

«LOBBYS» Y GRUPOS DE PRESION

La Constitución nos dice con claridad quién ocupa el Poder, pero aquélla ignora las presiones que pueden ejercerse sobre éste. Ahora bien: la simple idea del sufragio universal ha sido enormemente alterada desde su primera aplicación.

En virtud de la concentración industrial y comercial, ya por la intervención creciente del Estado, o bien bajo la influencia de la gran crisis económica (1929-1935), es lo cierto que se han formado grupos mejor o peor organizados, provistos menos de una doctrina económica que de *una voluntad precisa de influir en los poderes públicos en un punto determinado.*

La opinión no ha concedido a ese fenómeno la atención que merece, por lo menos en Europa.

DEFINICIÓN DEL «GRUPO DE PRESIÓN»

El *pressure group* o *grupo de presión* es un término general que puede aplicarse a todos los grupos que actúan sobre la opinión y los poderes públicos.

He aquí la definición que respecto a los *pressure groups*, de los Estados Unidos, da monsieur André Mathiot: «No son otra cosa que los innumerables movimientos, Asociaciones, Sindicatos o Sociedades que, para defender los intereses comunes de sus miembros, se esfuerzan, por todos los medios a su alcance, directos o indirectos, en influir en la acción gubernamental y la iniciativa, así en cómo orientar la opinión pública. Dichos grupos son nada menos que fuerzas sociales, económicas y espirituales de la nación, organizadas y actuantes.»

El grupo de presión no es indispensablemente un Sindicato profesional, ni tampoco un grupo de intereses.

Existen, por ejemplo, diversas Asociaciones no profesionales, tales como la Unión Nacional de Asociaciones Familiares, la Sociedad protectora de animales, la Liga para la protección de la Naturaleza, etc., sin finalidad lucrativa, pero que ejercen, no obstante, una presión política.

Algunos de estos grupos se han constituido exclusivamente con objeto de lograr que sea aprobado un proyecto determinado. En Francia existe, verbigracia, una Asociación para el acabamiento del Canal del Norte. Por ser esta Asociación privada el tipo característico del grupo de presión, creemos interesante publicar, a título de ejemplo, el objetivo que la misma se propone, de manera enteramente clara, en su periódico *Le Canal du Nord*:

«Incumbirá especialmente a la Asociación utilizar toda la influencia de que pueda disponer, *con objeto de atraer a su causa al mayor número posible de miembros del Parlamento y a los propios servicios ministeriales* (1). La Asociación no considerará terminada su misión hasta el día en que los trabajos para terminar el Canal estén en marcha, con todos los medios que requiere su realización completa.»

Generalmente es bastante raro que los grupos de presión se expresen con una tal franqueza, pero ese texto vale por todos. Demuestra, además, que esta acción no es ilegal, puesto que contra la Asociación no se ha entablado ningún proceso, ni contraría a las costumbres de nuestra época, puesto que no ha dado lugar a ninguna objeción de carácter moral o político.

Los grupos de presión más numerosos o más potentes defienden intereses profesionales.

Pero conviene distinguir los *grupos de presión amplia*, abiertos, constituidos por un gran número de miembros, que despliegan una acción pública en su mayor parte, y los *grupos restringidos* o cerrados, los cuales actúan discretamente, cuando no de una forma clandestina.

Como ejemplo de grupos de presión amplios, pueden citarse las Asociaciones y Sindicatos de pequeñas empresas, de cultivadores, los Sindicatos obreros, etc. Los grupos restringidos los hallaremos, sobre todo, en las industrias muy concentradas (petróleo,

(1) Lo subrayado es del autor.

aluminio, productos químicos, etc.). Con frecuencia, y de buena gana, éstos suelen apoyarse en los grupos amplios y hasta hablan a menudo en su nombre. Los grandes hacendados, por ejemplo, ocupan la dirección de las Federaciones agrícolas.

Cuando hablamos aquí de los grupos de presión, no lanzamos, *a priori*, ninguna acusación de inmoralidad, ni, con mayor razón, de ilegalidad. Lejos de nosotros todo prejuicio desfavorable. Veamos lo que se hace, observemos las prácticas y las consecuencias, y juzguemos después.

EL «LOBBY»

Este vocablo, de origen americano, se emplea ya en otros idiomas y especialmente en francés. El *lobby* es el corredor, el vestíbulo, y, particularmente, el pasillo del Parlamento. En Francia, «hacer los pasillos» se sobreentiende, ante todo, en el sentido puramente político. El Gobierno «trabaja los pasillos» antes de una votación delicada. En los Estados Unidos la palabra *lobby* se emplea para designar la acción de personas venidas del exterior y que se mezclan entre los parlamentarios en los pasillos (y también fuera del Parlamento) para orientarlos e influir en ellos. Por ejemplo, se ha citado a menudo el «*lobby* chino» que sostiene a Chan-Kai-Chek. Y también se ha hablado de un *lobby* algodón, de un *lobby* petróleo, etc.

En francés, el vocablo *lobby* es más peyorativo que en americano. Aquí nadie anuncia su propósito de «organizar un *lobby*». Mediante un eufemismo, el interesado dice que constituye «un grupo de defensa» o bien «un grupo de estudios». Sólo cuando hay que aludir al adversario se emplea el vocablo *lobby*.

Por otra parte, conviene hacer notar que el francés (y en otros muchos pueblos debe de ocurrir lo mismo) emplea con preferencia palabras extranjeras para designar una acción oculta mal localizada: la *maffia*, el *trust*, el *logrero*, el *lobby*, y hasta el caíd pertenecen a esta clase de palabras bastante vagas y peyorativas. Incluso la *intelligentzia* y el *brain trust* (trust del cerebro) pueden agregarse a esa lista.

TAREAS DIVERSAS DE UN GRUPO DE PRESIÓN

El propósito final de un grupo de presión es el de conseguir modificar la legislación o las instituciones en un sentido determinado (o bien mantenerlas como tales).

La acción del grupo de presión puede ejercerse :

- a) Sobre los propios miembros del grupo, para mantener la fuerza interior.
- b) Sobre la opinión en general y sobre el conjunto de la población.
- c) Sobre la Administración y sobre los funcionarios.
- d) Sobre los poderes públicos, el Parlamento y el Gobierno.

ACCIÓN SOBRE LOS MIEMBROS DEL GRUPO

Las personas colocadas al frente de un grupo de intereses han sido, en derecho, nombradas por sus colegas, pero al crearse el grupo lo más frecuente es que se hayan nombrado ellas mismas. Después, los poderes van transmitiéndose a menudo por una especie de nombramiento de los restantes miembros.

Considerándose en una situación de intermediarios, de embajadores cerca de los poderes públicos, los dirigentes podrían desempeñar un papel de mediadores o de conciliadores. Pero, en la realidad, no actúan siempre así. Por el contrario, lejos de calmar a sus miembros, intentan lo más frecuentemente excitarlos y estimular sus aspiraciones.

Esta actitud se explica por la frecuente inercia de los miembros del grupo. Los Sindicatos obreros saben muy bien que su enemigo esencial es la indolencia, el individualismo y la falta de asiduidad a las reuniones. En nuestra época, los individuos se conducen con mayor calma que los dirigentes de los grupos que los representan y hasta con mayor espíritu cívico.

Los dirigentes temen vivamente ver cómo las huestes se desbandan, cómo bajan las cotizaciones, ven que el periódico corporativo deja de venderse, y sienten, en cierto modo, que su organismo se les va de las manos.

Toda acción de propaganda debe dirigirse, por una parte, a

los sentimientos. Los dos sentimientos esenciales que emplean los grupos de amplios intereses son el *miedo* y la *cólera*. A veces se recurre también a la *dignidad*.

Se explota o suscita el *miedo de verse burlado* y hasta de amenazado en sus fundamentos más vitales.

Para emplear la *cólera* o la *indignación*, el dirigente toma como ejemplo las dificultades con que va a tropezar la profesión, en virtud de una reciente ley... Presenta con habilidad esta ley, no como una medida de interés general, sino como una especie de vejación contra el grupo en cuestión.

Eso es lo que explica que los periódicos corporativos estén redactados en Francia a menudo, en tonos bastante fuertes y hasta violentos. Las hojas publicadas por los ex combatientes, los damnificados y los inquilinos se encuentran en el mismo caso.

El extranjero no enterado que se hallara en presencia de todas estas publicaciones tendría a veces la impresión de que los franceses estaban al borde de la guerra civil. Pero no se olvide que las palabras no tienen ya la misma importancia en ciertos periódicos profesionales.

Las consideraciones precedentes se refieren, sobre todo, a los vastos grupos; por ejemplo, los de agricultores y de obreros. En efecto, un gran número de afiliados es más difícil de reunir y de hacer maniobras en el seno del mismo. Cuando se trata de grupos restringidos, la acción interior es bastante diferente.

Una revista consagrada a temas petrolíferos o siderúrgicos no podría emplear el mismo tono que la hoja corporativa de los carniceros, de los tratantes de ganado o de los cosecheros. Y ello no sólo, como pudiera creerse, por una cuestión de educación, o bien de categoría social, sino también por una cuestión de necesidades.

Estimular el espíritu de lucha está muy bien, pero a veces puede rebasarse la medida y que la *cólera* suba mucho más de lo conveniente. Cuando a las masas excitadas se las conduce a la desesperación, no hay duda de que puede ser indispensable una acción moderatoria.

Todo revolucionario corre el riesgo de verse desbordado por uno más *puro que él*. El caso más típico es el del movimiento Pujade, que desbordó al grupo Gíngembre de las pequeñas y medianas empresas y que ahora teme constantemente verse desbordado a su vez.

ACCIÓN SOBRE LA OPINIÓN

Con la opinión, hay que medir las palabras. No sería oportuno indisponerse con ella.

Salvo algunos casos particulares, el defensor del grupo no trata apenas de obtener el apoyo *positivo* de la opinión. Sería ilusorio esperar una corriente de opinión entusiasta en favor de los fabricantes de chocolate o de los aserradores mecánicos, *pero es menester conseguir, por lo menos, que la opinión no se concite contra el grupo*. Para ello, éste se presenta de buen grado como víctima, y de paso quiere demostrar que la causa que defiende no daña en modo alguno al conjunto de la población.

Un medio clásico para ello consiste en explotar un disgusto general. Se recargan las tintas, por ejemplo, en la responsabilidad del Estado devorador, en la capacidad del Fisco y, sobre todo, en la vida cara. «Si la justa desgravación pedida por nosotros no se logra, pagaréis los productos más caros, lo cual no será culpa nuestra.»

En período de crisis, las reivindicaciones del grupo son presentadas como un medio de acabar con el paro obrero. Según las circunstancias y las características del momento, suele invocarse bien el retraso industrial respecto del extranjero, la falta de dólares, la defensa de la familia, etc.

Son diversos los medios de influir en la opinión. La llamada prensa de información es prudente y no actúa a cara descubierta. Da la impresión de no querer atacar a nadie. Sus maniobras son siempre delicadas y sutiles.

Como, en principio, la radio es neutral, tampoco se la puede abordar demasiado directamente, ni proponerle defensas bastante directas. Por otra parte, quienes dirigen la radio tienen miedo siempre de aburrir a sus auditores, puesto que éstos no piden más que canciones y buena música. En estas condiciones, los grupos han recurrido a otros medios más discretos y desviados o suasorios.

El cine, que tanto se emplea para publicidad comercial, es demasiado costoso y harto chillón para la defensa de los intereses colectivos.

En los Estados Unidos hay casas especializadas en la propaganda cerca de la opinión pública.

ACCIÓN SOBRE EL PODER

Cuando la opinión, bien preparada, aparece como simpatizante (o por lo menos indiferente), entonces se puede emprender lo esencial, la *acción directa sobre el Poder*, la cual es más delicada, porque ofrece más fácilmente el riesgo de ser censurada. Por lo demás, la acción es raramente abierta y pública. La acción sobre la opinión se ejerce forzosamente con toda claridad. Incluso cuando la maniobra es sutil aparece siempre algún observador inteligente capaz de ver las triquiñuelas y de denunciarlas. Por el contrario, la acción sobre los poderes públicos o la Administración no se deja ver siempre, ni siquiera cuando no busca ni emplea ningún carácter clandestino. Veamos ahora la Administración.

ACCIÓN SOBRE LA ADMINISTRACIÓN

Todo grupo de intereses está necesariamente en relación con los funcionarios que están encargados de vigilar y administrar la rama en cuestión. Por ejemplo, los grupos que representan a los cultivadores se hallan en contacto con los funcionarios del Ministerio de Agricultura; los Sindicatos obreros tienen acceso al Ministerio del Trabajo, y así sucesivamente.

A todo eso no hay nada que objetar. Cuantos más contactos haya, cuanto mayor comunicación exista entre los diversos fragmentos de la sociedad, más débil será el riesgo de errores o de choques sociales.

Sin embargo, *los funcionarios acaban casi fatalmente por abrazar, en parte, la causa de los profesionales*. El Ministerio del Trabajo defiende a los trabajadores; el Ministerio del Comercio, a los comerciantes, etc. Luego no se puede exigir a un funcionario que sea feroz y que niegue todo a los que ve ordinariamente.

Asimismo, el Director de la producción agrícola desea evidentemente que la agricultura se desarrolle prósperamente; el ingeniero de Trabajos públicos ve, fuera incluso de todo interés privado, el que presenta para la nación una red de carreteras, de canales, de líneas eléctricas, etc.

Además, existe lo que podría llamarse *una técnica de acercamiento a los funcionarios, la cual se enseña, en secreto, en los gru-*

pos de presión. Entre la comida ofrecida de cuando en cuando, o los regalos poco comprometedores y la corrupción pura, hay numerosas situaciones intermedias.

Otro medio clásico consiste en atraerse, en la rama profesional, a un ex funcionario de la administración correspondiente, el cual conoce, por supuesto, los subterfugios del *serrallo*.

Cuando los empleados del Estado abandonan la función pública para ocupar una situación importante, en la misma rama en que venían actuando antes, no existe ciertamente prueba alguna de que el funcionario en cuestión, durante el ejercicio de sus funciones, haya traicionado su misión. Ocurre con frecuencia, por supuesto, que determinado industrial que ha podido apreciar las cualidades del aludido empleado público trata de atraérselo a que siga trabajando para él. Sin embargo, *este paso al otro campo resulta desagradable y deja siempre alguna duda.*

En los Estados Unidos se tropieza a menudo con la situación inversa. Durante un cierto tiempo, las administraciones recurren para utilizarlos a hombres de negocios, a técnicos, quienes llegan a encargarse de un sector determinado. En general, es fatal que su paso por la Administración sea utilizado en favor de sus intereses.

Aquí vemos un defecto grave de las instituciones. El representante de un sector lo conoce mejor que nadie. En Francia, la opinión anhela, por ejemplo, que sean al fin descentralizados los grandes mercados centrales, que obstruyen el centro de París. Pero la cuestión es tan compleja, que todos los proyectos redactados contienen algún error técnico denunciado por los profesionales, lo cual les permite hacer fracasar el proyecto.

Cuando, hacia 1935, Roosevelt estableció los «Códigos industriales», fué censurado en el Congreso diciéndole que los había hecho redactar por los propios industriales. Y Johnston replicó: «¿Por quién querían ustedes que los hubiera hecho redactar?»

Afortunadamente, como regla general, los funcionarios no se arriesgan tan lejos en su proceder como les piden los grupos de intereses. Hacen que éstos rebajen siempre un poco en sus pretensiones (que han sido exageradas por adelantado). Con cierta frecuencia, los grupos de intereses se creen *traicionados* por los funcionarios encargados de administrarlos.

Aunque moderando a veces los intereses privados, los funcionarios son a menudo abogados buenísimos, ya que, por co-

nocer mejor que nadie la óptica administrativa o incluso política, saben hallar los argumentos *ad hoc* de interés general, a veces harto sutiles, que no saben siempre imaginar los grupos de intereses.

ACCIÓN SOBRE LOS PODERES PÚBLICOS

Para esta acción más directa, bastante próxima al fin deseado, el grupo de presión, cambiado en *lobby*, cuenta con dos medios: *la amenaza y la persuasión*.

La amenaza consiste con frecuencia en la no reelección (o en la caída del Ministerio, si la acción va dirigida contra el Gobierno). La amenaza de no reelección no contiene nada contrario a la Constitución, puesto que es el elector el que nombra al elegido. Sin embargo, ese procedimiento constituye una deformación del espíritu inicial que ha inspirado el sufragio universal, ya que el voto es secreto y que cada individuo es dueño de su decisión.

Las amenazas pueden llegar hasta el chantaje acerca de una cuestión de la vida privada. Pero también son posibles, en tales casos, situaciones intermedias.

Algunos parlamentarios se reconocen como prisioneros de los intereses privados, ya porque sean ellos mismos profesionales, bien porque hayan sido elegidos por una región de monocultivo o de una sola industria. Por ejemplo, un diputado del sur de Francia no puede, en ningún caso, hablar o votar contra el vino, porque todo el mundo vive de él, no sólo los viticultores, sino indirectamente los carniceros, los médicos, los abogados, etc. De suerte, pues, que el parlamentario debe defender, *sea cual sea su partido*, el recurso esencial de la región. Y lo mismo sucede en cuanto al algodón en ciertas regiones del Sur en los Estados Unidos.

En esos casos, la acción del *lobby* se identifica con la acción política.

Hay defensores titulados de una profesión que son verdaderamente íntegros. Pero en la otra extremidad hay hombres que están entregados a los intereses privados, mediante procedimientos que no pueden confesar. En general, esos medios son más tortuosos de lo que puede pensarse. *Entre el corrompido y el puro existe, también aquí, toda una gama de situaciones intermedias* que da a la moral política una gran elasticidad.

La acción de un *lobby*, y sobre todo de un *lobby* en gran es-

cala, no debe ejercerse sobre un partido. Es menester incluso tratar de influir en todos.

Tal es el caso, verbigracia, de los cosecheros, en Francia; de los grandes terratenientes, en los Estados Unidos, y de los lecheros o de los relojeros, en Suiza.

Los *lobbys* extensos emplean a electores influyentes, encargados de recibir a los parlamentarios, cuando éstos visitan su circunscripción, y hasta suelen visitarlos en la capital y les amenazan con no ser reelegidos. Otras veces les envían numerosas cartas de protesta y de amenaza. Igualmente existen, para estos casos, profesionales especializados en este género de correspondencia. A pesar de todo, este procedimiento es eficaz, ya que ni aun el *hombre inteligente sabe cómo defenderse contra lo evidente*.

La última forma de amenaza es la huelga o la insurrección. La lucha de ideas se convierte entonces en una lucha de fuerzas.

Veamos ahora la *persuasión*, para la cual hay diversos medios. Uno de ellos consiste en revestir el interés privado con los adornos del interés general. Siempre es más o menos necesario un tal disfraz.

En nuestra época, el león no se atribuye para sí la mejor parte del botín por considerarse el más fuerte, sino a lo sumo, alegando que es quien mayores servicios ha prestado a la colectividad, necesita ser, si no recompensado, por lo menos alentado. Si se atribuye también la segunda parte, es porque tiene necesidades fisiológicas más importantes que sus demás asociados, etc. Descaradamente *el león expone siempre argumentos de derecho*, sin perjuicio de apoyarlos, al mismo tiempo, por determinadas frases que hacen pensar también que sabrán emplear su fuerza.

Igual que para la amenaza hay formas de persuasión más reprecensibles, que pueden llegar hasta la simple corrupción, pero las cuales adoptan, muy a menudo, formas más suaves. Cuantos más censurables son los medios, con mayor discreción se los emplea.

RECURSOS DE UN GRUPO O «LOBBY»

Como la buena voluntad no basta, todas las acciones o intervenciones llevan consigo algún gasto. Un grupo de presión que se hallara desprovisto de medios económicos sólo ejercería una acción bastante reducida.

Acerca del importe de los gastos de un grupo no disponemos de ninguna cifra en Francia. Por el contrario, en los Estados Unidos la franqueza tradicional de los intereses privados se traduce a veces por la publicación de gastos de este género.

Dichos gastos son considerables. Una información hecha antes de la guerra ha demostrado, por ejemplo, que la American Bankers Association había gastado, para su propaganda y su acción política, 607.795 dólares en 1932-1933. Y la National Industrial Information Committee ha gastado 1.388.000 dólares para su propaganda en 1944.

Para luchar contra la Medicina social, la American Medical Association impuso a sus miembros, en 1948, una contribución de 25 dólares. Habiendo aceptado la contribución el 75 por 100 de aquéllos, los recursos de la Asociación llegaron a ser de 3.500.000 dólares por año. La Asociación cuenta así con la colaboración de especialistas del organismo llamado Public Relation mediante 100.000 dólares por año.

Los citados casos son simples ejemplos elegidos entre muchos otros.

Cuando un grupo ha conseguido obtener beneficios importantes, y sobre todo ilegítimos, le basta con dedicar una parte a la propaganda para mantener su posición. Todo esto resulta particularmente grave, puesto que el fraude del sistema se sostiene por sí mismo.

No obstante, el dinero no lo es todo. La calidad de los hombres tiene también su valor. El que actúa, ya sea cerca de la opinión, ya cerca de los parlamentarios, bien cerca del Gobierno, o sobre los propios miembros, debe ser, ante todo, un psicólogo. Debe saber hallar el argumento preciso y en el momento adecuado.

Los grupos de presión tienen servicios de estudios, servicios técnicos, etc. Algunos de ellos están perfectamente documentados. En Francia, por ejemplo, los relativos a los petróleos y a la remolacha poseen una documentación abundante y segura. Hay otros que están pobremente armados. Así, por ejemplo, los propietarios de fincas urbanas, los cuales, desde hace cuarenta años, intentan que sean revalorizados los alquileres, no han apoyado su causa más que en una documentación modesta, más jurídica que económica, lo cual explica, en parte, su fracaso.

A veces, los grupos, como todos los propagandistas, se dejan

atraer por su propia propaganda y acaban por creer en ella... En ese momento, no reúnen más que una documentación abundante, pero parcial y unilateral. Tal es el caso de la industria del automóvil y de los transportes por carretera. En ese caso, se encuentran sorprendidos cuando sus argumentos, que habían adquirido la fuerza de un dogma, los ven combatidos por argumentos concretos.

La actitud de un grupo de presión, de un *lobby*, de su mentalidad, se refleja en la reacción que manifiesta cuando lo contradicen o lo atacan. Si sólo el interés está comprometido, las reacciones son bastante frías y racionales; pero, si la convicción es total, las reacciones son entonces vivísimas y espontáneas. Esta vivacidad demuestra incluso que la causa defendida no es muy buena, que sus defensores lo sienten en su subconsciente, etc., y así, para impedir el pensamiento y la reflexión, se considera *necesaria* la violencia del lenguaje.

¿ CONTRAPESOS ?

El contrapeso a estos intereses mediante propaganda es débil o nulo, porque esta función no incumbe a nadie. Y al Parlamento en manera alguna. El Parlamento se guarda muy bien de actuar contra un interés cualquiera, puesto que defiende los intereses de todos.

El Gobierno, por su parte, tiene preocupaciones inmediatas. En general, tampoco le gusta crearse enemigos, lo que ocurriría si hiciera una abierta contrapropaganda frente a los grupos de presión.

Esta contrapropaganda no es tampoco la misión de los funcionarios, ni de los economistas o de los profesores de economía política. No hay nada que los obligue a ello, ni tienen medios. De ese modo, la *propaganda de los grupos de presión puede desarrollarse con bastante facilidad, hasta el momento en que aquéllos se alían con otro grupo*. Esos grupos pueden coligarse contra el Estado y hasta concluir tratados de paz para repartirse un mercado. En esas uniones provisionales es frecuente el desequilibrio.

A menudo sucede también que los intereses se oponen con demasiada fuerza, y la batalla no puede ser evitada. Así lo hemos visto en Francia, cuando los negociantes en petróleos se han opues-

to a los dedicados a la remolacha, en los momentos en que éstos han intentado obtener la generalización del alcohol-carburante para salvar su privilegio.

«LOBBYS» Y GRUPOS DE PRESIÓN EN FRANCIA

La acción profesional es bastante desigual según los grupos. Aquellos que tienen una frontera natural muy bien definida no tienen apenas conflictos, ni tampoco necesidad de intervenir. La opinión pública no oye apenas hablar, por ejemplo, de fabricantes de confituras o de tintas para estilográficas. Pero no sucede lo mismo para el vino, el alcohol, el papel de periódico, la remolacha, los mercados centrales y el transporte por carretera, o el petróleo.

La acción más eficaz cerca de la opinión es la de los grupos carretera-automóvil-petróleo. Tan apasionado es un debate sobre los transportes por carretera, que los gobernantes y directores de periódicos no se atreven a abordar esos temas.

La acción más eficaz sobre el Parlamento es la de los remolacheros y los productores de alcohol de diversas clases. Su penetración en la política es profunda. Por el contrario, es mucho menor que antaño la influencia de los dueños de las grandes fundiciones, quienes no han podido impedir el plan Schuman de mercado común. Y es que el *lobby* se ha democratizado, como lo demuestra el movimiento Poujade.

La gran empresa se resguarda hoy detrás de la pequeña. Eso explica que la intensa propaganda de la Asociación llamada la Empresa libre, sostenida económicamente por los grandes patronos, se ejerza especialmente cerca de las pequeñas empresas, con objeto de provocar una cierta rebelión contra el Estado y la seguridad social.

VALOR DEL SISTEMA

Después de ver cómo funcionan los *lobbys* y los grupos profesionales de presión, procuremos expresar un juicio acerca del valor de estas instituciones y sus costumbres.

Entre todas estas prácticas, hay muy pocas que sean ilegales. Por ejemplo, está permitido invitar a un diputado a comer sin que exista un magistrado que pueda hallar delito alguno en una ac-

ción semejante. Tampoco está prohibido anunciar a un diputado que no será reelegido si comete tal o cual acción, ni subvencionar a un partido político «para hacer que triunfe su ideología».

Dicho de otra manera: una buena parte de las presiones que se ejercen sobre el Parlamento puede llevarse a cabo sin tapujos, sin que nadie pueda requerir la intervención de la Policía o de la Justicia. *Pero eso no significa que la moral sea respetada.*

LOS INCONVENIENTES DEL SISTEMA

Tal como suele ser emprendida, la defensa de los intereses presenta dos graves inconvenientes:

a) *Desigualdad de esas defensas.*—Los grupos sociales o económicos están defendidos muy desigualmente, y de ahí un desequilibrio profundo y hasta graves injusticias.

b) *Debilidad de la defensa del interés general.*—La suma de los intereses privados no constituye el interés general.

DESEQUILIBRIO ENTRE LOS INTERESES PRIVADOS

La democracia reposa en la división de poderes. Consideremos, por ejemplo, el enorme poder que representa la información. Las Sociedades democráticas occidentales han creído que el mejor medio de atribuir este poder era la libertad. Valen más —se dice— unas informaciones contradictorias que una información monopolizada, necesariamente tendenciosa.

Desgraciadamente, tampoco ha podido asegurarse el equilibrio de las fuerzas, debido a la desigualdad de los dirigentes que representan a los distintos grupos y a la diferencia de los recursos y de los medios.

El sindicalismo profesional no sólo no lleva consigo ninguna selección de los mejores, sino que la competencia de estas fuerzas desiguales conduce, en fin de cuentas, a una contraselección, a una selección al revés. Aquellos que tienen ciertos privilegios tienen mayores probabilidades, en efecto, de ser los más fuertes, puesto que están ya organizados y tienen un privilegio; esto es, los medios de defenderse y la voluntad de realizarlo.

Frente a los grupos privilegiados, existen grupos sacrificados, aplastados. Cuando al propio tiempo, los débiles son poco numerosos, cuando no tienen la riqueza ni el número, están fatalmente por debajo. He aquí algunos ejemplos, de Francia, pero que pueden aplicarse a otros países:

a) Los rentistas y retirados, después de dos grandes guerras. Como no existe Sindicato de rentistas, ni éstos pueden declararse en huelga, no se espera nada de ellos una vez que se les han quitado sus economías. Por último, han sido inmolados por la inflación.

b) Al comienzo de su aventura; es decir, en 1919, los propietarios de inmuebles tenían importantes recursos. Mas posteriormente han sido sacrificados por la legislación sobre alquileres. Este grupo minoritario está hoy aplastado por la mayoría. La propiedad *activa* los ha abandonado.

c) Los *sin hogar*. Su número es inferior al de las personas alojadas, es decir, aquellas que disponen de un alojamiento no amueblado en alquiler o en propiedad. Obligados a alojarse en cuartos mediocres y muy caros, esta población está mal organizada y por eso no ejerce acción alguna sobre los poderes públicos. En el Parlamento existe una Comisión de bebidas muy influyente, pero no hay Comisión de alojamientos.

Pueden citarse también los parados, los modestos aldeanos (muy mal representados ciertamente), los jóvenes agobiados por las leyes conservadoras y maltusianas de los adultos, etc.

En los Estados Unidos, en Italia y en otras naciones existen numerosos proletarios que no han logrado hallar acceso a la fortaleza sindical, y que carecen de calificación profesional y de organización. Sin que sean los mendigos y los vagabundos de antaño, son víctimas del sistema de los *lobbys*, sistema que consagra el triunfo de los más fuertes, ya sea por el dinero, ya por otra potencia, bien por el número, ya por la unión.

EL INTERÉS GENERAL ESTÁ OLVIDADO

El segundo defecto del *sistema* es que sacrifica el interés general. Son numerosos los sectores o dominios que sacrifican los intereses privados: finanzas públicas, interiores y exteriores, precios

de la moneda, salud pública, enseñanza, investigaciones científicas y, de manera general, el porvenir del país.

¿Quiénes son las personas que presentan o podrían presentar la contrapartida en favor del interés general?

LA «TECNOCRACIA» Y EL DESINTERÉS

El término «tecnocracia» es empleado peyorativamente tanto en Francia como en los Estados Unidos y acaso en la Unión soviética.

Ese vocablo fué aplicado en Francia a partir de 1953-1954, en un sentido preciso: Monsieur Jean Monnet ha sido considerado como el «tecnócrata» modelo por aquellos de sus adversarios que estimaban que conducía la política en nombre de principios técnicos. Que esta vía fuera buena o mala, eso es aquí secundario. La censura esencial se refería a que una persona no nombrada para ello tomaba el poder en nombre de la técnica.

El juicio carecía de fundamento. Sí, en efecto, monsieur Jean Monnet ha tenido una influencia innegable sobre los poderes públicos, en unos momentos determinados, no ha sido en nombre de la técnica. El Plan Monnet de 1946 no era el proyecto de un técnico. La idea de modernizar el país podría habersele ocurrido a cualquier ciudadano un poco atento a los acontecimientos. Del mismo modo, cuando monsieur Monnet propuso a los Gobiernos la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, él no hablaba como técnico, sino en términos políticos. Todo ciudadano tiene derecho a concebir ideas políticas y a proponerlas. El proyecto de Comunidad del Carbón y del Acero ha tropezado, por otra parte, con la hostilidad de los técnicos afectados por aquél. Y quien ha decidido, en último término, ha sido el Gobierno, como principal responsable.

La concepción popular del «tecnócrata» se aplica mejor en el caso del funcionario de la Economía nacional o de Hacienda, quien necesariamente tiene una cierta preocupación por el interés general. Cuando advierte que los intereses privados van a ganar la partida, aquél tiene una tendencia a hacer prevalecer sus ideas, bien inspirando a los hombres políticos o también aplicando las leyes.

La defensa del interés debe o debería apoyarse en el desinterés, en el sentido estricto del término (y no en el sentido moral).

Ahora bien: desde el punto de vista de algunos intereses privados, el desinterés está considerado con desconfianza. Cuando se manifiesta un cuidado por el interés general, los representantes de los intereses privados amenazados han replicado a menudo, como reacción, con frases semejantes a estas: «¿Quién le pagará?» «Pero, ¿en nombre de qué intereses privados se han emitido tales ideas?» Después, como a tales preguntas no puede darse ninguna respuesta satisfactoria, la actitud clásica consiste en objetar que se trata de ideas abstractas, de opiniones teóricas de un «tecnócrata».

Veamos desde un poco más cerca lo que puede ocultar esta noción.

EL FINANCIERO Y EL ECONOMISTA

Entre las dos últimas guerras, el «tecnócrata» modelo era el financiero, que arbitraba los intereses privados utilizando el presupuesto de gastos o los repartos de impuestos.

Los financieros son fuertes especialmente en las naciones cuya Hacienda es débil. Cuando las finanzas se mantienen con solidez, aquéllos quedan relegados al papel de tesoreros o de contables.

Durante la guerra y la penuria, el cuidado esencial era entonces la alimentación y eran los funcionarios del aprovisionamiento los que debieron asegurar la defensa del interés general.

La antinomia era visible entre los servicios de abastecimiento y la población. El funcionario observaba muy bien que la extensión del mercado negro y el contacto directo con el campo reducía cada vez más las raciones oficiales, de tal forma que las familias pobres o poco activas de las ciudades estaban expuestas al hambre. El particular sólo veía su interés inmediato. Este conflicto, casi insoluble, colocaba en oposición al «tecnócrata» y al interés privado.

Después de la guerra, la «tecnocracia» no es tan financiera como antes, pero resulta más económica. Se trata, para cada cual, de obtener una parte lo más elevada posible de la renta nacional.

El defensor del interés general se preocupa sobre todo del crecimiento de dicha renta, y concluye por separarse siempre de la crítica y de la opinión, puesto que carece de medios para expresarse de forma conveniente. Desprovisto de tribuna, no puede exponer sus opiniones y sus razones, y siéntese obligado a *retraerse* de diversas maneras. No sólo ya no trata de explicar, ni de convencer, sino que hasta será posible lo vayan conquistando progresivamente,

mediante cierta insensibilidad. A fuerza de haber tenido razón contra los intereses particulares, de haber visto lo que era menester hacer sin que nadie lo haya seguido, acaba por ser inhumano. Además, su impotencia le sugiere que no podrá conseguir que prevalezcan sus opiniones más que con el apoyo de la autoridad.

Estos excesos, este endurecimiento no son más que la consecuencia lógica, el resultado exacto de la vivacidad de la defensa de los intereses privados.

La utilización de «poderes especiales» pedidos por el Gobierno o la aplicación de los artículos de la Constitución que permiten prescindir de los deseos del Parlamento, puede ser un buen procedimiento en el plan técnico; pero la falta de comprensión del público crea un estado sordo de rebeldía que puede manifestarse mediante ciertas explosiones cuando menos se piense.

Los intereses privados y el interés general pueden censurarse mutuamente sus excesos. Impulsados hasta el extremo, se convierten —empleando términos peyorativos— en *lobbycracia* y *tecnocracia*. Entonces estos dos sistemas existen el uno en virtud del otro. El abuso de la defensa de los intereses privados conduce a la tecnocracia, que a su vez exaspera a los intereses generales. Los dos poderes concluyen por equilibrarse en un conjunto lastimosamente tenso y poco productivo.

REFORMAS QUE HABRÁN DE ESTABLECERSE

° Estos hábitos, estas costumbres y estas prácticas son naturales, espontáneas. No han sido creadas por la legislación, sino que son el resultado de una evolución. *Por eso nos parece un poco vano y hasta pueril proponer sencilla y concretamente su supresión.*

El cambio debe hacerse hacia adelante y no hacia atrás. Acaso puedan realizarse ciertos retrocesos parciales, pero el conjunto parece un hecho consagrado que debe corresponder a alguna necesidad. El problema consiste, en suma, en partir de la actual situación, a sacar partido del sistema, y en utilizarlo lo mejor posible al servicio del bien público.

LA LUCHA CONTRA LOS «LOBBYS» EN LOS ESTADOS UNIDOS

En casi todos los países se han adoptado medidas contra los *trusts* y los *cartels* u otras instituciones semejantes, pero entonces se trataba más bien de combatir su poder económico propio (fijación de los precios, etc.) que de limitar su influencia política sobre los poderes públicos.

En los Estados Unidos los *lobbys* y grupos de presión han adquirido una importancia tan grande que ha habido que adoptar medidas contra ellos. La ley federal de 1946, en su título III, «Federal Regulation of Lobbying Act», regula provisionalmente, por lo menos, la cuestión de los *lobbys*.

He aquí las grandes líneas de dicha ley:

La ley es de aplicación general y abarca a todas las formas de los *lobbying*. No concierne a la simple comparecencia ante las Comisiones del Congreso, ni a la actividad oficial de un agente público en los servicios de su competencia, ni a las informaciones o estudios publicados en los distintos periódicos.

Las obligaciones que impone son las siguientes:

Toda persona que reciba una remuneración cualquiera para tratar de favorecer o de impedir la adopción de una legislación cualquiera por el Congreso, deberá, antes de comprometerse en ninguna actividad, solicitar su inscripción en los Secretariados de la Cámara y del Senado.

Oficialmente, esto es el *lobby*. Prosigamos:

Quien solicite inscribirse deberá revelar el nombre de la persona y de la organización que lo emplea, los intereses que se propone defender, las sumas que recibe e indicar quién le paga, por cuánto tiempo y para qué objeto (sueldo y otros gastos). Cada tres meses deberá declarar, bajo la fe de juramento, todas las cantidades que ha recibido y el empleo que de ellas ha hecho. Los *pressure groups* deben cumplir las mismas obligaciones.

Toda persona encargada de recaudar fondos destinados a una organización cualquiera de *lobby* debe llevar una contabilidad de las sumas que maneje, conservar los nombres y señas de todo donante de más de 500 dólares, anotar todos los gastos hechos por cuenta de la organización y el nombre y señas de las personas a quienes se haya abonado cualquier cantidad.

Cada año se presentará a los Secretariados de la Cámara y del Senado un informe detallado acerca de estas actividades, y tanto

las declaraciones como el informe pueden ser consultados, durante dos años, por todo el que lo desee.

Pueden dictarse penas (multa y prisión o una de las dos solamente) contra cuantos no observen las prescripciones legislativas, sin perjuicio de la prohibición, durante tres años, de entregarse a ninguna actividad relacionada con el *lobby*.

Los resultados han sido bastante falaces, por no haber sido prevista la creación de un organismo especial para hacer aplicar la ley.

El efecto que ha producido la ley ha sido, por lo menos, el de incitar al Congreso a desenvolver mejor sus servicios de estudios, consecuencia feliz. Por otra parte, una Presidencia fuerte, provista de servicios de estudios, puede denunciar ante el Senado, ante la Cámara o ante la opinión, las maniobras de los *lobbys*.

LOS REMEDIOS POSIBLES

El ejemplo de los Estados Unidos nos confirma en que se trata de un problema difícil. Sin determinar las modalidades de un sistema mejor, contentémonos con señalar las vías por las cuales sería conveniente marchar.

a) *Publicidad obligatoria*.—Es necesario que los Sindicatos y los grupos de presión den a conocer el importe de sus recursos y, por lo menos, el total de sus gastos. También, en particular, de todos aquellos destinados a la propaganda, a la acción cerca del Gobierno y los poderes públicos. Ciertamente que una publicidad de esa clase no lo resolverá todo y sería vano esperar que una gratificación ofrecida a un hombre político habría de ser entregada a la publicidad. Pero esta medida de franqueza tendría por efecto, precisamente, separar mejor lo legal de lo ilegal y aun rechazar el delito y las prácticas inconfesables.

b) *Desarrollo de los estudios técnicos*.—La técnica no lo resuelve todo, pero aclara a menudo el camino. Los estudios técnicos en el interior incluso de las administraciones del Estado no son suficientes, por carencia de especialistas y más aún por falta de créditos. Mas estos estudios pueden, por lo menos, conseguir que se eviten grandes errores, aunque sólo fuera subrayando el costo de ciertos privilegios.

c) *Información positiva de la opinión*.—Tocamos aquí un pun-

to delicado, pues la libertad de la prensa es un dogma democrático que tiene profundas raíces en ciertos acontecimientos históricos.

Tal como se la practica hoy, la libertad de la prensa es más nociva que la libertad económica. Ahora bien: todos los países, sin excepción, han reconocido como necesario limitar aquélla.

No se trata de crear una censura rodeada de vetos, *sino, al contrario, de dar informaciones positivas.*

La información no goza de buena reputación en las democracias occidentales, sobre todo después de las prácticas de Goebbels. Sin embargo, puede constituir un contrapeso útil a las informaciones privadas.

Por ejemplo, debería crearse un «derecho de respuesta» amplio. Cada publicación conservaría la libertad de dar las informaciones. Pero cuando engañara claramente al público, acerca de cualquier punto, el servicio oficial de información obligaría a insertar, en la misma publicación, una aclaración objetiva de la cuestión. El efecto sería considerable. Esta idea, todavía no bien madurada, ha sido propuesta desde diferentes puntos. No es más eficaz que la información directa por la radio, porque va a darse a conocer directamente a aquellos que quedan al margen de toda verdad.

Subsiste todavía la necesidad de los folletos oficiales. Basta para comprobarlo atenerse a los resultados obtenidos en la democrátisima Inglaterra por la información económica.

Después de la segunda guerra, Inglaterra ha pasado por un período bastante difícil, que ha logrado franquearlo gracias a que su servicio de Información (*Information Unit*) redactaba folletos muy claros para hacer comprender los acontecimientos: balances de cuentas, renta nacional, racionamiento, impuestos, etc., todo ello estaba explicado de manera notable y sin ningún propósito de propaganda. Estos folletos han tenido una importancia considerable e insospechada. El Gobierno conservador ha cometido el error de reducir la importancia de estas prácticas, que tan bien encajan en el espíritu de la verdadera democracia.

d) *Enseñanza y formación profesional.*—Necesitamos formar más peritos que abogados, así como cultivar el espíritu de observación, singularmente en la enseñanza de la economía política.

e) *Refuerzo del Poder ejecutivo.*—Nos limitamos a señalar esta cuestión, de carácter más político, sin pretender tratarla aquí.

PLANTEAR LA CUESTIÓN ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA

Las soluciones propuestas a lo largo de este trabajo no pueden resolver todas las dificultades. La cuestión debe ser expuesta ante el Foro, ante la opinión pública. Hasta ahora, este problema ha sido mal estudiado, salvo en los Estados Unidos, por una especie de hipocresía social. En virtud de eso, la opinión desconfía más de la «tecnocracia» que del interés privado. Al francés de una profesión cualquiera le parece muy bien que los fabricantes de tejidos de seda o de pastas alimenticias defiendan sus intereses y hasta siente cierta prevención contra un anuncio de interés general que emane de cualquier oficina oficial.

La cuestión debería plantearse, pues, con toda franqueza. Plantear claramente una cuestión significa tener ya algunas probabilidades de resolverla. En todo caso, una cuestión no planteada o mal planteada no tiene ninguna probabilidad de ser resuelta.

Ahora bien: para no tener que disminuir su poder real, los grupos de presión no son partidarios de que sus problemas sean planteados con claridad. Y nos hallamos así en un círculo vicioso.

Ninguna sociedad puede negar que pasa apuros. *De todos los apuros o estrecheces, los menos penosos son los de la luz, los de la claridad del día.* Seguramente podríamos releer con fruto las instituciones atenienses. En todo caso, dentro de nuestras complejidades, que no cesan de acentuarse, lo que constituye el remedio específico contra los rigores y las violencias son las intensas comunicaciones entre los hombres.

ALFREDO SAUVY