, la vida política obedece a impulsos que suelen mostrar un ritmo y que lejos de originarse en la actividad de los grupos, condicionan su eficacia.

Proponemos ahora nuestra conclusión. Aprovechan-

do su fuerza política muchos grupos llegan a beneficiarse de situaciones abusivas que a veces significan un pesado déficit para las finanzas públicas. Por otra parte, también ejercen una acción apreciable sobre el funcionamiento de la actividad gubernamental tratando, por regla general, de proteger el orden de cosas existente sin que necesariamente las reacciones de patronos y obreros sean disímiles en numerosos puntos (progreso técnico). Sin embargo esta influencia, que varía según los sectores, no es nunca total y a veces se encuentra puesta en tela de juicio de manera violenta o a través de una evolución insensible.

Los grupos colaboran, finalmente, en la formación general de la opinión y de la orientación política con una intensidad que depende de las circunstancias y de los problemas y que es función también del eco y apoyo que consigán en los diversos segmentos de la máquina gubernamental (Administración, Ejército, etcétera). Uno de los resultados más ciertos de sus actividades es todavía indirecto e involuntario y consiste en el desmantelamiento de la noción de interés público o, mejor dicho, en el descrédito que la afecta entre los miembros de la comunidad. La acción que despliegan los grupos es considerable en su totalidad, pero está lejos de representar al conjunto de la vida política. El que se limite a estudiar los grupos sólo obtendrá una perspectiva parcial del combate por el poder.

II. Validez del esquema para otras formas de sociedad

La categoría "grupos de presión" ha sido creada para poder informar sobre la vida política en las sociedades industrializadas de tipo occidental, y sólo en este contexto se comprobó su funcionamiento y experimentó su utilidad. Sin embargo recientemente se la ha tratado de extender a sociedades diferentes. Teniendo en cuenta las dimensiones y el espíritu del presente libro nos limitaremos a una evocación de tales ensayos.

Tomaremos primero los países comunistas. En al-

gunos de ellos, como en el caso de Polonia, las universidades hacen lugar al análisis sociológico tal como lo concibe el Occidente. Una vez descartado así lo que ellos llaman dogmatismo en las investigaciones sociales, los sabios polacos verifican la intervención de organismos que defienden los intereses particulares (cuyos número y energía crece en la medida en que la planificación y la gestión se descentralizan y se reduce la burocracia). Estos grupos cuyas facultades pueden ser limitadas por el "endurecimiento" del gobierno actual colaboran en la preparación de actos legislativos fundamentales y suministran ciertos puntos de vista a las comisiones especializadas de la Dieta. Se destaca igualmente el papel importante de los grupos no económicos, al frente de los cuales está la Iglesia Católica que ha obtenido la introducción de la enseñanza religiosa en las escuelas del Estado, siempre que sea reclamada por la mayoría de los padres de los alumnos de una clase dada. De aquí surgió, en Varsovia, la constitución de una *Association de soutien de la Ecole laïque* (Asociación de Apoyo a la Escuela Laica). Sin embargo, las analogías así reveladas no deben disimular las diferencias entre los dos tipos de sociedades (en Polonia, por ejemplo, la función directiva ejercida por el partido obrero, el cual se pronuncia autoritariamente sobre las prioridades que deben ser establecidas entre los intereses; la ausencia de varios métodos usados por Occidente, etcétera). Estudios semejantes también se han realizado en Yugoslavia y los resultados no han sido fundamentalmente distintos.

Tomando ahora los países débilmente industrializados o no industrializados observamos que hay en ellos numerosos autores autóctonos que afirman que el concepto "grupos de presión" conviene también a estas sociedades, pero nos faltan análisis monográficos que puedan legitimar este juicio mediante una enumeración exacta de analogías y diferencias. Un caso que llama particularmente la atención es el de las sociedades en vías de transición, donde coexisten formas antiguas y modernas de organización social. Éste es, entre muchos otros, el caso de El Líbano donde se observa el juego de grupos de presión tradicionales (grandes familias de corte feudal y comunidades re-

ligiosas) y de asociaciones surgidas de las nuevas condiciones sociales (asociaciones de comerciantes e industriales, sindicatos obreros, etcétera). Pero también se comprueba, y el punto es importante, la presencia de intereses no estructurados y que no disponen de medios propios de expresión: los estudiantes, los campesinos atraídos por la ciudad, que no les proporciona situación estable, y que constituyen elementos listos para asociarse a cualquier movimiento de masa. La combinación de estos elementos tan dispares contribuye a dar a la política libanesa su aspecto complicado.

Nos falta evocar el problema de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan. Fenómenos *grasso modo* análogos a los descritos en esta obra pueden observarse a dos distintos niveles. Primero, en el plano de los Estados aislados, cada uno de ellos sufre de modo más o menos intenso la presión de fuerzas exteriores. La estructura y los modos de acción son muy diversos: grupos de alcance nacional pero bastante poderosos para extender su influencia más allá de la frontera de su país de origen (grandes negocios capitalistas como las sociedades petroleras) y grupos de reclutamiento básicamente internacional [organizaciones patronales como la *Chambre de Commerce internationale* (Cámara de Comercio internacional) u organizaciones de trabajadores como la *Fédération syndicale mondiale* (Federación sindical mundial)]. Se notan asimismo esfuerzos semejantes al nivel de las organizaciones intergubernamentales (la O.N.U. y sus agentes especializados) que no es posible considerar como simples instrumentos de las políticas nacionales. Si en lo sucesivo estas organizaciones adquieren un verdadero poder de decisión (que implique la sumisión de la minoría a la mayoría) lo cual sólo ocurre todavía como excepción, no dejará de producirse una intensificación de las presiones que ya sufren desde hoy.

En el estado actual de la teoría política nadie puede pronunciarse de modo perentorio sobre la legitimidad y el valor heurístico de una extensión semejante de la categoría "grupos de presión". Pero es ya indudable que el problema está planteado.

CONCLUSIÓN

¿Hay lagunas importantes en el cuadro de los grupos de presión que acabamos de esbozar? Muchos se sentirán tentados de creerlo pensando en las numerosas categorías que esta obra no analiza (movimientos de resistencia contra una potencia ocupante) o no hace más que mencionar (ligas paramilitares). En lo que se refiere a los organismos de información, de nucleamiento y de combate, estrechamente ligados a los acontecimientos del periodo más reciente, reconocemos que nuestro silencio puede resultar sorprendente y es indispensable justificarlo.

En principio no habría particulares dificultades para integrar estos fenómenos en el cuadro trazado. Bastaría considerar una ampliación de los objetivos de los grupos que llegara hasta el vuelco violento del orden establecido. También la lista de los medios debería abarcar la insurrección y las distintas tácticas subversivas. En esta perspectiva el ejército se transforma en una de las vías de acceso más eficaces o, si se quiere, en uno de los puntos esenciales para la aplicación de la presión. Vínculos que no tienen solo un sentido se establecen entonces entre los militares en servicio activo y los representantes de estas agrupaciones.

Es tan posible esta asimilación que, en muchos casos, se observa continuidad entre las diligencias realizadas respetando el marco del régimen y las tentativas encaminadas a do-

minarlo o a derribarlo; fracasada la tentativa de persuasión por los medios habituales, se llega al levantamiento insurreccional, que está considerado como la última carta. Al querer establecer diferencias en tal proceso, ¿no nos arriesgamos a efectuar una separación arbitraria y artificial? Hay dos motivos que a pesar de todo nos han decidido a correr el riesgo.

El primero se refiere a las dificultades para documentarse sobre temas semejantes, pues a pesar de que se han publicado múltiples trabajos periodísticos faltan todavía los datos elementales de la cuestión. Este argumento no es decisivo, pues aplicando a estos problemas las técnicas, en verdad pacientes, de la investigación científica, podríamos llegar sin duda alguna a explicaciones más sólidas que las fábulas que se oyen tan a menudo. Hoy son muy raras las cuestiones sobre las cuales un equipo de investigadores no puede aportar elementos de valor.

Por el momento el último obstáculo es todavía el más difícil de obviar: es el que se refiere a la coherencia lógica del análisis. En efecto, si la categoría "grupos de presión", tal como la ha forjado la ciencia política contemporánea, fuese apta para incluir las redes y otros organismos clandestinos en los grupos de autoprotección y los "servicios de orden" o los dispositivos armados que se levantan para resistir al gobierno por el hierro y por el fuego ¿no perdería este instrumento de estudio que trata de valuar y describir la política corriente, todo su alcance como resultado de hacerlo tan extensivo?

Los especialistas anglosajones consideran

con naturalidad que los partidos y los grupos de presión bastan para explicar las luchas por el poder, que los primeros tratan de conquistar y los segundos de influir. Probablemente la posición es realista para los países donde se afirma un consentimiento general sobre el juego de las instituciones gubernamentales y en los cuales prevalece en general el cuidado de la legalidad. Cuando no ocurre así este enfoque dualista deja de ser útil.

Al tomar, con algunas otras personas, la responsabilidad de introducir en la ciencia política francesa la noción de "grupos de presión" —con una acepción aproximada y, por lo tanto, dentro de los mismos límites que le fijan los autores anglosajones— hemos tenido todo el tiempo la impresión de que no era un concepto capaz de abarcar la totalidad de las rivalidades y de las luchas que se manifiestan en la esfera gubernamental de países como Francia. Se aplica, en efecto, mucho mejor a los asuntos cotidianos que a los cambios revolucionarios. Los acontecimientos de los últimos años han puesto en evidencia esta incapacidad. Un organismo como la *Union pour le Salut et le Renouveau de l'Algérie française* (Unión en pro de la Salud y la Renovación de Argelia Francesa), escapa en muchos sentidos a los esquemas habituales del análisis político. Desgraciadamente, el desarrollo de los hechos se ha anticipado al perfeccionamiento de los conceptos científicos.

En el estadio actual la actitud menos discutible parecería la de conservar la categoría "grupos de presión", ya que hace posible sis-

tematizar una parte considerable de las intervenciones que soportan las autoridades. Sin embargo, este cuidado no debe excusar otro esfuerzo mucho más complejo: identificar todos los grupos que este concepto parece incapaz de abarcar e intentar establecer entre ellos una clasificación rigurosa (que no se deje sorprender por los calificativos adoptados, como ocurre cuando ciertos movimientos de tipo paramilitar toman el título de "partidos").

Se trata, en primer lugar, pues, de establecer una tipología.

Al cabo de estas investigaciones se podrá situar las categorías, unas respecto de las otras, mostrar sus parecidos y diferencias y enunciar las relaciones que las unen o sea pasar desde una investigación fragmentaria a una visión sintética. Así estaremos en posición de evaluar con mayor exactitud el papel específico y la influencia propia de los organismos que hemos intentado analizar en estas páginas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. Identificación	7
CAPÍTULO II. Modos de actividad	48
CAPÍTULO III. Resultados de la lucha ..	105
CAPÍTULO IV. Lugar en la vida política	134
CONCLUSIÓN	150

Se terminó de imprimir
en los TALLERES GRAFICOS CELINA,
José C. Paz 3114, Buenos Aires,
en julio de 1972.

LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Jean Meynaud

Jean Meynaud —destacado profesor en las universidades de Lausana y Ginebra— ha realizado investigaciones de gran valor sobre uno de los fenómenos fundamentales de la sociología económica y la política contemporáneas: los grupos de presión. Además de un libro magistral y de una serie de artículos, el autor ha sabido darnos, en esta obra que hoy presentamos en español, una visión al día, rica en hechos y en ideas, clara, precisa, de un tema durante largo tiempo descuidado o considerado "intocable".

Todos los recaudos de un método riguroso son utilizados aquí para permitirnos "identificar", clasificar esos grupos (cuyos nombres a menudo se conocen, aunque no se pueda definir con exactitud su acción) y, sobre todo, para juzgar su poder.

Estos "grupos de interés" —que en variedad y cantidad superan a las clases sociales— adoptan muchísimas veces líneas de conducta paradójicas y contradictorias, comprometiéndose en alianzas múltiples e inestables. Quizá más que de la oposición entre clases, es de la relación de fuerzas entre estos grupos de donde se extrae el cuadro más fiel sobre la evolución de las democracias industriales y sobre el "bloqueo" de la maquinaria política de estos países, en los que con tanta frecuencia las decisiones quedan suspendidas entre fuerzas contrarias pero equilibradas. El autor ha sabido captar estos complejos mecanismos, razón por la cual el libro resultará útil y orientador para los lectores interesados en economía, sociología, historia, derecho y política general.

OTROS TÍTULOS DE EUDEBA

- LA BATALLA DE LOS TRUSTS — H. Peyrat
- LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS — Y. Lacoste
- LOS ETRUSCOS — R. Bloch
- LOS GRANDES MERCADOS DEL MUNDO — P. George
- LAS SOCIEDADES SECRETAS — S. Hutin
- SOCIEDADES ANIMALES, SOCIEDAD HUMANA —
P. Chauchard
- LOS SISTEMAS ECONÓMICOS — J. Lajugie
- LA PETROQUÍMICA EN EL MUNDO — R. Guglielmo
- LA POBLACION — A. Sauvy
- LA FENOMENOLOGÍA — J. F. Lyotard
- EL HAMBRE — R. Masseyeff