



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

6  
2Ej.

FACULTAD DE DERECHO

**LOS GRUPOS DE PRESION Y LOS PARTIDOS  
POLITICOS EN EL DERECHO MEXICANO**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:  
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a:

*Clemente Ricardo Aguilar Colín*

México, D. F.

1988



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION .....	1
CAPITULO PRIMERO.- ASPECTOS GENERALES DE LOS GRUPOS DE PRESION .....	5
1.- Definición, Importancia y Clasificación .....	5
2.- Integración y Estructura Social .....	32
3.- Formas de Actividad .....	36
4.- Los Grupos de Presión y la Política .....	48
a) Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos .....	53
b) Los Grupos de Presión y los Regímenes Políticos .....	57
5.- Relaciones entre el Poder y los Grupos de Presión .....	68
a) Las Estructuras Gubernamentales y los Grupos de Presión .....	69
b) Vías de Acceso al Poder Gubernamental .....	71
6.- Los Grupos de Presión en México .....	76
a) Los Grupos de Presión extranjeros en México .....	82
b) Exigencias y Abusos de los Grupos de Presión .....	85
CAPITULO SEGUNDO.- ASPECTOS GENERALES DE LOS PARTIDOS POLITICOS .....	91
1. Definición, Origen y Evolución .....	91
2.- Funciones .....	106
3.- Estructura y Organización .....	115

	PAG.
4.- Los sistemas de partidos .....	126
a) Democracia y partidos políticos .....	127
b) Los partidos políticos y el Derecho .....	131
5.- Los partidos políticos en México .....	134
a) Fundamentos constitucionales de los partidos políticos en México .....	146
b) La Organización legal de los partidos políticos y el Código Federal Electoral .....	150
CONCLUSIONES .....	154
BIBLIOGRAFIA .....	161

**LOS GRUPOS DE PRESION Y LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL  
DERECHO MEXICANO**

## INTRODUCCION

Los grupos de presión son base de la realidad política actual y aunque nos desagraden, tenemos que considerarlos toda vez que tienen una presencia indiscutible en todas las organizaciones de la sociedad.

Es importante señalar que su influencia es decisiva en el proceso político y los distingue de los grupos de interés porque éstos son un elemento de la estructura social, mientras que el grupo de presión se integra en la estructura política de la comunidad.

Asimismo, no todos los grupos de interés se convierten en grupos de presión, ya que puede darse el caso de que no se proyecten sobre la vida política, sin embargo, los grupos de presión son sociológicamente grupos de interés y también son diferentes a los partidos políticos. A los grupos de presión hay que diferenciarlos de éstos, ya que con frecuencia se les confunde, pero no debe olvidarse que, debido a su estructura social, los grupos de presión y los partidos políticos son instituciones muy desiguales, pues difieren por los medios que emplean en sus respectivas actuaciones políticas, además de que los fines que persiguen cada uno son diferentes.

Otra característica que los distingue es que el grupo de presión tiene una estructura social menos heterogénea que el partido político, pues es difícil encontrar un grupo de presión sin su antecedente: grupo de interés. Sin embargo, en los últimos años los grupos de presión emplean, preferentemente medios de influencia parecidos a los que utilizan los partidos.

El catedrático de la Universidad de Barcelona, España, Manuel Jiménez de Parga, considera que los grupos de presión son factores de desintegración de la sociedad, pues defienden los intereses concretos de un sector de la sociedad y no pueden evitar enfrentamientos con los demás sectores y como consecuencia de ello la desintegración social.

Considera también que una democracia de los grupos de presión, es la peor articulada y la menos orgánica de las democracias, - pues la defensa de los llamados "intereses naturales" conduce al caos o a la monocracia de los grupos más poderosos.

No es posible aceptar la idea de que el bien común o el interés general, sea una simple conjunción de los intereses o bienes particulares, sino que debe tenerse muy claro en la mente que el interés general debe ser, más que una simple suma, un compendio al que se llega después de haber efectuado un proceso minucioso de selección y de integración, es decir, hay que se leccionar primero, los intereses que deben defenderse desde el Poder Público, porque no todas las aspiraciones de los grupos naturales son igualmente estimables y hay que integrar, después, los diversos y opuestos intereses de toda la comunidad, según la idea política que se pretenda realizar.

Así tenemos que en las democracias occidentales, los partidos contribuyen a esta labor de ordenación política, en tanto que los grupos de presión operan en el nivel inferior, defendiendo intereses presuntamente sociales demasiado a ras del suelo, - por eso impulsan el proceso político a corto plazo, sin ese sentido de la anticipación que es necesario en política.

Los partidos actúan en el plano superior y presentan soluciones a los Poderes Públicos, los cuales son síntesis políticas de tesis y antítesis sociales primarias, pero cuando los grupos de presión concurren con los partidos en el ámbito político, el peligro desintegrador que todo grupo representa puede quedar atenuado, pero lo más grave de todo ésto, es que el Estado no pueda recibir otros estímulos que los que vengan de los grupos de presión.

Los grupos de presión, factores extraconstitucionales, diferenciados de los grupos de interés y de los partidos, son partes en el proceso donde se toman las decisiones políticas y en este proceso, intervienen las instituciones que las leyes y la -

constitución formalizan. En el ámbito de la política hay dos clases de personajes: los oficiales y los no oficiales, y entre éstos se encuentran los grupos de presión --personajes políticos no oficiales, extraconstitucionales-- y aparte las instituciones que tienen estatuto legal completo.

De conformidad con lo anterior, creemos pertinente señalar que un ministerio es un organismo oficial y que una agrupación privada de fabricantes no lo es, pues el ministerio es una piedra básica del Estado y como tal, tiene como finalidad la realización del bien público y representa a la nación, mientras que los fabricantes, por el contrario, sólo se unen para defender intereses particulares, lo que les representa a ellos únicamente un beneficio y no es un elemento del Estado. En algunos casos esta diferenciación no aparece muy clara, ya que algunas veces las autoridades oficiales y los dirigentes de los grupos se confunden.

Asimismo, algunos estudiosos consideran que un ministerio puede actuar como grupo de presión en el proceso político, como lo pueden hacer también otros organismos públicos o semipúblicos con cierta frecuencia. Por ejemplo: si un ministerio actúa como tal, y decide en el ámbito de su competencia, actúa como poder público; por el contrario, si influye sobre otro ministerio o sobre una autoridad inferior, fuera de su ámbito de competencia, entonces está procediendo como un auténtico grupo de presión. Además, debe subrayarse que, en el primer caso, el ministerio competente asume la responsabilidad política de los acuerdos tomados; en el segundo caso no acepta la responsabilidad, lo cual representa un serio reproche que puede hacerse a los grupos de presión.

Como algunos autores piensan que la presencia de los grupo de presión constituyen un fenómeno inevitable de nuestra época, y otros consideran que su presencia es nefasta, debemos aclarar el por qué de esta forma de pensar, en los tres puntos que siguen:



PRIMERO.- El rechazo a los grupos de presión se debe a que operan como fuerzas desintegradoras, toda vez que no piensan más que en sus particulares intereses para programar políticamente el futuro inmediato y el más lejano.

SEGUNDO.- Dicho rechazo se debe también a que son agentes políticos irresponsables, pues en un sistema de gobierno controlado por los grupos de presión, el gobernado nunca sabe con firmeza a quien debe imputar el acierto o el fracaso de una decisión, la cual va a afectar, en última instancia, a toda la comunidad.

TERCERO.- También se debe a que el modo anónimo e indirecto de operar, favorece la utilización de malos medios, ya que los grupos de presión actúan sin posible control, ni del gobierno ni de la opinión pública.

El problema se agrava aún más si no hay partidos políticos, - - pues los grupos, dialogando directamente con el Estado, sin tener quien les oponga objeciones, se hacen irresistibles, soberanos, pues debemos tomar en cuenta que la política es como una feria, en la que compra más mercancías (leyes, decretos, - tolerancia para situaciones de privilegio) el que más puede.

Finalmente, algunas personas en forma utópica, sueñan en un mundo que no sea de grupos de presión, toda vez que piensan que la política debe ser otra cosa, pero si los hay, piensan que deben ser grupos que seleccionen e integren las necesidades de los diversos sectores de la comunidad, que trabajen frente a la misma, que no se oculten, que enfrenten plenamente la responsabilidad de sus actos políticos; grupos que se comporten correctamente, que admitan la concurrencia legal de otros y que vean el Derecho como principio configurador de la convivencia, no como factores desintegradores que señalen otros rumbos políticos.

## CAPITULO PRIMERO.- ASPECTOS GENERALES DE LOS GRUPOS DE PRESION.

### 1.- Definición, Importancia y Clasificación.

#### DEFINICION.

El término grupo, se aplica por lo general y de modo indiscriminado a distintos conjuntos de personas que tienen opiniones e intereses idénticos, pero el concepto específico de grupo de presión que da el Diccionario Enciclopédico Larousse, señala que es "una asociación de personas que están unidas por un interés común político o económico y que reúne una cantidad de dinero importante para llevar a cabo una acción simultánea en la opinión pública, en los partidos políticos, en la administración pública o en los gobernantes".

Dicha definición se queda corta completamente, toda vez que diversos autores describen con mayor precisión a estas organizaciones, de acuerdo a las actividades que realmente desempeñan y a las condiciones de los países en que las llevan a cabo.

A continuación destacamos las definiciones que consideramos más importantes y más completas, pues un estudio a fondo de los grupos de presión, nos permitirá conocer fenómenos o actividades que son familiares para todos los observadores, además de que sirven para estimular el estudio de prácticas que son comunes a todas las sociedades y regímenes políticos.

El Maestro Daniel Moreno Díaz, en su libro "Democracia Burguesa, Democracia Socialista", dice que los grupos de interés especiales o de presión y de carácter político, a diferencia del partido político que trata de controlar la administración pública, son organizados para influir sobre las decisiones de los funcionarios del gobierno en su propio beneficio, ya sea obstaculizando o promoviendo la creación de leyes que afecten sus intereses. Además, el grupo es una parte integral del proceso democrático, pero con el inconveniente de que las organizaciones más poderosas que representan a los mayores intereses

privados, utilizan la política oficial de tal forma que frecuentemente perjudica al interés público sin tomar en cuenta que ésta está en todos los casos muy por encima de cualquier otro interés, individual o de grupo. (Op. cit. p - 167).

A su vez, los autores ingleses Graeme C. Moodie y Gerald Studert-Kennedy, en su obra Opiniones, públicos y grupos de presión, señalan que, "por grupo de presión entendemos simplemente, todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste" y dice que, "la parte final de la definición se dirige generalmente a distinguir al grupo de presión de un partido político o grupo conspiratorio, mientras que el énfasis sobre las organizaciones lo distingue de una muchedumbre u otro conjunto espontáneo de individuos. Siempre de acuerdo con el uso establecido, no queremos decir al denominar grupos de presión a una organización, que su objetivo único o incluso principal sea el de influir sobre el gobierno; sólo de ciños que, ocasionalmente, busca ese objetivo". (pp - 111-112)

Jacqueline B. De Celis, sostiene que el término "grupo de presión" nace en circunstancias polémicas entre las décadas de 1910 a 1920, en campañas de prensa destinadas a condenar la influencia oculta de poderosos grupos económicos en el proceso gubernamental de los Estados Unidos de Norteamérica, pero aunque el término conservaría un sentido peyorativo, de todos modos entra a formar parte del vocabulario de la ciencia política.

Asimismo, señala que desde principios de este siglo empieza a destacar un fenómeno sociopolítico llamado "grupo de interés", pero es hasta 1928 cuando nace el grupo de presión como categoría científica, al parecer, ya con su sentido moderno en el prefacio de la tesis doctoral de Peter Odegard sobre la Anti-Saloon League, organización cuyo interés no era económico, sino ideológico.

Además, en 1929 se considera que se estaba desarrollando en -

las organizaciones políticas, una maquinaria extralegal, de una naturaleza tan integradora e influyente como el mismo sistema de partidos y desde entonces empiezan a fijar su atención en los grupos de presión los estudiosos de la ciencia política.

También señala esta autora, que en la actualidad se tiende a emplear indistintamente los términos grupos de presión y grupo de interés, pero no hace una distinción concreta, sino que los utiliza como sinónimos.

Respecto a las afirmaciones de Jacqueline B. De Celis sobre los grupos de presión y los grupos de interés, nosotros pensamos que es conveniente señalar que varios autores no se ponen de acuerdo y emplean indistintamente los dos términos ya señalados, pero agregan uno más, al que denominan "Lobby" mismo al que en Francia y algunos otros países se le da un sentido peyorativo.

Este término también es utilizado por el Maestro Daniel Moreno, en su libro al que antes nos hemos referido, por lo cual creemos necesario dar su definición:

"Lobby quiere decir, en sentido propio, sala de espera. En su sentido derivado quiere decir que es toda acción realizada cerca de cualquier autoridad para influir sobre sus decisiones, a través de los métodos que sean desde la propaganda hábil hasta los medios de intimidación. La expresión lobby se aplica a los hombres o grupos que se dedican a dicha actividad".

Otro autor norteamericano, David Truman, está en contra del término grupo de presión, pero utiliza el de grupo de interés político.

Los autores también norteamericanos, Eckstein y V.O. Key Jr., se declaran en favor del término grupo de presión, por eso han titulado sus obras sobre el tema: "La política de los grupos de presión" y "Política, partidos y grupos de presión", respec

tivamente.

Casi la mayoría de los autores contemporáneos aceptan o toleran el término "grupos de presión" entre los que destaca el francés Jean Meynaud.

A su vez, éste autor, en su libro Los Grupos de Presión, define a éstos diciendo que, "evocan 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" (Op. - cit. p - 5).

Señala, además, que son fuerzas que orientan y accionan el mecanismo gubernamental, sin tratar de definir las reglas del juego de las instituciones y sólo determinan las modalidades de su funcionamiento. Nos dice también que, por sus formas de accionar, algunas personas piensan que los grupos citados, se han convertido en un gran instrumento para anular la democracia en los regímenes donde actúan y que por esa razón, deberían ser reguladas estrictamente sus actividades, mientras que otros sostienen que son excesivos los ataques a esas agrupaciones, pues piensan que solamente se trata de impresionar a la opinión pública.

El término "grupo de presión" se ha generalizado con rapidez, no obstante que algunos autores utilizan preferentemente el de "grupo de interés", sin embargo, el criterio que debe prevalecer para diferenciar al primero del segundo, es el de que haya una voluntad en los interesados de influir en las decisiones de los poderes públicos. Cuando dicha voluntad se manifiesta, en ese momento el organismo considerado pasa a formar parte de la categoría de los grupos de presión. El utilizar este criterio, hace que la designación se efectúe en forma objetiva, libre de todo juicio de carácter personal.

Otra definición, que creemos refuerza a la de Jean Meynaud, es la siguiente: "Los grupos de presión no son sino las innumeradas

bles asociaciones, sindicatos o sociedades que, defendiendo los intereses de sus miembros, se esfuerzan por todos los medios directos e indirectos a su alcance, en ejercer una influencia sobre la acción gubernamental y legislativa, y en orientar también a la opinión pública. No son sino las fuerzas sociales en acción". (A. Mathiot, Les pressuere groups - aux Etats-Unis, Revue française de Science Politic, vol. II. - núm. 3, julio-septiembre de 1952. pag. 430).

Otro autor más, Finer, rechaza tanto el término grupo de presión como el de grupo de interés, porque dice que muchos grupos de interés no utilizan presiones o que lo hacen en forma esporádica. Asimismo, dice que muchas organizaciones que utilizan la presión, no representan ningún interés económico o social, sino que representan una actitud ideológica.

Ahora bien, tanto los grupos de interés como los grupos ideológicos, pueden no hacer presión y limitarse solo a presentar sus peticiones a las autoridades responsables, sin amenazas de ninguna especie en caso de que su petición no sea atendida. En este caso no puede hablarse de presión, pero sí cuando se amenaza con aplicar una sanción si la petición es negada, por lo tanto no debe confundirse al grupo de interés con el grupo de presión, toda vez que no todos los grupos de interés son grupos de presión, pero sí todos los grupos de presión son de interés.

Nosotros deseamos expresar que si dentro del concepto grupo de presión se incluyen a todos los grupos que intentan fines políticos colectivamente, sin considerar a los partidos, debe aceptarse dicho término, pero aclarando que si la discusión sobre los dos conceptos ya señalados existe, es porque aún no hay otros que los sustituyan con ventaja, toda vez que se trata de un fenómeno muy complejo, pero consideramos que debe seguir usándose porque su uso se ha generalizado y tiene un sentido preciso para los que se interesan en el estudio de la ciencia-política.

No obstante lo anterior, pensamos que es muy importante señalar cuáles son los grupos de interés y cuáles los de presión, definiéndolos claramente o por lo menos señalando las características de cada uno de ellos.

¿Cuáles son los grupos de interés?

Generalmente se utiliza el término grupo para designar a un conjunto de individuos que poseen características en común ya sean éstas la edad o el nivel de ingresos, pero no necesariamente se origina por ello una acción colectiva. Más bien depende de que las personas que se agrupan le den la debida importancia a dicha unión y al motivo por el cual lo hagan. A esta forma de comportamiento de las personas la llamaremos grupo de interés, ya que incluye la defensa en grupo de ventajas materiales o la protección de valores morales, pero la unificación de ideas y de acción varía y dicha agrupación resulta pasajera, se desvanece y desaparece facilmente cuando el motivo de unión se cumplió. En caso contrario, cuando el interés comunes muy fuerte, surge entonces el deseo o la aceptación para que se integre una organización que se encargue de realizar el fin que se persigue.

Es importante aclarar que los hombres se agrupan y defienden con mayor firmeza como productores que como consumidores, pero también es conveniente señalar que en muchos casos, cuando desaparece el motivo de la unión los grupos se desintegran sin considerar las ventajas que podrían seguir obteniendo si permanecieran agrupados. No obstante la desventaja que se indica en los renglones que anteceden, en diversos países se siguen haciendo esfuerzos para hacer desaparecer la indiferencia de la gente, pero los resultados son aún muy limitados.

¿Cuáles son los grupos de presión?

Los grupos de interés se transforman en grupos de presión desde el mismo momento en que los dirigentes de dichos grupos actúan tratando de influir sobre el mecanismo gubernamental para

imponer sus pretensiones. Por ejemplo: un sindicato de productores actúa como grupo de interés cuando controla con sus propios medios la distribución de la clientela entre sus miembros y se convierte en grupo de presión cuando trata de obtener del poder público la reglamentación para el ingreso de nuevos elementos en su seno.

Resumiendo lo antes dicho, la categoría grupos de presión contiene una parte de actividad de los grupos de interés, es decir, analiza a los grupos de interés desde aspectos bien definidos.

Ahora bien, con el transcurso del tiempo viene la evolución y provoca que las funciones del Estado se amplien, lo cual llena de preocupaciones políticas a las organizaciones profesionales y como consecuencia algunas de ellas pueden transformarse en verdaderos grupos de presión, sobre todo en vísperas de elecciones gubernamentales.

También puede darse el caso, como en Francia, de que haya grupos de interés que se dedican exclusivamente a la acción política para lograr sus fines. Por ejemplo: la Confederación General de Empresas Pequeñas y Medianas, la Unión para la Defensa de Comerciantes y Artesanos, etc.

La categoría grupos de presión no es homogénea, pero el factor que se toma en cuenta para determinarlos es la vía que escogen para la consecución de sus fines, y quedan comprendidos dentro de esta categoría, aquellos grupos cuyo único medio es la acción política.

En fin, el concepto grupo de presión es más preciso que el de grupo de interés porque a éste habría que añadirle algo para que se transforme en grupo de presión.

Concluimos esta parte, señalando que un grupo de presión siempre es y será un grupo de interés y a la inversa, un grupo de interés no necesariamente es un grupo de presión ya que para -



la consecución de sus fines puede utilizar otras vías diferentes a la gubernamental.

Además, no obstante su imprecisión, el concepto grupo de presión caracteriza al grupo en su intento dinámico de integrarse a la realidad política como fuerza en acción y corresponde más a la noción que toda la doctrina.

#### IMPORTANCIA.

EL PESO DE LOS GRUPOS EN LA VIDA POLITICA DE UN PAIS.- La fuerza y la influencia de los grupos de presión podría ponerse en duda debido a que en varios países han sido tomadas medidas por el gobierno sin considerar a las organizaciones, incluidas las más poderosas, pero transcurrido el tiempo y después de una etapa de indiferencia, las autoridades, inquietas por el clima social que habían creado, insinuaron el deseo de tener un acercamiento con las categorías en disputa. Un ejemplo de estas intenciones está en la creación, en Francia el 9 de abril de 1959, de la Comission Nationale Agricole, la cual era presidida por el Ministro de Agricultura y estaba integrada también por representantes de las organizaciones campesinas y de las administraciones públicas.

Este ejemplo nos da idea de la importancia y el peso de los grupos de presión en la vida política de un país, pero sería necesario un espacio más amplio para destacar exclusivamente las modalidades que han usado para presionar sobre los poderes públicos. Además, su influencia general sobre grandes sectores de la actividad gubernamental sobresale en el orden de la política económica y financiera, expresada en el proteccionismo interno y externo que por mucho tiempo caracterizó a la economía de muchos países y es el resultado de la acción de las organizaciones profesionales. No obstante este dispositivo proteccionista, han sufrido severos ataques, ya que frente a las reacciones precavidas y conservadoras de los medios profesionales, el dinamismo de diversos sectores de la administración pública, ha logrado algunos triunfos.

Uno de los aspectos más importantes sobre los grupos de presión, lo tenemos en su influencia sobre el funcionamiento y orientación de la vida política. Su intervención en estos asuntos que a veces es denunciada con energía, resulta casi inevitable y a veces se legitima por la relación que se da a fenómenos aparentemente alejados. Por ejemplo: el nivel que alcanzan las exportaciones y la política exterior de ciertos países en este ramo.

Asimismo, puede pensarse que, dada la apatía de los ciudadanos acerca de los problemas gubernamentales, no es malo que las grandes categorías socioeconómicas expresen sus opiniones sobre cuestiones de gran importancia nacional, sin olvidar que los dirigentes no siempre interpretan el sentir de la base.

En fin, aprovechando su fuerza política muchos grupos abusan de las situaciones y esto ocasiona pesados déficits para las finanzas públicas. Pero también ejercen presión considerable sobre el funcionamiento de la actividad gubernamental, tratando por regla general de proteger el orden de cosas establecido.

También, los grupos colaboran en la formación general de la opinión pública y de la orientación política, con una intensidad que depende de las circunstancias y de los problemas y en función del apoyo que consigan en diversos sectores de la maquinaria gubernamental.

La actividad que desarrollan los grupos es considerable, pero está lejos de representar el conjunto de la vida política. El estudio de los grupos de presión solamente representa una perspectiva parcial de la lucha por el poder.

La categoría grupos de presión ha sido creada para poder informar sobre la vida política en las sociedades industrializadas de tipo occidental y solamente en este ámbito se comprobó su funcionamiento y experimentó su utilidad, por lo que se ha tratado de extenderla a otras sociedades diferentes (Jean Meynaud

Los Grupos de Presión p - 147).

En algunos países de régimen socialista como Polonia, las universidades efectúan análisis sociológicos tal y como se hace en occidente, mediante los cuales se verifica la intervención de organismos que defienden intereses particulares, pues éstos crecen en número y energía en la misma proporción en que la planeación y la gestión se descentralizan y se reduce la burocracia. Estos grupos, cuyas facultades son limitadas, colaboran en la promoción de los actos legislativos fundamentales.

Ahora bien, estas semejanzas con las sociedades occidentales no deben disimular sus diferencias, entre las que podemos señalar la función directiva del partido obrero, el cual se pronuncia en forma autoritaria sobre las prioridades que deben ser establecidas entre los intereses, además de la ausencia de muchos métodos usados por occidente.

Se han efectuado estudios semejantes en otros países y los resultados casi siempre han sido los mismos.

Para el caso de los países en vías de desarrollo, se considera que el concepto grupos de presión es aplicable también a ellos, aunque no hay elementos de juicio que permitan profundizar sobre esta cuestión.

También llama la atención el caso de países en vías de transición donde coexisten fórmulas antiguas y modernas de organización social y el ejemplo más evidente es el del Líbano, donde hay grandes familias que viven como en la época del feudalismo, y comunidades que van surgiendo de las nuevas condiciones sociales. En estas sociedades también hay muchos intereses no estructurados que no disponen de medios de expresión propios, como lo son los campesinos y los estudiantes que son atraídos por las ciudades.

Asimismo, debe considerarse el problema de la sociedad interna cional y las relaciones que en ella se desarrollan.

Los Estados aislados sufren presiones más o menos en la misma forma de como lo hemos venido señalando, por fuerzas exteriores, aunque las formas de acción son diversas, pues grupos de alcance nacional tratan de extender su influencia más allá de las fronteras de su país, pero solamente cuando son muy poderosas como las sociedades petroleras y las organizaciones patronales, todas de corte capitalista.

En el ámbito internacional también hay esfuerzos de presión - por organismos internacionales que no deben considerarse como instrumentos de políticas nacionales, como la Organización de las Naciones Unidas. Pero si en el futuro estas organizaciones adquieren un verdadero poder de decisión, no dejará de producirse una intensificación de las presiones que ya sufren - hoy.

Actualmente nadie puede afirmar de modo tajante nada sobre la legitimidad de la acción de los grupos de presión que se extienden al ámbito internacional, pero no cabe duda que actúan ahí.

#### CLASIFICACION.

La cantidad de grupos de presión refleja con claridad las estructuras socioeconómicas de un país, así como sus problemas - de carácter ideológico; y las diferencias existentes en cuanto a grupos de un país a otro, se deben a las proporciones de los grandes sectores de la sociedad, sobre todo en las actividades económicas, pero también se observan muchas causas particulares de discrepancia entre grupos de un mismo país. Efectivamente, en países donde llegan grandes grupos de inmigrantes - los intereses se determinan en función de los lugares de donde proviene la gente, así como la religión o el lugar geográfico - determinan divisiones o suponen diferentes comportamientos ante las autoridades públicas.

En el caso concreto de la religión, ésta también determina divisiones, toda vez que la católica, la protestante o la orto-

doxa, suponen diversos comportamientos ante dichas autoridades.

Asimismo, en países de nivel cultural, desarrollo económico y régimen político parecidos, se dan similitudes muy numerosas; - por ejemplo: Europa Occidental, Estados Unidos de Norteamérica, diversos miembros del Commonwealth.

En estos países es donde el concepto de grupo de presión se ha aplicado más sistemáticamente y es allí donde se pueden distinguir dos series de organismos: unos tienen como objetivo principal conseguir ventajas materiales para sus integrantes, para proteger situaciones adquiridas, para acrecentar el bienestar de esta categoría y son denominadas "Organizaciones Profesionales".

Otros grupos tienen como razón de ser, la defensa desinteresada de posiciones espirituales o morales que se llaman "Agrupaciones de Vocación Ideológica".

Hay dudas respecto a que si se consideran a los grupos que persiguen a la vez, objetivos materiales e ideológicos, pero esta situación solamente podría darse en sociedades donde hay aceptación del orden social y del sistema económico, no así en donde los hombres están divididos como consecuencia de la organización de la sociedad, en donde el concepto de interés común - incluye factores políticos o religiosos.

Sin embargo, tal clasificación sí puede tener más sentido en las sociedades anglosajonas, donde los problemas ideológicos no inciden en todos los niveles de la infraestructura. Es por esto que los autores originarios de estos países hacen su división señalando que hay grupos que promueven una causa llamados grupos cívicos, y otros bajo el nombre genérico de "grupos varios", en donde se incluye a todos los que no corresponden a sectores específicos de la vida económica de un país.

En los países anglosajones se da una gran importancia al estudio de los grupos de carácter económico, a diferencia de los -

de tipo ideológico. ya que a éstos se concede casi nula importancia política, sin embargo, en Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña y Francia, se ha llegado a establecer una división que separa a los grupos de presión económicos y grupos de presión ideológicos puros. Esta última categoría resulta muy reducida en Gran Bretaña.

Los grupos de presión económicos puros, que son la regla en Estados Unidos y Gran Bretaña, casi no existen en Francia, no obstante lo cual éste país admite la misma división elaborada por los sajones, por lo que en los tres países señalados pueden clasificarse los grupos que persiguen ventajas materiales por categorías que representen los diversos sectores de la vida económica del país de que se trate, con las características específicas de cada uno.

De conformidad con lo anterior, podemos diseñar la siguiente clasificación:

1º.- Las organizaciones profesionales, consideradas también como grupos de presión económica, actúan en los sectores:

- a) Patronal
- b) Agrícola
- c) Laboral
- d) De los negocios

Las formas de agrupación varían de acuerdo al país en que se desenvuelven; por ejemplo: en algunos países hay una sola central para el trabajo, mientras que en otros se dividen en organizaciones para obreros, empleados, cuadros superiores, funcionarios públicos, etc. y la misma situación se observa para las organizaciones agrícolas y patronales.

No obstante esta variedad, la estructura de las organizaciones profesionales obedece a la tendencia de la especialización y el reagrupamiento.

La tendencia a la especialización sirve para dar homogeneidad a los grupos, con lo cual refuerza la capacidad de acción de los responsables, mientras que la tendencia al reagrupamiento se justifica por intereses y puntos de vista comunes que superan las oposiciones profesionales o geográficas.

Para la reagrupación tenemos como ejemplo el caso textil en Francia, en el que cada producto origina, en primer lugar, la creación de organismos especializados que corresponden a las diferentes etapas de su proceso de elaboración, como lo es para la lana, la compra de materias primas, el deshilachado, lavado, carbonizado, peinado, hilado, tejido, tinte, etc.. Cada uno de estos grupos a su vez se unen para formar el Comité Central de la Lana, que representa y defiende a todas las agrupaciones patronales de ramas diferentes, pero lucha por objetivos que son comunes a todos sus agremiados.

La lana y el algodón difieren sobre muchos puntos, pero también tienen preocupaciones comunes y ello origina que exista la unión de las industrias textiles, dentro de la cual están integradas las ramas del algodón, la lana, el lino, el cáñamo, la seda, el yute, etc..

No obstante que la industria textil y la metalurgia tienen cada una sus propias preocupaciones, cuando surgen problemas, se unen para afrontarlos y de esa manera llegan a formar una gran central que es la encargada de luchar a nombre de todos los patronos.

Además de la reagrupación por profesión, hay una territorial por divisiones administrativas, hasta llegar a formar uniones nacionales, y el hecho de que exista una confederación nacional en algunos países para defender un interés especial, depende de que tengan competencia legislativa en la materia de que se trate.

Esta tendencia de los grupos de presión para organizarse, se observa en Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, pero tratan

dose de la especialización y de la reagrupación, las condiciones propias de cada régimen dan a dicha tendencia sus características también propias, como es el caso concreto de los Estados Unidos, en donde hay profundas oposiciones debidas a su inmenso territorio, donde los agricultores piensan que antes que una comunidad nacional, existe una comunidad regional y origina la formación de ciertas asociaciones que a simple vista parecen incomprensibles. Tal es el caso de los del trigo-algodón, que liga al Sur con el Oeste Medio.

Esta situación crea rivalidades regionales, toda vez que no existe una, sino tres federaciones representantes de las asociaciones agrícolas, como lo son The National Grange, que representa a las dos terceras partes del Noroeste; The American Farm Bureau Association, que agrupa a miembros de la mitad del Este Medio y una tercera parte del Sur, y The National - - - Farmer's Union, que reúne a sus integrantes de las grandes llanuras del Oeste.

Todas las organizaciones presentan estructuras variadas y tienen diferentes formas de adhesión, pero indudablemente que la comunidad de intereses las ha llevado a formar las federaciones y hasta confederaciones antes mencionadas, ya que con ello, éstas obtienen un gran poder de representación y negociación. No obstante, hay oposición entre los propios agremiados y esto conduce a las federaciones y confederaciones a actuar con prudencia, pues en la medida en que alcancen a superar sus diferencias obtendrán mayor o menor poder.

En el caso del trabajo y de los negocios no se dan los problemas descritos, ya que, en el caso concreto del trabajo, están considerados los que antes fueron rivales: en Estados Unidos, la American Federation of Labour y el Congress of Industrial Organization, que agrupan a ciento cuarenta uniones nacionales y éstas a su vez, agrupan de 60,000 a 70,000 asociaciones de trabajadores.

También en Estados Unidos, en el mundo de los negocios, a pe-



sar de que no hay ninguna confederación que los agrupe, hay una gran solidaridad cuando se trata de enfrentar cuestiones políticas importantes, basadas en la disciplina de las organizaciones patronales, mismas que han establecido normas de conducta y las han impuesto a sus miembros.

Las principales organizaciones de este país, son: la National-Association of Manufacturers; la Cámara de Comercio y el Comité for Economic Development, que están consideradas como los portavoces del mundo de los negocios y siguen una línea política que se mantiene invariable en torno al principio liberal de no injerencia del Estado.

En Francia hay un factor regional que impide que grupos agrícolas que representan el mismo interés básico, lleguen a la unión nacional, sin embargo, la Federation Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, es un organismo cumbre que agrupa a todas las organizaciones agrícolas francesas por encima de todas las disidencias que separan a la sociedad francesa en dos bandos ideológicamente rivales, difícilmente reconciliables a pesar de un interés material idéntico.

En el trabajo, la tendencia a separarse por razones ideológicas, origina que se multipliquen los grupos de presión, además de que las federaciones sindicales expresan por un lado actitudes de conciencia (sindicatos de signo cristiano o laico) y, por el otro posiciones intelectuales (sindicato de izquierda o derecha).

En Gran Bretaña, todos los grupos de presión, como consecuencia de su temperamento buscan realizar sin dificultades una reagrupación final unitaria, pues su característica principal es la de que no son individualistas como en Estados Unidos y Francia, toda vez que reagrupan en cada sector casi a la totalidad de los interesados.

En los tres países señalados, existen asociaciones de profesionales no asalariados, los cuales se organizan por categoría, -

Integrando asociaciones con los miembros dentro de una misma ciudad, dándose por encima reagrupaciones territoriales hasta alcanzar una unión nacional. Por ejemplo: los médicos, en los tres países mencionados constituyen uno de los grupos de presión mejor organizados y más eficaces.

En Estados Unidos, la American Medical Association; en Francia la Confédération des Syndicats Médicaux y la British Medical Association en Inglaterra.

Los abogados, arquitectos, dentistas, etc., se agrupan en colegios similares, pero no obstante que éstos podrían formar una asociación de gran importancia que agrupara a todos los colegios de todas las profesiones liberales de un mismo país, no se encuentran aún vinculados a ninguna empresa particular ni al Estado (en nuestro país sí), porque aún no se encuentran amenazados por el sistema de normas políticas.

En Gran Bretaña el movimiento cooperativo se manifiesta con mucha fuerza, ya que en 1953 existían casi 1000 sociedades cooperativas de distribución con 11.2 millones de miembros, que realizaban el 12% del total del comercio al menudeo. La Cooperative Union es la organización cumbre del movimiento y tiene afiliada al 92.4% de dichas entidades.

En Francia, a pesar de que no tiene tanta importancia, el movimiento cooperativo sobrepasa también el ámbito de la distribución. Catorce federaciones regionales agrupan en su seno a 2'200.000 miembros aproximadamente, reunidos en un Consejo Superior de la Cooperación.

Como el principal objetivo de las cooperativas es la supresión del provecho comercial, no hay ninguna tendencia a la formación de éstas en los Estados Unidos, toda vez que aquella estructura capitalista no provoca objeciones, predomina la libertad de empresa y es donde la actividad privada ha podido prevalecer en la casi totalidad de los sectores la injerencia del Estado --tan marcada en Gran Bretaña y más aún, en Francia-- ha-

biendo evitado hasta ahora las nacionalizaciones, como ha sucedido en otros países.

Volviendo un poco hacia atrás y fuera de los bloques patronales, agrícolas y laborales, existe el de las profesiones liberales, en el que, no obstante que hay un gran individualismo, sus miembros han entendido muy bien el valor y las ventajas que representa la acción colectiva. Por ejemplo: en Estados Unidos de Norteamérica, la medicina es una de las profesiones liberales más poderosas y mejor organizadas. La American Medical Association ha logrado obstaculizar los esfuerzos que se hacen para establecer la medicina social, basada en el prestigio de los médicos, los cuales tienen una posición privilegiada.

Actualmente no hay ninguna profesión que no tenga su órgano de protección y defensa.

Las asociaciones de veteranos que existen en los tres países que hemos venido señalando, pueden ser incluidas dentro de una categoría especial debido a la importancia que asignan a las pensiones y a los retiros.

De estos grupos tomemos como ejemplo a la Legión Americana con dos y medio millones de miembros, la casi totalidad de los veteranos de guerra norteamericanos, en tanto que la British Legion con casi 850.000 integrantes, representa a los excombatientes británicos. En Francia son varias las organizaciones de este tipo, pero no reflejan afinidades políticas. Como ejemplo, tenemos a la Union Francaise des Associations de Combattants et Victimes de la Guerre, creada por los Poderes Públicos en 1945, que funciona como centro coordinador de todas las federaciones de esta naturaleza, pero no las cubre totalmente debido a las divergencias políticas que hacen de ellas grupos irreconciliables.

Las discrepancias ideológicas que actúan en Francia como factor separatista, no existen en Estados Unidos y Gran Bretaña, ya que dichas asociaciones se presentan como un solo frente.

También en Francia y con las mismas características de los grupos de veteranos de guerra, hay uniones de estudiantes, que en Estados Unidos y Gran Bretaña parece no haber, Jean Meynaud - les concede la categoría de grupos de presión.

Las agrupaciones de vocación ideológica representan una categoría muy homogénea, muy extensa y con una gran variedad. Algunos de sus integrantes tienen propósitos moralizantes; otros - (Anti Saloon League en Estados Unidos) provocan temor en legisladores comunes por su forma de actuar.

Las asociaciones secretas, como la francmasonería son consideradas dentro de este grupo por sus características comunes con los grupos que aquí se señalan, aunque es preferible mantener la distinción entre ellos. Ejemplos de estos grupos los tenemos en Inglaterra, con la Lord's Day Observance Society, fundada en 1831, y con la Royal Society for the Prevention of - - Cruelty to Animals, que propone respeto absoluto a la paz dominical y para socorrer a los animales abandonados, respectivamente.

En Francia no existen este tipo de asociaciones, pero sí familiares y sociales y de éstas no hay en los países sajones porque no han alcanzado el grado de desarrollo y organización que presentan los franceses. Como ejemplo podemos citar a la - - Union Nationale des Associations Familiales, que representa a las familias francesas ante los poderes públicos oficialmente y éstos las consultan u oyen cuando se trata de cuestiones que puedan afectar los intereses morales y materiales de los hogares, como lo hacen con las cámaras profesionales acerca de su interés y competencia. Esta unión agrupa a varios miles de - asociaciones.

En Estados Unidos, Francia e Inglaterra, existen grupos ajenos a la fé religiosa que promueven reformas humanitarias para superar los prejuicios raciales; la lucha contra estos prejuicios ha originado también la formación de numerosas agrupaciones de varios países, sobre todo en Estados Unidos. Una de -

Las más importantes es la National Association for the - - -  
Advancement of Colored People, que en conjunto ejerce una in-  
fluencia muy importante.

Con un propósito más amplio nace en 1898 en Francia, la Ligue-  
des Droits de l'Homme.

De este tipo, podemos mencionar en Inglaterra, la Howard - - -  
League for Penal Reform, que aboga por una transformación del  
sistema penitenciario británico de acuerdo con los progresos -  
de las ciencias del hombre, especialmente de la ciencia crimi-  
nal. En Francia la Association Francaise Contre la Peine de -  
Mort, cuyo nombre lo dice todo.

También en Francia, parece ser el país donde más abundan los -  
grupos intelectuales.

Hay además, organismos que luchan por reformas institucionales  
y por la difusión ideológica y en este caso concreto deben de  
tacarse las asociaciones en pro de las Naciones Unidas, que en  
muchos países tratan de alentar la solidaridad y la coopera- -  
ción humanas.

La iglesia es otro grupo muy importante, toda vez que sus obje-  
tivos superan la actividad común de un grupo de presión, pero  
adoptan las formas de acción que los caracterizan.

Sus actividades tienen como finalidad la protección de intere-  
ses espirituales y morales, de los que se siente responsable, -  
y en ciertos casos también interviene para proteger intereses-  
materiales.

Ahora bien, es de todos sabido que cuando la iglesia funda y -  
apoya movimientos sociales, actúa como auténtico grupo de pre-  
sión sobre las autoridades. Este es el caso, principalmente -  
de la Iglesia Católica.

La Legión Americana, un grupo muy conservador, creado inmedia-

tamente después de la primera guerra mundial por los excombatientes en ella, se dedica exclusivamente a eliminar cualquier penetración de radicalismo en la política norteamericana.

La penetración de ideologías, así como la protección de intereses materiales son notables en las organizaciones profesionales y generalmente, las primeras son presentadas como justificación de las segundas. Los organismos patronales hacen la apología de la Libre Empresa, pero se basan en que están integrados por miembros dotados de poderosos recursos financieros. Como ejemplo de estos grupos en Francia, tenemos la Asociación de la Libre Empresa; en Gran Bretaña la Liga Económica, que en 1956, distribuyó 20 millones de folletos, organizo 18.000 reuniones y sostuvo 33.000 discusiones de grupo.

Los argumentos de carácter ideológico son nuevos pretextos con el fin de proteger a la libre empresa, por lo cual los empresarios reclaman la intervención de los poderes públicos cada vez que lo consideran favorable a sus intereses.

El caso del sindicalismo obrero, que tiene como finalidad el mejoramiento moral y material de sus integrantes y a la vez, provocar una transformación socialista en el sistema de producción, ocasiona que numerosas opiniones señalen que ambos casos son incompatibles, pues una elevación en el nivel de vida de los trabajadores da estabilidad al gobierno de que se trate.

A pesar de que actualmente existen tesis que apoyan tal dualidad para conseguir su propósito, no debe olvidarse que en otros lugares, Estados Unidos más concretamente, el sindicalismo declara que acepta la propiedad privada de los medios de producción y adopta un comportamiento en ese sentido.

Existe cierta tendencia a incluir en la categoría grupos de presión a los propios organismos del gobierno y se basan las consideraciones señalando que las instituciones encargadas de la agricultura en todos los países son organismos de presión -

al servicio de los campesinos. En la misma situación se encuentran las fuerzas armadas. Esta posición sustentada por el norteamericano A. Bentley, nos indica que no existe una diferencia de fondo entre los grupos de presión particulares y los organismos públicos, toda vez que éstos (sobre todo las asambleas parlamentarias) son grupos organizados que intervienen en el control público para hacer prevalecer su voluntad, ya que muchas de las decisiones del gobierno son el resultado de las presiones que los grupos ejercen, unos sobre otros, incluidos los organismos públicos y los partidos políticos.

Esta forma de ver las cosas es atractiva, pues permite darnos cuenta de que algunos organismos públicos intervienen ante las autoridades utilizando los mismos medios que los grupos privados. Ejemplo de ello lo tenemos en las universidades con la huelga.

No obstante lo que antes ha quedado expuesto acerca de la teoría de Bentley, podemos hacer una objeción: el aparato de gobierno tiene facultades para tomar decisiones e imponerlas a sus miembros de la comunidad, haciendo uso, inclusive, de la fuerza como última sanción. Esto crea una gran diferencia entre las instituciones gubernamentales y los grupos particulares que impide darles el mismo trato.

Otras opiniones más moderadas, señalan que las instituciones gubernamentales se transformarían en grupos de presión si se salieran de sus funciones propias y adoptarían decisiones que obstaculizarían las determinaciones de las autoridades, o desviando para ello los recursos y facultades que han puesto a su servicio los gobernantes políticos para cumplir sus fines.

Aún si esta tesis fuera acertada, volveríamos a la de Bentley, cuya consecuencia sería la negativa a establecer distinciones rigurosas entre los participantes del juego político.

Una noción más restringida de los grupos de presión los consideraría como órganos exteriores del aparato gubernamental y con-

ello esta categoría expresa las acciones desde afuera sobre - las autoridades habilitadas por la constitución u otro dispositivo reglamentario para preparar, resolver y ejecutar las decisiones en cuestión.

Cuando la administración acepta la demanda de un grupo y lo recomienda a las instancias superiores, se somete a los intereses y realiza por sí misma muchas intervenciones, pero no por ello debe considerarse que se transforma en órgano de presión, ni tampoco en partido político, ya que éste, su vocación es la de conquistar el podér y conservarlo, en tanto que el grupo sólo se preocupa por actuar cerca de los responsables sin sustituirlos, pero si trata de hacerlo adquiere la naturaleza de un partido.

La influencia del ejército, no obstante su subordinación al podér civil, se afirma en diferentes formas y de hecho no se limita sólo a influir en la acción de los poderas públicos, sino a apoderarse del mando directamente o por conducto de otros - grupos.

Al actuar en esta forma no lo hace como grupo de presión, sino que aprovecha una modificación en la relación de fuerzas de la esfera gubernamental, en la cual este organismo encargado de - defender el orden legal establecido, utiliza sus recursos materiales para echarlo abajo e instaurar uno nuevo.

En este estado de cosas, parecería normal introducir en la actividad de los grupos de presión el golpe de Estado militar y la instauración del régimen correspondiente, pero esto no anula la posibilidad de que haya enlaces entre los grupos de presión y el ejército.

La separación entre las instituciones gubernamentales y los - grupos de presión parece suficientemente clara, pero dificulta la clasificación de los organismos intermedios que son cada vez - más numerosos en la mayoría de los países, como lo son las empresas públicas, pues la fórmula actual se orienta a consti-



tuir grandes organismos, que aunque crean diversos controles - disponen de gran autonomía, además de una superconcentración - económica, lo que les proporciona grandes perspectivas de acción y de influencia.

Es el caso, en Italia, con el empresario Enrico Mattei, del - que se dice que con sus empresas formaba un Estado dentro del Estado.

Además de las grandes empresas, existen establecimientos de - servicios que asocian a personalidades ajenas a la administración y constituyen una categoría intermedia dentro de los grupos de presión sobre los que puede haber dudas, pero debe asimilárseles como tales, pues como empresas públicas entran en el juego del mercado.

Los elementos de poder sirven para clasificar a los grupos por lo que, no obstante que no existen medios que permitan clasificar a los que normalmente intervienen en la vida pública de un país, en función del poder que demuestran, señalaremos algunos en forma aproximada:

- 1.- El número de integrantes
- 2.- Su capacidad financiera

El número de miembros de los grupos electores es por sí solo - un gran factor de poder y por eso se explica que los políticos soliciten cada vez que hay elecciones, la confianza de los mismos. Además, junto con el número de miembros debe considerarse la calidad de la adhesión, toda vez que la combatividad de los grupos cambia de un lugar a otro y con más frecuencia, de una época a otra. Esta característica es común para todos los grupos.

Puede darse el caso de que una organización logre la movilización de un mayor número al de sus miembros, pero también puede darse el caso de que sean menos los integrantes del grupo.

En cuanto a su capacidad financiera, es importante destacar - que las agrupaciones viven de las cuotas que aportan sus miembros, pero el número de éstos no determina su riqueza, pues - con frecuencia la cantidad de sus miembros es inversamente proporcional a su capacidad de cooperación económica, por lo que siempre se busca fijar cuotas muy bajas a fin de facilitar su recaudación, ya que esto representa un gran problema.

En muchos países hay una gran diferencia en contra, entre los miembros declarados y los que cubren con regularidad sus cuotas.

A diferencia de los grupos señalados en los párrafos que anteceden "los industriales se encuentran incomparablemente mejor colocados, especialmente en sus ramas centralizadas, para procurarse los fondos necesarios para su ordinario funcionamiento" (Jean Meynaud.- Los Grupos de Presión. p - 27).

En algunas ocasiones se piden cuotas para sufragar campañas extraordinarias y sólo los grupos económicamente fuertes cooperan para tal fin, pero sobre estas aportaciones existe un gran hermetismo, por lo que en Estados Unidos de Norteamérica, en 1946, se emitió una reglamentación federal, que obliga a los grupos a declarar las cantidades recibidas y gastadas.

A veces el Estado contribuye directamente al financiamiento de los grupos, con fondos públicos, sobre todo cuando se trata de organizaciones de enseñanza y por vía de exención de impuestos, no obstante de que en esta forma el Estado facilita financieramente la presión que se ejerce sobre él.

Otros factores que aclaran aún más la clasificación de los grupos los encontramos en:

- 1.- Su organización
- 2.- Su estatus social
- 3.- La acción colectiva

**SU ORGANIZACION.**- La debilidad de diversos grupos de presión, ya sea en lo administrativo o en lo estructural, no hace que los poderes públicos descuiden los intereses que representan, pues la atención que les prestan va en función del número potencial de integrantes que el grupo no alcanza a atraer. Como ejemplo tomemos a las víctimas de infortunios de guerra, que aún en el caso de que ellos mismos no hayan creado una organización que los defienda y represente, las autoridades de todos modos se ocupan de ellos, pero estarían mejor protegidos si formaran sus propios grupos especializados.

Todo lo que se diga sobre la organización de los grupos de presión es relativo, pues siempre existirán los imponderables o factores difíciles de racionalizar.

Sin embargo, dos son los factores más considerables: la calidad de los dirigentes y la gran red de relaciones que logren armar.

Cabe señalar que la apatía de los integrantes de estos organismos ocasiona que algunos dirigentes adquieran y conserven durante largo tiempo la dirección o mando de los mismos.

**EL STATUS SOCIAL.**- Este elemento se refiere al prestigio de que gozan los grupos ante el público y es de gran influencia, pues sus dirigentes son sumamente eficaces, están muy bien organizados y poseen una red de relaciones de gran calidad, lo cual les asegura una gran eficiencia. Sin embargo, constantemente tienen que afrontar campañas en contra, las cuales de una u otra forma les han perjudicado en la opinión que se tiene de ellos.

La autoridad que obtienen los grupos varía de acuerdo a su antigüedad y con los países de que se trate. El ejemplo más claro es el de los sindicatos en Estados Unidos. Desde la Gran Depresión han gozado de una gran estimación moral, mientras que el prestigio de los grandes negocios ha declinado.

LA ACCION INDIVIDUAL Y COLECTIVA.- Hasta ahora se ha efectuado el estudio como si la presión sobre los poderes públicos se ejerciera sólo por grupos que están integrados por un número variable de individuos. Entonces se plantea el problema de si es posible que pueda ejercerse presión por empresas en representación de sí mismas sin ser asociaciones.

Si se piensa en empresas como la General Motors, la Standard Oil de New Jersey, en Estados Unidos, o Imperial Tobacco e Imperial Chemical en Gran Bretaña, se comprende que sí es posible.

Una vez que estas empresas actúan, no lo hacen por medio de su presidencia directamente, sino por conducto de la de una de media na importancia o aún pequeña, pero la ampliación de las activi dades estatales ha originado que las grandes empresas manten- gan relaciones directas con las autoridades y por este solo he cho están consideradas dentro de los grupos de presión.

## 2. INTEGRACION Y ESTRUCTURA SOCIAL.

A diferencia de la familia, cuya existencia y organización están institucionalizadas en toda sociedad, otros grupos, como aquellos que se forman entre amigos, vecinos, compañeros de juegos, trabajadores, etc., surgen gradualmente en la vida diaria si se dan las condiciones apropiadas. Si los hombres se encuentran en frecuente asociación durante algún tiempo en el dormitorio de un colegio, en una oficina o en una sección del ejército, tenderán a desarrollar una estructura de papeles y relaciones, con mutuas obligaciones y expectativas, normas y valores compartidos, y algún sentido de identidad colectiva, por tenue o implícito que sea.

La aparición de relaciones amistosas e íntimas no es, por supuesto, el resultado único y posible de la constante asociación con los demás.

Aunque el círculo reducido y las relaciones frente a frente han sido consideradas frecuentemente como características esenciales del grupo, es más correcto tratarlas como condiciones que afectan la formación de los grupos. A medida que aumenta el número de miembros de un grupo, disminuye la posibilidad de una influencia recíproca frecuente entre ellos y se restringe la esfera de la posible conducta, sin embargo, hay datos que sugieren que, por lo general, entre más frecuentes son las influencias entre personas, es más fuerte su sentimiento de recíproca amistad.

Cuando es posible una influencia frecuente, los hombres pueden llegar a unirse sobre la base de intereses o valores comunes, sin embargo, también pueden mantener su distancia aún cuando estén en frecuente contacto.

Los miembros de un grupo comparten determinados valores o creencias como consecuencia de su pertenencia a dicho grupo y esto puede constituir la base sobre la cual se ha formado.

Si la gente con diferentes valores establece estrechas relaciones recíprocas, lo más probable es que tratarán de superar sus diferencias o evitar los conflictos, guardándose de cualquier discusión sobre temas que pueden causar división. Si no se logra semejante acomodo, las relaciones pueden romperse, a menos que las diferencias sean de poca importancia o que los lazos lleguen a ser muy fuertes antes de que aparezcan tales diferencias.

El número de miembros, la frecuencia de la influencia recíproca y los valores compartidos constituyen, pues, condiciones que hacen posible o impiden la formación de los grupos, pero el factor clave parece ser la función o las funciones que tales condiciones cumplen para sus miembros.

Ahora bien, una comunidad integrada por personas con intereses comunes, necesita determinar y expresar sus deseos, para lo cual tiene que constituir una especie de gobierno dentro del que tiene la sociedad en su conjunto, como es el caso, en Estados Unidos, de la American Federation of Labor y la American Bureau Farm federation, que tienen sus convenciones y sus congresos para la determinación de sus políticas basadas en el sistema de representación de las organizaciones que las integran, y en dichas convenciones adoptan las decisiones que expresan los deseos y las peticiones del grupo como un todo, pero si estos grupos tienen dificultades en su seno, cuando se reúnen los resuelven, y cuando se presentan ante el público y el gobierno ya lo hacen como un frente unido, lo cual facilita el trabajo de los gobernantes, toda vez que se reduce el número de conflictos que tendría que resolver. Además, con ello el gobierno cuenta con una representación autorizada de estos grupos y su organización puede ser considerada como complemento de los mecanismos gubernamentales establecidos en las leyes.

Asimismo, la especialización económica crea las condiciones para el desarrollo de un gran número y una variedad de grupos organizados cuyo interés es aportar su influencia en la dirección de la política y su rápida proliferación sucede en este

siglo, su crecimiento a partir de la primera guerra mundial es rápido. Desde entonces se han dedicado a promover la educación del público en lo que se relaciona con las causas que promueven.

Otro elemento del desarrollo de los grupos de presión ha sido la ampliación del control gubernamental sobre las actividades privadas. Si hay un impuesto o un reglamento efectivo o en potencia, las personas y las corporaciones afectadas se organizan para proteger sus intereses. A mayor control gubernamental, mayor será la intervención de los grupos particulares. Por ejemplo: en Estados Unidos de Norteamérica, en julio de 1862, el Congreso legisló para crear una contribución de un dólar por cada barril de cerveza producido y como consecuencia, poco después se creó la United States Brewer's Association, la que en el preámbulo de sus estatutos decía: "La cooperación es necesaria. Los dueños de fábricas de cerveza, separadamente son incapaces de ejercer su propia influencia en la legislación y administración públicas. Parece fundamental para el comercio de cerveza que sus intereses se defiendan enérgicamente ante los departamentos legislativos y ejecutivos, ya que esta rama del comercio es de considerable importancia, tanto política como financiera, ejerciendo una influencia directa e indirecta sobre las relaciones políticas y sociales". (V.O. Key - Jr.- Política, Partidos y Grupos de Presión. p - 214).

"Este incidente manifiesta un importante factor en la formación de las asociaciones de presión. Cuando una ley o un proyecto de ley recae en individuos separados, es preciso reunirlos por medio de un interés común para la hostilidad o para la defensa política". (Op. cit. p - 214).

Todo lo antes citado confirma que la organización engendra una contraorganización, ya que cada proyecto de ley representa el esfuerzo de un grupo que realiza algo respecto de otro.

En Estados Unidos de Norteamérica, los partidos políticos estimulan la creación de los grupos de presión, mientras que en -

países con sistemas pluripartidistas los grupos existen, pero en grado menor, ya que algunos partidos sólo están abiertos para defender los intereses propios de cada grupo de importancia.

El creciente número de organizaciones ha propiciado que crezca un sistema impresionante de organismos orientados a influir en la vida pública y para representar los intereses de grupo ante los congresos y otros organismos gubernamentales. Muchos grupos operan de modo directo o por medio de afiliados en las capitales de los Estados y otras organizaciones adicionales se hacen sentir en el ambiente del Estado local.

Además, en el país citado, los grupos de presión llevan a cabo una función representativa más allá de los representantes elegidos por los electores en los distritos geográficos. La constante especialización del trabajo hace más difícil la tarea de seleccionar a los representantes de los distritos geográficos, pero si es deber de un gobierno en una democracia preocuparse por los deseos del pueblo, debe encontrar las formas de conocer esos deseos.

Los intereses especiales deben organizarse para que productores y demás grupos con intereses y puntos de vista afines, puedan tener sus representantes para que expongan con conocimiento de causa sus puntos de vista ante el gobierno y el público.



### 3. FORMAS DE ACTIVIDAD.

Se presentan varios problemas para determinar la forma de actuar de los grupos de presión, derivados unos de la gran variedad que presenta su comportamiento y otros de la gran amplitud de los medios de que disponen para conseguir sus propósitos, - lo que hace pensar que constituyen una gran potencia, pero la mayoría no puede emplear acumulativamente dichos medios de acción y son muy raros los que disponen en la práctica de un amplio repertorio de ellos.

Ahora bien, generalmente causan irritación las actividades de los grupos de presión, sobre todo porque presentan una gran - disparidad de reivindicaciones, algunas de ellas como si fueran de interés general, no obstante que comprometen la seguridad y la tranquilidad de la comunidad, pero sería peligroso reglamentarlas y canalizarlas si previamente se excluye a algunos grupos.

Pero, ¿cuál es la forma de actuar, cuáles las vías de influencia que pueden ser utilizadas por los grupos de presión y también cuáles son las que escogen cada uno de ellos de acuerdo - con el régimen o país de que se trate?

La elección de los medios y las vías de acción de los grupos - están supeditadas a la fuerza que tienen, así como la aceptación que piensan tener entre la comunidad en que van a actuar.

Además, hay una relación muy estrecha entre las posibilidades que ofrece un régimen político determinado y los métodos usados por los grupos de presión que en él se desenvuelven. Por ejemplo, en los sistemas que mantienen a los grupos fuera de - las esferas de decisión, la principal forma de presión es la - intriga y la violencia, mientras que en los sistemas donde la acción de los grupos es considerada de interés, no sólo se les tolera, sino que se les señalan los medios de acción y el procedimiento de consulta y negociación entre ellos y la autoridad.

Debido al carácter democrático de los Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña y Francia, el número de tácticas que tienen a su alcance es el mismo para cada uno de ellos, además de que tienen mucha libertad para su utilización en forma lícita, y entre dichas tácticas o medios tenemos la acción sobre la opinión pública y la huelga, cuyo empleo en otros regímenes está prohibido o restringido. Asimismo, los grupos de los tres países citados, excluyen espontáneamente el golpe de Estado de sus medios de acción, ya que el hacerlo implicaría una transformación de su naturaleza, y ellos quieren influir en el poder no derrumbarlo o ejercerlo.

Los grupos emplean la presión ante quienes desempeñan un papel determinante en la función decisional, por esa razón, donde está el poder realmente es donde actúan dichos grupos con mayor empeño. Al profundizar en este tema se nota que hay un desacuerdo muy significativo entre lo que establecen las constituciones respecto de titulares y responsables de la función decisional y la realidad política, toda vez que los grupos van a dirigir sus actividades de influencia cerca de los representantes elegidos, de los partidos políticos, de los ministros, de la administración o hacia la opinión pública.

Como los centros de poder son diferentes en cada país, las características de cada uno de ellos van a encauzar la actividad de los grupos hacia dichos procedimientos de acción.

Refiriéndonos nuevamente a la opinión pública, podemos señalar que la acción sobre ella ocupa un lugar muy importante en los dispositivos de la actividad de los grupos en algunos países, mientras que en otros muestran una aparente desvinculación frente a la opinión. Por ejemplo: en los Estados Unidos de Norteamérica, en los últimos años, una empresa, la National Association of Manufacturers, lucha por imponer ante el público una imagen favorable de los hombres de negocios y los presenta como necesarios para el buen funcionamiento de la economía del país, así como para la elevación del nivel de vida de las masas. Además se esfuerza para que sus propias concepcio-

nes sean aceptadas como valores políticos.

Los temas de propaganda varían en el tiempo y las circunstancias. Por ejemplo, en 1933, dicha empresa lanzó una gran campaña para absolver al capitalismo de la responsabilidad en el desencadenamiento y prolongación de la crisis económica y después otra para fijar en los norteamericanos la certidumbre de los méritos de la libre empresa. Siempre busca alcanzar los elementos clave en la formación de la opinión, sobre todo de los educadores, los dirigentes de iglesias, clubes, etc..

Este ejemplo ha sido seguido por otras organizaciones con vocación especializada, entre las que se cuentan la National - - - Association of Real State Boards; la National Electric Light; - la Association of American Railroads, las cuales, entre otros casos, compran planas enteras en los diarios para convencer a los lectores de sus propósitos.

Por varias razones, entre ellas la exportación de capitales en Francia, no hay gran estimación para los que se benefician con los grandes negocios, no obstante, los interesados no parecen haber promovido ni proyectado siquiera la realización de una campaña para orientar la situación en su favor.

La acción de la opinión puede tener como objetivo directo la educación del público, pero lo que generalmente se busca, es influir sobre las decisiones de las autoridades, pues consideran que será más difícil tomar medidas contra un grupo que goza de una fuerte corriente de opinión favorable.

Debe destacarse que este tipo de maniobras tratan de crear en los representantes del gobierno una opinión sobre la opinión pública, es decir, hacerles creer que el público simpatiza con las reivindicaciones presentadas por los grupos o por las causas defendidas. Toda la prensa de que puedan disponer es el primer medio para alcanzar este objetivo, pero para evitar sospechas de parcialidad, acuden a la gran prensa que debe comunicar, previa selección, las manifestaciones de la opinión. Sin

embargo, no debe confundirse la publicidad con la propaganda profesional, pues ésta se ejerce no sobre un cliente eventual, sino sobre la opinión pública, sobre el elector, sobre el parlamento, ya que su propósito es lograr un mejoramiento de la legislación en determinada corporación o defender los privilegios adquiridos anteriormente.

Esta acción profesional puede aproximarse a la propaganda política; también la acción de los sindicatos obreros por obtener una mejor legislación social y la de los sindicatos patronales por mantener su posición están muy cerca de la propaganda política.

Asimismo, las relaciones entre los grupos de presión y los órganos de información son de mucha discreción entre los responsables. Los grupos envían a los diarios el material que protege sus reivindicaciones y sus puntos de vista habituales, como son los textos de mociones votadas en congresos, "cartas-abiertas", entrevistas, etc.. Además, celebran conferencias de prensa; a veces los grupos obtienen la inserción gratuita de toda o parte de su documentación, pero esto no es muy frecuente.

Todas las operaciones se facilitan más si el grupo controla, directa o indirectamente al órgano informativo.

Los grupos de presión tienen la tendencia a aprovechar el perfeccionamiento de las técnicas publicitarias hasta para destruir la posibilidad del grupo para pensar por sí mismo, e incluso, en Estados Unidos se habla de una lucha para orientar el espíritu de la nación y de un esfuerzo para captar la opinión pública, sin reparar en los medios para conseguir tal fin. A todo esto va encaminada la proliferación en muchos países de "oficinas de relaciones públicas".

Cualquier campaña que es puesta en práctica es muy costosa, pero muchos grupos de presión industriales o comerciales no se preocupan por ello, pues en última instancia es el cliente o

consumidor quien paga. La propaganda dirigida por estos grupos es susceptible de alcanzar sus objetivos siempre que las condiciones sociales y la combinación de circunstancias lo permitan.

Según Jean Meynaud, los principales medios de presión son:

1. Intentos de persuasión
2. Las amenazas
3. La función que desempeña el dinero
4. El sabotaje a la acción gubernamental
5. La acción directa

V.O. Key Jr., señala además de los ya mencionados, a los siguientes:

- a) El manejo de la opinión pública, medio del cual ya hemos hecho mención con anterioridad.
- b) La persuasión de los legisladores, que ya fue mencionada por Jean Meynaud.
- c) Las relaciones con los administradores (funcionarios del gobierno).
- d) Grupos de presión y tribunales.
- e) La acción intergrupos.

De estas formas presentadas por Jean Meynaud y V.O. Key Jr., - Jacqueline B. De Celis piensa que se pueden separar en métodos discretos y métodos abiertos. Los métodos discretos son empleados o dirigidos hacia los ministros, en forma de consulta, en tanto que los abiertos son dirigidos hacia el parlamento, - la prensa o la opinión pública, lo cual obliga a una declaración abierta de posiciones.

Asimismo, Jacqueline B. De Celis considera sólo tres formas de presión, a saber:

1. De persuasión
2. De corrupción
3. De intimidación

Los presenta en este orden porque los grupos de presión intentan primero persuadir, pero si estos medios son insuficientes entonces emplean los de corrupción o intimidación.

Nosotros creemos que los medios señalados por Jean Moynaud son los que generalmente se utilizan en todos los países, pero con variantes de acuerdo a las condiciones o características de los regímenes de cada uno de ellos, por lo que enseguida haremos una descripción de cada uno.

ENSAYO DE PERSUACION.- Es uno de los medios que más naturalmente es utilizado por los grupos de presión para convencer a las autoridades competentes de que las demandas reivindicatorias son justas. Este método es el favorito de los grupos que aspiran a la respetabilidad y consiste en convencer por medio de argumentos racionales, contenidos en documentación cuidadosamente preparada por expertos donde se tratan los problemas con siderados en tono moderado.

En las negociaciones se emplean todas las formas posibles de contacto; la conversación directa es una de las más usuales.

Al usar esta forma, la mayor parte del tiempo de los funcionarios está dedicada a recibir a los representantes de los intereses o ideologías organizadas.

LAS AMENAZAS.- Este procedimiento es utilizado por los grupos cuando consideran que las autoridades no son lo suficientemente receptivas y la amenaza, respecto de los parlamentarios, consiste en el llamado "chantaje" de la no reelección, es decir,-

que cuando los grupos se sienten inconformes por la actividad de algún legislador o de un partido completo, incitan a sus miembros a organizar campañas en su contra. Hay grupos, sobre todo en Estados Unidos y Francia, especialistas en atemorizar a los parlamentarios enviando cartas, telegramas, por medio de llamadas telefónicas el día de las elecciones y de los escrutinios. Además, recolección de firmas, y la forma más evidente de la técnica de las amenazas, como lo es la ocupación de tribunas e invasión de pasillos en los locales donde se celebran asambleas.

En países donde hay inestabilidad política, los grupos no dudan en amenazar con la posibilidad de derrocar al gabinete con el apoyo de diputados amigos o afiliados.

También el chantaje es utilizado cuando se trata de funcionarios, ya que las amenazas recaen sobre el progreso de su carrera y consiste en el desplazamiento del puesto que ocupa, o la aplicación de medidas punitivas, como el retardo en los ascensos, no otorgamiento de un puesto de mejor posición, pero tratándose del chantaje no se descarta la posibilidad de que se amenace a un funcionario o a un político con el uso de circunstancias de su vida privada.

En este caso concreto, observamos que además de las amenazas respecto de la carrera pública o administrativa, hay lugar para el chantaje directo.

LA FUNCION QUE DESEMPEÑA EL DINERO.- Según Jean Meynaud, el uso del dinero por los grupos de presión les abre las posibilidades para reforzar sus medios de acción, aunque sobre este tema hay más certidumbre que pruebas escritas, pero este medio les permite mayor vinculación.

Para el uso de este método se presentan dos variantes:

La primera señala que el financiamiento de las partidas políticas proviene de recursos cuya fuente normalmente evita la pu--

blicidad. Así, es común que los grupos que disponen de los medios necesarios, aseguren el pago de una parte de los gastos efectuados en las campañas electorales. En muchos países los sindicatos obreros ayudan a los partidos socialistas, pero no ocultan el apoyo ni la magnitud del mismo.

Los hombres de negocios también ayudan a los grupos de ideas moderadas, pero lo hacen en forma menos visible y se da en forma de subsidios a título privado, como sucede frecuentemente en Estados Unidos de Norteamérica.

Cuando hay dificultades políticas en algún país, los industriales apoyan económicamente a organizaciones de combate que las van a proteger en un momento dado contra lo que ellos llaman "peligro comunista".

La segunda variante es de orden individual y consiste en buscar la corrupción de funcionarios o políticos, de los que recibirán apoyo incondicional para sus demandas.

La corrupción por su propia naturaleza, es utilizada en forma individual y disimulada, toda vez que se pretende asegurar para el grupo el favor secreto de un hombre, ministro, diputado o administrador. Es considerada como corrupción cuando se oculta la financiación de campañas electorales y ésta es resultado de convenio entre los grupos de presión y los dirigentes de algún partido político, cuyo libre albedrío comprometan. También hay otras formas más sutiles de corrupción como las invitaciones a comer o hacer regalos, los cuales no comprometen directamente a quienes invitan o reciben los regalos, pero influyen en su ánimo en el momento de tomar la decisión de que se trate.

Como ejemplo de esta variante tenemos que al responsable se le entrega una suma global y con ello se le liga completamente. O bien sucede que, en forma sutil una empresa o un grupo presta un servicio a un funcionario o congresista, consistente en emplear a un familiar suyo, efectuar regalos de fin de año, no



seos de fin de semana en el campo, etc., lo que lo compromete como ya lo dijimos antes, limitando su libertad de acción.

No puede dejar de señalarse que con esta forma de actuar, hay la posibilidad de que se descubra la corrupción y se generen escándalos, sobre todo en el medio de los funcionarios públicos.

Otra forma de presión es la obstrucción a la acción de los gobiernos. Esta presenta muchas formas y muy variadas, entre las que se encuentran la negativa a cooperar con los poderes públicos, lo cual ocasiona que éstos se coloquen en una situación difícil y en ocasiones complican o impiden el trabajo. Uno de los ejemplos más claros lo tenemos en la negativa de la Iron and Steel Federation, de Gran Bretaña, para facilitar la transición cuando se nacionalizó la industria siderúrgica en 1950, pues prohibió a sus líderes que participaran en los nuevos consejos establecidos para administrar la industria y no admitió como sus integrantes a los que representan al nuevo organismo.

Otro ejemplo, es la negativa a pagar impuestos. Este medio es común y es recomendado por los grupos a sus integrantes para paralizar la tesorería del Estado. Los grupos sugieren también los retiros de depósitos en cajas de ahorro y los cheques postales. Actitudes de este tipo han sido sugeridas por autoridades espirituales, como los obispos (el de Lucón, Francia, en 1950, que aconsejaba diferir impuestos hasta obtener plena satisfacción sobre la enseñanza confesional), pero estas situaciones son manejadas en forma muy discreta.

Para contrarrestar la huelga en el pago de los impuestos, cuando se presentara ésta, declararon los tribunales franceses que la invitación a tales actos era constitutiva de delito.

LA ACCION DIRECTA.- Una de las más frecuentes manifestaciones de esta forma de presionar la tenemos sin duda en la huelga, misma que es llamada la prueba de fuerza y no obstante que en

algunas ocasiones no se trata de sabotear la acción gubernamental, el resultado obtenido contribuye a ello.

Como táctica, la huelga es la forma privilegiada y como consecuencia de la concentración económica ésta forma de presión ha dejado de tener carácter privado y las autoridades tienen que mantenerse muy activas para evitar que un movimiento de esta naturaleza obstruya las actividades, por ejemplo, de una industria tan vital como la siderúrgica o que se paralice. También cuando se trata de industrias nacionalizadas, la intervención de las autoridades es inevitable.

En la actualidad la huelga ya no es aplicable solamente al ámbito laboral, sino que es utilizada por otros sectores de la comunidad. Por ejemplo: los estudiantes para apoyar sus reivindicaciones ante las autoridades, cierre de comercios, cese de envíos de productos campesinos a los centros urbanos, etc.. En Francia tenemos más ejemplos de este tipo de presiones que desembocan en el sabotaje como lo son las llamadas huelgas electorales, por medio de las cuales las municipalidades se niegan a organizar las elecciones. También la huelga administrativa, por medio de la cual los alcaldes se niegan a cumplir con las funciones de su encargo, y fue empleada sin importar nada por el Mediodía Vitivinícola.

Como en casi todos los casos la víctima es el público, los responsables del empleo de la huelga la consideran como una excelente táctica, toda vez que con ella las autoridades se verán obligadas a ceder en las peticiones para evitar problemas a la comunidad.

No debe dejar de señalarse como otra modalidad, la táctica campesina de levantar barreras para obstruir las carreteras durante lapsos determinados en algunas regiones, así como las manifestaciones en masa, las cuales traen como consecuencia riesgos de enfrentamientos con la policía e incluso con el ejército.

Todas las maniobras mencionadas producen buenos resultados a corto plazo, pero a la larga no hay seguridad de que afirmen la posición de los grupos de presión que las utilizan.

APTITUD DE LOS GRUPOS PARA EMPLEAR LOS MEDIOS DE PRESION.- Ya vimos que el número de los medios de presión es muy grande.- - Asimismo, algunas personas consideran que la persuasión no debe clasificarse como medio de presión, pero hay que tener en cuenta que la presentación de una documentación con argumentos sólidos, también es un medio de presión. Por lo tanto, es conveniente tener presente el número de medios y pensemos que todos los grupos pueden utilizarlos en su provecho.

Ahora bien, existen limitaciones para que todos los medios que se han mencionado se utilicen, ya que a causa de su estructura y de sus agremiados, en muchos casos no es posible que puedan recurrir a la acción de masas y son muy contados los organismos que disponen de un repertorio muy extenso, tanto de recursos económicos como de adherentes. Esto se logra mediante la reagrupación de organismos especializados en federaciones y aún en confederaciones, que aumentan sus posibilidades, pero sin convertirlos en infinitas. Además, los grupos de presión deben tener en cuenta que no pueden emplear los medios de presión indiscriminadamente, pues hay una especie de sentimiento social que prohíbe recurrir en la práctica a ciertos procedimientos en determinadas circunstancias, como puede ser el carácter delicado del recurso de huelga durante periodos de peligro nacional, pero la restricción más seria se presenta porque las actuales tendencias son las de condenar decididamente la utilización del dinero como factor decisivo de presión. Resulta también que la moralidad pública varía de un país a otro; por ejemplo, la vida política está más corrompida en los Estados Unidos de Norteamérica que en Gran Bretaña, sin embargo, la concusión ya no es determinante para someter al poder, pero no por ello deben ignorarse los muchos y muy sonados escándalos en muchos países.

Asimismo, no hay que olvidar que, aunque ha habido prácticas -

de corrupción en muchos países, que han producido grandes fortunas, resulta dudoso que estas prácticas hayan ejercido influencia real a nivel de dirección suprema de una nación, ni siquiera dentro de la mayoría de los actos administrativos.

Como consecuencia, son varios los factores que contribuyen a fijar la idea o el estilo de acción de los grupos, entre ellos la amplitud y naturaleza de los recursos de que disponen y también de la imagen que de ellos mismos quieran sugerir o mantener ante el público, pero algunos, equivocados, son insensibles a los juicios de la opinión pública sobre sus actividades; otros, sin embargo, los tienen muy en cuenta.

Concluyendo este tema, diremos que la facultad de los grupos para elegir las formas de presión, se encuentra limitada por disciplina sólo en ciertos casos, pues el miedo que inspiran a los parlamentarios contribuye a reforzar su poder, sobre todo en materia electoral.

Se han hecho varios estudios sobre este tema, en diversos países y han demostrado en forma contundente la debilidad y la insignificancia del desplazamiento de votos que pueden provocar los grupos que se consideran muy poderosos, pero cuando los parlamentarios tratan lo de su reelección se vuelven insensibles a los argumentos racionales y prefieren oponer las precauciones. Con ello queda demostrado que la fuente de poder de los grupos es producida en gran parte por el temor exagerado que saben extender en los medios políticos y en las sociedades.

Con los funcionarios sucede lo mismo, pero lo hacen para evitar las historias y protestas que podrían suscitarse en la prensa o en el parlamento.

Esta simple enumeración de métodos de presión da una idea más clara de la cantidad que de ellos pone a disposición de los grupos el llamado principio de libertad en los países considerados democráticos.

#### 4. LOS GRUPOS DE PRESION Y LA POLITICA.

Por su naturaleza misma, los grupos de presión siempre tratarán de demostrar que son apolíticos, pero la verdad es que constantemente intervienen sobre el aparato gubernamental y los contactos entre los funcionarios del gobierno y ellos se mantienen en forma permanente.

La voluntad de actuar presionando a las autoridades es indiscutible y los grupos de más o menos mediana potencialidad lo ocultan cada vez menos, pero los grandes negocios, sobre todo los financieros, se mantienen infinitamente reservados y como sucede en Francia, se empeñan en trabajar, por lo menos con gran discreción.

Asimismo, el desarrollo de las funciones económicas y sociales del Estado, ha hecho que se multipliquen e intensifiquen los contactos y gestiones, pues las decisiones de las autoridades van a afectar los intereses o a modificar las conductas de los grupos, de ahí que no es posible prohibirles la defensa de sus intereses por los medios que ellos creen adecuados, sino que es obligado que recurran a ellos.

También es cierto que generalmente causan irritación las actividades de los grupos de presión, sobre todo porque presentan una gran disparidad de reivindicaciones que comprometen la tranquilidad y la seguridad de la comunidad en que actúan, como si fueran de interés general, pero sería peligroso reglamentarlos y canalizarlos si se excluyen previamente a algunos grupos.

Como ejemplo de esto, tenemos que en Francia se propuso que las agrupaciones presentaran sus reivindicaciones al Consejo Económico, pero hacerlo así traería como consecuencia que éste se convirtiera en un dictador de la economía francesa, además de que este sistema no abarcaría las actividades de los grupos de vocación ideológica, cuyo poder no debe subestimarse.

Los grupos de presión intervienen permanentemente sobre las auto-

ridades porque éstas lo permiten y con ello provocan que al tratar de orientar en su provecho las decisiones, olvidan que la política consiste en orientar la conducción de los negocios públicos.

Por otra parte, no es menos cierto que todos los grupos de presión canalizan y racionalizan aspiraciones y movimientos a favor de la comunidad, por lo cual todos los autores están de acuerdo en que son necesarios para el gobierno ya que las opiniones que ellos emiten son muy importantes. además de que se les reconoce otra función que es la de desempeñarse como complemento de los partidos políticos, toda vez que éstos no tienen puntos de vista propios, pues muchos problemas son esencialmente problemas de grupos a los que se les reconoce una función de integración, pues se piensa que constantemente definen opiniones para el gobierno y lo hacen en un nivel en que los partidos normalmente no toman posición.

Ahora bien, como en los sistemas democráticos los partidos políticos deben asumir simultáneamente las funciones de proporcionar legisladores eficaces y representar válidamente opiniones, la mejor manera de hacerlo es complementarse con organizaciones representativas preparadas para participar en las decisiones sin afectar la posición de los que deciden. Esta debe ser la función esencial de los grupos de presión en los sistemas democráticos efectivos, así como buscar el poder es la función esencial de los partidos.

V.O. Key Jr. reafirma esta aseveración señalando que, aunque la división del trabajo que se manifiesta en el sistema político entre los grupos de presión y los partidos políticos no sea muy clara, puede admitirse que aquellos complementan el sistema de partidos y los órganos formales del Gobierno, haciendo de portavoz para los intereses especiales de la sociedad.

Además este autor, en su obra Política, Partidos y Grupos de Presión, previamente estudia a éstos diciendo que el examen de los grupos de presión constituye una base para el estudio de los partidos norteamericanos, y que en último análisis, los grupos de in

terés son las fuerzas que animan el proceso político.

También es incuestionable que las actuales democracias no pueden prescindir de la colaboración directa o a través de los partidos políticos, de los grupos de presión toda vez que, de hecho, los gobernantes buscan su asesoramiento en todas las actividades que les puedan afectar, o los invitan a que manifiesten su opinión acerca de los mismos.

Es así como en la actualidad, la penetración de los grupos de presión en el proceso político es irreversible, y los hechos irreversibles siempre han sido legitimados a posteriori por el Derecho, de tal manera que el fenómeno de dichos grupos tendrá que ser enfrentado considerando las estructuras democráticas formales vigentes en países como los Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, tratando, en esa forma, de resolver si todavía vale o se halla actualmente superado de hecho el concepto de democracia clásica, entendida como lo que es: una concepción unitaria del poder y de la sociedad, lo que nos da una noción indiferenciada de pueblo, es decir, de un conjunto de individuos con idénticos derechos y aspiraciones, capaces de expresar un abstracto "querer popular", lo que quiere decir más claramente que se trata de ciudadanos idealizados, que eligen individualmente, de acuerdo con las ordenes de su conciencia, unos representantes a su vez libres de toda influencia particular o pasión egoísta en el momento de tomar en nombre de la comunidad decisiones que se tienen como expresión de la voluntad general.

Pero la estructura social se rompe rápidamente como consecuencia de la revolución industrial, lo cual ocasiona la formación de múltiples sectores de intereses y valores, así como la politización de los mismos. Además, si se acepta que la estructura social es la que genera las formas políticas, entonces es comprensible que, bajo la presión del hecho social nuevo, también se producen cambios en las instituciones.

Todo ello origina que a una concepción unitaria del poder les suceda un reparto múltiple de poderes desconcentrados. Es el caso-

de los partidos políticos, cuya función como instrumentos de integración y encausamiento de los grupos de presión, los convierte en instituciones indispensables para el buen funcionamiento de los regímenes y su sistema constituye una de las claves del mismo, porque para los gobernantes actuales la "voluntad general" o "el interés general", son palabras vacías, y el idealizado "querer popular" del vocabulario individualista se descompone en voluntades concretamente diferenciadas, que responden a la actual estratificación social.

Además, como en la actualidad se piensa que el poder económico ha colonizado al poder político, debemos aclarar que desde siempre, éste se apoyó en aquel y que no son antagónicos, sino que son dos aspectos de una misma fuerza.

Sin embargo, hay conflicto entre estos dos poderes y es consecuencia de que ciertas fuerzas que animaban hasta hoy al poder político, son ahora concurridas y discutidas por la llegada de otras. Por ejemplo: para oponerse a los sindicatos obreros, las fuerzas conservadoras se agrupan, porque al orden político y jurídico establecido en su propio beneficio, ya no lo consideran suficiente para protegerlos y sin abandonar nada de su acción política se constituyen también en organizaciones de defensa económica y profesional para combatir al movimiento sindical en su propio terreno. Asimismo, la introducción del sufragio universal, la necesidad de actuar siempre bajo el control de una opinión cada vez más ilustrada, hace que el poder político ya no pueda defender tan abiertamente a las antiguas fuerzas dominantes, sino que tiene que actuar equitativamente entre todos los sectores organizados que se encuentran en el seno de la sociedad, es decir, debe buscar el equilibrio por encima de los intereses de las partes. Ante esta situación creemos que es el momento en que el poder político puede identificarse con el "interés general", toda vez que su apoyo ya no es a un solo grupo económicamente dominante, sino que tiende a agregar a toda la sociedad.

Este es el ideal de la democracia política perfecta: la promoción política sistemática de los grupos de presión tiende, efectivamen



te, a instaurar un mejor equilibrio entre todas las fuerzas económicas, sociales y espirituales que integran la sociedad. Casi sucede esto en la Gran Bretaña y parece ser que hacia allá apuntan Estados Unidos y Francia.

La doctrina especializada en el estudio de los grupos de presión no los considera como antidemocráticos, sino que insiste en el peligro que representará para una democracia el desoír las voces de su estructura. Esta idea la afirma H. Ehrmann, cuando dice que: "las actividades de los grupos pueden introducir elementos deseables de democracia directa en el sistema de representación", es decir, hacer que un régimen en principio alejado de las prácticas de la democracia se aproxime más a ella.

Debido a la evolución de las sociedades, las instituciones de los países están sufriendo cambios internos, los principios que los crearon ya no tienen valor práctico en la actualidad, pero la democracia occidental no se define por sus instituciones solamente, sino también por su espíritu. Además, la democracia es una forma de convivencia por medio de un sistema de diálogo, haciéndolo posible y en mayor grado, la intervención del pueblo en las funciones de decisión, si no desempeñándolas, sí por lo menos asumiendo un papel de control de las mismas cada vez más estrecho.

Así, a través de la organización de los intereses, el pueblo está mejor armado frente a los Poderes Constituidos, a los órganos investidos del monopolio de la coacción, que como cuando estaba formado por una cantidad de individuos tan aislados como impotentes.

Concluyendo, si el nuevo pluralismo tiene el mérito de hacer más democrático a un régimen representativo, que en principio lo era muy poco, habrá que reconocerle también otro no menor: el de salvaguardar mejor la libertad política, que Montesquieu ya condicionaba al complejo y delicado equilibrio de las fuerzas sociales.

Para continuar el estudio de los grupos de presión y la política, se hace necesario dividirlo en dos partes:

a).- los grupos de presión y los partidos políticos.

b).- Grupos de presión y Regímenes Políticos.

a).- LOS GRUPOS DE PRESION Y LOS PARTIDOS POLITICOS.- Toda vez - que el grupo de presión representa una fuerza social que actúa en el medio político, señalaremos la diferencia que hay respecto de un partido político y para ello precisaremos de qué partido se trata, en qué país actúa, qué papel desempeña dentro del régimen en que se desenvuelve. Porque hay que distinguir, respecto al grupo de presión, del que hace de su objetivo político una actividad accidental y del que se constituye únicamente con el fin de llevar a cabo una acción política determinada.

Para la mayor parte de los grupos la presión política constituye sólo un aspecto de sus actividades, como es el caso de los sindicatos y las asociaciones profesionales, que se preocupan más de la organización interior que de la defensa o representación frente al poder público. Sin embargo, hay otros que se constituyen sólo con fines políticos, como el de lograr la promulgación de una ley o la no aplicación de una decisión gubernamental.

Por ejemplo, en Inglaterra en 1838, se creó la Liga de Manchester para obtener la abolición de aranceles sobre el trigo; también la Howard League for Penal Reform, cuyo único objetivo fue la reforma del sistema penitenciario de ese país.

En la realidad aparece que los grupos consideran que la política se reduce al juego de las afiliaciones e ideologías partidarias, - es decir, afiliarse al partido que pregona la ideología del grupo y nada más, pero pensar así, significaría que las demandas serían presentadas ante el Aparato gubernamental en términos técnicos, - sin fundarse en amistad de partido ni ligarse a cualquiera de ellos, lo cual reforzaría la tesis del apoliticismo que pregonan los grupos de presión.

Lo cierto es que aunque la agrupación proclame su neutralidad, interviene en las elecciones y colabora en los mismos términos con cada partido que obtiene el poder y siente aún más su participación desde el momento en que indica a sus miembros que voten por el candidato que -

respalde las reivindicaciones del grupo o que se comprometa a hacerlo.

En Francia, diversos grupos tienen el hábito de pedir a todos los candidatos en el momento de las elecciones, aclaraciones y promesas escritas, sin embargo y a la vez que los representantes de los grupos pueden dirigirse a todos, no pueden impedir que el apoyo les sea ofrecido únicamente por los representantes de una tendencia.

En esta forma, la naturaleza de los intereses o la ideología que defiendan los grupos, determina el apoyo que reciben de los partidos y es inevitable la creación de vínculos particulares que van a la vez bajo la teoría de la neutralidad que tanto se predica.

La concurrencia de partidos de ideología semejante que buscan la afiliación de una misma agrupación, refuerza siempre el poder de ésta y de ese modo aporta al partido una cantidad mayor de recursos y como contrapartida recibe ayuda para la defensa de sus reivindicaciones.

Por el contrario, hay grupos que buscan obtener el máximo de partidos, amigos o simpatizantes.

Un caso interesante es el de los partidos indirectos que están constituidos por afiliaciones colectivas provenientes de otras organizaciones. Ejemplo de ellos son los partidos socialistas que reciben la adhesión de los sindicatos. No obstante, también reciben reclutamiento individual, como es el caso del partido laborista social demócrata en Suecia, en el que dos terceras partes de sus miembros pertenecen a sindicatos.

Otro caso es el de las "organizaciones anexas". En ellas los partidos políticos tienen bajo su mando y controlan a los grupos. A veces éstas son creadas por los mismos partidos y se esfuerzan en satisfacer sus reivindicaciones; Maurice Duverger destaca que los partidos comunistas son maestros en esta forma de proceder.

Ahora bien, hasta con una concepción exageradamente restrictiva -

de la política, puede verse que el pretendido apoliticismo de los grupos es pura falsificación de la realidad. por lo tanto, pasaremos a señalar la diferencia entre un partido político y un grupo de presión.

El partido político puede clasificarse desde tres puntos de vista:

- 1.- Según la ideología que defienden.
- 2.- De acuerdo a las bases en que se apoya.
- 3.- Según su estructura interna.

Esta clasificación los coloca como partidos conservadores, socialistas y comunistas respectivamente.

Si a los grupos de presión se les considera en función de las mismas características de los partidos, tendríamos grupos que defienden igual ideología; partidos y grupos que presentan la misma composición social como lo es un partido agrario y una unión de - - agricultores; partidos y grupos con estructura interior similar, como lo son los partidos y los sindicatos comunistas.

Pero habría aún mayor similitud entre un partido y un grupo cuando los dos coincidiesen en la ideología, la composición social y la forma de organización, como por ejemplo, el Partido Laborista y los Trade Unions en Gran Bretaña.

Otra diferencia entre grupos de presión y partidos puede deberse al origen de éstos, pues los hay que nacieron de exigencias parlamentarias y electorales, pero también que en un principio fueron grupos de presión antes que partidos y, en verdad lo que da mayor claridad a la distinción que se hace en toda la doctrina del paso de grupo de presión a partido político, es cuando decide presentar candidatos a las elecciones y se propone como finalidad conquistar y conservar el poder para sí mismo, es decir, asumir la responsabilidad de decisión. Mientras esto no suceda, el grupo de presión no se confunde con el partido .

El autor Raymond Aron sostiene: "Un partido político es una organización regular y permanente de cierto número de personas interesadas en conquistar el poder o conservarlo". (Jaqueline B. De Ceilis.- Los Grupos de Presión en las Democracias Contemporáneas.- p. 66).

Otra diferencia, según Maurice Duverger: "Los partidos quieren conquistar el Poder... los grupos de presión actúan sobre el Poder, pero desde el exterior". (Op. cit., p. 66).

De esta afirmación se desprende una consecuencia muy importante: Los grupos de presión intentan influir sobre el mando político, pero no asumen responsabilidad política directa. Por eso es que sólo tienen una representación parcial de intereses o valores, en tanto que los partidos políticos son la total politización de los mismos.

Otra diferencia, ésta de Finer, autor inglés que define a los grupos diciendo que: todos los grupos o asociaciones intentan influir sobre las decisiones públicas en su propio interés, pero no asumen la responsabilidad directa en el gobierno del país.

Estas diferencias que se han venido analizando son más claras en los regímenes pluripartidistas, toda vez que la multiplicación de formaciones políticas trae como consecuencia la asimilación de las más débiles de ellas por los grupos de presión, especialmente cuando se trata de grupos que se constituyeron con vistas a una acción política determinada.

No obstante lo anterior, hay muchas situaciones en las que no se distingue fácilmente un partido político y un grupo de presión, pero como ya se dijo con anterioridad, en un régimen bipartidista, los dos partidos se alternan regularmente en la dirección de los asuntos públicos y los grupos de presión sólo actúan desde el exterior tratando de influir sobre quien tiene la facultad de decidir en el gobierno. Pero, por el contrario, un grupo de presión que sólo tiene fines políticos y un partido débil, siempre minoritario que actúan dentro de un régimen multipartidista, em-

plearán métodos muy parecidos para hacer triunfar sus pretensiones, por encontrarse los partidos pequeños excluidos de los mandos. Tenemos ejemplos muy claros de esta situación en los partidos comunistas de varios países donde los excluyen del gobierno; de los partidos representantes de minorías nacionales, por no tener la esperanza ninguno de ellos de asumir responsabilidades directas en la función decisional. Todos estos partidos actúan por medio de técnicas muy parecidas a las que utilizan los grupos de presión, por lo que el criterio de una distinción basado en los métodos de influencia no tiene ningún valor.

Finalmente, podemos señalar otra forma para distinguir al grupo de presión del partido político, fuera de aquella intención de conquistar el Poder para sí mismo y es la siguiente: Los grupos de presión representan fundamentalmente intereses homogéneos que aspiran a ejercer influencia. Son fuertes y efectivos cuando persiguen fines directos y específicos. Por su parte, los partidos políticos combinan grupos heterogéneos y una de sus más importantes funciones es la unificación de las diversas fuerzas que se dan en una sociedad política determinada. Tienen una función de integración, lo que no sucede con los grupos de presión. Sin embargo, una situación de estas sólo puede darse en una sociedad en donde haya partidos muy educados, libres de tentaciones demagógicas, y grupos de presión muy bien estructurados, lo cual no es muy común. Además, la naturaleza específica de los partidos y de los grupos de presión debe ser examinada en el tiempo y el espacio, toda vez que unas consideraciones que pueden ser válidas para una comunidad determinada, no lo serán en otro ámbito político. Los grupos de presión y los partidos no son fenómenos aislados, sino que deben ser valorados de acuerdo a sus interrelaciones con otras fuerzas políticas.

b) GRUPOS DE PRESION Y REGIMENES POLITICOS.- En renglones anteriores nos hemos referido a los grupos de presión en forma muy general, por lo que consideramos como un deber referirnos a ellos en una forma más concreta, donde se destaquen más las características que les dan importancia actualmente y en los países donde, por sus sistemas de gobierno, dichos grupos tienen más posibilidad

des para desempeñarse. Estos países son Estados Unidos de Norteamérica, Francia y Gran Bretaña, considerados como las mayores democracias de occidente.

Para una mayor claridad en la exposición, ésta se dividirá en - tres partes:

1.- PENETRACION DE LOS GRUPOS EN LOS AMBITOS DE PODER.- A pesar de que la influencia de los grupos de presión en los sistemas políticos de los países señalados no se puede medir, la verdad es que, en su conjunto es grande y determina en gran parte la orientación de la vida nacional.

Según algunos autores, la medida de influencia de los grupos de presión en las soluciones políticas de los países donde actúan, deberá obtenerse considerando la posición concreta de cada uno de ellos ante el sistema jurídico, político y social de la comunidad en que se desenvuelven; dicha influencia dependerá de los métodos y procedimientos que utilicen tales grupos. Entonces podrá cuantificarse su aportación a la realidad política.

Asimismo, como consecuencia de su estructura y de la libertad que hay en las sociedades consideradas democráticas, éstas ya no pueden prescindir de la intervención de los grupos de presión, toda vez que si por algún motivo dejarán de actuar durante algún tiempo, la maquinaria del Estado se detendría, no obstante que su actividad esté en contradicción con los postulados de la democracia representativa. De todos modos los grupos efectúan en la vida contemporánea verdaderas funciones, entre las que se pueden contar:

1.- El suministro de información completa de la situación, previniendo posibles errores e injusticias.

2.- Cuando los grupos dan su apoyo a una determinada medida o acción, colaboran convenciendo a sus integrantes de su exacta aplicación conjuntamente con los poderes públicos.

3.- Todos los grupos canalizan y racionalizan aspiraciones y movi

mientos a favor de la comunidad.

II.- INCONVENIENTES DE LA PENETRACION DE LOS GRUPOS EN LOS AMBIENTOS DE PODER.- Por otra parte, el acceso de los grupos de presión al poder político, crea el peligro de que muchos intereses privados estén mal representados o que no lo estén, ya que hay categorías dignas de ser protegidas pero que no están organizadas. Por ejemplo: los consumidores, las personas de edad avanzada y los enfermos no protegidos por la legislación social. Este problema nos indica que la representación de dichos intereses es incompleta, arbitraria y desigual.

Es incompleta y arbitraria, porque la organización interna de los grupos puede originar que éstos sean manejados por oligarquías no democráticas e irresponsables, o por el contrario, como dice Jean Meynaud, pueden presentar aspectos que van desde un federalismo muy caracterizado que da al organismo central un gran poder de representación y negociación, hasta soluciones confederadas en las cuales dicho organismo representa un simple órgano de coordinación y de cooperación.

Es desigual, porque rara vez existe equilibrio de fuerzas entre los que se enfrentan, pues la libertad para influir sobre la política, es esencialmente una libertad para los fuertes. Por ejemplo: cuando los hombres de negocios se unen con los agricultores para oponerse a una reforma social y económica, se tiene el temor de que su oposición no se pueda resistir.

Por eso es que cuando la representación de los intereses de los grupos es incompleta, arbitraria y desigual, se crea una amenaza para el interés general.

Es muy importante tener en cuenta la gran cantidad de abusos que cometen los grupos más poderosos, que aprovechan su peso político para obtener decisiones que perjudican intereses considerados como superiores. Por ejemplo: las organizaciones de vicultores, que tuvieron el suficiente poder para obstaculizar los esfuerzos del gobierno para combatir el alcoholismo; o la actuación de las-



asociaciones médicas en Estados Unidos, que hicieron fracasar todos los intentos de socializar la medicina en ese país.

También los empresarios, no obstante que con ello agravan las cargas públicas en perjuicio de los contribuyentes, aprovechando su poderío económico obtienen de los poderes públicos privilegios fiscales, lo cual representa un peligro para la sociedad y esto es considerado como un abuso de los grupos de presión. Otro ejemplo de estos abusos es el proteccionismo a través de reglamentaciones que en su provecho han obtenido las principales agrupaciones. Asimismo, las rivalidades entre ellas constituyen uno de los principales motivos de la inflación que se padece en la actualidad, pero a pesar de que los estudiosos de la ciencia política lamentan los abusos cometidos por los grupos de presión, reconocen que condenar su actuación política en nombre del "interés general" resulta ser solamente una objeción, más teórica que realista, toda vez que la noción de un "interés general" opuesto a los intereses particulares es algo que no existe en la realidad. Esta situación también se origina porque muchos gobernantes ignoran lo que es el interés general y se pasan la vida intentando reconciliar los intereses opuestos de los grupos de presión para que se toleren en una mutua coexistencia pacífica. Además, cuando se quiere condenar a ciertas actividades en nombre del interés general, se hace partiendo de un concepto particular del bien común, provocado por la posición social, ideológica y material que se ocupa. Es difícil especificar cuáles son los factores que determinan dichas posiciones, pero sin duda, forman parte de este complejo asunto las grandes ideologías morales y sociales, los sentimientos religiosos, los factores geográficos, así como la consideración de ventajas materiales. Se puede criticar la noción del bien común, pero siempre lo haremos a partir de otra concepción que puede ser moral, religiosa, ideológica o a través de una voluntad egoísta.

Por eso, si es difícil llenar la noción de interés general de un contenido positivo, no lo será menos formarse un juicio acertado de las actividades muy complejas de los grupos de presión. Por ejemplo: todo mundo piensa que se debe proteger la salud y por lo

tanto estarán de acuerdo en que se incrementen los medios financieros de las instituciones que luchan contra el cáncer, pero si los especialistas establecen una relación de causa a efecto entre el hecho de fumar y el cáncer del pulmón, ¿todavía se pensará que el Estado tiene o no el deber de procurar que los ciudadanos se abstengan de fumar o reduzcan el consumo del tabaco?. ¿Qué posición tomarán al respecto los productores de tabaco, cuando en Francia, la Federación de Plantadores de Tabaco se lamentaba que los franceses fumaran menos que los demás europeos y se quejaban de que un alza en el precio de ese producto hubiera provocado una reducción en su consumo?.

A simple vista, esa federación representa un interés particular - que debe ser sacrificado, pero por otro lado, se comprende que la producción de tabaco tiene una gran importancia para las familias rurales, pues es una fuente de trabajo indispensable, cuya desaparición ocasionaría un grave problema para el Estado.

Además, la costumbre de fumar proporciona al Ministerio de Hacienda un ingreso muy considerable, cuyo importe en 1959 en Francia, fue de 200.000 millones de francos, que el mismo Estado no está dispuesto a perder. Por lo tanto, no es fácil tomar partido acerca de si determinada actividad se desarrolla a favor o en contra del interés general.

III.- Ya que señalamos los peligros de la integración de los grupos de presión al Poder, también debemos explicar la relatividad de los mismos.

La amenaza que representa el hecho de que unos cuantos intereses privilegiados aprovechen su fuerza de presión para provocar divisiones en su favor y en perjuicio de los demás intereses, depende de los factores internos y de las características de cada sistema político.

Ahora bien, a los grupos de presión se les acusa de representar parcialmente los intereses de su país, pero con el tiempo y por movimientos de reacción natural, los grupos ya organizados inci-

tan a la creación de asociaciones apropiadas para la defensa de los intereses opuestos. Por ejemplo: las organizaciones patronales fueron creadas cuando ya los sindicatos existían y como una necesidad de combatirlos en su propio terreno; también la creación del movimiento cooperativo en Francia y más aún en Gran Bretaña, nos autoriza a pensar en la creación de una defensa organizada del consumidor frente al comercio privado.

Asimismo, los gobiernos se preocupan por proteger y ayudar económicamente a algunas categorías de intereses que por su poca capacidad financiera, quedarían en mal lugar frente a los demás.

También debe tomarse en cuenta el hecho de que los grupos de presión son antidemocráticos en su organización interna, hecho que se hace más patente en los Estados Unidos, según V.G. Key Jr., mas cuando Jean Meynaud averigua el por qué de esta tendencia de los grupos de caer en prácticas oligárquicas, llega a la conclusión de que es por la indiferencia de la gente que los integra, así como por la dificultad de organizar de modo sistemático la consulta de la misma gente para buscar negociaciones y contraer compromisos con los poderes públicos y los demás grupos, lo que ocasiona que en dichas negociaciones no se exprese la voluntad de los miembros.

Además, tanto en Francia como en los Estados Unidos, existe el inconveniente de que sus grupos solamente reúnen a un porcentaje muy pequeño del total de los interesados. Pero en Gran Bretaña esta representación de los grupos es menos arbitraria y es el país en donde al llegar a una gestión más democrática de los grupos de interés, se observa una participación directa cada vez mayor de los mismos en el proceso gubernamental.

Por ejemplo: muchas asociaciones solicitan el consentimiento de sus miembros antes de entrar en acción y entre ellos están los Trade Unions, la National Farmer's Union, la National Union of Teachers, el Country Council Association y la British Medical Association, que son organizaciones políticamente dedicadas a la negociación en beneficio de todos sus integrantes, además de que

mantienen contactos con éstos durante el tiempo que duran dichas negociaciones. Asimismo, como es tan elevada la participación de los asociados en las deliberaciones, se da un carácter democrático a todas las decisiones que se toman.

El peligro de una representación desigual en el seno de los grupos a la hora de tomar decisiones, no es tan profundo en Francia ni en Gran Bretaña, pero sí lo es en Estados Unidos, país en donde la vida política está dominada fuertemente por las fuerzas del capital y las agrupaciones derechistas. Además, en los países primeramente señalados, las organizaciones sindicales constituyen un fuerte contrapeso para contrarrestar la ideología del *laissez faire* dominante en Norteamérica.

También es necesario considerar que un sistema que no da al gobierno los recursos necesarios para tomar sus decisiones por encima de las demandas de los grupos, con autoridad para hacerlos respetar, es peligroso, porque cambia el proceso de dicha decisión a una lucha entre grupos de presión y nunca habrá unanimidad acerca de lo que es el interés general, pero se admitirá que hay otros intereses aparte de los que se encuentran implicados en una decisión.

No obstante, cualquier determinación concierne a toda la comunidad, por lo que el gobierno ha de actuar por encima de los intereses particulares, pues no puede contemplar indiferente las luchas de influencia que llevan a cabo los intereses organizados y decidir después quien demuestra mayor fuerza de presión. Más bien, debe reunir la mayor cantidad posible y completa de información acerca de cada problema, ya que sólo con una panorámica más completa de todas las incidencias implicadas en cada cuestión pueden tomarse las decisiones más equitativas.

Debido a lo antes expresado, pensamos en la necesidad de reforzar la autoridad del gobierno, como lo han hecho Francia y Gran Bretaña, porque en Estados Unidos no se ha revalorado la función ejecutiva y éste es uno de los factores negativos que dan a los grupos de presión norteamericanos la peligrosa figura de "gobierno invisible".

La ausencia de partidos políticos fuertes y eficientes es otro factor negativo que ha permitido que, de hecho, manden en ese país - los grupos de presión con toda clase de arbitrariedades, toda vez - que la representación especializada de intereses que ellos ostentan no la pueden asumir los partidos políticos de sociedades complejas y diversificadas.

De todo lo dicho se concluye que los grupos de presión son una parte muy importante e indispensable en las estructuras sociales y económicas de los países que se han venido mencionando, pero si éstos constituyen un elemento indispensable en el sistema de representación de intereses en una democracia compleja de tipo occidental, no deben ni pueden pretender sustituir a los partidos políticos, sino sólo complementarlos, toda vez que gracias a ellos, los grupos pueden llevar a la esfera de las decisiones políticas las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la comunidad.

En los Estados Unidos se ha intentado poner un límite a los inconvenientes que resultan de la libre concurrencia de los grupos de presión, ya que treinta y cinco Estados tienen leyes cuya finalidad es proteger a los poderes públicos contra sus abusos, según A. Mathiot, pero esta situación revela solamente uno de los mayores defectos - del sistema de este país: la debilidad de la autoridad investida - frente a la actuación de los grupos de presión, pero realmente las leyes que pretenden reglamentar sus abusos, solamente les exigen - que hagan constar en un registro público su objeto, algunos datos - financieros, así como el importe de sus pagos anuales por concepto de gastos en actividades de presión. Todo esto hace prácticamente nulas dichas disposiciones legales, ya que no hay un organismo responsable de su cumplimiento.

En el citado país, parece haber consenso para admitir que los grupos de presión actúen anárquicamente como una necesidad del actual sistema político, ya que no ha habido ningún intento de organización constitucional de representación de los intereses.

El mismo autor A. Mathiot, afirma que: "tradicionales, organizados, asociados a los poderes públicos, luchando en su contra, moldeando-

la opinión, ricos y fuertes, los grupos de presión muy probablemente seguirán siendo lo que han logrado ser: los engranajes imperfectos de un gobierno invisible aceptado por un tipo particular de democracia capitalista" (Jacqueline B. De Celis, Los Grupos de Presión en las Democracias Contemporáneas, p. 203).

"Una democracia que se ha visto colonizada por los grupos de presión representativos de las fuerzas del capital, en virtud de que - su estructura, como su mentalidad, venían mal preparadas para la integración institucional de los mismos". (Op. cit. p. 203).

También señala que: "tanto la estructura equilibrada de las instituciones de Gran Bretaña, como las características específicas de los grupos de interés producidos por su sustrato sociológico, han salvado a la democracia inglesa de las mayores amenazas que hacen pesarlo los grupos de presión, alguna vez con carácter al parecer indeleble, sobre los demás países". (Op. cit. p. 205).

Como ha dado a las organizaciones particulares la oportunidad de ser escuchadas, la democracia británica no puede ser acusada de ser intolerante, y por haber resuelto de igual forma la necesidad de dar valor político a los intereses parciales y al difícil problema de su integración dentro de una estructura que canalice su fuerza de presión, este país ha dado una vez más al mundo una lección de prudencia política que no han logrado aprovechar hasta ahora ni los Estados Unidos, en donde mandan anárquicamente los grupos de presión, ni Francia, eternamente inestable, que no realiza satisfactoriamente la absorción del inevitable fenómeno.

LIMITACIONES DE LOS GRUPOS DE PRESION.- Estas se encuentran en la gran cantidad que hay de ellos mismos, pues tropiezan unos con otros tratando de conseguir propósitos que compiten entre sí, pero de ninguna forma tienen su antigupo. Además, su efectividad está limitada por el hecho de que sus miembros pueden pertenecer a otros grupos.

Los dirigentes de los grupos de presión obtienen facilidades para actuar, lo que facilita las consultas y, sobre todo, la negociación

con el gobierno, por lo que no existe un sentimiento de conflicto - entre los intereses seccionales o de grupo y las ideas sobre el - bien general o público. Por otra parte, se tiene respeto por el gobierno y se espera que éste gobierne y proteja al interés público - y que mantenga el equilibrio entre los diferentes sectores de la so- ciedad, pero los grupos deben presentar una buena imagen de respetabilidad.

Las limitaciones a los grupos de presión se encuentran también en - las normas vigentes y en las funciones que tienen encomendadas los- funcionarios públicos de los regímenes en que aquellos se desenvuel- ven.

Lo expuesto con anterioridad ayuda a explicar por qué los grupos no explotan plenamente su poder de regateo, además de que el gobierno- no está condenado a desempeñar un papel puramente pasivo. Los gru- pos de presión dependen de él y todo el sistema de presión refleja- el comportamiento y la organización del propio gobierno y su activi- dad interna.

Otra limitante de los grupos de presión es el hecho de que el go- bierno controla el mismo tipo de recursos, además de que normalmen- te está ubicado por encima de ellos y de que tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza y la violencia; tiene el control de la ac- tividad económica y de sus beneficios mediante los impuestos; está- bien organizado, puede confiar en la difundida comunicación de sus- actividades y tiene, sobre otras organizaciones, ventajas en todo - intento de atraerse sobre sí el apoyo del público en general. Pero, por sobre todas las cosas, muchos de los preósitos de los demás so- lo pueden llevarse a cabo apoyándose en la convivencia o la inacti- vidad del propio gobierno, lo que quiere decir que en todos los paj- ses que efectivamente son gobernados, los grupos de presión deben - compartir con él, el control de los recursos y la oportunidad de or- ganizar a la comunidad.

Los recursos son a la vez un arma y un objetivo y su control es con- dición tanto para los grupos como para el gobierno. La política de éste es la que determina en gran medida la actividad de los grupos-

y en la medida en que el gobierno define dicha política en un área determinada, la influencia de los grupos se limita. La razón de es to es que la política proporciona a los funcionarios civiles y a - otros, lineamientos para su debate con los portavoces del grupo y - que por importantes que puedan haber sido los grupos de presión al - ayudar a garantizar la adopción de la política, ésta refleja un con junto más amplio de demandas y apoyos, que los presentados por las - mencionadas agrupaciones.

En términos generales, la conclusión es que en todo sistema político la forma de actuar de los grupos de presión está señalada y su - estructura está configurada por los recursos y canales de acceso de que dispongan esos grupos, además por la cultura política y las ing tituciones del gobierno ya que todos estos elementos actúan entre - sí.



## 5. RELACIONES ENTRE EL PODER Y LOS GRUPOS DE PRESION.

El poder es diferente del control y además es sinónimo de autoridad.

Por medio del control se ejerce o se limita el poder. Por ejemplo: en los Estados totalitarios el gobierno tiene el poder y lo controla, mientras que en países donde se practica la democracia, el poder es ejercido por el gobierno y el control por los diversos grupos de presión, cuyo representante más conspicuo es el de los empresarios. Además, el control del gobierno se encuentra limitado por la constitución, como sucede en Estados Unidos, porque se piensa que el gobierno no debe competir con las empresas, sino que sólo debe actuar como mediador en la lucha por el control. Debido al proceso de cambios y al avance de la tecnología, esta forma de pensar se ha ido quedando atrás y ahora se piensa que debe haber una mayor actividad del gobierno para compensar el hecho de que la empresa privada, desde siempre, ha intentado ejercer el control, tanto en lo económico como en lo político para favorecer sus propios intereses, incluido el control por sí mismo como atributo de propiedad.

Toda vez que los conceptos poder económico y poder político se mencionan siempre en forma general, es necesario precisar quién y cómo trata de ejercerlos.

Los límites del poder del gobierno se derivan de que no actúa independientemente, no obstante que ostenta el control y el poder y que su base se finca en la representación. También limita su actividad el hecho de que los funcionarios públicos tienen un corto periodo de actuación.

La representación política se obtiene o se asegura mediante el sistema de partidos, lo cual crea compromisos con sus integrantes para cumplir su plataforma de principios, pero no para un solo grupo, sino para sectores más amplios de electores.

Asimismo, los límites del poder y del control del gobierno se

originan en la diversidad de formas de pensar de sus integrantes, a diferencia de los grupos de presión que mantienen principios - unificados derivados de su organización alrededor de determinados conceptos.

Es conveniente hacer notar que la influencia indirecta, para los grupos empresariales, es de mayor importancia que elegir a un hombre para el congreso o asegurar su designación para un cargo gubernamental, pues los grupos de presión piensan que es más satisfactorio influir en su beneficio sobre los votos de los legisladores que tratar de elegir a sus propios representantes.

En la lucha por el poder, el control es ejercido por los grupos de presión, los cuales están organizados para ejercer presión económica a fin de asegurar el logro de sus propósitos y normalmente, los grupos más grandes e importantes se encuentran entre los empresarios, los cuales representan un gran poder económico.

En la lucha por el poder, debe considerarse también al público en general, del que normalmente se piensa que es una masa sin dirección, fácilmente influible, crédulo y desviable sin muchas dificultades, y sin embargo posee una tremenda fuerza potencial y una enorme determinación cuando encuentra un cauce para desarrollar sus energías, al cual sería un error subestimar.

a).-LAS ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES Y LOS GRUPOS DE PRESIÓN.- Tenemos también que las formas usadas por los grupos de presión para acceder al poder son tan numerosas como ellos mismos, y el público, generalmente vago en su forma e imperfecto para aplicar medidas en puntos determinados, es un instrumento pasivo utilizado por empresarios y gobierno para fortalecer sus propias armas.

Los rivales en el conflicto de fuerzas, son el gobierno y los empresarios y mientras éstos tratan de frenar la actividad del gobierno, luchando por liberarse de sus normas para conseguir sus propósitos sin que se les opongan obstáculos, éste también trata de ampliar su campo de acción para estar en un plano de igualdad con los empresarios, argumentando ambos que lo hacen en favor del bie

nestar general.

Actualmente observamos que el gobierno ha extendido su actividad, sobre todo en lo que respecta a servicios sociales, lo cual ha sido favorable para muchos grupos, pero los empresarios siempre combaten las normas y la expansión de dichos servicios, peleando duramente contra la idea de propiedad estatal. Esta lucha se lleva a cabo en el ámbito político y no termina con la elección de legisladores, sino que es sólo una parte de la lucha por el poder, pues la selección de candidatos, la redacción de plataformas y las convenciones partidarias, funcionan en gran medida para adelantar el proceso legislativo, en tanto que la legislación y su aplicación, el manejo de la administración y el cumplimiento de la ley y la utilización del proceso judicial para lograr fines individuales y de grupo, tiene lugar durante el proceso legislativo o después de él.

Por medio de la prensa, la opinión pública y los grupos de presión es posible influir sobre el proceso político, y en nuestro país lo han hecho desde que éste surge como nación, pero la amplitud y conciencia de su uso han crecido en forma desordenada, porque dichos medios han sido empleados por todos los que luchan por el control del poder, sin embargo, reflejan el punto de vista de los empresarios con mayor precisión que los otros.

"La revolución en las comunicaciones, producida por el genio norteamericano y promovida por las empresas de ese país, convirtió a la prensa, la radio y otros instrumentos formadores de opinión, en partes mucho más importantes que antes del proceso político. Tanto la prensa como la radio son, después de todo, grandes empresas y aún cuando poseen la mayor integridad, son prisioneras de sus propias creencias". (Daniel Moreno Díaz: Democracia Burguesa, Democracia Socialista.-p. 178).

A las sociedades anónimas como medio de control de la propiedad privada, debe tenérselas en cuenta como un factor importante en el proceso político, pues por medio de ellas los dueños de una gran parte de la propiedad, en Norteamérica, han sido separados

del control efectivo de esa propiedad. Esta situación es tan reciente que su efecto sobre la acción de nuestras instituciones gubernamentales aún no ha sido cuantificada con precisión. Sin embargo, se conoce lo suficiente para darnos cuenta de que se están desviando los conceptos básicos del gobierno, pues al constituirse en grandes imperios económicos nacionales, las sociedades anónimas han crecido hasta ser mayores que los Estados que las crearon. "Al insistir en el principio del federalismo --la división del poder entre los Estados y el Gobierno Federal-- como principio básico de nuestra filosofía política, las sociedades anónimas en gran medida han conseguido limitar la fuerza del poder político que podía controlarlas". (Op. cit. p. 179).

b).-VIAS DE ACCESO AL PODER GUBERNAMENTAL.- Toda vez que los sistemas gubernamentales varían de un país a otro y las diferencias -- que se observan obedecen más a su modo de funcionamiento que a la estructura de sus órganos, los planteamientos que haremos más adelante sólo tienen un valor de orientación general. Por lo pronto, señalaremos las principales y más conocidas vías de acceso al poder gubernamental, a saber:

1.- LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS O LEGISLATIVAS.- Se dice que actualmente y por varios motivos dichas instituciones se encuentran en un periodo de decadencia, pero cuando las Asambleas o Legislaturas expresan correctamente la carta electoral del país y funcionan libremente, desempeñan un papel muy importante en el mundo de los negocios políticos, principalmente por medio del control del Poder Público y de la Administración. Los grupos de presión consideran que son vehículos de gran importancia para el acceso al poder.

Asimismo, las relaciones entre grupos y parlamentarios o legisladores dependen de la naturaleza del régimen electoral, de la estructura de los partidos, de los métodos de trabajo de la asamblea, etc.. La intensidad de estas relaciones depende de la cantidad de servicios que los grupos prestan a los partidos y de la naturaleza de los vínculos ideológicos. Mediante estas circunstancias los grupos tratan de obtener la mayor cantidad de adheren-

tes y al mismo tiempo buscan conseguir apoyos individuales, mis-  
mos que les serán muy útiles.

Lo primero es hacer elegir a un cierto número de sus miembros en la asamblea o legislatura, con lo cual obtienen una representa-  
ción directa, como lo hacen los sindicatos obreros valiéndose de sus relaciones con los partidos socialistas.

Es necesario hacer notar que la mayoría de los grupos se encuen-  
tran incapacitados para llevar a cabo lo que se ha señalado en -  
los renglones que anteceden y esto origina que busquen contactos-  
y relaciones con legisladores ajenos a los propios grupos.

El sistema de representación de los grupos en las cámaras permite que los miembros de las legislaturas actúen defendiendo intereses determinados, pues dichos miembros lo son también de los grupos, -  
porque después de su elección para la legislatura y una vez en -  
ella, se les ofrecen puestos de dirigencia en los organismos. -  
Hay varios de éstos que forman pequeños agrupamientos de diputa-  
dos que son amigos.

Es común que todos los miembros de las cámaras que se preparen pa-  
ra hablar, declaren su relación con el asunto de que se trata.-  
Este caso se da en Gran Bretaña, cuyo parlamento se compone de -  
dos cámaras: la de los Lores y la de los Comunes.

En el parlamento francés, por el contrario, cuando hay este tipo-  
de relaciones, se mantienen en secreto, porque si se atribuyen ne-  
xos a un diputado con cualquier organización, dicha atribución se  
hace en público y en forma despectiva.

En muchos parlamentos hay comisiones especiales permanentes a las  
que los grupos buscan acercarse, porque en muchos casos dichas co-  
misiones son tan poderosas que acosan a los ministros y se atribuy-  
en el derecho de modificar por completo los proyectos gubernamen-  
tales. Por esto es que los integrantes del parlamento que defien-  
den intereses de los grupos o pertenecen a ellos, buscan ser de-  
signados en las comisiones relacionadas con las actividades del -

grupo.

Tales prácticas son facilitadas por el ausentismo de los parlamentarios a las sesiones y porque de éstas no se hacía publicidad. Posteriormente, sin embargo, estas facilidades de maniobra se redujeron con la expedición de una nueva constitución.

2.- EL EJECUTIVO.- Está integrado por un pequeño grupo de personas cuya designación varía de acuerdo con la forma de gobierno del país de que se trate.

En un régimen de tipo parlamentario el jefe de Estado permanece ajeno al parlamento, en tanto que en el de tipo presidencial el jefe es el Presidente.

El Primer Ministro en un régimen parlamentario es el responsable y jefe jerárquico de un gabinete ministerial, está sujeto a las presiones que se ejercen sobre los parlamentarios y tiene que soportar el peso de los problemas de su propio partido. Asimismo, otras de sus preocupaciones se derivan de las competencias técnicas de sus ministros respecto al desempeño de sus funciones, la duración de los mismos, el valor y autoridad personal de los altos funcionarios colocados bajo sus órdenes, etc.

En Francia, la actual constitución ha tratado de despolitizar la carrera ministerial, exigiendo al parlamentario que llega a ella, renuncie previamente a su lugar en el parlamento, además de que se pretende arraigar el hábito de confiar los ministerios a "técnicos" ajenos a la política y sólo el paso del tiempo y la experiencia dirán si de ello resultan modificaciones profundas para los grupos de presión, lo cual no es muy probable, porque ningún hombre, ya sea político o técnico se negaría a tener contactos con los grupos. Además, los políticos tratarán de recuperar sus bancas en las elecciones siguientes y puede darse el caso de que los técnicos tomen el gusto por la política.

En el sistema político francés, los gabinetes ministeriales han adquirido una gran importancia, pues los ministros del gabinete

son elegidos por el primer ministro y únicamente son responsables ante él. De simples agencias de relaciones públicas, dichos gabinetes se han convertido en la herramienta esencial de trabajo del ministro y es de aquí donde surge la preocupación de los grupos de presión por mantener contactos estrechos con ellos.

3.- LA ADMINISTRACION.- El poder de ésta aumenta constantemente desde hace muchos años, toda vez que los funcionarios que trabajan en ella, son los encargados de elaborar las medidas que luego ellos mismos deben aplicar. Esta forma de acceso varía de un país a otro. Por ejemplo, en Estados Unidos, es muy frecuente que dirigentes industriales o financieros ocupen puestos de Secretarios de Estado, o que cuadros superiores de empresas privadas ingresen temporalmente en la Administración Pública, provocando con ello el acceso de los grupos de presión al poder gubernamental.

Las relaciones entre la administración y los grupos no son oficiales, sino que se desarrollan al margen del funcionamiento oficial de la vida política, pero existe la tendencia a convertirla en pieza oficial del dispositivo estatal.

Sobre el tema de las vías de acceso al poder por los grupos de presión, no deben olvidarse a dos sectores del mecanismo estatal: los tribunales y el ejército.

En Estados Unidos ha sido analizado el Poder Judicial por la Ciencia Política y en especial la presión que los grupos se esfuerzan en realizar sobre los jueces.

Asimismo, en los países europeos, donde casi nunca los tribunales ejercen el control de las leyes, se considera que la estructura y la actividad de la magistratura no interesa al análisis político, lo cual es insostenible, ya que la tarea del juez no sólo se circunscribe a ejecutar las leyes, sino que interviene en la elaboración de las reglas de autoridad, por lo que en este punto es útil reconocer que hay muchos factores que intervienen desde el exterior para tratar de modificar o de sacar provecho de las ta-

reas del juez. Tales factores son provocados por los políticos, - la presión de los grupos, las necesidades del medio social, etc.

Estas observaciones también son válidas para el ejército, al cual durante mucho tiempo se le consideró sólo como instrumento de ejecución subordinado al poder civil y extraño a la política, pero - como el concepto de "defensa nacional" no concuerda ya con la realidad, interviene en casi todos los sectores de la vida de un - - país, e incluso en algunos se ha apoderado del poder o controla - su ejercicio. Esta situación atrae la presión de los grupos, sobre todo la de los de vocación ideológica. En varios países, el ejército tiene una prolongación directa incrustada en la sociedad civil, constituida por oficiales de reserva o de complemento a la que están afiliados un gran número de asociaciones unidas por especialidades; constituyen un verdadero grupo de presión y aunque ocasionalmente tienen preocupaciones materiales, reciben orientaciones del ejército activo o de algunos de sus sectores, lo que - demuestra una clara señal de toma de decisiones políticas.



## 6. LOS GRUPOS DE PRESION EN MEXICO.

Para el análisis del papel de los grupos de presión se presenta un problema, y es el de que en un sistema como el mexicano hace falta la información; el pluralismo político en México ha sido más formal que real, y las relaciones entre los miembros y los grupos formales o informales generalmente se han mantenido envueltas en un velo de secreto; el control de la información, tradicionalmente ha sido uno de los elementos de poder del gobierno mexicano.

Es por esta razón que, cuanto más alejado en el tiempo se encuentre un problema, es posible obtener mayor información y esto resulta particularmente cierto en el medio de las relaciones internacionales, donde después de algún tiempo se permite el acceso a los archivos de las cancillerías.

El estudio teórico de los grupos de presión que ha sido mencionado en páginas anteriores, ha sido desarrollado principalmente, en base a los procesos políticos de tres de los países industrializados más importantes de Occidente, como lo son Francia, Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica.

En México, los grupos de presión, son determinantes en la estructura del gobierno y la importancia de su estudio se desprende del gran número de organismos que buscan influir sobre sus decisiones.

La estructura formal del gobierno mexicano desde antes de la revolución se apoyó en la teoría del equilibrio de poderes, pero en la práctica esta división del poder entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial ha funcionado muy poco.

Asimismo, la forma federal de gobierno, establecida en las constituciones de 1857 y 1917, sólo ha provocado fricciones, pues tradicionalmente, el poder político en México ha estado centralizado tanto geográfica como institucionalmente, es decir, en la ciudad de México y en la persona del Presidente de la República. La re-

volución de 1910 no cambió esta situación, toda vez que la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial ha sido completa y no obstante que dicha revolución se inició como una rebelión contra la autoridad centralizada del régimen de Porfirio Díaz, no se hizo ningún esfuerzo para incorporar restricciones especiales al poder presidencial, sino que al contrario, la constitución de 1917, estableció con mayor fuerza la preponderancia del poder presidencial. El poder del Legislativo se redujo casi a la aprobación formal de las iniciativas del Ejecutivo, debido más que nada a que el dominio del gobierno federal se extendió a nuevas áreas de la sociedad y de la economía, que nunca antes habían estado bajo su jurisdicción, lo cual propició que el Ejecutivo se encontrara en posición de afectar directamente la estructura total de la sociedad. Así, la centralización del poder se fortaleció aún más por el funcionamiento del sistema en la realidad, toda vez que en esa época, la Presidencia de México estuvo en manos de "hombres fuertes" que no toleraban la oposición, personas como Carranza, Obregón, Calles y Cárdenas.

En la jerarquía del poder, en primer lugar está la Presidencia, seguida por los Secretarios de Estado, los jefes de las regiones militares y los directivos del partido.

Los miembros del Congreso y del Poder Judicial se encuentran en tercer lugar, y en las relaciones entre el Ejecutivo Federal y los Estados, el predominio es del primero, mientras que en todos los casos los gobernadores de los Estados han tenido mayor poder que los miembros del Congreso o del Poder Judicial. No debe olvidarse que de la revolución surgieron líderes locales, llamados también caciques, que se resistieron al centralismo y al final del periodo revolucionario el centro tuvo que enfrentar a caciques tan poderosos como Garrido Canabal en Tabasco, Saturnino Cedillo en San Luis Potosí o Adalberto Tejeda en Veracruz. También surgieron algunos líderes agrarios que incluso llegaron a formar parte del Gabinete. Además, la ausencia de una oposición efectiva favoreció aún más la superioridad de la Presidencia.

Ya hemos dicho que entre los elementos básicos de poder de los

grupos de presión se encuentran la membresía y los recursos económicos, luego entonces el elemento básico del poder en el caso de los grupos petroleros y mineros en México fue su poderío económico, mediante el cual crean a la corporación, que es la forma principal de organización adoptada por los grupos de negocios en los países industriales de Occidente. Esta, es una organización que acumula recursos y mano de obra, los concentra y los aplica a un fin determinado por la división del trabajo, y junto con los sindicatos se convirtió en la institución más importante en la economía de los grandes países industriales del mundo capitalista.

Así vemos que, desde un principio la explotación petrolera estuvo dominada en todo el mundo por unas cuantas corporaciones, incluido México, toda vez que en 1910 operaban tres importantes compañías: la Waters Pierce Co., que desde 1887 monopolizó la distribución del combustible importado; la Panamerican Petroleum and Transport Co., de Delaware, a cuya cabeza se encontraba el señor Eduard Doheny, mismo que inició la verdadera explotación petrolera en México; la Eagle Oil Company; después El Aguila, fundada y controlada por Weetman Pearson. Las dos primeras empresas eran norteamericanas y la tercera inglesa.

En un lapso de 10 años aproximadamente, estas empresas crecieron con rapidez y Doheny transfirió sus intereses a la Standard Oil Company, de Indiana y ésta a su vez a la misma negociación, pero de Nueva Jersey. Asimismo, Pearson transmitió sus derechos a la Royal Dutch Petroleum Co. and Shell Transport and Trading Co. Ltd.. Estos dos grupos juntos con la Gulf Oil Corporation, la Sinclair Oil Co., la City Services and Warner Quinla, constituyeron la parte más importante de la industria petrolera en México, además de que se les agregaron otras de menor importancia, las cuales en conjunto, produjeron más del 90% de todo el petróleo extraído en México entre los años de 1901 a 1938.

Así, también en la industria minera se presentó la misma situación, con la única diferencia que, mientras en la industria petrolera la mayor corporación era inglesa --El Aguila-- la industria minera estuvo dominada siempre por los norteamericanos, pues de

acuerdo con un informe de 1913, el 70% de la inversión minera correspondía a capital norteamericano y las compañías más importantes fueron: American Smelting and Refining Company, American Smelters Securities Company, Green Cananea Cooper Company, Green Gold and Silver Co. y Travers Durkes Coppers. La primera de estas empresas fue capitalizada en esa época en casi 100 millones de dólares y la más pequeña en 15 millones, también de dólares. A este grupo de empresas le corresponden 277 de los 302 millones de dólares invertidos por los norteamericanos en minas y refinerías; alrededor del 91% del total.

Para tener una visión más completa de la importancia económica de los grupos petroleros y mineros en México hasta antes del año de 1938, fecha de la expropiación petrolera, debemos considerar que dichos grupos formaban parte de corporaciones aún mayores en el plano internacional, lo cual tuvo dos consecuencias importantes: primero, su existencia no dependió solamente de la explotación de los recursos naturales mexicanos; segundo, que los recursos económicos de que disponían eran mucho mayores que los que se localizaban en nuestro territorio, pues, por ejemplo, la American Smelting and Refining Company, tenía refinerías y minas en Estados Unidos, Chile y México.

No debe olvidarse, sin embargo, que por algún tiempo la ASARCO, la American Metal y la United States Smelting Refining and Mining Company, obtuvieron la mayor parte de sus ingresos de sus propiedades en México. La misma situación se dio en la industria petrolera, pero incrementada por la mayor importancia económica internacional de las corporaciones petroleras. Es muy importante tener en consideración que durante el período que se señala, el monopolio de la producción mundial petrolera era muy grande y sin pensarlo mucho se puede decir que la Standard Oil de Nueva Jersey y la Royal Dutch-Shell controlaban todo el mercado. Mientras tanto la situación de los minerales parece haber sido más competitiva.

El tipo y la efectividad de la organización es fundamental en la formulación e implementación de políticas comunes de los grupos de presión y representa una concentración de recursos dirigidos -

a la consecución de fines políticos; no tiene que ser formal, así como la ausencia de una estructura formal no quiere decir que haya disminución en la efectividad de la presión.

Una vez montada la organización y formuladas las principales líneas políticas, se buscará que el grupo de presión tenga acceso efectivo al ámbito del aparato gubernamental en donde se toman las decisiones, lo cual, a través de su proceso de decisión, va a determinar su tipo de estructura y sus políticas.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se propicia que los gobiernos emanados de la revolución traten de modificar la posición del capital extranjero y esto origina que los empresarios, dueños del mismo, se organicen para resistir tales políticas, formando para tal efecto, asociaciones que reunían en su seno a intereses extranjeros muy heterogéneos, pero de una misma nacionalidad, así como también la formación de grupos especializados de diversa nacionalidad, contándose entre los multinacionales a los mineros y petroleros sin incluir a los mexicanos.

Surgen entonces, como reacción contra la nueva constitución, varias empresas norteamericanas, incluidas las mineras, petroleras y agrícolas, que forman la National Association for the Protection of American Rights en México, la cual estuvo muy activa entre 1919 y 1920; buscó, en la Conferencia de Paz de Versalles, la cooperación de los Aliados contra Carranza. Se buscó desacreditar al gobierno de éste, pero dicha asociación duró poco, pues su lugar, en 1920, lo ocupa la Asociación Americana de México, que estuvo activa hasta el principio del gobierno de Alvaro Obregón, pero también desapareció, lo que nos da una idea de su poca importancia.

En 1927, se hace otro esfuerzo para unir a los empresarios extranjeros de diferentes sectores económicos contra la política del Gobierno Mexicano y se forma la Association of Industrial and Commercial Enterprises, que permaneció básicamente como una organización minera; el otro miembro petrolero era El Águila, cuyo único deseo era influir en la formulación del código laboral que

se tramitaba en esa época, pero como el problema laboral perdió importancia, también la asociación perdió su razón de ser. Así, la unión de varios tipos de intereses extranjeros en un grupo de presión no prosperó debido a su falta de fuerza.

La unión es otro de los elementos fundamentales de poder de los grupos de presión y determina su efectividad, por eso, al examinar las actividades de los grupos mineros y petroleros vemos que, en general, cada uno de ellos pudo organizar y mantener un frente común en los momentos críticos, sin embargo, la unión de dichos grupos tuvo problemas a causa de las maniobras de las autoridades mexicanas.

En el caso de los petroleros, su unidad se vió debilitada en algunos momentos debido a los problemas que surgieron entre los intereses norteamericanos y los ingleses, ya que éstos estuvieron presentes desde un principio. La más importante división entre grupos petroleros se dió por 1914, cuando la Pierce Oil Company trató de apoyar al régimen de Victoriano Huerta, aún contra los deseos del Presidente Woodrow Wilson y de las demás compañías petroleras norteamericanas, que en esa época habían suspendido el pago de sus impuestos y daban cierto apoyo a Carranza.

Ese fue el último intento británico de contravenir las políticas de los Estados Unidos de Norteamérica en relación a México, y a cambio de ello, Gran Bretaña consiguió que Washington protegiera sus intereses en nuestro país.

En 1926, las compañías petroleras decidieron no aceptar la Ley Petrolera promulgada por Calles, lo que ocasionó que algunas de ellas dudaran en enfrentarse al Gobierno Mexicano, como fue el caso de El Aguila y La Corona, ambas inglesas. Hubo la sospecha de que la Sinclair había llegado a un acuerdo con las autoridades mexicanas, pero finalmente nadie obedeció dicha ley.

En 1934, el Presidente Cárdenas propuso a cada compañía importante, por separado, una asociación especial con la pequeña empresa petrolera gubernamental PETROMEX, a fin de permitirle su desarro-

llo, pero todas rechazaron la propuesta, sin embargo, las británicas cambiaron de idea y aceptaron asociarse al Gobierno, aún cuando eso significaba la aceptación de ciertos principios que hasta entonces habían combatido, pero dicha asociación podía evitarles muchos problemas laborales y políticos a la vez que tendrían oportunidad de desarrollarse bajo las nuevas condiciones. Los grupos norteamericanos, por el contrario, se mostraron intranquilos, - - pues pensaban que había negociaciones secretas con los ingleses - y que éstos aceptarían la propiedad de la nación en nuestro subsuelo, lo cual constituiría un golpe mortal al frente petrolero.

Finalmente, los conflictos laborales hicieron que se unieran los ingleses y los norteamericanos y así llegan a enfrentarse al Gobierno Mexicano, lo cual origina, en 1938, la expropiación de toda la industria petrolera en nuestro país.

Después de la expropiación todas las compañías se unieron, pero - dicha unión duró poco ya que en 1939 algunas empezaron a negociar una compensación parcial; en 1940, aún con la oposición del resto del grupo, la Standard Oil y la Sinclair llegaron a un arreglo. - Las demás tardaron todavía algún tiempo en resolver sus problemas y fueron los ingleses los últimos en darse cuenta de que la expropiación era una medida irreversible.

En la industria minera, los intereses en juego y las decisiones - adoptadas no fueron tan importantes como en el caso de la petrolera. Una de las primeras acciones de los grupos de presión mineros se presentó como consecuencia de la política fiscal de Carranza y de los que lo sucedieron en el poder.

Las grandes empresas se organizaron y resistieron las políticas - impositivas del gobierno. En 1937, cuando Cárdenas presentó el - proyecto de ley minera al Congreso, los mineros se opusieron a algunos de sus puntos y como en esa época se enfrentaba el problema petrolero y agrario, tuvo que retirarse el proyecto.

a).- LOS GRUPOS DE PRESION EXTRANJEROS EN MEXICO.- El sistema de va

lores y la ideología que comparten los grupos de presión en su período de formación, constituyen la medida para sus acciones futuras y son a la vez un elemento muy importante de su unión.

Al principio de la Revolución Mexicana, las grandes corporaciones internacionales que controlaban las actividades de las industrias minera y petrolera en México se encontraban bien fortalecidas. - Sus doctrinas como grandes empresas habían sido establecidas y - sus bases tenían la convicción de que su comportamiento era moral, el carácter del trabajo era fundamentalmente ético, pregonaban la noción de libertad, concebida ésta como la ausencia de intervención del gobierno en sus actividades empresariales. Los dirigentes de las grandes corporaciones consideraban que la democracia no era compatible con cualquier tipo de intervención gubernamental; sólo lo más indispensable de dicha intervención. Se pronunciaban por un gobierno centralista y un sistema de partidos relativamente débiles, que les permitieran conseguir todas sus demandas. Esta forma de los empresarios para ver las cosas, consideraba que los postulados de la Revolución Mexicana constituían impedimentos para conducir al país a un desarrollo moral y económicamente sano.

No había diferencias ideológicas entre los grupos mineros y petroleros; ambos veían con angustia y reprobación la política de la Revolución, pero nunca negaron, al menos públicamente, el derecho del Estado Mexicano para intervenir directa y activamente en el sistema económico, pero sólo mientras no interfiriera con los derechos que habían adquirido del antiguo régimen. Los intereses extranjeros, formalmente no objetaron una nacionalización, si ésta hubiera sido "criticamente necesaria" y si se hubiera pagado pronta y adecuadamente al valor del mercado, propiedades y derechos. - Todo lo que no cumpliera este mínimo era visto como una verdadera confiscación. Además, dichos grupos consideraban que las políticas revolucionarias hacia el capital extranjero eran el resultado de una nefasta influencia socialista, a la cual, muchas veces le dieron el nombre de bolchevique y anticapitalista; consideraban también que esa forma de pensar fue adquirida por los gobernantes mexicanos a partir de Venustiano Carranza.



Con estos antecedentes, el punto de vista de los grupos petroleros y mineros era el de que la política fiscal y las reglamentaciones impuestas por los gobiernos revolucionarios a sus actividades, sólo eran una forma de encubrimiento de confiscaciones y robos hechos en nombre de la Nación para beneficio de la comunidad, pero que realmente, decían, era para el beneficio de los nuevos gobernantes.

También desde su punto de vista, consideraban que México nunca habría conocido la prosperidad industrial que empezó a disfrutar después de 1900, si no hubiera sido por los esfuerzos de los empresarios extranjeros. Los grupos norteamericanos se sintieron agraviados por lo que ellos consideraban políticas arbitrarias y discriminatorias y acusaron al gobierno de favoritismo hacia los intereses de otras nacionalidades, llegando hasta el extremo de considerar que la Constitución de 1917, así como otras medidas, se debían a la influencia del Embajador alemán en nuestro país.

Asimismo, los empresarios extranjeros insistieron en el derecho a una completa protección diplomática que les permitiera impedir los efectos de lo que ellos consideraban política contraria a sus intereses. Fue innumerable la correspondencia que enviaron los grupos norteamericanos al Departamento de Estado entre 1911 y 1940, en el sentido antes apuntado y en contra del Gobierno Mexicano.

Resumiendo, diremos que había un gran desacuerdo entre los gobiernos revolucionarios y los grupos empresariales extranjeros respecto a la ideología que sustentaban aquéllos, el cual no fue del todo absoluto, debido más que nada a que la Revolución no rechazó la vía capitalista de desarrollo, pero siempre hubo problemas, originados porque los empresarios extranjeros consideraban los derechos de propiedad casi absolutos, mientras que los gobernantes mexicanos sostenían que debían estar subordinados a las necesidades de la comunidad. Además, sostenían que era tarea del Estado determinar las necesidades de la sociedad como un todo y si esto requería su intervención en áreas antes reservadas a la iniciativa privada, esta se realizaría. Para los grupos mineros-

y petroleros la actividad del Estado debería limitarse a una intervención mínima en el proceso económico y bajo ninguna circunstancia debían alterarse estas reglas.

Por otro lado, el nuevo régimen consideró que la solicitud para la protección diplomática a los intereses extranjeros debía utilizarse como recurso de última instancia y solamente en el caso de que se tratara de una clara injusticia. Por el contrario, para los grupos extranjeros la intervención diplomática debía ser efectiva antes que nada y una de las condiciones para dicha efectividad era su ejercicio con carácter preventivo y siempre contemplando el uso de la fuerza como último recurso. Esta actitud de los grupos de presión extranjeros producía áreas conflictivas - muy importantes, las que obstruyeron muchas posibilidades de entendimiento y no favorecieron para nada la toma de decisiones finales.

Finalmente, y no obstante que no había diferencias significativas entre los grupos petroleros y los mineros, el petrolero puso mayor empeño en señalar que había ilegalidades en el accionar del gobierno revolucionario, pero esto fue porque se encontró más afectado que los mineros.

En general, la posición de ambos grupos en relación con la política impositiva y obrera fue idéntica, por haber experimentado sus efectos de igual manera.

b).- EXIGENCIAS Y ABUSOS DE LOS GRUPOS DE PRESION.- Existe un gran descrédito de la noción de interés público, cuya responsabilidad corresponde en gran parte a los políticos y a los partidos, quienes por su desenfundada competencia han llegado al exceso y la demagogia. También los grupos de presión son culpables en gran medida, pues sus reivindicaciones más egoístas son identificadas por ellos con el interés nacional, además de los esfuerzos que hacen para obtener la satisfacción de sus demandas, lo que lleva a pensar que los gobernantes siempre están dispuestos a enriquecer y defender a la facción dominante. Incluso, la idea de que el gobierno demuestra imparcialidad respecto de los intereses en pugna

casi ha desaparecido del espíritu público. Esto indica claramente que las categorías dominantes realizan sus mayores empeños en defensa de sus propios intereses, en perjuicio del interés nacional.

Además, no puede olvidarse la lucha que realizan los grupos para anularse entre sí, toda vez que siempre han habido organizaciones más fuertes unas que otras, y esta desigualdad impulsa a los más poderosos a procurarse el apoyo del poder público, con perjuicio inmediato de los más débiles y provocando con ello una pesada carga para el resto de la comunidad.

Con mucha frecuencia, los grupos de presión abusan sin miramientos de las facilidades que obtienen de su posición dentro de la sociedad; tal es el caso de la huelga, que es una de sus armas y cuya finalidad es pesar directamente sobre colectividades ajenas al conflicto. De aquí se deriva la impopularidad de las huelgas de médicos, maestros, etc..

Asimismo, los grupos abusan del poder que obtienen por medios ocultos, como la corrupción, que se encuentra fuera de la ley o que están al margen de la tolerancia de la moral común.

También se reclama a los grupos uno de los aspectos más criticables de sus actividades, consistente en la simulación u ocultamiento de muchas de ellas, así como la ausencia de publicidad que los caracteriza, ya que cualquier persona que trata de conocer su funcionamiento se ve obstaculizada e incluso se le niega totalmente el acceso a cualquier tipo de información, no obstante que el desarrollo de la misma fortalece el espíritu democrático en el funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, en algunos países como Estados Unidos, se ha intentado vigilar en forma indirecta algunos aspectos de estas actividades, tal es el caso del control de los gastos electorales y la obligación de los partidos políticos de publicar sus cuentas anuales, pero aún hoy, estas medidas resultan insuficientes; en fin, aprovechando su fuerza política, muchos grupos abusan de las situaciones lo que ocasiona pesados conflictos.

Otro de los resultados más notables del peso de los grupos de presión, consiste en el desmantelamiento de la noción de interés público, es decir, en el descrédito que la afecta entre los miembros de la comunidad, pues no obstante que el equilibrio ideal al que aspira toda democracia es el que coordina con justicia las limitaciones y el abuso de autoridad de los grupos de presión, éstos exigen con exceso equidad en la distribución del bien público.

Asimismo, el principio de legalidad que señala que el funcionario público puede hacer en su ámbito de competencia lo que la ley le permite, y el particular todo lo que la misma no le prohíbe, llega al desequilibrio y la injusticia cuando dicho principio se amplía violando flagrantemente los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, y sucede lo mismo cuando los grupos de presión utilizan su poder económico para anular al poder político; luego entonces, el equilibrio sólo puede alcanzarse cuando predomina el sentido de responsabilidad de los gobernantes y de los gobernados, ya que naciones con democracias incipientes, corren el peligro de ser arrasadas por la tiranía que crea leyes a su arbitrio y que se esfuerza hasta hacer oscuros los conceptos más esenciales. No olvidemos sin embargo, que el principio de legalidad puede derivarse de una ley injusta, derivada ésta a su vez del abuso de poder, el cual adquirió en las últimas décadas un interés especial para los estudiosos de la ciencia política, debido a que antes de la Segunda Guerra Mundial se puso de manifiesto el alto grado de peligrosidad y antidemocracia al concentrarse el poder en personas con ideas absolutistas.

El caso de Hitler y Mussolini es el más elocuente de todos cuantos se quisiera poner como ejemplo, pues llevaron a sus pueblos y a medio mundo más a la más desastrosa de las guerras de que se tenga memoria. En México no podemos olvidar aún al régimen de Porfirio Díaz.

Por eso, debemos insistir, el equilibrio se logra cuando las libertades consagradas en la declaración de los derechos humanos, así como en los antecedentes históricos y la idiosincracia de los

pueblos, no son vulnerados, es decir, cuando no se entra en el campo del abuso de poder. También se rompe el equilibrio, cuando se olvida la búsqueda de elementos de juicio antes de normar criterios o crear instrumentos públicos, así como cuando se desvía el sentido de la oportunidad, del sano sentido del equilibrio y el más importante, el sentido de las proporciones.

Por el lado de la acción de los grupos privados, se aprecian las mismas limitaciones por la dificultad para establecer cuándo el ciudadano o gobernado abusa de las libertades o llega al libertinaje; cuándo se crea una moral complaciente que implica la deshonestidad, que corrompe la conciencia, lo mismo en materia impositiva que en el cumplimiento de las normas administrativas; cuándo se arrogan facultades en perjuicio de aquellos que no tienen las influencias ni ninguna otra posibilidad para hacerlo. Además de perjudicar al interés, la justicia y la equidad, ofuscan la mente de quienes con un sincero idealismo buscan el bien general.

Por eso, es en los momentos más difíciles cuando debe buscarse el equilibrio entre el abuso del poder público y la presión de los grupos privados, con nombres que disientan, que digan sí cuando es sí y no cuando es no; es en estos momentos cuando dicho equilibrio se manifiesta en toda su intensidad, toda vez que el servilismo tiene las más graves consecuencias.

Tanto en la actividad gubernamental como en la privada, son necesarios ciudadanos que no se asusten ante presiones administrativas ni por temor o amor al dinero, pues el desarrollo democrático de las sociedades se mide por el valor de sus ciudadanos.

Ahora bien, creemos que para neutralizar a los grupos de presión, nada hay más efectivo que delimitar los campos de la acción política, encausándola a través de partidos políticos flexibles y ubicando a aquellos en el lugar que equitativamente les pertenezca, con lo cual se anulan presiones que rebasan el equilibrio a que antes nos hemos referido. Para ello, concretamente se deben delimitar beneficios e intereses justos de los grupos de presión; seleccionar, por medio de la opinión pública, las presiones que de-

sequilibran y evitar que los funcionarios públicos concedan a - -  
unos cuantos, lo que corresponde a todos.

## PARTIDOS POLITICOS

## CAPITULO SEGUNDO.- ASPECTOS GENERALES DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

## 1.- DEFINICION, ORIGEN Y EVOLUCION.

Para iniciar esta segunda parte del presente trabajo, diremos - que existen dos clases fundamentales de organización política: - los partidos y los grupos de presión. A éstos ya los hemos de- - finido ampliamente en el capítulo que antecede, por lo que ense - guida nos dedicaremos a examinar la organización, el funciona - miento y los mecanismos internos y externos de los partidos po - líticos, observados a través de su armazón o estructura, así co - mo de sus elementos de base y las modalidades de su organiza - ción.

A continuación enumeraremos varias definiciones de lo que es un partido político, principiando por la de E.E. Schattschneider, - que en su obra Régimen de Partidos, nos dice: "Un partido es, - ante todo, un intento organizado de alcanzar el poder, enten - diendo por tal el control del aparato estatal". (Op. cit. - - p. 61).

Señala que dicha pretensión lo distingue de los grupos de pre - sión y de los pequeños partidos cuyo interés en el poder es muy remoto para que afecte a su actuación y añade que la vida de - los partidos gira alrededor de la posesión del poder y luchan - por él, con posibilidades razonables de éxito a corto plazo. - Esto nos da a entender que solamente cuando una organización - tiene el control o es capaz de mantener una expectativa de pron - to acceso al poder, llega a ser un partido. Estos son defini - dos siempre en función de la lucha por el poder que no puede ha - cerse a partir de cualquier otro objetivo. Asimismo, es posi - ble que no todos los que emprenden una lucha política pretendan el poder como fin en sí mismo, ya que puede darse el caso de - que los hombres luchen por él, por motivos diferentes, pues un Estado posee infinidad de recursos y es capaz de llevar a cabo una gran cantidad de fines al mismo tiempo.

Sin embargo, el poder es el denominador común de todas las ambi



ciones de los hombres y los seguidores de un partido pueden - -  
usar en su beneficio la unidad que existe entre ellos como miembros de dicha organización, no obstante que sus opiniones e intereses sean diferentes, pues sólo piensan en los propios. Se piensa que si se tratara de crear una identidad de intereses - dentro de un grupo antes de organizar un partido, éste nunca se crearía.

En el caso de los partidos, la lucha por el poder se efectúa - por medios pacíficos; nunca llegan al poder por medio del golpe de Estado, sino que actúan dentro de la estructura del régimen, optando por su propio modo de actuación.

El régimen de partidos está condicionado a la tolerancia mutua de éstos y el Gobierno, es decir, a cierta relación de cortesía entre el poder y la oposición, lo que quiere decir que si el - partido vencedor no se hace del control del aparato estatal, dicha relación no será posible.

En Inglaterra, con su nuevo régimen parlamentario, en 1770, un escritor inglés apellidado Burke, también define a los partidos políticos diciendo:

"Un partido es un grupo de hombres unidos con el fin de promover, por medio de sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional sobre la base de algún principio particular sobre el que todos ellos coinciden", (Pedro de la Vega, Teoría y práctica de los partidos políticos, p. 31), destacando en esta definición la afirmación de que un partido puede proponerse y llevar a cabo - el "interés general". Hasta esa época los términos partido y facción se habían empleado indistintamente para designar a los diferentes grupos que podían disputarse el poder en forma desordenada y en provecho propio y sin un previo programa de gobierno.

También es verdad que un partido es susceptible de degenerar en facción, es decir, de antenonar los intereses del grupo a los - del país, peligro este del que se debe huir, pero no por ello -

debe descalificarse a los partidos que son necesarios en sí mismos.

Aquí debe hacerse notar que hay un vínculo muy estrecho entre el "interés nacional" que persigue el partido político y lo distingue de la facción, y el "principio particular" que da contenido a un partido y lo distingue de los demás, pues éste es siempre un principio particular de gobierno, es decir, una opinión determinada sobre la forma en que el país debe ser gobernado, mas este principio nunca representará los intereses de un solo sector social.

Asimismo, sostiene que la forma en que el partido busca realizar el interés nacional es mediante el control del poder del Estado, y reconoce como objetivo prioritario el colocar a sus hombres en una posición tal que les permita llevar a cabo sus planes con todo el poder y la autoridad del Estado.

Dice además que, una vez señalados la naturaleza, los objetivos y la forma de actuación de los partidos políticos, debe garantizarse la máxima amplitud y cohesión de los mismos y dado que son estrictamente parlamentarios o legislativos dependerá de sus integrantes como políticos el que esto sea posible.

Burke señala a los políticos tres deberes primordiales: en primer lugar, el deber de todo político de vincularse a un partido, pues no basta con votar siempre de acuerdo con los dictados de la propia conciencia, ya que se comete el pecado de omisión si no se hace todo lo que conduzca a la efectiva realización de lo que constituye el interés de la nación; el partido político es la vía más adecuada. En segundo lugar ha de votarse siempre de acuerdo con el propio partido, pues debe tenerse en cuenta que nunca es tiránica una disciplina de voto derivada de la libre adhesión a los principios generales del partido. En tercer lugar, en caso de abandono del partido existe una presunción en contra del que lo hace, y en ese caso el político miembro del partido, ofrece razones que no deben discutirse, pues su actitud manifiesta un carácter acerca del cual no debe equivocarse.

Burke termina dando a conocer la necesidad de la formación de un partido único que sea capaz de combatir con éxito a las facciones y a la vez dar un verdadero gobierno al país. Un partido apoyado en la opinión pública, independientemente de cualquier otro órgano e incluso de la propia opinión pública.

Otro autor, Sigmund Neumann, dice que la mejor forma de iniciar una definición de partido es empezar por saber qué significa esta palabra. Ser partidario de algo siempre significa identificarse con un grupo y diferenciarse de otro. El sentido esencial que se da a la palabra partido es el de pertenecer a una organización determinada, así como disentir, separarse de otros mediante un programa político determinado.

Esta descripción de lo que es un partido indica que su misma definición presupone la existencia de un ambiente democrático, - pues la denominación no puede emplearse sin incurrir en una grave confusión, cuando se trata de una dictadura o donde existe un solo partido o partido único. Lo que hace de una organización política un auténtico partido, es la coexistencia, al menos, de otro grupo que compita con ella. Todos los autócratas de nuestro tiempo han empleado la palabra partido libremente, - con la finalidad de justificar la mentira de un "gobierno del pueblo" y cubrir sus dictaduras antidemocráticas.

Asimismo, es verdad que incluso los partidos totalitarios dependen esencialmente de una oposición operante y si ésta no existe, los dictadores tienen que inventársela, pues bajo una sola autoridad los partidos dictatoriales se sienten en la necesidad de justificar constantemente su existencia, ante la amenaza - siempre presente de una contrarrevolución; por muy oscura o imaginaria que pueda ser su organización.

Este autor considera además, que el partido de oposición es la razón de ser de los movimientos dictatoriales y de sus controles absolutos ejercidos sobre la sociedad a través de sus instituciones, la propaganda y el terror.

Con respecto a los partidos políticos, se da una gran cantidad de variaciones entre los dos extremos de la democracia y de la dictadura, pues las estructuras democráticas de Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, la India, y los países escandinavos, difieren mucho entre sí, tanto como los regímenes totalitarios de la Unión Soviética, de la Italia fascista, de la Alemania nazi y de la Argentina peronista. Por eso es que las características de cada sistema de partidos han de ser definidas según las condiciones del orden político del que forma parte integrante, o del que es pieza esencial; sin embargo, lo que constituye el común denominador de todos los partidos, de pertenecer a una organización determinada y separarse de los demás, es su participación en el proceso de la toma de decisiones de la política, o del esfuerzo que hagan para tomar parte en dicho proceso, así como la posibilidad de moverse en ese sentido. Esta disposición siempre presente de los partidos políticos es la que verdaderamente da a sus organizaciones un carácter político, en el sentido estricto de la palabra, pues el significado y la importancia de los partidos se deriva exclusivamente de esta lucha por llegar al poder y de su deliberada influencia sobre las fuerzas de la política. Por ello no es casualidad el hecho de que los orígenes de los partidos políticos estén íntimamente relacionados con la aparición de un Parlamento.

Siempre que se amplía la representación política del pueblo, y siempre que aparece una tribuna nacional de los asuntos públicos que ofrezca continuamente posibilidades de participación en el debate a quienes estén interesados en él, y siempre que estas condiciones se cumplan efectivamente, surgen los partidos políticos.

Todo esto es lo que sucedió en Inglaterra durante las revoluciones del siglo XVII, en Francia en vísperas de la gran revolución de 1789 y en Alemania alrededor de 1848. Incluso cuando por influencias casuales surgen grupos políticos formados por personas cultas y conscientes, como sucedió en la Rusia de los zares en el siglo XIX, sólo constituyen auténticos partidos cuando el sistema en el que funcionan tolera un cierto grado de

participación del pueblo en los procesos decisorios del Estado.

Por su misma definición, el partido indica no sólo la coexistencia de diversas entidades rivales, con sus características-cualidades de pertenencia, separación y participación, sino, además, una cuarta dimensión, cargada de sentido y, sin embargo, frecuentemente olvidada: la inclusión esencial de cada uno de estos grupos separados, en un conjunto total del que forman parte. Sólo cuando los intereses específicos de los partidos se encuentran alojados en un conjunto total que los contenga armoniosamente, no se desintegra todo el grupo social bajo el efecto de la lucha política entre ellos. Sus diferencias solamente se equilibran cuando los elementos esenciales que unen, a pesar de todo, a los adversarios políticos, se reafirman constantemente. Los supuestos básicos de un sistema operante de partidos, son un común campo de actividades, una uniformidad fundamental y un lenguaje común. Solamente sobre esta base pueden tolerarse los compromisos, el sacrificio y hasta la derrota. Cuando el órgano político fundamental pierde las cualidades por las que sus miembros lo conservan, la crisis de los partidos es inevitable. La posibilidad del sistema de partidos constituye así la señal de estabilidad de un orden político y social. La fuerza del sistema angloamericano de partidos se debe, en gran parte, a una unidad fundamental de la nación, que diluye las diferencias que existen entre los grupos políticos y que no son más que diferencias de grado pero no de naturaleza.

El autor Sigmund Neuman, define al partido político en general, como "una organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del Gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Por su naturaleza es el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del Gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad polí-

tica".

También creemos que no debe dejar de considerarse la definición que da Max Weber, quien concibe a los partidos políticos como "formas de socialización que descansando en el reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas posibilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)".

Por su parte, J. y Weiner M. La Palombara señala que la definición de partido requiere:

- 1.- Continuidad en la organización, cuyas expectativas de vida no dependen del término de la vida de sus líderes actuales.
- 2.- Organización manifiesta y presumiblemente al nivel local - con comunicaciones regularizadas y otras relaciones entre unidades locales y nacionales.
- 3.- Determinación autoconsciente de los líderes a nivel local y nacional por apropiarse y conservar el poder de decidir, solos o en coalición con otros y no simplemente para influir en el ejercicio del poder.
- 4.- Un interés en la parte de la organización por conseguir seguidores en las elecciones o en otras formas de competencia - por el apoyo popular.

Maurice Duverger, basándose en la distinción que separa a los partidos políticos de los grupos de presión, nos proporciona su concepto de partidos políticos. Al efecto dice que: son "organizaciones especializadas en el combate político, cuyo papel en cuanto partidos es la actividad exclusiva o fundamental".

Para este autor, los partidos políticos tienen por objetivo di

recto conquistar el poder o participar en su ejercicio, en tanto que los grupos de presión sólo buscan tener influencia sobre los que poseen el poder y, por otra parte, los partidos reposan sobre una solidaridad más amplia, en tanto que los grupos de presión descansan sobre solidaridades particulares.

Asimismo, tenemos la definición que nos da el maestro Andrés - Serra Rojas, catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien afirma que "un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres, que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente para representar a una parte de la comunidad social, con el propósito de elaborar y ejercitar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental".

Finalmente, en nuestro país, el Código Federal Electoral, en su artículo 24, define a las organizaciones políticas diciendo: "Los partidos políticos son formas de organización política y constituyen entidades de interés público.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en este Código, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

#### ORIGEN Y EVOLUCION.

Generalmente se ha llamado partidos a las facciones que existían en las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de soldados mercenarios en la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así co-

mo a las grandes organizaciones populares que dan lugar a la opinión pública en las democracias modernas, las cuales tienen en común el hecho de que su finalidad es conquistar el poder político y ejercerlo.

Sin embargo, no se trata de verdaderos partidos políticos, por que éstos, los verdaderos partidos empiezan a surgir, lenta e indirectamente a partir de la segunda mitad del siglo pasado aproximadamente.

Parece ser que en esa época sólo en los Estados Unidos de Norteamérica se conocían los partidos políticos tal y como se conocen en la actualidad, pues en los demás países únicamente había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En general, se considera que el nacimiento de los partidos está ligado a la creación de los grupos parlamentarios, a la aparición de comités electorales y al establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos. También la vecindad geográfica y la voluntad de defensa son factores esenciales en la formación de grupos parlamentarios. Asítenemos que, los diputados de las provincias a los Estados Generales en la Asamblea Constituyente Francesa en 1789, se reunían por regiones para proteger sus intereses locales. Por eso, cuando la Asamblea Nacional fue trasladada de Versalles a París, los diputados de las provincias alquilaron el refectorio del convento de los monjes jacobinos para trasladarse a él y estar más cerca de donde se reunía dicha asamblea. Esta, originalmente se llamaba Club Bretón, pero ese nombre no correspondía ya a la realidad, toda vez que pertenecían a él diputados no sólo de Bretaña sino de otras provincias y se trataban cuestiones generales, de manera que cambió su ideología y se le bautizó como Sociedad de Amigos de la Constitución y ésta a su vez, el pueblo francés la cambió por la de jacobinos por ser partidarios de la democracia.

Además de los factores que se han mencionado, locales e ideológicos, hay que tomar en consideración el interés que existe de



alcanzar un puesto ministerial. Este no desaparece jamás de los grupos parlamentarios.

No obstante, se hace necesario analizar el origen de los partidos, ya que éstos conservan y sufren profundamente la influencia de su nacimiento, lo cual a su vez va a dar lugar a las diferentes modalidades que se dan en cada país. Por ejemplo, es imposible analizar seriamente el multipartidismo francés u holandés, o el bipartidismo norteamericano, sin referirse a los orígenes de los partidos en cada uno de esos países; lo que explica su proliferación en unos y su restricción en otros. Pero en general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de los privilegios parlamentarios. Cuanto más crecen las funciones y la independencia de las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades para actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más se necesita organizar a los electores a través de comités capaces de llegar a conocer a los candidatos y de canalizar los votos en su favor. El nacimiento de los partidos está ligado al de los grupos parlamentarios y los comités electorales.

Ahora bien, históricamente se ha dicho que la aparición de los partidos, se puede situar en Inglaterra como consecuencia de la organización del registro local de las sociedades, misma que era favorecida por los liberales después de las reformas electorales de 1832 y 1867. En Francia este mismo asunto se ha asociado a la revolución de 1848, en tanto que en Estados Unidos de Norteamérica, no obstante que desde 1790 empiezan a crearse y aparecer organizaciones con un considerable número de seguidores, así como se van creando estructuras durables al rededor de los líderes federalistas Hamilton y Adams y a los republicanos Jefferson y Madison, se considera que no fue sino hasta 1830, bajo el doble signo del Presidente Jackson y de la célebre práctica de los despojos (Spoils System), cuando el desarrollo de la organización partidista incluye fuertes centros de poder local sobre una base masiva muy importante, además, -

para poder dar una explicación más completa del origen de los partidos, se ha recurrido a tres tipos de teorías:

- 1.- Teorías llamadas institucionales, que se basan en la interrelación entre los primeros parlamentos y el surgimiento de los partidos.
- 2.- Teorías de situación histórica, que buscan el origen de los partidos en las crisis que ha padecido la humanidad o en las tareas que los sistemas políticos han enfrentado desde el momento en que se desarrollan los partidos.
- 3.- Teorías desarrollistas, que relacionan a los partidos con amplios procesos de modernización.

Maurice Duverger, especialista francés en estudios de partidos políticos, es de los que más firmemente sostiene teorías de tipo institucional, pues afirma que los verdaderos partidos surgieron apenas hace un siglo y que su desarrollo está ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del voto popular y de las ventajas parlamentarias. Sostiene además este autor, que el origen electoral y parlamentario de los partidos se ubica en la creación de grupos parlamentarios, en la aparición de comités electorales y en el establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos. Sin embargo, esta hipótesis ha sido puesta en duda, pues supone la existencia previa de facciones, clubes, etc., y sobre todo una tradición parlamentaria a la que los partidos que surgen van a combatir.

Esta situación sólo se da en países como la Inglaterra de 1832 y 1867; la Francia de 1843 y los Estados Unidos de Norteamérica de 1830; esto quiere decir que los partidos nacen en esas circunstancias porque en esos países existe un cuadro político bien diferenciado y una política nacional bien asentada, lo que no sucede en las nuevas naciones del Tercer Mundo, donde los partidos aparecen al mismo tiempo que el Estado, en una especie de vacío institucional. En general, el modelo institucionalista de Duverger sólo puede aplicarse a los países que -

lograron su unidad nacional y experimentaron el sistema representativo antes de que aparecieran totalmente los partidos.

Por su parte, La Palombara hace coincidir las otras dos hipótesis del origen de los partidos políticos, diciendo que, no obstante que éstos están asociados históricamente y de manera profunda con las llamadas crisis, también están ligados con el proceso general de modernización; para afirmar su opinión, pone como ejemplo la aparición de nuevos grupos sociales, tales como las clases empresariales o de las profesiones especializadas, lo cual es consecuencia de grandes cambios socioeconómicos.

En México, el Maestro Daniel Moreno Díaz, en su obra "Las ideas Políticas y los Partidos en México", sitúa el origen de los partidos políticos a principios del siglo pasado, más concretamente al final del régimen colonialista español, que es cuando empiezan a tomar forma los primeros, derivados de varios hechos importantes, bajo la influencia de las ideas europeas avanzadas en las que se encuentran las raíces de los partidos políticos.

Sostiene, además, que hay varios factores que influyen en el pensamiento y las ideas políticas de los insurgentes libertadores, quienes se mantenían al tanto de los movimientos de independencia de otros países, y dice que dichos factores son: la Revolución inglesa al final del siglo XVII, señalando que, según los historiadores ingleses, de ahí surgen los núcleos de los partidos Tory y Whig; la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, de las trece colonias británicas del Atlántico, de la que posteriormente surgen los partidos Federalista y Republicano; y la Revolución francesa, de cuyos debates surgen dos importantes grupos, el de los Jacobinos y el de los Girondinos.

Por estos motivos, considera que en 1821 se usará el lenguaje de los partidos, no sólo de facciones, y no obstante que en 1808 no se habla propiamente de partidos, sí se debe hacer no-

tar la formación de dos bandos con ideas totalmente opuestas.- Uno será partidario del movimiento insurgente en 1810, y el otro será el que defiende al gobierno y al sistema colonial, - así como a los intereses que detentaban y disfrutaban; luego - entonces, se considera a la formación de dichos bandos como el origen de los partidos en México, pues debe recordarse que - frente al ayuntamiento de la capital de Nueva España, se alzaron los comerciantes y hombres ricos españoles, con sus gremios. Así, los ayuntamientos, especialmente el de México, - eran los representantes del partido criollo o americano, mientras que los consulados, lo eran del partido europeo, porque casi todos los que ejercían el comercio pertenecían a él.

Asimismo, como partidarios de los comerciantes figuraban los miembros de la audiencia y del alto clero, cuya influencia era muy grande, sobre todo de éste último, del cual algunos historiadores liberales como el Dr. Mora o Lorenzo de Zavala, y conservadores como Lucas Alamán, coincidían al señalar: "Grande era el influjo del clero, por el triple resorte del respeto a la religión, del recuerdo de grandes beneficios y por sus cuantiosas riquezas. El pueblo, poco instruido en el fondo de la religión, hacía consistir ésta en gran parte en la pompa del culto, y careciendo de otras diversiones, se las proporcionaban las funciones religiosas, en las que especialmente en la Semana Santa, se representaban en multiplicadas procesiones - los misterios más venerables de la redención. Las fiestas de la iglesia, que debían ser todas espirituales, estaban convertidas en vanidad, habiendo muchos cohetes, danzas, loas, toros y juegos de gallos, y aún los prohibidos de naipes y otras diversiones, para celebrar a gran costo las solemnidades de los santos patronos de los pueblos, en cuyos objetos invertían los indios la mayor parte del fruto de su trabajo, y esta pompa profana con poca piedad, es lo que hizo decir al virrey que con frecuencia es citado, que en este reino todo es exterioridad, y viviendo poseídos de los vicios, les parece a los más que trayendo el rosario al cuello y besando la mano a un sacerdote, son católicos, que los diez mandamientos no sé si los conmutan en ceremonias". (Op. cit. pp. 18 - 19).

De conformidad con lo anterior, se explica que, por el año de 1810 y los siguientes, si el alto clero siguió mostrándose partidario del sistema colonial, un gran número de sacerdotes del bajo clero, los curas humildes fuesen partidarios del movimiento de independencia y actuaran a su favor. Asimismo, los historiadores sostienen que fue el gobierno del virreinato y no los insurgentes quien dio muerte a más de cien sacerdotes, entre los que se cuentan a Hidalgo, Matamoros, Morelos, Mercado, Balleza, etc..

Resumiendo, diremos que la situación de la Nueva España a principios del siglo XIX, aparentemente era de prosperidad y tranquilidad, pero a pesar de esta apariencia de progreso, de paz, había un profundo malestar en el fondo de la sociedad colonial. Los altos puestos, tanto eclesiásticos como civiles, eran ocupados únicamente por españoles y no sólo eso, sino que constituían una carga para los tesoros de la colonia, y por esa razón el ayuntamiento de la ciudad de México denunciaba ante España que no se veía otra cosa que la llegada de hombres cargados de necesidades, disueltos a colocarse en buenos puestos, mas dentro de pocos años, satisfechas sus necesidades, volvían a su patria llenos de riquezas.

Es por esta razón que los primeros en sentir la necesidad de organizarse para actuar en la vida política de la Nueva España, fueron los criollos, al darse cuenta de la discriminación en que vivían, de la pésima administración, de la explotación de que era objeto el pueblo, de las ambiciones sin límite de los españoles y del cuerpo policíaco que reprimía brutalmente sus más elementales aspiraciones.

Asimismo, el contacto de algunos de dichos criollos con las enseñanzas de los enciclopedistas, acrecentó su preparación ideológica y el análisis de los principios en que descansaban las instituciones sociales de la época.

En los lugares menos sospechados e imaginables se leía con pasión y entusiasmo a los enciclopedistas, que atraían a una - -

gran cantidad de partidarios, principalmente entre los frailes de los conventos y los curas de los pueblos. Don Miguel Hidalgo fue uno de ellos e incluso en su propio curato representó obras de Molière y Racine, traducidas por él mismo, de las que tomó conciencia del atraso que guardaba la Colonia en relación con los países europeos.

Todas estas inquietudes, además de las noticias que llegaban acerca de la Revolución Francesa y de la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, trajeron como consecuencia que se dudara más aún del sistema de gobierno vigente y culminaron con la Independencia, movimiento este que vino a despertar la conciencia de hombres y mujeres nacidos en la Nueva España, - los propiamente mexicanos, adormecidos a través de tres siglos de dominación española en la que únicamente les enseñaron a callar y a obedecer y no a pensar ni a opinar en los asuntos del gobierno. Es así que con la consumación de la independencia, - en el año de 1821, se inicia el periodo de la estructuración nacional.

Se iniciaron entonces tres grandes corrientes que surgieron como una simple similitud de intereses y opiniones, a veces confusamente expresadas, pero al fin y al cabo como una actitud política frente a los problemas del Estado. Eran las iturbidistas, las borbónicas y las republicanas, animadas las tres con un gran deseo de intervenir en la vida pública, de discutir y de aplicar sistemas políticos que se ofrecían ante sus ojos como la fórmula de salvación para México, y las tres estaban dominadas por el deseo de disfrutar de la libertad política que se les ofrecía por primera vez. Dichas corrientes no se integraron en torno a declaraciones de principios y programas de acción, sino alrededor de caudillos, lo cual era explicable - después del largo tiempo que duró la dominación española y la falta de educación y tradición política del pueblo mexicano.

## 2.- FUNCIONES.

Generalmente y con cierta frecuencia se ha dicho que la misión principal de los partidos políticos es la de organizar el desorden de la voluntad del pueblo, de depurar ideas, aclarando, sistematizando y exponiendo constantemente su doctrina. Son -- además, representantes de los grupos de interés que hay en la sociedad, sirven de enlace entre el individuo y la comunidad a la que pertenecen. Procuran la educación al máximo de los electores en un sistema donde compiten por lo menos dos partidos, perfeccionando su libre albedrío. También se afirma que es necesaria la coexistencia de otro partido por lo menos, como requisito esencial para que el sistema de partidos funcione democráticamente, pues esto hace presuponer que del compromiso final al que lleguen los partidos contendientes, habrá como resultado una decisión razonable del electorado libre.

Existe la creencia de que en un país democrático es inevitable que haya una gran diversidad de opiniones y una libre acción de las mismas. De aquí se deriva la expresión de W. Ivor -- Jennings: "El verdadero demócrata siempre tiene la sospecha -- ve que no siempre tiene la razón". Es así que la oposición se convierte en el elemento más importante del parlamento, pues -- sus miembros son críticos constantes. Además, no basta con -- que la mayoría gobernante muestre un gran respeto a la oposición, sino que puede suceder que cuando las ideas de ésta son verdaderamente valiosas, son siempre aceptadas, lo cual deja -- ver una gran sabiduría política del partido en el poder que -- verdaderamente desee continuar en él. La posibilidad de que -- la oposición llegue a su vez al poder, la convierte en un activo participante en el gobierno de un país.

El ayuntamiento se convierte en el escenario en el que se decide la política que va a seguir el Estado; los partidos políticos son los impulsores de las resoluciones tomadas por todos los habitantes de un país a través del voto constante para -- legitimarlas. De esta forma obligan al elector a escoger la -- mejor de las opciones que se les presentan para obligar a las

divergencias políticas a canalizarse en direcciones concretas. Pero por muy importantes que sean estas funciones convergentes de la política, los servicios que prestan los partidos a la política de sus países van más allá. Los partidos transforman al mismo ciudadano privado, función aún más esencial que la anterior. Lo convierten en un zoon politikón; lo integran al grupo. Cada partido presenta al elector individual y a sus poderosos grupos de interés una imagen de las personas que integran la comunidad, tiene que recordarles que forman parte de ésta y que tienen que ajustar sus deseos como personas individuales, a las necesidades de dicha comunidad e incluso a sacrificarse en nombre de ella. Ni siquiera los llamados partidos de clases, que se dirigen a un sector específico de la población, pueden renunciar a esta función esencial de los partidos. El ejemplo más sobresaliente de los programas clasistas, el Manifiesto Comunista, justifica su posición diciendo que el proletariado unido representará a la gran mayoría de la población y que su dictadura conducirá a la destrucción de las diferencias de clases, liberando así definitivamente al conjunto de la sociedad.

Esta función distingue al partido político del grupo de presión, pues sus especiales intereses han de ajustarse al marco de la colectividad nacional y cuando los partidos que determinan la política no cumplen debidamente con esta función primordial, el Estado moderno corre el riesgo de arruinarse, dando lugar a un nuevo feudalismo de poderosos grupos de interés.

Ahora bien, si los partidos cumplen las dos primeras funciones, como lo son las de organizar el desorden de la voluntad popular y educar al ciudadano particular, ubicándolo ante sus responsabilidades políticas, entonces puede intentar una función más: convertirse en el enlace para relacionar al Gobierno con la opinión pública. Luego entonces, la principal función de los partidos es la de mantener abiertas las líneas de comunicación para que ese enlace se efectúe, y no obstante, si esa misión no lleva a los partidos al poder, sí hace de ellos verdaderos órganos gubernamentales en una democracia represen-



tativa.

La posición decisiva que ocupan en la sociedad está resaltada especialmente por la cuarta función de un partido democrático, que es: la selección de los dirigentes.

La selección de una minoría dirigente presupone la existencia de una comunidad culta, capaz de elegir bien, y también de un ambiente apropiado que permita el funcionamiento de los partidos democráticos; pero cuando no se reúnen estas condiciones previas, entonces deviene la crisis de la democracia y entonces se observa con toda claridad la aparición de movimientos dictatoriales. En realidad, es frecuente que se den movimientos dictatoriales aún en los mismos sistemas democráticos y constituyen un Estado dentro del Estado, alejados de sus principios básicos; no obstante, su aparición señala la falta de un elemento esencial en la sociedad. Dichos movimientos dictatoriales son capaces de encontrar seguidores, debido a que hay personas que ya no se consideran como pertenecientes a la sociedad en general que no es capaz de satisfacer ni sus necesidades ni sus deseos esenciales. Pero también es indudable que cualquier grupo puede tolerar la existencia de extraños en su interior. Mientras no constituyan una gran cantidad no representan un peligro serio para el orden existente. Pero, si por el contrario, son capaces de atraer a un número considerable de seguidores, entonces el proceso democrático entra en una parte crítica de su desarrollo.

La aparición de partidos dictatoriales en el Estado moderno es la señal de que se aproximan problemas para el sistema democrático de partidos, pues la disputa entre ellos afecta a aspectos fundamentales de la vida y se convierte en una lucha por cuestiones sin importancia.

Asimismo, el fin principal de los partidos totalitarios plenamente desarrollados, es la lucha por implantar un nuevo orden político, una nueva sociedad.

Al surgir un partido totalitario, sus oponentes políticos se hacen necesariamente más inflexibles, entonces la lucha política se vuelve casi una guerra religiosa, en la cual la única solución posible parece ser, o la victoria total o la destrucción final. Esta situación explica las funciones revolucionarias del partido dictatorial antes de que se haga del Poder: es, ante todo, la avanzada revolucionaria del futuro Estado.

Aparentemente, las funciones del partido dictatorial en el poder, no parecen ser distintas de las del partido democrático - con sus cuatro funciones principales, toda vez que también tienen que poner orden en la voluntad del pueblo e integrar al individuo al grupo; tienen que ser el lazo de unión entre el Gobierno y la opinión pública y, sobre todo, asegurar la selección de sus dirigentes. Pero como sus conceptos de dirigente y secuaz difieren totalmente de las ideas que dichos términos provocan en países democráticos, el significado de estas funciones se transforma completamente: la voluntad del pueblo es ordenada por un control único; la integración del individuo es una conformidad obligada.

También es cierto que las dictaduras tienen que preocuparse de la opinión pública, pues deben escuchar la voz del pueblo, sobre todo cuando ha sido obligado a callar por el yugo del tirano. Es por esta razón que el partido se auxilia de sus organizaciones secretas para saber como piensa aquél. En esta forma este partido pretende terminar con todos los demás y en esa forma se convierte en el instrumento clave del totalitarismo.

Así pues, cuando las funciones de organizar el desorden de la voluntad popular; educar al ciudadano privado ubicándolo antes sus responsabilidades políticas y personificar la unión que conecta al Gobierno con la opinión pública, se cumplen efectivamente en la práctica, aseguran la consecución del cuarto y más necesario propósito de los partidos: la selección de una minoría dirigente. Pero las diferencias fundamentales que existen entre los sistemas de partidos se transparentan, con toda evidencia, precisamente, en esta función, en la creación, conser-

vación y extensión de la minoría dirigente.

Pero un partido radical como el que se ha descrito, solamente puede ganarse y controlar a las masas, en una situación revolucionaria, es decir, cuando la victoria total o la posibilidad de obtenerla atrae a un gran número de nuevos afiliados a la causa revolucionaria.

Ahora bien, cuando los partidos revolucionarios se enfrentan en una lucha prolongada sólo pueden contar con una reducida minoría de luchadores infatigables a los que no les importa no verse recompensados de un día a otro por sus esfuerzos, toda vez que las masas necesitan recibir recompensas visibles y si ven que no van a recibir los frutos de sus sacrificios inmediatamente, o en un tiempo razonable, abandonarán las filas del movimiento. Este hecho explica las extraordinarias variaciones que se producen en el número de seguidores de los partidos radicales.

LA FUNCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN AMERICA LATINA.- No obstante que en algunos países del nuevo continente se obtiene la independencia a principios del siglo XIX, como es el caso concreto de México, y de que la lucha por el poder público dividió el ambiente político en numerosas corrientes, es en esa época y a principios del presente siglo cuando verdaderamente empiezan a surgir los partidos políticos, sobre todo en Argentina, Uruguay y Chile, países donde se da un mayor desarrollo político debido a la inmigración de origen europeo.

Como consecuencia de esa inmigración, sus clases medias empiezan a crear partidos decididos a participar en el proceso de la toma de decisiones. Las condiciones de bienestar, culturales, de urbanización e industrialización ayudan para que esas tres naciones sudamericanas afirmen ese propósito.

En otros países de este mismo continente, la atracción por la política se deja sentir con el surgimiento de las tendencias liberales y conservadoras, las cuales se ven divididas por

cuestiones políticas, económicas y religiosas. Así vemos que los grupos liberales y conservadores se enfrentaron en la lucha por el poder, sin establecer formalmente un partido, y mientras los conservadores estaban apoyados por la Iglesia Católica, los terratenientes y los comerciantes, mantenían nexos con el exterior; los liberales, cuyo origen procedía de la clase media, defendían ideas seculares y de igualdad entre los hombres.

En la mayoría de los países de América Latina y con el transcurso del tiempo los partidos conservadores han sobrevivido más que los liberales, pues al no haber verdaderas revoluciones que transformarán la organización del poder, continúan como apoyo de las viejas oligarquías. En cambio, los partidos liberales con las renovaciones doctrinales, o se han conservado, aliándose a sus antiguos enemigos, o han sido obligados a modificarse, para no perder influencia ante los nuevos grupos. Estos partidos liberales han tenido que reformar sus postulados, radicalizándolos a fin de atraer las demandas de las clases obreras y campesinas, que sólo hasta fines del siglo XIX y principios del XX, empezaron a tener significación política, como resultado de la industrialización, urbanización, y puesta en duda de la propiedad agraria.

La transformación liberal se hace necesaria ante el surgimiento de partidos que son más atractivos para las clases proletarias y así, las corrientes inorgánicas que lucharon por el poder, se individualizan cuando consideran el problema de cómo organizar a los nuevos Estados. Es entonces cuando se encuentran liberales y conservadores, federalistas y centralistas, monarquistas y republicanos y demás corrientes políticas.

También tenemos que, en el siglo pasado, algunos partidos se integran alrededor de los caudillos que lograron la independencia, representaron al país en alguna guerra internacional o fueron líderes en un movimiento social.

En ocasiones, las corrientes políticas surgían como grupos par

lamentarios, sin organización ni durabilidad.

En general, los partidos políticos en América Latina no han de mostrado eficiencia para encauzar el cambio, para transformar las estructuras tradicionales, lo cual ocasiona conflictos de intereses, pues las políticas de crecimiento, que se orientan a lograr la industrialización, provocan la necesidad de que se comparta el poder, tanto económico como político. Además la industrialización genera grandes grupos obreros que desean intervenir en los procesos de la toma de decisiones con el propósito de aumentar su participación en la riqueza creada.

Es en las grandes ciudades, debido a la industrialización, donde se propicia más la politización de las masas, y debido a la modernización se está generando una crisis de legitimidad y participación, pues la urbanización y el crecimiento demográfico en forma desproporcionada son factores que impiden a los partidos alimentar al sistema con las demandas de todos los grupos, lo cual provoca carencia de integración e identidad de los mismos. Asimismo, la urbanización explosiva y la ubicación de las clases medias organizadas, propicia que los campesinos no participen en el procesamiento de las demandas para adecuar o mejorar las decisiones. Además de las funciones de renovar a sus cuadros dirigentes y de enlazar las demandas grupales, la ciencia política atribuye a los partidos, otras más, de acuerdo a las que normalmente desempeñan, como sería la de agentes de socialización política en las sociedades modernas y en transición, pues los movimientos políticos que buscan transformar estructuras, requieren de una institución que los constituya en órganos para poder transmitir a la comunidad las pretensiones derivadas de su ideología.

Así vemos que se han creado partidos -- con diversa eficacia-- para modificar patrones de cultura política vigentes, ensayando otros nuevos. Por lo tanto, un partido que consiga transmitir una nueva cultura política, logrará también con ello la función de legitimar acciones políticas tendientes a encaminar programas reformadores.

En América Latina, los partidos políticos suelen ser no sólo - una maniobra para demostrar la plena positividad de la democracia representativa, sino un instrumento eficaz para lograr la movilización de las masas sin que participen en las decisiones políticas, es decir, que la maquinaria partidista permita el desplazamiento de las masas para intimidar a grupos internos o externos, respaldar gobernantes o convencer a los que se han movilizado, de que participan, pero esto, en realidad, no es participación política verdadera. Por este motivo es que para la manipulación de las masas los partidos políticos son considerados como los mayores instrumentos.

Como contrapartida a lo señalado en los renglones que anteceden, tenemos que los partidos, como instituciones que permiten participar en el proceso de la toma de decisiones, sólo se dan en los países con mayor desarrollo del área en todos aspectos, lo cual no quiere decir que en todas las naciones latinoamericanas desarrolladas existan tales partidos, o bien, puede afirmarse que no todos los países de mayor desarrollo son también los más democráticos. Por eso es que en la década de los sesentas, Argentina y Brasil se alejaron de las exigencias de la democracia representativa, entendiéndose como tal, el sistema político que proporciona oportunidades constitucionales regulares para cambiar a los funcionarios públicos, y un mecanismo social que permita a una gran parte de la población influir en las grandes decisiones, escogiendo entre los contendientes a los cargos públicos, a los que representan las mejores opciones.

En los países de menor desarrollo, los partidos políticos no desempeñan funciones de relevo de funcionarios públicos, ni de agregación de demandas ni de participación en el proceso de toma de decisiones. Esto sucede en Haití, Paraguay o sucedía en la Nicaragua de Somoza. Son sustitutos además, de la violencia que caracteriza a las sociedades en transición, ya que al obstruirse las vías de participación, los grupos desembocan en la violencia.

En México, por ejemplo, el triunfalismo del Partido Revolucionario Institucional, ha originado la necesidad de que se establezcan partidos de oposición que permitan hacer llegar las de mandas de los grupos a los órganos de poder. Este es el verda dero origen histórico de los partidos minoritarios como Acción Nacional, Auténtico de la Revolución Mexicana y Popular Socialista, etc..

A partir de 1968, parecía probable que se canalizara la violencia a través de nuevos partidos que integren las demandas legiti mas de nuevos grupos, como la juventud o la intelectualidad.

### 3. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION.

La heterogeneidad es una característica de los partidos políticos.

Dentro de los grupos humanos se distinguen dos elementos: los miembros y los jefes, los que obedecen y los que mandan, los gobernados y los gobernantes. Esta visión de la realidad, aunque justa, es demasiado resumida y sólo es aplicable a comunidades pequeñas o inestables, partidos muy antiguos que siguen siendo clanes personales, clientelas reunidas alrededor de un hombre. No es útil para las grandes comunidades, pues en éstas los miembros se integran a una estructura más compleja, como lo es la comunidad global, que a su vez es un conjunto de pequeñas comunidades de base unidas a otras por mecanismos coordinadores.

Actualmente, dentro de los partidos políticos, esta estructura tiene una gran importancia, ya que constituye el marco general de la actividad de sus integrantes y determina los mecanismos de selección de los dirigentes y los poderes de éstos.

Por medio de la estructura de los partidos, se explica la fuerza y la eficacia de algunos de ellos, así como la debilidad y la ineficacia de los demás.

Mientras que la estructura del Estado no ha sufrido transformaciones durante los primeros cincuenta años de este siglo, en los partidos sí se han producido importantes cambios que han modificado las condiciones generales de la vida política y han transformado la infraestructura de la democracia.

Así, a finales del siglo XIX y principios del presente, los partidos socialistas sustituyen la vieja estructura de los comités, bastante independientes unos de otros, por un conjunto de secciones populares, abiertas con amplitud a todos los miembros y fuertemente unidas entre sí. Un cuarto de siglo



más tarde, los partidos comunistas desarrollaron una estructura todavía más original, que se apoyaba en grupos de empresas muy pequeñas, fuertemente unidas por procedimientos centralistas y democráticos. Esta forma de organización de las masas ha promovido más el éxito del comunismo que la propia doctrina marxista o el bajo nivel de vida de las clases obreras. - También, en esa misma época, los partidos fascistas crearon verdaderos ejércitos políticos, capaces de apoderarse del Estado por medio de la fuerza y de servirle luego de guardia-pretoriana.

No obstante, no todas las naciones de Occidente han conocido estas transformaciones, porque en América Latina se las ha ignorado, pues los partidos políticos conservan todavía su vieja estructura tradicional.

Para continuar este tema, lo vamos a dividir en dos partes:

- a) Estructuras directas.
- b) Estructuras indirectas.

a) La estructura directa en un partido político, es aquella - que se compone de individuos que han firmado un documento de adhesión, pagan una cuota mensual y asisten más o menos regularmente a las reuniones de la sección de su localidad. b) - La estructura indirecta en un partido político, se da porque su constitución no considera a los hombres sólo como individuos, sino que está integrado por sindicatos, cooperativas, - sociedades mutualistas, grupos de intelectuales, unidos para establecer una organización electoral común; no hay miembros de partido, sino sólo miembros de los grupos de base de los - sindicatos, las cooperativas, las sociedades mutualistas, - - etc.. Un ejemplo de partido con estructura directa es el Partido Socialista Francés, en tanto que el Partido Laborista-Británico de 1900, lo era de estructura indirecta.

Esta distinción corresponde, en el plano de los partidos, al -

Estado unitario y Estado federal en el plano nacional. En el Estado unitario, los ciudadanos están ligados inmediatamente a la comunidad. Por ejemplo: en el partido con estructura directa, los miembros forman parte de la comunidad del mismo, - sin el agregado de otros grupos sociales. En el Estado federal, por el contrario, los ciudadanos se unen a la nación por conducto de los Estados miembros; de esa misma manera el partido indirecto está constituido por la unión de grupos sociales de base, profesionales o de otro tipo.

Sin embargo, creemos pertinente aclarar, que no se es miembro de un partido propiamente dicho, sino que se es miembro de un grupo social que se adhiere colectivamente al partido.

A su vez los partidos con estructura indirecta se dividen en dos categorías: partidos sociales y partidos católicos. En los primeros, la base está constituida por sindicatos obreros, cooperativas obreras, sociedades obreras mutualistas. - Así, el partido adquiere la característica de una comunidad basada en una clase social única. En los partidos católicos, éstos se presentan como una federación de sindicatos y cooperativas obreras, unidos a asociaciones campesinas, a ligas de comerciantes, de industriales, etc.; el partido reúne a clases sociales diferentes y cada una conserva su organización propia. En una y otra categoría la variedad de estructura es muy grande, ya que cada partido tiene sus características.

Puede considerarse una tercera categoría de partidos indirectos: los agrarios, dentro de los cuales los sindicatos y las cooperativas agrícolas desempeñan el mismo papel que los sindicatos y las cooperativas obreras en el seno de los partidos socialistas, pero ninguno de ellos ha alcanzado un nivel de organización tan avanzada como éstos últimos. La forma indirecta constituye en ellos una tendencia de base, que no se ha realizado plenamente en ninguna parte e incluso a veces ha conservado un carácter embrionario.

Así, tenemos que los partidos directos están más extendidos -

que los indirectos y por ello es importante saber qué factores determinan el hecho de que un partido adopte la estructura indirecta, en lugar de seguir el camino clásico de la estructura directa.

Nosotros pensamos que las influencias doctrinales decidieron la adopción de la estructura indirecta, pues el carácter indirecto de algunos partidos católicos se aproxima a las doctrinas de la democracia cristiana, las cuales a su vez se inspiraron en algunas Encíclicas como la Rerum Novarum y la Quadragesimo Anno.

Un ejemplo lo tenemos en Austria con la filiación para el partido popular austriaco, cuyas doctrinas tuvieron una influencia muy profunda, toda vez que sirvieron de base a la organización oficial del Estado. Sin embargo, serían prematuras las conclusiones apresuradas, aquí como en todas partes. La mayoría de los grandes partidos social-cristianos actuales, especialmente en Francia, Alemania e Italia, tienen una estructura directa. Asimismo, es probable que la voluntad de imitar a los partidos socialistas y de copiar sus métodos, haya desempeñado un papel mayor que las doctrinas cristianas, ya que todos los partidos católicos contemporáneos están más o menos ligados a organizaciones de sindicatos cristianos, como los partidos socialistas a los sindicatos laicos. Sin embargo, también pensamos que, más que las doctrinas, es el temperamento nacional el que ha influido en la adopción de la estructura indirecta, por eso es que en Latinoamérica ya no se encuentran partidos indirectos, sino que más bien es en los países nórdicos, anglosajones y germánicos donde los hay.

Algunos piensan que el sistema electoral parece haber desempeñado igualmente un papel en ese sentido, pues la ausencia de sufragio universal, frenando el desarrollo de los partidos socialistas, en beneficio de los sindicatos o de las cooperativas, favoreció sin duda la intervención de éstos en la estructura de aquellos.

LOS ELEMENTOS DE BASE.- Un partido no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades que se encuentran dispersas a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.) enlazados por instituciones coordinadoras, son las células integrantes del organismo del partido. Cada uno de los grupos que componen un partido indirecto es en sí una reunión de elementos de base: sindicatos, cooperativas, ligas locales de las clases medias, etc., pero éstos no tienen naturaleza política. No hay que confundir a los elementos de base, que son las células madres del partido, con organismos anexos, que son instituciones que gravitan a su alrededor, ya sea para reunir simpatizantes o para reforzar la adhesión de los miembros. Por ejemplo: movimientos de juventudes, organizaciones femeninas, ligas deportivas, instituciones culturales, etc. La distinción no es fácil de establecer entre éstos y las comunidades profesionales o corporativas, cuya reunión forman los partidos indirectos. Por ejemplo: los sindicatos son a veces organismos anexos de los partidos directos, o bien una rama de un partido indirecto, pero sólo un análisis a fondo de la estructura de un partido permitirá distinguirlos.

Los elementos de base de cada partido tienen una estructura muy original y son instituciones diferentes unas de otras. Cada partido tiene su propia estructura, que no se parece a la de los demás y dentro de la misma se distinguen cuatro grandes elementos de base, a los que se pueden relacionar la mayoría de los partidos existentes: el comité, la sección, la célula y la milicia.

EL COMITE.- Este no reúne más que un pequeño número de miembros y no trata de aumentarlos, ni desarrolla propaganda alguna para aumentar su número de adherentes. No tiene miembros propiamente dichos, ya que este grupo limitado es también un grupo cerrado; no entra quien quiere sino sólo mediante una especie de elección por parte de los miembros o mediante una designación formal por parte de sus integrantes. No obstante el pequeño número de socios, el comité puede disponer de un gran poder, con lo que también puede demostrarse que su fuer-

za no depende de la cantidad, sino de la calidad. Constituye una agrupación de notables escogidos por su influencia y funciona en un área geográfica muy grande, la cual corresponde generalmente a la circunscripción electoral principal. Por ejemplo: en Francia actúan esencialmente en el marco del distrito, que fue la división política fundamental bajo la Tercera República. En los Estados Unidos de Norteamérica son importantes principalmente en el Condado, dentro del cual se llevan a cabo las elecciones para ocupar los principales puestos administrativos. Por otra parte, la actividad del comité es la máxima en época de elecciones y se reduce en el intervalo de los escrutinios. Podemos considerar a los partidos norteamericanos como formados sobre la base del comité. Resumiendo, el comité tiene un carácter semipermanente, no es ya una institución ocasional, nacida para una sola campaña electoral, sino que es permanente totalmente, parecida a los partidos modernos, para los que la agitación y la propaganda no cesan jamás.

LA SECCION.- Este término designa a un elemento de base menos descentralizada que el comité, pues una sección es una parte de un todo, cuya existencia separada no es concebible. Aquel, por el contrario, trae a la memoria una realidad: puede vivir aislado.

De hecho, los partidos fundados en secciones son más centralizados que los que están fundados en comités. Podemos definir a la sección oponiéndola al comité. Este tiene un carácter restringido, aquélla un carácter amplio; la sección trata de buscar miembros, de multiplicar su número, el comité no, no desprecia la calidad, pero la cantidad le importa más que nada; está abierta para que entre quien quiera; en tanto que el comité busca reunir sólo a los notables seleccionados por su influencia, la sección busca atraerse a las masas.

Además, trata de estar en contacto permanente con ellas, lo cual la limita geográficamente. Finalmente la permanencia de la sección se opone a la semipermanencia del comité. Fue -

ra del periodo electoral, éste vive una especie moderna, en la que sus reuniones no son frecuentes ni constantes. Por el contrario, la actividad de la sección es muy grande en la época de elecciones, sigue siendo importante y sobre todo regular en el intervalo del recuento de los votos. Las secciones socialistas se reúnen generalmente todos los meses o cada quince días, pero la reunión no tiene el mismo carácter que la del comité, pues no se trata sólo de táctica electoral, sino de educación política también.

La sección forma un grupo más numeroso que el comité y tiene una organización interna más perfeccionada; en éste generalmente la jerarquía es muy elemental, toda vez que la influencia personal de un jefe apenas se nota, sin embargo, en ocasiones es predominante. Por ejemplo: en los Estados Unidos, el comité no es, frecuentemente, más que un grupo que rodea a un "boss".

A veces hay funciones y títulos oficiales: presidente, vicepresidente, tesorero, secretario, archivista. Pero no corresponden a una división del trabajo muy exacta, sino más bien hay que ver en ellos distinciones honoríficas. En cambio, la jerarquía de la sección es más clara y la separación de funciones más precisa. Se necesita una oficina organizada para dirigir la asamblea de miembros, que comprende cuando menos un secretario que asegure la convocatoria de los miembros y la revisión del orden del día, y un tesorero que se encargue de cobrar las cuotas individuales.

La sección es un invento socialista. Los partidos socialistas, que se han organizado sobre una base puramente política y una estructura directa, la han escogido como elemento fundamental de su acción. También algunos partidos socialistas indirectos la han adoptado. Así, la selección de la sección por los partidos socialistas es perfectamente natural, ya que éstos fueron los primeros en tratar de organizar a las masas, de darles una educación política y de sacar de su seno a minorías populares.

Como ya se dijo con anterioridad, aparte de los partidos socialistas, los únicos que han hecho vivir realmente a la sección son generalmente los partidos católicos o de tendencia fascista. La fe religiosa en los primeros, la mística nacionalista en los segundos, han impulsado a las clases medias hacia una organización política que les repugna naturalmente. Estos dos tipos de partido se salen ampliamente, además, de las fronteras de clase, por su doctrina misma y logran atraer hacia sí a una fracción mayor o menor de las masas obreras.

LA CELULA.- Este otro elemento se distingue de la sección por el número de miembros y por la base de la agrupación. La sección descansa en una base local, la célula en una base profesional, pues reúne a todos los miembros del partido que tienen un mismo lugar de trabajo. De esta forma se distinguen células de fábrica, de taller, de tienda, de oficina, de administración, sin importar el domicilio de sus miembros. Sin embargo, necesariamente existen células de empresa, ya sea para reunir a obreros aislados o para agrupar a los miembros del partido que no trabajan en una colectividad. Por ejemplo: artesanos, médicos, abogados, comerciantes e industriales y agricultores.

La verdadera célula es la de empresa, que reúne a los miembros del partido en el lugar mismo de su trabajo.

Por el número de sus miembros, la célula es un grupo mucho más pequeño que la sección y por lo general no debe llegar nunca a los cien, pues, por ejemplo, hay células de quince o veinte miembros que realizan tres veces más trabajo que algunas de cincuenta o sesenta, por eso, el número ideal de miembros de una célula es de 15 a 20.

La naturaleza y la dimensión de la célula le dan un poder sobre sus miembros mucho mayor que el de la sección, toda vez que se trata de un grupo permanente, que está formado en el mismo lugar de trabajo, donde constantemente se encuentran los miembros del partido.

Fuera de las reuniones propiamente dichas, el contacto entre sus miembros es constante, ya que a la entrada o salida del trabajo, el secretario puede difundir más fácilmente las consignas, distribuir las tareas y controlar las actividades de cada uno.

En el caso de secciones integradas por varios cientos de miembros, los dirigentes no pueden ni conocer personalmente a cada uno ni mantener un contacto continuado con todos, mientras que en una célula de 15 a 20 miembros, esto no representa ningún problema. Además, con menos miembros, éstos se conocen bien, lo que origina que la solidaridad hacia el partido sea mucho más fuerte.

La célula se presta más fácilmente para la acción clandestina, toda vez que sus miembros se encuentran todos los días en el lugar de trabajo, estableciendo contacto con ellos en todo momento y casi nunca es necesario reunirlos en grupo; pueden circularse más fácilmente las consignas, organizar pequeñas reuniones secretas a la entrada y salida del trabajo; basta con multiplicar las células, dando a cada una muy pequeñas dimensiones. Esta adaptación de la célula a la acción clandestina es natural, ya que ha sido creada precisamente para ese tipo de acción. Por ejemplo, antes de 1917, las células ya existían en las fábricas rusas y eran acosadas por la policía, cuando hacían propaganda revolucionaria. Con los círculos clandestinos de intelectuales, formaban la base misma del Partido Social-Demócrata Ruso. Cuando la fracción mayoritaria de éste llegó al poder y se transformó en partido comunista, conservó esta organización, que ofrecía una base excelente para la educación y la organización del proletariado.

Las secciones fueron un invento socialista, en tanto que las células fueron inventadas por los comunistas y con el tiempo se convirtieron en instrumento de agitación, de propaganda, de organización y, eventualmente de acción clandestina, para quien las elecciones y los debates parlamentarios no son más



que un medio de acción entre otros, e incluso un medio secundario.

El advenimiento del sufragio universal y de la democracia-parlamentaria provocó el nacimiento de los partidos políticos, pero la evolución de éstos ha dado a algunos de ellos una estructura que los aparta de las elecciones y del parlamento.

LA MILICIA.- Es una especie de ejército privado, cuyos miembros están organizados militarmente, sometidos a la misma disciplina y al mismo entrenamiento que los soldados, vestidos de uniformes y con insignias, capaces de desfilar en orden y aptos para combatir adversarios por medio de las armas y la lucha física. Sin embargo, sus miembros siguen siendo civiles; no son movilizados ni mantenidos por la organización. Siempre deben estar a disposición de sus jefes.

Su carácter militar no sólo aparece en su composición, sino también en su estructura, la cual descansa en grupos pequeños reunidos en pirámides hasta formar unidades cada vez mayores. Nunca, ningún partido político ha estado compuesto exclusivamente sobre la base de la milicia, pero cuando quieren mantener el orden en sus reuniones y proteger a sus oradores y partidarios, entonces sí, son propensos a crearlas. Es raro que un partido se apoye exclusivamente en uno solo de los cuatro elementos que hemos mencionado y sin embargo, sí puede utilizar secciones ligadas a los comités de distrito. Esto se parece a los agentes electorales de los partidos a base de comités. Asimismo, un partido con base miliciana puede comprender una red de secciones y de células sin perder su originalidad. La distinción de los partidos a base de comités, de secciones, de células y de milicias, se apoya en los elementos fundamentales que los constituyen sin pretender que éstos sean exclusivos; no es necesario que ese elemento fundamental agrupe a la mayoría de los miembros del partido.

La célula es una creación del comunismo, en tanto que la mi-

cia lo es del fascismo, para permitirles conquistar el poder y conservarlo.

En el caso del fascismo, las milicias son el medio que utilizan la burguesía y las clases medias para impedir el dominio de las clases populares, oponiendo la fuerza de las armas al poder de las masas; constituyen un instrumento para derrocar a un régimen democrático, y por lo mismo están lejos de la acción electoral y parlamentaria. Por ejemplo: las milicias fascistas llevaron a Mussolini al poder, con la Marcha Sobre Roma; las milicias nazis mantuvieron a Hitler en el poder, permitiendo la escenificación del incendio del incendio del Reichstag y la disolución subsecuente del Partido Comunista, que aseguró la mayoría parlamentaria a los nazis, sin revuelta popular.

Ahora bien, cómo están unidas entre sí esas pequeñas comunidades de base --comités, secciones, células, milicias-- cuyo conjunto constituye el partido?. La disposición de los enlaces y las relaciones entre los grupos elementales del partido influye profundamente en sus militantes, en su unidad doctrinal y su eficacia de acción, e incluso, en sus métodos y principios. La articulación política de esas comunidades -- tiende a copiarse de la articulación administrativa del Estado: los elementos de base se agrupan tomando el aspecto de una pirámide con escalones y éstos coinciden con las divisiones territoriales oficiales. Uno de los escalones tiene con frecuencia un carácter preponderante, que corresponde generalmente a la circunscripción administrativa principal. Esa es su forma de articularse.

#### 4.- LOS SISTEMAS DE PARTIDOS.

La creciente importancia de los partidos, es uno de los rasgos característicos de los regímenes políticos modernos. - - Los partidos han representado un papel importante como creadores de sistemas políticos; todavía más: han sido los creadores del sistema democrático de gobierno, toda vez que crearon la democracia, y la democracia actual sólo es concebible en función de dichos partidos. Mediante los partidos nos damos cuenta de la naturaleza de cualquier régimen.

La distinción más importante de la moderna filosofía política, entre democracia y dictadura, puede hacerse en función del sistema de partidos. Estos han dejado de ser meros agregados de los regímenes actuales para convertirse en el centro principal de los mismos y desempeñar en él un papel decisivo y creador.

En la actualidad, el Estado moderno busca organizar la estructura política como una unidad homogénea, con características propias, mediante la cual se corrija la heterogeneidad de la sociedad. Así también, los instrumentos para unir lo político y lo social buscan desarrollar la uniformidad, de tal forma que la sociedad esté unida invariablemente por la existencia de un mismo centro, desde donde partan las decisiones y éste sea a la vez el receptor de los anhelos y demandas de la comunidad.

El sistema de partidos es uno de los elementos más importantes en la vinculación de la sociedad política que empieza a tomar forma bajo la tutela del Estado moderno, considerado éste como el único centro de supremo poder estatal.

Además, los partidos, como alternativa de dirección política y como opciones globales asumidas por las clases y otras fuerzas sociales, expresan intereses y creencias a partir de la asunción de programas y la promoción de equipos de gobierno. Así, los partidos, que se encuentran ubicados en un sis

tema de partidos de ámbito estatal, expresan la heterogeneidad de la sociedad civil, la existencia de contradicciones - generales y sectoriales, de contradicciones comunes y particulares; expresan el grado de integración uniforme o multi--forme de dicha sociedad.

Los sistemas de partidos, su estructura y su evolución pueden ser indicadores de ese grado de integración, con lo cual dejan ver las modalidades específicas de la misma.

Como consecuencia, los partidos tienden a convertirse en - fuerzas políticas o a crearlas. Pero, al mismo tiempo, responden a las exigencias de una sociedad civil que está desigualmente integrada, que proyecta de forma irregular reivindicaciones o aspiraciones. Los partidos son elementos que - participan tanto de la tendencia a la uniformidad como de la heterogeneidad, que contribuyen frente al impulso de ambas a no olvidar la tendencia contraria, a menos que quieran co--rrer el riesgo de debilitar su propia potencialidad.

De acuerdo con lo que hemos dejado expuesto, vemos que los - partidos crean cauces de remodelación política y social, - constituyen amplias alianzas sociales y potenciales de carácter ideológico, social, programático, mediante programas - abiertos a toda la sociedad, para la realización de proyectos globales.

#### a) DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLITICOS.

La democracia, como forma de gobierno, ha sido aceptada tanto en los sistemas occidentales, como en los que éstos dejan sentir su influencia. No obstante, la complejidad de los - problemas de la comunidad, la dimensión geográfica de los te rritorios, así como la gran diversidad de pueblos, han ocasionado que la democracia directa haya sido substituida por la universalizada democracia representativa, y las manifesta ciones de aquella --asamblea abierta, referendum, iniciati--va, veto, plebiscito, revocación-- únicamente sobreviven en-

forma aislada en algunos países de democracia representativa.

En la democracia directa, pero dentro de la corriente liberal, el pueblo participa directamente en la integración de la voluntad comunitaria, eligiendo a los detentadores secundarios del poder público. En la democracia liberal, enriquecida por los aportes doctrinales de Europa Occidental y Estados Unidos, el detentador primario del poder es el pueblo, titular de la soberanía y el secundario, es el titular de los órganos del poder público.

En las formas de gobierno democrático --liberales-- ya sean parlamentarias, asambleistas o ejecutivistas-- la autoridad de los detentadores secundarios se deriva de que han sido designados por el electorado.

La función que desempeña el cuerpo electoral, permite ver que la democracia representativa es, efectivamente, democrática. Esa participación en el proceso de decisión política, por medio del sufragio, le permite ejercer un control final e indirecto del destino de la comunidad. Así, vemos que, por la clara influencia doctrinal que ejercen los Estados Unidos y Europa Occidental en su constitucionalismo, muchos de los países de América Latina han adoptado en forma unánime, el estilo democrático y representativo de gobierno.

Algunos textos constitucionales señalan que la forma de gobierno es democrática, representativa, popular, responsable, alternativa, federal o unitaria, pero ninguno de ellos habla de democracia directa. Aún en instrumentos de derecho interamericano se ha subrayado que la forma de gobierno continental, es la democracia representativa. Sin embargo, ésta ha sufrido una transformación tan radical, que origina la llegada de frente, al problema de los partidos políticos, pues al desarrollarse el ejercicio de la función electoral, se hace necesario establecer instituciones que canalicen la participación ciudadana, toda vez que al irse ampliando el espacio de validez del derecho a votar e ir desapareciendo los -

criterios que lo restringían, la tarea de elegir a los representantes se le fue otorgando a las masas. Más aún, conforme la división de funciones del poder público se afirmó en la estructura del gobierno y, como consecuencia, el órgano legislativo tomó mayor importancia en el proceso decisorio, se hizo necesario el establecimiento de un instituto que coordinara a los grupos parlamentarios y los ligara a ciertos compromisos ideológicos, programáticos y también grupales.

De esta forma, el sufragio, que tiende a extenderse a todo el pueblo, así como el fortalecimiento del legislativo y el derecho de asociación, creó a los partidos políticos, porque en la democracia constitucional contemporánea el pueblo, organizado como electorado, es movilizad para la acción política, por las instituciones partidarias, toda vez que la participación popular en el proceso político, se efectúa a través de los partidos.

Ahora bien, las constituciones no recogieron a la institución llamada partidos políticos, sino que éstos se desarrollaron como instrumentos de unión, al margen del derecho y hasta con la hostilidad de los gobernantes, porque la añejamanera de pensar impedía que entre el ciudadano y el gobierno hubiera otra entidad u organización. El individualismo liberal estimaba que la democracia representativa sólo podía darse si el individuo, directamente elegía a los funcionarios, sin intermediación alguna.

Más tarde, como segundo paso y como consecuencia de los movimientos sociales del siglo XIX, los textos fundamentales de las democracias liberales otorgan o reconocen el derecho de asociación y, tácitamente, el de organizar partidos políticos, como asociaciones políticas que son, pero no se establece una normación expresa y específica. En esos momentos la formación, organización y funcionamiento de los partidos es un fenómeno extraconstitucional, reservado únicamente al ámbito de los particulares.

La proscripción y separación normativa de las constituciones se explica porque se considera a los partidos como síntoma - de locura política.

Sin embargo, la política de masas que va originando la democracia basada en el sufragio universal, y la diferenciación - a que va dando lugar el desarrollo político, se canaliza a - través de los partidos políticos, por lo cual la constitu - ción y la legislación ordinaria tienen que empezar a conside - rarlos.

Es así como las normas constitucionales atribuyeron al Esta - do facultades de control interno y externo en materia de par - tidos, de modo que se autoriza o reconoce su existencia jurí - dica, se evalúan sus principios y programas a la luz de las - disposiciones constitucionales, se reconoce su gestión finan - ciera y hasta se interviene en la designación de candidatos - y nombramiento de su directiva.

En algunos sistemas jurídicos los partidos políticos no son - asociaciones privadas ni aún públicas. sino verdaderos órga - nos estatales auxiliares, porque son entes que basándose en - títulos jurídicos muy diversos entre sí, desarrollan activi - dades que llevan a la consecución de fines estatales, parale - lamente a las actividades desarrolladas con el mismo fin por - el propio Estado.

Los partidos como canales institucionales que, jurídica o - prácticamente pueden evitar que el detentador primario del - poder ejercite de manera idónea el derecho electoral por - otra vía, ha desgastado el contenido tradicional del derecho - constitucional, toda vez que para algunos éste es el conjun - to de instituciones políticas. Más aún, debido a las funcio - nes que desempeñan los partidos, la democracia liberal clási - ca se ha "oligarquizado", porque las decisiones políticas - verdaderamente trascendentes son tomadas por los funciona - rios del Estado y la alta burocracia partidaria. Los diri - gentes de los partidos --que pueden llegar a profesionalizar

se como burócratas de los mismos-- pertenecen a las élites-- del poder.

Los partidos políticos afectan el funcionamiento del parlamento y hasta la división en tres --poder ejecutivo, legislativo y judicial-- del poder público.

Los partidos cumplen una función pública trascendente y los sistemas electorales, como conjuntos de normas y principios que regulan el voto ciudadano y su eficacia para elegir a los titulares de los órganos del Estado, repercuten en el régimen partidario de un sistema político.

Asimismo, la cualidad ciudadana del individuo tampoco es ajena a los partidos, ya que ello significa que es titular del derecho subjetivo electoral y, por lo tanto, puede afiliarse al partido de su preferencia.

El reconocimiento de los partidos políticos como vehículos de participación de la democracia representativa, ocasiona que algunos textos constitucionales y leyes electorales y partidarias prohiban toda clase de partidos y asociaciones de carácter totalitario.

Sin embargo, a pesar de que en dichos textos, en otros casos, no se consigna expresamente la prohibición de partidos políticos antidemocráticos, éstos pueden resultar proscritos tácitamente, pues es lógico que esté prohibida toda asociación política cuya doctrina y objetivos violen los principios democráticos que normen el sistema jurídico y político del país.

#### b) LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL DERECHO.

Se hace necesario examinar la relación entre los partidos y el Derecho para apreciar qué significa éste en la evolución ideológica de aquellos, y al hacerlo, nos damos cuenta que los partidos y el Derecho no se equiparán, toda vez que el



carácter extralegal de los partidos es una de sus más notables características. Por eso, en un sistema de gobierno tan apegado a lo legal como Estados Unidos de Norteamérica, parece extraño y es muy significativo que los partidos actúen en un campo desconocido por el Derecho --el carácter extralegal permanece a pesar de un interesante intento de regulación de los partidos en combinación con las elecciones directas primarias.

En todo el mundo es reconocido que el Derecho no puede controlar a las autoridades públicas y es precisamente que, aprovechando esa circunstancia de la falta de regulación jurídica, los partidos encuentran el camino que los conduce al Gobierno, es decir, encuentran la forma de controlar las decisiones públicas allí donde el Derecho no puede impedirse los. Los partidos pueden obligar a los funcionarios del Estado a una actuación fuera del alcance del Derecho, por métodos a los que aquél es ajeno, sin afectar la validez formal de los actos. El Derecho no busca que haya sellos oficiales en los documentos públicos después de un acto formal. Dado que los partidos actúan en tierra de nadie, pueden provocar los resultados más insospechados; por ejemplo: quitar contenido a un puesto público, transferir la autoridad de un magistrado a otro o a personas desconocidas para la constitución y la legislación del país. En consecuencia, si los políticos pueden saber algo de Derecho, es totalmente innecesario para un jurista reconocer lo que se refiere a la política. Los juristas, como formuladores de una filosofía del gobernar, han contribuido muy poco a la teoría de los partidos, lo cual se ha debido a que siempre han sido muy hábiles para excluir de la evidencia de los hechos que han parecido irrelevantes, al cerrado sistema teórico del Derecho.

A la vista del papel de los partidos en el sistema democrático, cabía esperar que los críticos y amigos de la democracia hubieran examinado el régimen de partidos en la realidad para apoyar sus argumentos, pero, aunque parezca extraño, no sucedió nada de ello. La aceptación general de la defini-

ción clásica de la democracia excluía un debate basado en otros puestos. De esta forma, los partidos no fueron considerados en el mismo, con lo que se dejó un enorme hueco a la hora de tratar el moderno sistema de gobierno, como lo es la zona existente entre el pueblo soberano y el poder, correspondiente a los partidos. Estos forman una mancha ciega en la teoría clásica, de igual modo que son desconocidos por el Derecho. Para cambiar esta situación, la única posibilidad de hacerlo, será revisando la concepción de democracia.

Conforme a lo expuesto, se explica la falta de comprensión de la filosofía política para los partidos ya que éstos se mueven en auténtica tierra de nadie, desconocida para juristas y filósofos clásicos; para aquéllos, los partidos son algo fuera del Derecho y desconocidos por él; para los otros, ¿qué podrán ser, cuando la mayor parte de las controversias de la filosofía política moderna, unánimes en una concepción de la democracia, los excluyen?; y las definiciones clásicas de democracia, soberanía popular, representación, son extraños a la dinámica del proceso político, habiéndose formulado sin tener en cuenta a los partidos. Por todo lo anterior a éstos se les considera como los huérfanos de la filosofía política.

## 5.- LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.

Al hablar del origen y evolución de los partidos políticos en páginas anteriores, señalamos que en México, a principios del siglo XIX, su situación social aparentemente era tranquila, - sin embargo no era así, toda vez que algunos historiadores señalan que había un profundo malestar en el fondo de la sociedad colonial debido a que los altos puestos, tanto eclesiásticos como civiles, eran ocupados únicamente por españoles peninsulares y no sólo eso, sino que constituían una carga para la economía de la Colonia.

También señalamos que los primeros en sentir la necesidad de organizarse para actuar en la vida política de la Nueva España, fueron los criollos, cuando se dieron cuenta de que se les discriminaba, se les explotaba y se les reprimía.

Como consecuencia de dichas condiciones de vida de la población, surge una forma embrionaria de organización política: la masonería, misma que desempeñó un papel fundamental en la primera fase de México como nueva forma de organización política.

La masonería se dividió en dos ritos: el Escocés y el Yorkino. En el primero se agruparon los españoles, el alto clero, viejos militares realistas que buscaban por todos los medios se restableciera el orden privilegiado que tuvieron durante la Colonia y fue Don Nicolás Bravo el representante más distinguido que tuvo este grupo. En el segundo, se agruparon los insurgentes, en franca oposición a los integrantes del primero y proclamaron la república federal representativa y fueron Vicente Guerrero y Lorenzo de Zavala quienes figuraron como principales encabezadores.

En esas condiciones, la nación se dividió entre escoceses y yorkinos, los cuales combatieron con ardor, llegando incluso a la violencia, intriga y calumnia para defender sus intereses. Así, las logias yorkinas ganaron terreno, por sus ideales democráticos y su acercamiento a las clases populares. Por este -

motivo los escoceses trataron, aún por la violencia, de suprimir a todas las sociedades secretas, no obstante que ellos habían organizado la primera. Hubo varias sublevaciones en el país y un gran descontento, lo que ocasionó la declinación de la masonería, que había brotado pocos años después de la Independencia como un medio para discutir y analizar los problemas nacionales y con ello despertar la conciencia cívica de los ciudadanos, desempeñando el papel de partidos políticos, in-existentes aún en aquella época.

Al declinar la masonería como forma de agrupamiento político, brotaron dos tendencias o corrientes de opinión, sin estructuras estables y sin programas políticos definidos: los grupos progresistas o federalistas por un lado y los reaccionarios o centralistas por el otro.

A la caída del Imperio de Iturbide, se convocó y se integró el Congreso Constituyente el 7 de noviembre de 1823, dividiéndose los diputados en centralistas y federalistas; ambos grupos, los primeros encabezados por Fray Servando Teresa de Mier y los segundos por don Miguel Ramos Arizpe. Lucharon enconadamente por hacer prevalecer sus principios, triunfando finalmente los federalistas, al promulgarse el 4 de octubre de 1824 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al adoptarse la forma de gobierno republicano y federal. Esta fue la primera en regir la vida independiente de México, pues la admirable Ley inspirada por Morelos y sancionada en Apatzingan en 1814, no alcanzó vigencia práctica.

En esa forma, los federalistas constituyeron en la realidad un verdadero partido popular, toda vez que plantearon la discusión de los asuntos políticos del país; pretendieron acabar con los privilegios del clero, establecer un reparto equitativo de la riqueza fraccionando los grandes latifundios. También buscaron la separación de la Iglesia y el Estado, la creación de nuevos centros de enseñanza superior, sin distinciones de razas, credos, ni clases sociales, al amparo de la República. El principal teórico del federalismo fue el Dr. José Ma. Luis-

Mora.

Los grupos federalistas y centralistas cambian de denominación a raíz de la última dictadura de Santa Anna, 1853-1855, y adoptan los nombres de partido liberal y conservador respectivamente. Este cambio obedeció a que la disputa sobre federalismo y centralismo como régimen de gobierno provocó una lucha de mayores proyecciones históricas que involucraba no sólo la cuestión de las instituciones políticas, sino también otros problemas de más hondo significado, como el de la desamortización de la propiedad raíz acumulada por el clero. De esta forma se creó un gran abismo entre estas dos entidades políticas provocando con ello las luchas más violentas que se registran en la historia política de México.

Al triunfar la Revolución de Ayutla, en 1855, y ser nombrado Presidente interino el General Juan Alvarez, éste integró su gabinete con destacados miembros del Partido Liberal, entre los que se contaban Benito Juárez, Guillermo Prieto, Melchor Ocampo, etc.. Posteriormente, fueron miembros del Partido Liberal, hombres de la talla de Valentín Gómez Farfás, Francisco Zarco e Ignacio Ramírez y otros más que nos heredaron un conjunto de disposiciones de trascendencia jurídica, económica, social y política que se conoce en nuestra historia con el nombre de la Reforma y que lograron no sólo las aspiraciones del Partido Liberal al que pertenecían, sino también las del pueblo en su gran mayoría, como lo eran: la desamortización de los bienes del clero, la separación de la Iglesia del Estado, el laicismo en la enseñanza, el establecimiento del registro civil y la construcción definitiva de nuestra Patria como república representativa y federal. Además la constitución de 1857, que sirvió para abrir una nueva etapa en la vida de nuestro país, pues hubo un verdadero resurgimiento de la actividad política en las clases populares.

En esta época y a falta de partidos políticos, se organizaron en todo el país numerosos clubes políticos para participar en la vida política y los periódicos de esos años se encargaron -

de promover su creación, tales como el "Siglo XIX", que sirvió de vocero, trinchera y centro de atracción de los liberales, - desde 1851 hasta el triunfo de la República en 1867 y el inicio de la dictadura de Porfirio Díaz.

Los mencionados clubes políticos generalmente tenían corta vida, ya que la mayor parte de ellos se formaban antes de las elecciones y desaparecían una vez efectuadas éstas.

Entre sus principales funciones estaban las de postular candidatos, discutir y aprobar sus programas de acción.

Pero con el triunfo de Porfirio Díaz a través del Plan de Tuxtepec, se fueron liquidando poco a poco las pequeñas escuelas de capacitación o clubes políticos, con su famosa táctica de conciliación de corrientes, misma que detuvo la evolución cívica del pueblo, pues desde su primera administración, - - - - (1876-1880) deja ver su tendencia hacia un gobierno personalista y despótico, al grado de negar las más mínimas libertades a las clases populares. Se valió de todos los medios a su alcance para sobornar, intimidar y coaccionar a los líderes de los diferentes grupos políticos y en esa forma acrecentar su poder y fortalecer al grupo de amigos incondicionales que tenía a su alrededor.

A finales del siglo pasado (1892), con motivo de la candidatura reeleccionista del general Díaz, aparece un grupo político, el cual se había ido formando en el seno de la dictadura y estaba integrado por negociantes, apoderados de empresas extranjeras, banqueros, representantes de latifundistas, asesores de firmas comerciales, etc.. Identificados por intereses comunes en los negocios privados y en la burocracia, en la banca y en la judicatura, estos hombres formaron un grupo político que actuaba con evidente coordinación. Eran los científicos, y se les conoció con ese nombre por la idea que tenían de encauzar las directrices políticas gubernamentales con la ayuda de la ciencia.

El programa de gobierno discutido por los científicos en sus -

reuniones, no presentaba ninguna novedad, ningún cambio profundo en la estructura jurídica, económica, política y social, a no ser la proposición de establecer la inamovilidad judicial.

En 1896, Díaz tuvo nuevamente el problema de su reelección y olvidándose de los científicos, crea el "Círculo Nacional Porfirista", con lo cual seguían imperando pequeñas camarillas que, guiadas por sus propios intereses, se olvidan de las clases mayoritarias más necesitadas.

A principios del presente siglo, ya existía un gran descontento popular y empezaban a surgir organizaciones políticas para defender los ideales liberales. Así surge en 1903 el "Club Regeneración", que se pronunciaba abiertamente en contra de la nueva reelección de Porfirio Díaz. Este grupo fue fundado por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia y otros, pero fue destruido y éstos fueron obligados a refugiarse en el sur de los Estados Unidos, desde donde siguieron luchando por medio del periódico "Regeneración", haciendo una gran campaña en contra del régimen opresor.

En el año de 1905, en San Luis Missouri, E.U., el grupo de desterrados integró la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, en cuyo manifiesto expedido en 1906, se señalan los grandes problemas nacionales, defendiendo los clásicos Derechos del Hombre: libertad de expresión, de reunión y de pensamiento; condenaba los abusos y los privilegios del clero, la pena de muerte, el servicio militar obligatorio, la irresponsabilidad de los funcionarios, la arbitrariedad de los gobernantes, la falta de honestidad en la administración de justicia, los altos impuestos, etc..

Una vez que estalló la Revolución Mexicana, este partido se dividió en dos facciones: los magonistas y los maderistas. Aquellos, por sus tácticas de lucha e ideas, se apartaron del movimiento iniciado, perdiendo toda influencia de carácter decisivo.

En 1909, las clases populares eran dominadas por un grupo oli-

gárquico y no les era permitido participar en el ejercicio de sus derechos políticos como ciudadanos.

En esa época se afirmaba que la evolución política de México había sido sacrificada y lo demostraba el hecho de que no - existía un solo partido o agrupación organizada, ya no alrededor de un hombre, sino ni siquiera en torno de un programa. - Los mismos hombres que servían al régimen porfirista reconocían el atraso y la desorganización política de nuestro país, producto de la falta de partidos.

Al aparecer Francisco I. Madero en el escenario político, nace una esperanza y en su obra "La Sucesión Presidencial de - 1910" hace un planteamiento general del país, condenando el - absolutismo de Díaz por su larga permanencia en el poder, ya que esto era el origen de todos los males; señala las posibles soluciones a los problemas obreros y agrarios y subraya la necesidad de implantar una auténtica democracia electoral, partiendo del postulado "Sufragio Efectivo No Reelección".

Madero y un grupo de seguidores se organizaron a través de - clubes locales y fundaron el Partido Antirreeleccionista, en oposición frontal a la dictadura. La creación de este partido, así como la farsa electoral, favorable al grupo gubernista, además de la situación económica, fueron las causas que originaron la rebelión armada en 1910.

En 1911, un gran número de grupos se organizó para participar en las elecciones para Presidente de la República. Madero dejó en manos de los hermanos Vázquez Gómez al Partido Antirreeleccionista y crea el Partido Constitucional Progresista, con el cual buscaba realizar más eficazmente su propia política, - lo que logró al promover y hacer triunfar en la Convención - Electoral de dicho partido, la fórmula Madero-Pino Suárez en lugar de la de Madero-Vázquez Gómez que se había sostenido en la campaña de 1910 al triunfo de Madero. La reacción de los grandes terratenientes, las empresas extranjeras, la prensa - reaccionaria, el antiguo ejército, que no dejaban de conspi-



rar en los cafés, bares, cuarteles y en el Congreso, no se hizo esperar y un grupo de militares encabezados por Victoriano Huerta, coludidos con el embajador de los Estados Unidos, - - Henry Lane Wilson, se lanzaron al cuartelazo, asesinando poco tiempo después al Presidente y al Vicepresidente.

Posteriormente, don Venustiano Carranza, a través del Plan de Guadalupe, encabezó un movimiento conocido con el nombre de - Constitucionalismo, pero al consumarse el triunfo en contra - de Huerta, dicho movimiento se encontraba dividido en tres - grandes grupos: el carrancista, el villista y el zapatista. - Esta división pudo evitarse si hubiera existido un partido - que a su vez hubiera tenido como objetivo la unidad revolucio - naria, pues no había ninguna razón para no lograrla, puesto - que los tres grupos tenían el mismo origen: el pueblo; perte - necían al mismo movimiento: la Revolución; y perseguían el - mismo objetivo: la reivindicación de los derechos populares.

Al asumir el poder, Venustiano Carranza intenta reunir a to - dos los grupos políticos existentes en esa época, pero sus es - fuerzos resultaron inútiles, toda vez que, en la Convención - de Aguascalientes afloró el caudillismo, la falta de educa - ción, la anarquía política, todo ello por la falta de auténti - cos partidos políticos que los hubiesen capacitado.

Estos personalismos provocaron intransigencias y rencores in - franqueables que tuvieron que ser liquidados por la fuerza de las armas.

Cuando el carrancismo triunfó sobre las demás facciones, se - abrieron nuevas perspectivas, dando principio a la etapa cons - tructiva de los gobiernos revolucionarios; se reorganiza la - administración política y se convoca a la celebración de un - Congreso Constituyente, para la redacción de una nueva Consti - tución Política, más de acuerdo con la realidad del país y en la que se incluyeron los postulados revolucionarios.

Este Congreso Constituyente de 1916-1917, mantuvo dentro de -

su seno dos corrientes ideológicas: la liberal radical o de progresistas, que postulaba no sólo las garantías individuales, sino también las sociales, para asegurar el bienestar de todas las clases que integraban la comunidad, y la liberal moderada, que aspiraba a mantener en lo esencial, los lineamientos establecidos en la Constitución de 1857.

Triunfaron los radicales e hicieron que la Constitución fuese promulgada el 5 de febrero de 1917, y fue la primera en el mundo en declarar y proteger las garantías sociales, es decir, el derecho que tienen todos los hombres para llevar una vida digna y el deber del Estado para asegurar que así sea.

No obstante que la Constitución de 1917 dió forma a las bases y lineamientos para un Estado de derecho, estableciendo la forma de gobierno, la manera en que han de sujetarse las relaciones entre gobernantes y gobernados y los caminos para resolver los problemas nacionales, no se ocupó de la participación de los ciudadanos en la vida pública, a través de los partidos políticos.

Sin embargo, el 10. de agosto de 1918 se promulga la primera Ley Electoral que resultó demasiado avanzada para la época, debido a la desorganización política que existía en nuestro país, al presuponer la existencia de verdaderos partidos, pero esta legislación fue la base del actual Código Electoral.

Desde 1917 hasta 1929, surgen diversos partidos, pero tuvieron poca duración. Entre ellos destacan el Partido Liberal - Constitucionalista, patrocinado por Alvaro Obregón; el Partido Nacional Cooperativista, el Partido Laborista, formado por un grupo de obreros apoyados por Luis N. Morones, que pertenecían a la Confederación Regional Obrera Mexicana. El Partido Nacional Agrarista, con miembros tan prominentes como don Antonio Díaz Soto y Gama, principal ideólogo del zapatismo, se funda en 1920; el 15 de septiembre de 1919, adherido a la III Internacional Socialista, bajo los principios y postulados científicos de la teoría marxista leninista, surge el Partido

Comunista Mexicano, como un organismo permanente en defensa del proletariado mexicano y como producto del desarrollo sindical. Es importante señalar que este Instituto Político no se creó para fines exclusivamente electorales ni a la sombra de ningún caudillo.

En algunos Estados de la República, se organizaron grupos de ciudadanos con la finalidad de participar y postular candidatos en las elecciones locales.

Dentro del período 1917-1928, ya se advertía un gran interés de los ciudadanos por intervenir en la vida política del país, a través de agrupaciones con carácter permanente, sin embargo, el oportunismo y la ambición de algunos caudillos frenaban la evolución política del pueblo y con ello el progreso y la paz de México. Como ejemplo, basta recordar los hechos violentos que tuvieron lugar en las campañas presidenciales de 1923-24 y de 1927-28, pues en ésta última murieron los tres aspirantes a la Presidencia, los generales Francisco Serrano, Arnulfo R. Gómez, Alvaro Obregón y un gran número de seguidores, por falta de partidos políticos.

Ya vimos que, durante el tiempo que duró el movimiento revolucionario, no aparecieron verdaderos partidos políticos, sino que éstos surgen como consecuencia de dicho movimiento y después de que los revolucionarios conquistaron el poder.

Así, nace el 4 de marzo de 1929, el Partido Nacional Revolucionario, como respuesta a la necesidad de organizar diversas fuerzas que participaron en la Revolución Mexicana, bajo una Declaración de Principios y un Programa de Acción permanente en beneficio del país y como única forma de detener las luchas de las facciones, originadas por las ambiciones de algunos caudillos. También como respuesta a la convocatoria del Lic. Emilio Portes Gil, al asumir la Presidencia Provisional de la República, el 30 de noviembre de 1928, para que se crearan partidos políticos.

El 30 de marzo de 1938, el Partido Nacional Revolucionario se

transformó en el Partido de la Revolución Mexicana, fundado en un Pacto de Unión y Solidaridad, suscrito por los Cuatro Sectores que lo formaron: el Obrero, el Campesino, el Popular y el Militar. Tuvo un nuevo enfoque doctrinario, toda vez que reconoció la existencia de la lucha de clases, planteó la necesidad de que el pueblo se prepare para instaurar la democracia de los trabajadores, se pronunció por la colectivización de la tierra, etc..

En la convención celebrada en enero de 1946, nuevamente se cambia el nombre del Partido de la Revolución Mexicana, por el de Partido Revolucionario Institucional, con el cual se le sigue conociendo en la actualidad. En la misma convención se proclama la candidatura del Lic. Miguel Alemán Valdés a la Presidencia de la República para el período 1946-1952.

El 15 de septiembre de 1939, un grupo de estudiantes, maestros, representantes del empresariado, de las finanzas nacionales y antiguos simpatizantes del sinarquismo, guiados por el Lic. Manuel Gómez Marín, convocaron y fundaron el Partido Acción Nacional.

Este nuevo partido, se constituyó con la finalidad de ofrecer una Declaración de Principios y un Programa de Acción con carácter permanente. Su primer presidente lo fue el Lic. Manuel Gómez Marín y el Lic. Roberto Cossío Cossío fue secretario y duraron en sus puestos, desde el día de la fundación, hasta el 18 de septiembre de 1949. Estos ilustres dirigentes, sobre todo el primero, se esforzaron por crear una verdadera conciencia cívica, agrupando libremente a todos los ciudadanos dentro de su seno para que participaran en la integración, vigilancia y el ejercicio de la autoridad y lograr con ello un orden nacional más justo de acuerdo con los problemas de nuestro país.

La doctrina esencial del Partido Acción Nacional fue: Respeto a la persona humana; un total repudio a las teorías que sustentan los problemas sociales en la lucha de clases, a las

que considera falsas, inhumanas y contrarias a las leyes más fundamentales de la vida social. Dicho programa expresa que es antisocial y monstruosamente injusta la concepción del Estado como instrumento de lucha al servicio de una clase social cualesquiera que sea, para destrucción o dominación de las demás; pugnaba por la libertad religiosa, libertad de convicciones, de prácticas y de enseñanza pienamente garantizada; estimaba que en la iniciativa privada estaba la fuente más importante del mejoramiento social, debiendo el Estado promoverla; consideraba a la propiedad privada como el medio más adecuado para asegurar la producción nacional y constituía el apoyo y la garantía de la dignidad de la persona y de la existencia de la comunidad humana fundamental que es la familia; consideraba que el Estado, en el ámbito económico, tenía autoridad, no propiedad; consideraba el ejercicio político como una urgente y necesaria obligación de los ciudadanos, cuya omisión provocaba el entorpecimiento de la vida social.

Existía la idea, entre un grupo de intelectuales de tendencia marxista leninista, de formar un partido de frente único y fue el maestro Vicente Lombardo Toledano, quien se destacó por ser uno de los primeros en señalar la necesidad de constituir un partido político que postulara los principios democráticos, anti-imperialista y antif feudales de la Revolución Mexicana. Señaló que debería ser un partido popular, un partido del pueblo de nuestro país, el que tendría mayor importancia si fuese un partido proletario. Así, desde 1938 en que se pronosticó el nacimiento del Partido Popular y después de varios años de organizar a diversos grupos progresistas a través de ligas, con la colaboración de grandes personajes como Narciso Bassols, José Iturriaga, Victor Manuel Villaseñor, Germán Parra, Carmen Otero y Gama y otros, nace el 20 de junio de 1948, el Partido Popular en la ciudad de México, después de casi dos años de discusiones, análisis y trabajos preparatorios. Surge como uno de los fenómenos políticos más importantes en el desenvolvimiento cívico nacional y como un organismo progresista que luchará a través de su programa y declara-

ción de principios, por nuevas formas de acción política y por el desarrollo democrático e institucional de México. Este partido se integró con poca adhesión alrededor de un programa y no sobre la base de una ideología.

Este partido recibió la experiencia de los dirigentes antes señalados y además la de Francisco Figueroa Mendoza, Jacinto López, Lázaro Felix Rubio, Enrique Ramírez y Ramírez, Diego Rivera, José Alvarado, José Revueltas y otros muchos más.

Al crearse el Partido Popular, sus fundadores lo concibieron como un organismo político de lucha para mejorar las condiciones de vida del pueblo, ampliar el régimen democrático, industrializar al país y emanciparlo de las fuerzas del imperialismo extranjero.

El Partido Popular obtuvo su registro como Partido Político Nacional ante la Secretaría de Gobernación el 2 de julio de 1948, su aparición recibió duras críticas y provocó apasionantes polémicas. Uno de sus primeros actos fue el de censurar la política financiera nacional que llevó a la devaluación del peso en ese mismo año, lo que motivó que a sus miembros se les dijera que eran "comprados con el oro de Moscú". También se decía de ellos que estaban confabulados con el comunismo internacional.

El 16 de octubre de 1960, el Partido Popular transformó su denominación para adoptar la de Partido Popular Socialista, con la que aún se le conoce. Esta nueva designación obedeció al deseo de constituir un ejército de ciudadanos preparados en las doctrinas del socialismo científico, para que pudieran convertirse en la avanzada de la clase trabajadora del país.

En 1954 nace el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y fue Jacinto B. Treviño su primer dirigente. Quedó registrado en la Secretaría de Gobernación el 5 de julio de 1957.

El partido más antiguo es el Partido Comunista Mexicano que

fue fundado durante el congreso constituyente que se inició el 15 de septiembre del año de 1919.

Entre los nombres de sus fundadores podemos anotar a Herón - Proal, Genaro Gómez, Manuel Briseño, Juan González, María - - Alonso, Jesús Bernal, María Luisa González y otros. Este grupo nunca ha logrado reunir grandes masas, ni siquiera a los elementos de sindicatos de industria más importantes de los obreros especializados, donde parecería que podrían encontrarse elementos que se afiliarán a ese partido.

#### a) FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.

En el ejercicio de la libertad de asociación se origina la formación de los partidos políticos, cuya existencia y funcionamiento es una de las características de la forma democrática de gobierno. Los partidos representan corrientes de opinión de la ciudadanía acerca de los problemas generales de los pueblos y enfrentan, valorizan y censuran la conducta de los que ejercen los cargos en los órganos del Estado. La vida democrática no puede desarrollarse sin dichos partidos, los cuales, cuando son de oposición, constituyen un equilibrio entre los gobernantes y los gobernados, es decir, actúan como controladores del gobierno. Como ya lo dijimos con anterioridad, los partidos son las agrupaciones a través de las cuales los ciudadanos intervienen en los asuntos públicos y esta intervención que se manifiesta de diversas formas que tienen como fundamento la libre expresión de las ideas, puede llegar a ser un contrapeso a la actividad de los gobernantes. Es más, los titulares de los órganos estatales, surgen generalmente de un partido político cuyos principios, programas y normas de acción política, social, económica y cultural ponen en práctica al desempeñar las funciones públicas que el cargo respectivo los encomienda.

El partido político es el lugar donde se elaboran las directrices de un gobierno, cuyos funcionarios las desarrollan si-

son postulados por él, y si obtienen la mayoría de los votos. Sin los partidos la vida política estaría desorganizada y sujeta a la improvisación en la elección de los referidos titulares de los órganos de gobierno.

Ahora bien, en una democracia debe haber pluralidad de los partidos políticos, toda vez que el partido único es negativo de este sistema, pues impide la libertad de asociación política de los ciudadanos que no están afiliados a él. Además el partido único, en el fondo es el partido en el gobierno, característica ésta que los identifica e impide el desarrollo democrático, porque en esa forma no es posible uniformar la opinión ciudadana. Si el gobierno piensa y actúa como lo decide el partido del cual es miembro, se cae en la demagogía política; y si el partido piensa y actúa como lo determina el gobierno, se ensalza a la dictadura o a la oligarquía, que tiene como trasfondo el "culto a la personalidad" del llamado "jefe de Estado" o de los miembros del grupo que detenta el poder.

También es importante distinguir un partido político propiamente dicho de una mera asociación política. Es indiscutible que un partido político es una asociación en sentido amplio; pero no a toda asociación política debe considerársele como partido político. La asociación política generalmente es ocasional, de existencia breve, transitoria, sin tener una ideología definida ni un programa constructivo de gobierno que tienda a solucionar los problemas de la nación. En cambio, el partido político tiene características concurrentes que lo distinguen como un simple grupo político. Dichas características se manifiestan en los siguientes elementos: el humano, el ideológico, el programático y el de permanencia, mismos que se encuentran estructurados coordinadamente en una forma jurídica.

En México, el artículo 9o. de la Constitución Federal, reconoce la libertad de asociación y señala como derecho subjetivo-público de todo ciudadano mexicano el de asociarse "para to--



mar parte en los asuntos políticos del país". Este derecho - no tiene ninguna limitación por parte del citado precepto - - constitucional. También el artículo 54 de la misma Constitu- ción, según quedó comprendido en las modificaciones que se le introdujeron al crearse los llamados "diputados de partido", - cita a los "partidos políticos nacionales" estructurados de - acuerdo con el Código Federal Electoral, como los únicos capa- citados para estar acreditados ante la Cámara respectiva del- Congreso de la Unión. El remitirse la Constitución al citado Código implica una complementación que la misma establece a - la libertad de asociación y que además establece su artículo- 90. Dicha complementación consiste en que, para que una agru- pación política se considere como partido político nacional, - es necesario que se forme y organice de conformidad con lo - que dispone la Ley que se ha dejado señalada. Así tenemos - que, todo ciudadano de la república tiene el derecho de aso- ciarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, pu- diendo o no ser integrante de las asociaciones que para el - efecto se formen, asumir la naturaleza de partido político na- cional, según se estructuren o no de acuerdo con el citado or- denamiento secundario. De aquí se desprende que, anovándose - en el artículo 90. constitucional, pueden crearse una gran - cantidad de agrupaciones de tipo político, como de hecho suce- de, y cuya posibilidad no restringe el Código Federal Electo- ral. Aún más, el precepto invocado únicamente declara el de- recho de los ciudadanos mexicanos para reunirse pacíficamente o asociarse con la finalidad de tomar parte en los asuntos po- líticos del país, pero de esta declaración no se saca como - consecuencia que el legislador ordinario no pueda, respetando ese derecho, es decir, no impidiendo su ejercicio, establecer la forma, término o manera como deba desempeñarse en ciertos- casos, o sea, a través de partidos políticos nacionales cuya- estructura se determine en la legislación que para tal efecto expida.

En el ambiente político de nuestro país han habido muchos gru- pos que se formaban en torno a planes de gobierno para derro- car al presidente en turno y que surgían al calor de las pa--

siones o de las ambiciones de poder del que pretendía ocupar la Presidencia de la República. Generalmente esos grupos eran ocasionales, de existencia transitoria, desorganizados y sin tener una ideología definida ni un programa constructivo de gobierno que buscara la solución de los problemas nacionales. - - Brotaban estimulados por ideas de tipo personalista, de quien lanzaba una proclama, del que provocaba un motín o del que pregonaba un plan desconociendo a un gobierno débilmente estable cido.

Los innumerables "partidos" que se formaron en nuestro país - desde la consumación de la independencia hasta principios del siglo actual, generalmente no merecen el calificativo de verdaderos partidos políticos en el concepto que actualmente se les da, ya que no reunían los elementos que antes hemos mencionado y que son, el humano, el ideológico, el programático y el de - permanencia, estructurados coordinadamente en forma jurídica. - Estos elementos, al conjuntarlos en su estructura orgánica y - dinámica cualquier asociación política, la convierten en un - verdadero partido político nacional.

Dentro del orden constitucional mexicano, pueden coexistir las asociaciones políticas fundadas en el derecho público subjetivo que declara el artículo 9o. constitucional, con los partidos políticos nacionales, organizados en los términos del Código Federal Electoral a través de la integración de los diferentes elementos que los caracterizan y que ya quedaron expuestos.

Asimismo, en ejercicio de la libertad de asociación que proclama el multicitado precepto constitucional, los ciudadanos mexicanos pueden formar cualquier asociación de carácter político - y su actuación se limitará a todos aquellos asuntos que la legislación secundaria no reserve a los mencionados partidos políticos. Dichas asociaciones pueden adquirir este carácter al llenar los requisitos que señale la normación jurídico electoral, y de aquí se desprende que ésta no se opone, sino que complementa la libertad específica que acabamos de señalar, con - el propósito de lograr la estabilidad y permanencia de la vida democrática del país.

b) LA ORGANIZACION LEGAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL CODIGO FEDERAL ELECTORAL.

De conformidad con lo señalado en anteriores renglones, todos los ciudadanos mexicanos tienen el derecho público subjetivo de formar asociaciones de tipo político, pero para ello, el Código Federal Electoral exige que llenen determinados requisitos, indispensables para que se considere constituido un partido político, tales como estatutos, número de miembros, denominación, etc..

Nuestra Constitución garantiza también la creación de los partidos políticos, en su artículo 35, fracción tercera, mismo que a la letra dice: Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano: III.- Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

Al analizar la estructura, definición orgánica y técnica procesal del Código Federal Electoral vigente, nos encontramos con un nuevo documento de una gran importancia democrática.

En el libro Primero, Título Primero, se señala que las disposiciones de dicho cuerpo de leyes son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos, y reglamentan los artículos constitucionales relativos a los derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos, a la organización, función, derechos y obligaciones de los partidos políticos nacionales y a la elección ordinaria y extraordinaria de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación.

Asimismo, en el Libro Segundo, Título Primero, establece que los partidos son formas de organización política y constituyen entidades de interés público, que tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los pro-

gramas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Asimismo, el artículo 26 determina que: La denominación de - "partido" se reserva en los términos de este Código a las organizaciones que estén registradas ante la Comisión Federal - Electoral como partidos políticos.

También, el artículo 29 señala: Toda organización que preten da constituirse como partido político, deberá formular una - declaración de principios y, en congruencia con ellos, su pro grama de acción y los estatutos que normen sus actividades.

Los requisitos para constituirse como partido político nacional, en los términos del Código Federal Electoral son los siguientes:

1.- Contar con 3,000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada una de la mitad de los distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser menor a 65,000.

2.- Haber celebrado, en cada una de las entidades federativas o de los distritos electorales, una samblea en presencia de - un juez municipal, de primera instancia o de Distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto por la - Comisión Federal Electoral.

3.- Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva ante - la presencia de los funcionarios que se mencionan en el punto que antecede.

Los partidos políticos tienen el derecho y la obligación de - integrarse a la Comisión Federal Electoral; la facultad de - participar en las comisiones locales, comités distritales - electorales y designar representantes en las mesas de casilla de los distritos en los que postulan candidatos.

No podrán formar parte de un organismo electoral o ser representantes de un partido político los altos funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Judicial de la Federación y de los Estados; los miembros en servicio activo de las fuerzas armadas o de la policía federal, estatal o municipal; los agentes del Ministerio Público federal y local.

Para poder participar en las elecciones los partidos políticos, deberán obtener su registro, por lo menos, con un año de anticipación al día de la elección.

Los partidos políticos nacionales están obligados a mantener un mínimo de afiliados, ostentarse con la denominación, emblema y colores que tengan registrados; actuar y conducirse sin ligas de dependencia con partidos políticos, organismos o entidades extranjeras y de ministros de culto de cualquier religión o secta; observar sus declaraciones de principios y programas de acción; respetar los procedimientos de afiliación y de selección interna de sus dirigentes.

Entre las prerrogativas de los partidos políticos encontramos las de tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión; gozar del régimen fiscal que establecen las leyes de la materia y el Código Federal Electoral; disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones y participar del financiamiento público correspondiente para el cumplimiento de sus actividades.

El Título Quinto, en sus capítulos primero y segundo, reglamenta el financiamiento público y el régimen fiscal de los partidos políticos nacionales, en tanto que el Título Sexto, sus capítulos primero, segundo y tercero, se refieren a las disposiciones generales aplicables a las Asociaciones Políticas Nacionales, así como a su constitución, registro y sus derechos y obligaciones. El Título Séptimo, regula los casos de los Frentes, Coaliciones y Fusiones, mientras que el Título Octavo, se refiere a la pérdida del registro de los partidos y -

asociaciones políticas nacionales.

El Libro Tercero contiene todo lo relacionado con el Registro Nacional de Electores, como son su integración, estructura, atribuciones, inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral; las credenciales y listas nominales de electores; la depuración del Padrón Electoral; de los comités y de las comisiones de Vigilancia del Registro Nacional de Electores.

El Libro Cuarto, se refiere al proceso y Organismos Electorales.

El Libro Quinto contiene todo lo relacionado con las elecciones.

El Libro Sexto regula los resultados electorales.

El Libro Séptimo señala los recursos, nulidades y sanciones aplicables a quienes se hagan merecedores a ellas.

Asimismo, el Libro Octavo se refiere a la integración y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja que se le presentan.

Este organismo es de reciente creación.

## C O N C L U S I O N E S

Respecto a los grupos de presión tenemos las siguientes:

PRIMERA.- Los grupos de presión son conjuntos de individuos colocados alrededor de intereses particulares, por lo que sólo incluyen agrupaciones privadas y nunca a algún órgano público. Se integran mediante una base, formada por la mayor cantidad de los miembros del grupo y un equipo dirigente, en el cual se apoya el poder de decisión del mismo.

SEGUNDA.- Lo que caracteriza a los grupos de presión es su intervención para influir en las decisiones gubernamentales, y por esa razón no se considera como tal al que consiga sus fines de otra forma que no sea mediante la presión.

TERCERA.- Es imposible regular la actividad de los grupos de presión cuando éstos actúan en forma oculta, que es como lo hacen normalmente; de esa manera y a través de sus intervenciones sobre los órganos gubernamentales, logran determinar la estructura jurídica y política de un país, utilizando posteriormente a ésta, para conservar el poder el mayor tiempo posible.

Además, cuando un grupo actúa en forma oculta, da lugar a que en algunas ocasiones sus actividades sean consideradas ilícitas, como cuando emplean la corrupción para lograr sus fines, pues al hacerlo así están actuando con todas las ventajas para ellos, en perjuicio de los demás integrantes de la sociedad.

CUARTA.- Quien tiene poder, tiene la capacidad para hacer que algo sea de determinada forma y no de otra, conforme a la voluntad de quien lo ejerce.

QUINTA.- El verdadero poder lo tienen los particulares, los cuales se agrupan con los que tienen cierta comunidad de intereses para presentar un frente común y en esa forma actuar sobre el poder público, defendiendo sus intereses y constituyendo en esa forma los grupos de presión. Por eso es que siempre se ha dicho que

es en estos grupos donde de hecho se encuentra el poder.

SEXTA.- Hay ciertos grupos en México, como los trabajadores y los campesinos, que constituyen una fuerza importante pero que no son efectivamente grupos de presión, toda vez que sus intereses son traicionados porque sus dirigentes se han aliado a la clase dominante o pertenecen a ella.

SEPTIMA.- Ante el temor de que al intervenir en las decisiones políticas, los grupos dominantes tomen represalias contra ella, la clase media tampoco actúa y por ello no consigue ser el grupo de presión que podría, si se decidiera, dar una nueva fisonomía al panorama político nacional.

OCTAVA.- En México, los más efectivos grupos de presión son algunos religiosos y los económicos. Los primeros han conseguido que no se aplique la Constitución en lo que los afecta y han venido recuperando parte del poder que tuvieron en el pasado. Los segundos, los grupos de presión dominantes en la actualidad, lo constituyen las élites económicas, las cuales también se han encargado de que la Constitución no se aplique en lo referente a las garantías de las clases populares. Es el caso de las agrupaciones patronales en México, entre las que se encuentran la Concanaco, Concamín, Canacindra, Coparmex y Consejo Coordinador Empresarial.

Estas agrupaciones engloban prácticamente a todos los empresarios que integran la iniciativa privada mexicana, la cual ha venido compartiendo con el Estado las tareas básicas del desarrollo.

Su existencia legal tiene como fundamento a la Ley Federal de Trabajo, promulgada en 1931, misma que vino a dar carácter institucional desde el punto de vista oficial, a la vida de los sindicatos de trabajadores y patronos; en 1936, la Ley de Cámaras de Comercio e Industrias cumplió la misma función respecto de las cámaras comerciales que venían funcionando sin más reglamentación que la Ley de Cámaras de Comercio expedida en el año de 1908, durante el régimen de Porfirio Díaz. Posteriormente, desde el 2 de mayo de 1941, entró en vigor la Ley de Cámaras de Comercio y de las de



de Industria, las cuales se habían mantenido fusionadas.

Esta última Ley, en su artículo cuarto, señala que la Constitución de las cámaras tiene como fines, en lo fundamental, la representación y defensa de los intereses generales del comercio o de la industria de su jurisdicción, la prestación de servicios a sus asociados, el fomento del desarrollo económico del país, el arbitraje entre asociados en conflicto y el "ser órgano de consulta del Estado, para la satisfacción de las necesidades del comercio o de la industria nacionales".

Poderosos en el terreno económico, organizados y coordinados en el terreno político, en la realidad funcionan como una especie de congreso de patronos que tienen influencia decisiva en la legislación y en la administración.

NOVENA.- La actividad de los grupos de presión dominantes, se encamina a controlar principalmente los actos del Poder Ejecutivo, toda vez que debido a su preponderancia, con ello se ejerce el control sobre toda la estructura jurídico-política de nuestra Nación.

DECIMA.- La diferencia esencial entre los partidos políticos y los grupos de presión es que, mientras aquellos procuran que sus miembros figuren como funcionarios del gobierno, a los grupos de presión lo que les interesa es controlar a dichos funcionarios.

DECIMA PRIMERA.- Un gobierno por grupos de interés, que no se las han tenido que ver con éxito con las mayorías y nunca se han sometido al juicio de la Nación en unas elecciones, es antidemocrático y peligroso.

En lo que atañe a los partidos políticos también tenemos las conclusiones que en seguida se enumeran:

PRIMERA.- Un partido político es una organización encaminada a obtener el triunfo electoral con el fin de controlar los cuadros directivos del Estado, toda vez que en esa forma domina la administración. Por lo tanto, su finalidad más importante es la de conquistar el poder para poder gobernar.

SEGUNDA.- Como principales actores de la política y con poder de gobierno, deben interpretar el vago mandato de las elecciones, de las inclinaciones inciertas de la opinión pública bajo su propia responsabilidad y cumplir eficazmente las decisiones que se tomen, pues el hecho de que se gobierne con controles deficientes, da oportunidad a los grupos para utilizar la presión.

Deben utilizar el poder para gobernar, toda vez que en esa forma se eliminaría a dichos grupos.

TERCERA.- Debe pugnarse abiertamente por un gobierno de múltiples partidos, en lugar de uno de minorías organizadas, irresponsables e intereses especiales.

CUARTA.- Los partidos son superiores porque consideran los problemas estatales ampliamente, supeditan su destino a una elección y son responsables frente al país, y frente a éste, como movilizados de mayorías; tienen aspiraciones de mayor validez y categoría que los grupos de presión, que únicamente movilizan minorías.

QUINTA.- Bajo una jefatura nacional adecuada los partidos son mucho más fuertes que los grupos de presión, lo cual se observa cuando cubren campañas electorales y consiguen el apoyo de las minorías, con lo que éstas les confían el poder de gobernar a través del más legítimo de los mandatos democráticos. Además, las minorías están organizadas como grupos de presión, en tanto que las mayorías lo están en partidos políticos y ni el más poderoso de dichos grupos puede compararse con un gran partido en el

momento de la movilización de una mayoría en una campaña electoral.

SEXTA.- Los partidos cuentan con recursos para derrotar a los grupos de presión; pueden lograr un mandato popular en una elección con mayor autoridad si hacen a un lado de sus programas de acción, las demandas de dichos grupos.

Ahora bien, la falta de disciplina de un partido lo debilita ante los grupos de presión y ocasiona desorden en las reglas del sistema democrático de un gobierno. Los miembros del Congreso se doblegan ante las minorías organizadas porque la mayoría, actuando a través de los partidos, no hace nada para protegerle.

SEPTIMA.- Un sistema de partidos bien organizado es imposible de vencer o de enfrentar por los grupos de presión y sus tácticas de desintegración, pues un partido fuerte puede tomar la iniciativa en puntos clave del programa de gobierno recurriendo a amplios sectores del electorado, de tal forma que no haya que temer a las incursiones de minorías organizadas.

Concluyendo, diremos que las minorías tienen derecho a que se les oiga, mas no a gobernar, toda vez que el poder de gobernar debe ser reservado a las mayorías, pero actuando éstas a través de los partidos políticos. Hay que distinguir entre el legítimo y útil derecho de las minorías organizadas a ser escuchadas y sus irrazonables pretensiones de poder.

El gobierno de partidos es la solución más posible al problema de la organización de la democracia, pues como movilizadores de mayorías mantienen aspiraciones a favor del pueblo, superiores a las de otras organizaciones políticas. Un gobierno de partidos es fuerte porque reúne tras de sí la gran autoridad moral de las mayorías y la fuerza de una firme creencia tradicional en el mando de las mismas.

La superioridad del régimen de partidos sobre otras formas de organización política es definitiva, es el mejor contraveneno con-

tra la dictadura y es la solución democrática y liberal del problema de reconciliación de autoridad y libertad, pues los partidos pueden gobernar sin destruir la libertad y manejar intereses sin oprimir. Las ventajas naturales de mayorías libremente organizadas sobre minorías de la misma naturaleza son suficientes para hacer el gobierno posible en un sistema político montado en función de libertad.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- Jean Meynaud.- LOS GRUPOS DE PRESION.- Quinta Edición. Editorial Universitaria de Buenos Aires. 1972.
- 2.- Jackeline B. de Celis.- LOS GRUPOS DE PRESION EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORANEAS.- Editorial Técnos, S.A. Madrid, España, 1963.
- 3.- V.O. Key Jr.- POLITICA, PARTIDOS Y GRUPOS DE PRESION.- Instituto de Estudios Políticos.- Tercera Edición. Madrid, 1962.
- 4.- Lorenzo Meyer.- LOS GRUPOS DE PRESION EXTRAJEROS EN EL MEXICO REVOLUCIONARIO.- Primera Edición.- Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano 1973.
- 5.- CONSTITUCION Y GRUPOS DE PRESION EN AMERICA LATINA.- Primera-Edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM 1977.
- 6.- Néstor Campiglia.- LOS GRUPOS DE PRESION Y EL PROCESO POLITICO.- Arca Editorial, S. de R.L., Uruguay, 1969.
- 7.- Lorenzo De Anda y De Anda.- LOS GRUPOS DE PRESION EN MEXICO.- B. Costa Amic Editor, 1974.
- 8.- Marco Antonio Alcázar.- LAS AGRUPACIONES PATRONALES EN MEXICO.- Primera Edición, 1970.- El Colegio de México.
- 9.- Ramón Tamames.- LA LUCHA CONTRA LOS MONOPOLIOS.- Editorial- - Técnos, S.A. Madrid, 1961.
- 10.- Moisés González Navarro.- LA CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA.- Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.
- 11.- Manuel Ramírez Jiménez.- LOS GRUPOS DE PRESION EN LA SEGUNDA-REPUBLICA ESPAÑOLA.- Editorial Técnos. Madrid, 1969.

- 23.- Schattsneider, E.E.- REGIMEN DE PARTIDOS.- Editorial Técno,- S.A. Madrid, España, 1964.
- 24.- Maurice Duverger.- LOS PARTIDOS POLITICOS.- Cuarta Reimpresión.- Fondo de Cultura Económica, 1972.
- 25.- EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS.- Primera Edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1975.
- 26.- Jesús Anlen.- ORIGEN Y EVOLUCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.- Segunda Edición.- Textos Universitarios, S.A., 1974.
- 27.- Robert T. Mckencie.- LOS PARTIDOS POLITICOS BRITANICOS.- Taurus Ediciones, S.A., Madrid, España, 1960.
- 28.- Daniel Moreno.- LAS IDEAS POLITICAS Y LOS PARTIDOS EN MEXICO.- Primera Edición.- Editorial Pax, México.- Librería Carlos Césarman, S.A., 1982.
- 29.- Pedro Echeverría V.- SOCIALISMO Y PARTIDOS POLITICOS.- Colegio de Ciencias y Humanidades, 1978.
- 30.- Robert Michels.- LOS PARTIDOS POLITICOS.- Unica Edición en Castellano.- Amorrurtu Editores, Buenos Aires, Argentina, - - 1972.
- 31.- Jorge Xifra Heras.- FORMAS Y FUERZAS POLITICAS.- Bosh Casa- Editorial.- Barcelona, España, 1958.
- 32.- LOS PARTIDOS POLITICOS DE MEXICO.- Primera Edición.- Fondo de Cultura Económica, 1975.
- 33.- Pedro de Vega.- TEORIA Y PRACTICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS.- Editorial Cuadernos para el Diálogo, S.A.- Madrid, España, - 1977.
- 34.- Daniel Cosío Villegas.- EL SISTEMA POLITICO MEXICANO.- Décima Edición.- Editorial Joaquín Mortiz, S.A., 1976.

- 35.- Arnaldo Córdova.- LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO.- Cuarta Edición.- Ediciones Era, S.A., 1975.
- 36.- J. Driencour.- LA PROPAGANDA, NUEVA FUERZA POLITICA.- Editorial Huemulín, Buenos Aires, Argentina, 1964.
- 37.- Abraham Nuncio.- EL PAN, ALTERNATIVA DE PODER O INSTRUMENTO - DE LA OLIGARQUIA EMPRESARIAL.- Primera Edición.- Editorial- - Nueva Imagen, S.A.- México, 1986.
- 38.- Felipe Tena Ramírez, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.- Décima Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1970.
- 39.- Pablo González Casanova.- LA DEMOCRACIA EN MEXICO.- Ediciones Era, S.A.- México, 1976.
- 40.- CODIGO FEDERAL ELECTORAL.
- 41.- Alberto Trueba Urbina.- NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.- Editorial Porrúa.- 1970.
- 42.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.