

REFLEXIONES EN TORNO A LA POLITICIDAD DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

CHRISTIAN NEUMANN MANIEU*

INTRODUCCIÓN

La evolución del sistema político de gobierno, de representación política, de oposición y de otros procesos políticos en el Estado contemporáneo —alentado por el surgimiento decidido y vigoroso del pluralismo político social— han provocado la gestación de numerosos grupos sociales que han entrado a participar y a actuar en y en torno a las diversas estructuras, sistemas e instituciones del Estado y de la sociedad global.

El sistema de representación popular en los procesos y fenómenos del poder en el Estado se ha transformado, pues ya no sólo son los partidos políticos los únicos mandatarios del pueblo, aun cuando siguen siendo los naturales y principales. Están presentes hoy, además, los diversos cuerpos o entes intermedios, que entre la persona humana y el Estado, existen y actúan. Por tanto, la oposición clásica entre el poder oficial o de derecho y el de hecho, tiene nuevos actores en estos últimos gracias a la legitimidad otorgada por el propio pueblo, es decir, la sociedad global y la legalidad, es decir, al reconocimiento y regulación jurídica otorgada por el propio Estado. De manera que los grupos de presión, o bien los grupos de interés constituidos en factor de presión, vienen a complementar, en conjunto con los partidos políticos, factor de poder, este sistema de representación social en el Estado contemporáneo.

Puede decirse, con acierto, que en el hombre siempre ha existido y existirá la aspiración de un régimen de plena libertad, de reencontrarse con aquellos espacios, que necesariamente fueron entregados a la tutela de la

*Licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

organización y del orden jurídico y político del Estado, que constituyen su entorno natural y esencial. Es reflejo de esa aspiración el alcanzar, constituir y mantener un régimen de gobierno que se asimile lo mejor posible a uno de democracia directa.

La realidad social, esa que nos denota diariamente la vida en la sociedad global, es imagen fiel de las carencias espirituales y materiales del hombre contemporáneo. Allí están las diversas estructuras, sistemas e instituciones económicas, jurídicas, políticas, sociales, culturales, artísticas, entre otras más, que encaminan y fortalecen en dinamismo y eficacia el propio actuar de la persona humana.

La existencia y las conductas desplegadas por diversos intereses representados por personas jurídicas como fundaciones, corporaciones u otras, es un elemento constante que define hoy además la actividad política en el Estado contemporáneo.

Es en esta verdad social que el hombre situado y reunido, colectivamente actuante, se somete al orden existente, al imperio del Derecho, al principio de Estado de Derecho, y al irrestricto respeto de la dignidad y de la propia persona humana, a fin de dar satisfacción a sus causas próximas y últimas de su existencia y actuar. El hombre en sociedad, en relación e interrelación con otros de su misma especie, es donde alcanza su propia perfección, en atención a las características principales de su naturaleza: falible, inautárquico, e imperfecto, entre otras más.

Los intereses particulares que, en la generalidad de los casos y circunstancias, pugnan decididamente con el contenido de las decisiones gubernamentales y estatales y que, en las menos de las veces, rallan en lo legal y moral, han ocasionado una malquerencia, una animadversión social, hacia todo grupo que defiende apasionadamente sus propios intereses en las sociedades globales. Ello es así, porque se cree y se piensa que dichos intereses están absolutamente opuestos al contenido del bien común.

Sin embargo, no todos los colectivismos sociales que representan intereses particulares en la sociedad global son reflejo de esa animosidad, están entre otros, los casos de los movimientos de los profesores y la ley que establece su estatuto docente; el problema del smog y la locomoción colectiva; el de las empresas pesqueras y la contaminación de las aguas y el medio ambiente, en igual situación se encuentran las empresas de celulosa y de la minería; el caso de diversas instituciones como CEMA, CORDAM, COANIL, COANIQUEM, CONIN, Hogar de Cristo, SOFOFA, Sociedad Nacional de Agricultura, Confederación

del Comercio Detallista, Centros de Alumnos Secundarios y Universitarios, la CUT, entre otros que se puedan citar, que realizan actividades varias de promoción y defensa de sus propios intereses ante la opinión pública, ante los demás conglomerados sociales y ante los órganos y agentes estatales que, en definitiva, logran, por un lado, sensibilizar a la comunidad nacional respecto del interés que dicen representar y, por otro lado, logran obtener resultado positivo con su gestión ante el órgano de decisión.

En este contexto surge como interrogante, no tan sólo en los legos, sino que también en los que no son tanto, la pregunta: "¿Los grupos de interés, actores políticos?". Esto no es una simple interpelación retórica que el sistema político y social efectúa, es una interrogante esencial, pues ella implica una modificación del sistema democrático de gobierno, la transformación del sistema de elaboración y de ejecución de las decisiones que constituyen las políticas gubernamentales y estatales en el Estado contemporáneo, la reforma del sistema de representación del pueblo ante los diversos órganos y agentes del Estado, la rectificación, moderación y limitación al ejercicio del poder en el Estado, y por sobre todo, implica el ejercicio responsable de la libertad y un profundo pleno respeto del Derecho y de la persona humana.

Los países que retoman la senda de la democracia, no tan sólo como régimen político de gobierno sino que también como un estilo de vida, un conjunto de valores, principios y creencias, conlleva con dicha tarea la de asumir el establecimiento de un sistema de representación y de regulación jurídico y político de los diversos intereses existentes y actuantes en el Estado; pues ello no tan sólo otorga estabilidad al propio sistema político, sino que consagra el propio deseo popular.

Son los cuerpos intermedios, una institución nueva en la nomenclatura, reconocimiento y regulación en el orden jurídico y político nacional, que trae aparejada una profunda transformación del sistema político que hace necesario no tan sólo tener presente en ella y aceptarla como tal, sino que realizar estudios que permitan un acabado entendimiento, para su sistematización, institucionalización y perfección, no tan sólo para el quehacer social y político, sino que para la propia estabilidad del sistema y régimen político, en esta etapa institucional de plena democracia, donde rijen en extenso y profundidad, todos y cada uno de los preceptos constitucionales. Es asimismo, además, un trascendental paso hacia un sistema de reconocimiento, regulación y desarrollo, orgánico y funcional, del tema de la representación de intereses dentro del ámbito de los procesos políticos y del fenómeno del poder en el Estado contemporáneo, que nuestra norma hipotética fundamentalmente asume.

LOS GRUPOS DE INTERÉS COMO GRUPO DE PRESIÓN

El Estado es hoy, la máxima estructura y la más importante de todas ellas en la convivencia política en las actuales sociedades humanas.

Dentro del Estado existen numerosos grupos político-sociales que se "apoyan en la espontaneidad, en el reconocimiento de una esfera libre y autorresponsable entre el individuo y el Estado. Trátase, pues, de estructuras que defienden la autonomía en la medida que son y se consideran preestatales o extraestatales" (1), como son los grupos de interés o los de presión, u otros poderes de hecho.

La palabra política se encuentra asociada al fenómeno de la convivencia humana, a su organización y a la actividad vinculante con dicha organización dentro de la sociedad jurídicamente organizada en forma de Estado, donde aparecen como sujetos naturales de la actividad política las diversas instituciones que integran el gobierno de un Estado, las asociaciones y organizaciones que ayudan a determinar qué hacen realmente los órganos de gobierno (partidos políticos, grupos de presión, grupos de interés) y el ciudadano común; estos sujetos nos refieren a señalar que la política es una modalidad del comportamiento humano que tiene como un fin específico y último, el bien común.

La vida política es la actividad humana que transcurre a través de las diversas estructuras del Estado, a través del tejido institucional de él; quién, a su vez, es quien modela, orienta y hasta potencia, merced a sus propias características, la actividad política que así cobra mayor energía, dinamismo y relevancia en las actuales sociedades globales.

La vida política requiere, por tanto, de individuos y grupos que intervienen en los diversos procesos dentro del fenómeno del poder, que constituye, a su vez, la causa del proceso político en el Estado; es por ello que "ya no existe hoy un régimen político que no apele, al menos verbalmente, a la voluntad del pueblo" (2) como expresión de democracia y concreción del pluralismo político social existente en dicha sociedad global.

(1) Pablo Lucas Verdú, *Principios de Ciencia Política* (tomo II, Madrid, España, Ed. Tecnos, ed. tercera, 1977) pág. 27.

(2) George Burdeaux, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Madrid, España, Ed. Nacional, 1981, pág. 239.

Dentro de la pluralidad de grupos existentes y actuantes en las sociedades globales contemporáneas, tan diferentes entre sí, sea por su objeto, su número, sus medios, sus funciones, por su relación con el fenómeno del poder, entre otros tópicos, se encuentran los grupos de interés.

En general, podemos señalar que un grupo de interés es una agrupación o “conjunto de individuos que sobre el fenómeno de una comunidad de actitudes —intereses y opiniones— expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan de manera directa o indirecta a otros factores o instituciones de la vida social” (Sánchez Agesta).

Un grupo de interés podrá constituirse en un grupo de presión, o bien, configurarse en un partido político, en atención a que él siempre es fundamento último de cualquier poder de hecho en el Estado. Mas, lo importante es que siempre un grupo de presión es un grupo de interés, siendo tal grupo la expresión máxima de la politicidad de un grupo de interés que no se constituye en un factor de poder.

Critíquese o alábase, la intervención de los diversos grupos de interés en la vida política del Estado, no hay duda que existen y seguirán existiendo, más o menos activamente participantes, e incluso, en algunos casos, determinantes, como sujetos activos —actores— del proceso político en el Estado contemporáneo.

La ciencia política norteamericana estableció la categoría capital del grupo de presión, como sujeto principal de la actividad política de un conglomerado social que no constituía un partido político, e incluso, es tal la importancia de ellos en el quehacer político norteamericano, que los han reconocido jurídicamente como, asimismo, los han regulado: el lobbying y la Federal Regulation of Lobbying Act de 1946 (Ley la Fallette Monroney), son sus expresiones más señeras.

El grupo de presión es un actor político, es una fuerza política, es una fuerza en movimiento, en potencia y dinamismo, que tiene como finalidad actuar y hacerlo dentro de la órbita del fenómeno del poder en el Estado; es la naturaleza de todo grupo de presión el ser un grupo de interés que tiene como objeto actuar sobre los diversos órganos y agentes del Estado a fin de provocar una decisión favorable a su propia causa, sin que por ello pretenda asumir el pleno ejercicio del poder ni asumir responsabilidad política alguna por dicha gestión.

Los grupos de presión nos ponen “en escena una forma de comportamiento político que se cumple colegiadamente; el grupo es un sujeto que se

crea en el ámbito de la población y que congrega la acción de muchos hombres, son en este caso, protagonistas de la acción presionante frente al poder. Son agrupaciones intermedias entre el poder político y el individuo que, como escribe Pablo Lucas Verdú, desbordan a veces los cuadros jurídicos tradicionales e interesan a la sociología del Estado” (3).

Para Jacqueline B. de Celis “la palabra grupo de presión caracteriza al grupo en su intento dinámico de integrarse en la realidad política como fuerza de acción, y que se debe reservar dicha expresión al grupo de interés que ha entrado en la acción política” (4).

Jean Maynaud, define al grupo de presión como “un conjunto de individuos que sobre la base de una comunidad de actividades, formula reivindicaciones, exterioriza pretensiones, o toma posiciones que afectan, de manera directa o indirecta, a otros actores de la vida política” (5).

El Papa Juan XXIII, denomina a los grupos de presión como “organismos intermedios; entre nosotros (agrega) se han denominado más veces como fuerzas vivas de la nación, entidades representativas, asociaciones gremiales, otros como sector privado” (6).

Por su parte, Donald C. Blaisdell, dice que debe entenderse como grupo de presión “no tanto masas indiferenciadas de hombres, cuanto la actividad colectiva de los hombres formando grupos, esto es, las organizaciones masas decididas a actuar para influir en la política... En un sentido parecido, resume Harvey Walker su opinión cuando escribe que, grupo de presión es cualquier grupo de personas que tienen como razón primaria de su existencia, el propósito de ejercer una función de presión sobre los representantes legislativos o funcionarios administrativos” (7) del Estado.

-
- (3) Bidart Campos, Germán: *Derecho Político* (B. Aires, Argentina, Ed. Aguilar Argentina S. A. de ediciones. ed. cuarta, 1972), pág. 459.
- (4) Sanclemente Molina, Fernando: *Grupos de Presión* (Tesis de Grado para optar al título de Doctor en Ciencias Jurídicas y políticas de la Facultad de Derecho y Ciencias Socio-económicas de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, 1965), pág. 18.
- (5) Linares Quintana, Segundo V.: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* (B. Aires, Argentina, Ed. Plus Ultra, ed. tercera, 1981) pág. 361.
- (6) Barbosa, Feisal Mustafa: *Los grupos de presión y el sindicalismo contemporáneo* (Tesis de Grado para optar al título de Doctor en Ciencias Jurídicas y Políticas en la Facultad de Ciencias Jurídicas y socio-económicas de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, 1970) pág. 10.
- (7) Grant Moyano, Vital: *Los grupos de presión* (Memoria de prueba para optar al grado de licenciado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción. Escuela de Derecho, Concepción, Chile 1967), pág. 14.

H. Eckstein, dice que el concepto de grupo de presión, “cobija todos los grupos que persiguen colectivamente fines políticos, salvedad hecha de los partidos. Estas finalidades pueden consistir en intereses, causas o peticiones y usar como medio sanciones argumentos o presentaciones” (8). Con esta afirmación, el autor pretende establecer que el grupo de presión tiene finalidades exclusivamente políticas, lo que vale decir, que es una restricción al campo de acción de ellos.

Por su parte, Pablo Lucas Verdú señala que grupo de presión “es cualquier formación social, permanente que intenta, con éxito o sin él, obtener de los poderes públicos la adopción, derogación o simplemente no adopción de medidas (legislativas, administrativas o judiciales) que favorezcan, o al menos, no perjudiquen, sus intereses o ideas sin que su intento suponga, en principio, una responsabilidad política del grupo presionante en el caso de lograr su pretensión” (9).

W. F. Ganshof Van Der Meersch, manifiesta por su parte, que los grupos de presión están constituidos por “las agrupaciones, asociaciones, sociedades o sindicatos que dependiendo de los intereses comunes de sus miembros, se esfuerzan por todos los medios a su alcance, directos o indirectos, en influir sobre la acción gubernativa y legislativa. Son las fuerzas organizadas económicas, sociales, algunas veces, espirituales o morales, que al margen de la organización constitucional y administrativa, ejercen sobre los rodajes de la maquinaria política, una presión poco menos que continuada, frenando o acelerando su marcha, luchando en favor o en contra de un determinado programa, legislación o política. Su objeto es defender los intereses del grupo y hacer triunfar una doctrina. Una de sus características es la voluntad de influir las decisiones de la autoridad pública, lo que constituye un rasgo común con los partidos políticos. Su acción es tanto oculta como visible” (10). Precisamos desde ya, que el elemento ideológico puede estar formando parte o no de un grupo de presión, constituyendo así, una especie de ellos, mas no consideramos como elemento constitutivo del género grupo de presión la existencia de una ideología en su definición. Habrá, pues, grupos de presión ideologizados o ideológicos y otros que no lo son.

El profesor de la Universidad de Córdoba, Argentina, Alfredo Poviña

-
- (8) Muñoz Martín, Fco. y otros: *Psicología de masas, psicología de grupos* (España, Ediciones Iberoamericanas Quorum, Impresión A. G. S. A., mayo 1987), pág. 18.
- (9) Verdú, Pablo Lucas: Nota N° 1, pág. 139, tomo 2.
- (10) Linares Quintana, Segundo V.: Nota N° 5, pág. 363.

define a los grupos de presión como “todos los modos masivos de comportamiento, propio de grupos sociales asociativos, los que, para la satisfacción de sus propios fines e intereses, usan su poder colectivo de coacción sobre los órganos del Estado, sin asumir ellos la responsabilidad de la decisión exigida... (y, agrega,)... los grupos de presión no son tipos comunitarios, sino asociativos, en lo que fundamental es el interés. Los grupos asociativos —explica— se constituyen cuando existe previamente un interés para satisfacer, y en ese objeto se forma el grupo. De modo que el interés va adelante y atrás va el grupo para satisfacer ese interés” (11).

Por su parte, el memorista nacional, Vital Grant Moyano, define a los grupos de presión como “aquel grupo social dotado de una organización más o menos definida, formada a bases de rasgos o intereses comunes, y que, sin tener por finalidad el ejercicio público del poder, procura inclinar por los más variados medios la voluntad de quienes lo detentan, en favor de sus particulares pretensiones o exigencias” (12).

Para el memorista Fernando Sanclemente Molina, siguiendo los lineamientos dados por Jacqueline B. de Celis y Jean Meynaud, señala que los grupos de presión “están conformados por un conjunto de fuerzas dinámicas que intervienen sobre los depositarios del poder público, con el fin de obtener de ellos un pronunciamiento favorable a sus intereses naturales o aspiraciones ideológicas, no amparadas por el legislador en una situación general” (13). En este mismo sentido, otro memorista colombiano, Feisal Mustafa Barbosa señala que “un grupo de presión consiste en la unión de voluntades expresadas por la comunidad que forma grupos de valores con el fin de influir sobre los depositarios del poder” (14).

El autor Karl Lowenstein define a los grupos de presión como “una asociación plural que se establece deliberadamente para remover intereses de sus afiliados influyendo sobre los depositarios del poder y de la opinión pública” (15).

Para André Mathiot, “los grupos de presión no son nada más que las innumerables agrupaciones, sindicatos o sociedades que defendiendo intereses comunes de sus miembros, se esfuerzan por todos los medios a su alcance,

(11) Grant Moyano, Vital: Nota N° 7, pág. 15.

(12) Grant Moyano, Vital: Nota N° 7, pág. 16.

(13) Sanclemente Molina, Fernando: Nota N° 4, pág. 19.

(14) Sanclemente Molina, Fernando: Nota N° 4, pág. 19.

(15) Barbosa, Feisal Mustafa: Nota N° 6, pág. 16.

directos o indirectos, en influir sobre la acción legislativa y ejecutiva, orientando así la opinión pública. No son sino, las fuerzas sociales, económicas y espirituales de la nación, organizadas y activas” (16).

El autor César Enrique Romero, señala que el “grupo de presión es un agrupamiento social que procura influir las decisiones de los órganos del Estado, sobre otros grupos, sobre la opinión pública o sobre sus propios miembros, defendiendo los intereses particulares, comunes a sus componentes, sin buscar la conquista del poder, sin asumir por consiguiente la responsabilidad de la decisión política” (17).

Frente a este catastro no taxativo de conceptos, que deslindan y perfilan claramente a los grupos de interés como grupo de presión, en cuanto máxima expresión de su politicidad sin ser o constituir un factor de poder, podemos señalar las siguientes características o rasgos más típicos o relevantes de estos grupos, que nos permiten comprender más a cabalidad, esta fuerza política.

En este sentido, el profesor Alejandro Silva Bascuñán, señala que los rasgos más típicos de los grupos de presión son:

- a) “Dispone de alguna estructura permanente u ocasional, si ella falta del todo... carece de instrumento adecuado para ejercer presión sobre la autoridad estatal.
- b) Abriga el propósito deliberado de concretar una acción que se proyecta sobre algún órgano del poder público o sobre los miembros integrantes del mismo.
- c) Existe una concordancia o conformidad sustantiva entre el interés y el contenido de la acción que corresponde al órgano público.
- d) Ejerce sobre el órgano estatal una presión que excede la natural influencia que deviene del mero conocimiento y apreciación por el cuerpo público de la posición o punto de vista del cuerpo en relación con la materia por resolver.
- e) La acción se presenta como ardid para evitar resistencia y críticas tras el éxito y se desarrolla por eso, con aspecto solapado e irresponsable.
- f) La efectividad de la presión dependerá de la fuerza que tenga el grupo para mostrarse como amenaza de tal naturaleza que pueda decidir el

(16) Linares Quintana, Segundo V.: Nota N° 5, pág. 358.

(17) Linares Quintana, Segundo V.: Nota N° 5, pág. 360.

sentido o contenido de la determinación del órgano público en el afán de evitarla” (18).

A lo expuesto por este destacado autor nacional, aportamos lo señalado por el autor trasandino, Mario Justo López, que expresa que los grupos de presión por lo común, poseen “órganos propios que los dirigen y representan; que sus integrantes, en principio, no son ocupantes de cargos de gobierno; que el factor que une y reúne a sus integrantes es la defensa de un interés común entre ellos y que es particular con referencia a la sociedad global (Estado); y devienen en fuerza política, es decir, se politizan —al desplegar una acción ordenada al ejercer influencia en la adopción de decisiones políticas, pero no se proponen obtener para sus integrantes los cargos de gobierno ni participar, por ende, en las competencias electorales” (19).

Por último, para precisar aún más el concepto de grupo de presión, agregamos algunas otras características, que al parecer del autor Germán José Bidart Campos constituyen rasgos propios de este conglomerado social como factor de presión. Señala este autor que “el sujeto es siempre plural, en cuanto agrupamiento, conglomerado, asociación, nucleamiento colectivo... su unidad básica no impide considerarlos como fuerzas políticas que actúan sobre el poder... Su esencia radica en la pretensión de condicionar a su favor las decisiones del poder que interesa a sus propósitos... no buscan asumir la titularidad del poder... no son un poder de hecho en el sentido de suplente del poder oficial, ni un gobierno invisible, sino sólo una fuerza política de influencia en el proceso estatal... Se desentienden de toda responsabilidad por las decisiones del poder oficial cuyo condicionamiento ejercen; y... ni para la esencia del grupo de presión en cuanto tal, ni en cuanto posible factor de poder, es necesario que logren éxito en la gestión cumplida del poder; la efectiva influencia en las decisiones del poder no significa el acogimiento de sus pretensiones ni la adopción de las decisiones en el sentido propiciado o exigido, sino sólo la necesaria toma de consideración del grupo que ha debido hacer el poder al asumir esas decisiones” (20). Esto último, quizás, es lo más básico de lo anhelado por el grupo de presión y sus integrantes.

(18) Silva Bascuñán, Alejandro: *Derecho político, ensayo de una síntesis* (Chile, Ed. Jurídica de Chile, ed. primera 1980), pág. 152.

(19) López, Mario Justo: *Manual de Derecho Político* (B. Aires, Argentina, Editorial Kapeluz, ed. primera, 1986) pág. 179.

(20) Bidart Campos, Germán: Nota N° 3, pág. 460.

FUNCIONES QUE LOS GRUPOS DE PRESIÓN CUMPLEN EN LA SOCIEDAD GLOBAL Y EN EL ESTADO

Dada la naturaleza propia de los grupos de presión, ellos cumplen una serie de funciones en la vida social, que en forma paralela y conjuntamente, con la prosecución de sus objetivos, van manifestándose y ejecutándose en la estructura social y política.

Señalamos una enumeración no taxativa de estas funciones y un comentario sintético de cada una de ellas.

- 1) Función de representación;
- 2) Función de información;
- 3) Función de cooperación;
- 4) Función de integración de intereses;
- 5) Función de contrapeso de poder; y,
- 6) Otras funciones

En cuanto a la función de representación de los grupos de presión, estos grupos la efectúan al canalizar aspiraciones o tendencias individuales, que de no ser así, se encontraría desiertas o huérfanas. "Muchas veces los intereses inmediatos del pueblo logran sólo por este medio participar activamente en las decisiones del poder, posición de donde pueden ser fácilmente desplazados, por ejemplo, al no lograr una representación adecuada que les permita influir sobre las decisiones que afectan a la comunidad" (21).

De manera general, "las organizaciones de interés cumplen para la comunidad el servicio de canalizar y racionalizar aspiraciones y movimientos que, a falta de los mismos, podría tomar una forma desordenada y violenta... Escribe Stewart, los grupos de presión son necesarios para el gobierno de nuestra compleja sociedad. La expresión coherente de opiniones que ellos hacen posible es vital" (22) y ese carácter de vital es porque, en definitiva, permite al gobierno, principalmente, conocer sobre las carencias, las aspiraciones y tendencias sociales de su pueblo.

Respecto de la función de información de los grupos de presión, "los

(21) Barbosa, Feisal Mustafa: Nota N° 6, pág. 21.

(22) B. de Celis, Jacqueline: *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas* (Madrid, España, Ed. Tecnos S. A., Edic. primera 1963); pág. 186.

grupos suministran una información completa de la situación, ilustrando los servicios responsables en todos sus aspectos previniendo posibles errores e injusticias" (23) que en el cumplimiento de los cometidos estatales, órganos y agentes estatales pueden cometer, y principalmente, manifestarán datos socioeconómicos, culturales y políticos de la población, que son de gran utilidad a los gobernantes.

"El presupuesto básico sobre el que descansa la democracia es el de que las decisiones sean tomadas con conocimiento de causa por aquellas personas encargadas de ejercerla" (24).

A este conocimiento, los grupos de presión contribuyen, permitiendo que el procedimiento de toma de decisiones sea más racional e informado posible; aunque pueda estimarse, por algunos, que los datos aportados por estos conglomerados, y por todos en general, no son suficientemente representativos y objetivos del total de la población o de la realidad, respectivamente. Pero cualquier parcialidad puede ser controlada por los propios funcionarios públicos, a través de sus propios mecanismos de información.

Los grupos de presión cumplen esta función de información a los organismos y funcionarios estatales, pues, generalmente, "son las agrupaciones gremiales las que cuentan con el mejor sistema de investigación y de recopilación de datos estadísticos. Cuando inician sus gestiones ante los órganos del poder le suministran a éstos esos estudios, de gran ayuda para cualquier decisión" (25) que en definitiva se tome, pues ellos son fundantes de las pretensiones y peticiones que se efectúan al Estado, que les hacen actuar sobre sus órganos y agentes. De manera que al ejecutar esta función, los grupos de presión cumplen un doble objetivo: a) prueba a la autoridad pública, la justicia y necesidad de su pretensión y petición, y b) ilustran a los agentes y órganos del Estado sobre la realidad social, en general, y del efecto que tal o cual decisión estatal provocará en tal o cual conglomerado social.

La función de cooperación de los grupos de presión se manifiesta "cuando el grupo ha dado su acuerdo para una determinada medida, sus directores colaboran muy eficazmente con los poderes públicos encomendando a los adheridos su exacta aplicación" (26).

(23) Roth, David F. y Wilson Frank L.: *Estudio comparativos de la política* (México, Ed. Fondo de Cultura Económica, ed. primera en español, 1983), pág. 186.

(24) Barbosa, Feisal Mustafa: Nota N° 6, pág. 21.

(25) Sanclemente Molina, Fernando: Nota N° 4, pág. 70.

(26) Roth, Davis F. y Wilson Frank L.: Nota N° 23, pág. 186.

Los grupos de presión, por tanto, “colaboran con los órganos oficiales en la medida que procuran obtener de sus asociados aceptación a las medidas expedidas o proyectadas, o dando instrucciones que aclaran el sentido de su exacta aplicación. Generalmente, adoptan esa posición como el resultado de concesiones otorgadas por el Estado, pero de todas maneras brindan una colaboración efectiva para ese resultado” (27).

Dentro de esta función de cooperación, “el grupo de presión se vale de los agentes canalizadores de la opinión pública. De esta manera, los grupos de presión han logrado representar en grado altísimo su influencia sobre el poder mediante una toma de conciencia” (28) que ellos efectúan no tan sólo a su propio interior, sino que a la comunidad toda, entre los cuales se encuentran los agentes y órganos estatales. Así como han utilizado los medios de comunicación para influir o presionar por tal o cual decisión, así también, utilizando los mismos medios de opinión, ponen en conocimiento el resultado de su gestión y colaboran con su aplicación, tanto a nivel de sus miembros como al de toda la comunidad social.

El autor, H. Eckstein habla de “la función de integración de los intereses particulares en el sistema político que persiguen los grupos de presión y afirma que las muy variadas perspectivas y los fines individuales deben ser de alguna manera agregados si se quiere que, efectivamente informen las normas” (29); es decir, en esta función, los grupos de presión hacen plenamente efectivamente su gestión cometida sobre los órganos del Estado.

Esta función de integración, se complementa con la que hacen los partidos políticos, pues, “recuerda Eckstein, que la función de integración... es considerada, generalmente como papel primordial de los partidos políticos, y precisa: los grupos de presión, sin embargo, constantemente definen opiniones para el gobierno y lo hacen en un nivel en que los partidos normalmente no toman posiciones” (30), y que se refiere, primordialmente, al hecho de representar válidamente opiniones sin afectar las posiciones políticas o de ejercicio del poder de los que deciden.

Los grupos de presión, nos manifiesta W. O. Key Jr., “complementan el sistema de partidos y los órganos formales del gobierno, haciendo de

(27) Sanclemente Molina, Fernando: Nota N° 4, pág. 71.

(28) Barbosa, Feisal Mustafa: Nota N° 6, pág. 22.

(29) Roth, Davis F. y Wilson Frank L.: Nota N° 23, pág. 187.

(30) Roth, Davis F. y Wilson Frank L.: Nota N° 23, pág. 187.

portavoz para los intereses especiales de la sociedad” (31) que no son representados por los partidos políticos ante los órganos y agentes del poder político en el Estado.

En cuanto a la función de contrapeso de poder de los grupos de presión, ésta se puede manifestar cuando los grupos de presión, desarrollan “una acción lícita, pública y clara, no hacen sino ejercer derechos constitucionales y cumplen una función útil dentro de la dinámica institucional, en tanto su influencia sea canalizada y asimilada por los partidos políticos, la opinión pública y los órganos estatales, en un plano adecuado de equilibrio, conciliación y ponderación de los intereses particulares y permanentes de la comunidad... En tal caso, los grupos de presión actúan en la sociedad como fuerzas o factores de contrapeso, vale decir, como factores que hacen posible o facilitan el restablecimiento de los equilibrios necesarios” (32) de poder al interior de la estructura máxima político-social, el Estado.

Karl Lowenstein, en torno a esta función señala que “un importante control vertical intercalado entre los detentadores y los destinatarios del poder, está constituido por la multitud de grupos pluralistas que representan colectivamente la variedad infinita de intereses de los miembros de la comunidad estatal” (33); de manera que, la intercalación dentro de la verticalidad del proceso del poder político, opera como una limitación, un contrapeso, impuesto a los que ejercen el poder en el Estado, pues la resistencia colectiva que representa el grupo es mayor y más eficaz a la que pueda oponer una persona en forma individual, ya que, en definitiva, las decisiones se adoptan siempre teniendo presente la existencia o no de alguna influencia o presión de algún sector de la sociedad, y, en caso de existir ella, la mayor o menor potencia que pueda tener.

Entre otras funciones más, que cumplen los grupos de presión en la sociedad global o en el Estado, podemos mencionar las siguientes, sin ánimo de ser taxativos, a saber: facilitan la participación adecuada y real de las personas en los procesos políticos que se desenvuelven en la nación; son medios que indican las pautas en donde se localiza el poder real en la sociedad, al encaminar hacia ellos sus actos de influencia o presión; son factores que crean conciencia y responsabilidad pública, y que pueden llegar a capacitar políticamente, en algunos casos, y técnicamente, en los más, tanto a los in-

(31) Roth, Davis F. y Wilson, Frank L.: Nota N° 23, pág. 188.

(32) Linares Quintana, Segundo V.: Nota N° 5, pág. 380.

(33) Linares Quintana, Segundo V.: Nota N° 5, pág. 381.

fluidos como a sus miembros; como son catalizadores de la opinión pública, suplen la iniciativa de los partidos políticos, cuando estos últimos no son capaces, sea por la razón que sea, para representar adecuadamente el sentir popular; y, demuestran claramente la división social y sectorial de las diversas fuerzas en producción de proceso parcialmente productivo de un país, lo que es una consecuencia necesaria del desarrollo individual y colectivo de la persona humana en la sociedad contemporánea.

Estas variadas funciones que realizan y cumplen en la sociedad global los diversos grupos de interés se ejecutan por medio de diferentes modelos de institucionalización de los intereses que los Estados han adoptado para sí de acuerdo, básicamente, a su propia idiosincracia. Son modelos de esta representación el Lobbying en los Estados Unidos e Inglaterra; la Institucionalización del Derecho a ser oído, en Suiza; el Vernehmlassungs-Verfahren, y en Suecia el Rimissytrande; los Hearing en Alemania y Estados Unidos; los Consejos Consultivos en Austria, Italia y Noruega; Los Consejos Económicos y Sociales en Chile, y la Alemania de Bismark; el Corporativismo en Checoslovaquia, Portugal y Francia; y los Acuerdos Formales con el gobierno cuya naturaleza podemos conceptualizarla como una transacción entre el órgano de decisión y el grupo de interés presionante.

Sea cual sea el modelo de representación de intereses que se reconozca y se establezca en un Estado, lo fundamental es que con ello se reconoce y se regula jurídicamente la existencia y el actuar de los diversos grupos de interés, lo que permite que sea cual sea el medio o la causa de la presión, dichos conglomerados sociales intermedios —factores de presión— deberán someterse a un orden jurídico de imperio del Derecho (Estado de Derecho) para obtener su adecuada y plena satisfacción de cada uno de los intereses particulares que dicen legítimamente representar; además, ello otorga mayor estabilidad al sistema democrático de gobierno y a la prosecución y obtención del bien común.

MEDIOS UTILIZADOS POR LOS GRUPOS DE PRESIÓN PARA INFLUIR O PRESIONAR

“Ni el sistema más sofisticado de gestión legalizada puede excluir los métodos de presión directos o indirectos. Dentro de un contexto político y planificación flexible adecuada a la sociedad, se plantea el interrogante de si

la eliminación total de las influencias directas, tan difícilmente controlables, es solamente un sueño, siquiera un sueño hermoso. El factor de las relaciones personales no puede ser eliminado de la sociedad humana, aun en el caso de que las condiciones iniciales de todo grupo fueron óptimamente igualitarias como sería de esperar" (34).

De manera que, es evidente, por un lado, que sea que se reconozca jurídica y políticamente la existencia de los grupos de interés actuando dentro del proceso político en el Estado, y, por otro, se trate al máximo de regularlos; es imposible evitar que estos grupos de presión no ejecuten directa o indirectamente presiones o influencias sobre órganos estatales. Es su naturaleza, su causa y objeto, el hacerlo.

La natural desigualdad de medios humanos, financieros, de recursos de influencia o presión de los múltiples y variados intereses representados, conlleva que algunos de ellos, los más, deben aumentar su presencia ante los órganos de decisión a través de los diversos medios, que lícitos y morales, le permiten exponer y proponer otras soluciones, o la no ejecución de un acto de administración, o la formación de la ley, en su texto y espíritu, más favorable a sus intereses, o al menos, no tan gravosa. Por esa razón ejercen presión o influencia, los diversos grupos de interés.

En otro orden de cosas, Jean Maynaud, señala que "en los sistema que mantienen a los grupos fuera de la esfera de decisión la principal forma de presión es la intriga y la violencia. Por el contrario, en los sistemas que consideran la acción de los grupos de interés, no sólo tolerable, sino útil, se señala una lista larga de medios de influencia, y entre ellos, hasta en acción legalizada, el procedimiento de la consulta y negociación verificada entre la autoridad y los grupos de presión" (35).

Destacamos el hecho de que la institucionalización de la representación de los intereses múltiples y diferentes existentes en la sociedad global, provoca una estabilidad institucional, una política de toma de decisiones más consensual y participativa y, en lo principal, una faz arquitectónica que lleva al conflicto social a ser resuelto en forma más pacífica, es decir, no a través de solevantamientos o el uso de la fuerza física o la violencia.

(34) Von Beyme, Klaus: *Los grupos de presión en la democracia* (Bs. Aires, Argentina. Editorial de Belgrano, traducida de la 5ta. ed. alemana (Petra H. de Fonatanela, 1986), Nota N° 4, pág. 309.

(35) Sanclemente Molina, Fernando: Nota N° 4, pág. 37.

Tanto en los regímenes democráticos de gobierno como en los absolutistas o totalitarios, la presencia de los grupos de presión es posible; pero hay diferencias, las que radicarán, primero, en la libertad de acción que tienen para representar sus intereses; segundo, la amplitud o no del radio de acción de presión; tercero, las tácticas y medios que se utilizarán para influir; cuarto, la mayor o menor presencia de ellos, permitidos por la posibilidad de existencia de participación política o no; quinto, la existencia de partidos políticos o no, o bien la existencia de un único partido, que permitirá una desnaturalización o no de los grupos de presión, al ser los medios para alcanzar el poder en el Estado; y sexto, la mayor o menor susceptibilidad y receptabilidad de los órganos estatales, que dependerá de la mayor o menor concentración de poder en el Estado, a las influencias o presiones de los grupos de interés.

La presión o influencia que ejercen los grupos de presión, la efectúan a través de diversos medios. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra medio significa: "acepción 28, lo que pueda servir para determinado fin; acepción 31, diligencia o acción conveniente para conseguir una cosa". Por otra lado, constituyen sinónimos de la palabra medio, en el sentido que hemos propuesto, las palabras instrumentos, herramientas, procedimiento, manera, forma, diligencia, expediente y recurso, por nombrar las más usadas.

Sin entrar a otorgar valor o disvalor moral o jurídico a los diversos medios que los grupos de interés utilizan para presionar o influir a los diferentes actores sociales y/o políticos de la sociedad global, o bien, a los agentes y órganos del Estado, debe tenerse presente siempre que en la utilización de ellos los grupos de interés deben hacerlo con pleno respeto y con arreglo a la norma hipotética fundamental como, asimismo, al resto del ordenamiento jurídico del Estado; pues, ello asegura el irrestricto respeto a los derechos, deberes y cargas de toda persona, que individual o colectivamente, actúa en la sociedad y en el Estado, fundamento que alienta, protege y fortalece, además, al sistema político y a la estabilidad institucional. Aún más, el uso razonable —valóricamente neutro (aunque parezca quimera)— concreta en el concepto de democracia la característica de social, en cuanto manifestación de participación responsable de los diferentes sectores sociales de la población, tan "en boga" en el discurso de los principales actores políticos contemporáneos.

Por regla general la doctrina, siguiendo al planteamiento del autor Jean Meynaud, propone tres categorías de medios de presión: a) la persuasión; b) la corrupción; y, c) la intimidación; todos los cuales, a su vez, admiten división.

Desde una perspectiva dinámica, nos encontramos primero, con la persuasión, luego, con la intimidación y más tarde con la corrupción. Sin embargo, cada vez más nos encontramos que la intimidación y la corrupción retroceden, y el mecanismo o vía privilegiada que adopta la presión o influencia es la persuasión, lo que reviste de sentimientos más favorables y nobles a los grupos de presión, no tan sólo de aquellos que son objeto de la presión, sino también de la opinión pública en general.

Analicémos cada uno de los medios de influencia o presión que utilizan los diversos grupos de interés, no siendo ni exhaustivos ni taxativos al hacerlo.

LA PERSUASIÓN COMO MEDIO DE PRESIÓN

La palabra persuasión proviene del latín y significa “acción y efecto de persuadir; aprehensión o juicio que se forma en virtud de un fundamento” (36). Precisamente, la palabra persuadir quiere significar “introducir, mover, obligar a uno con razones a creer o fundamentos que lo apoya” (37).

El primer paso que suelen dar los grupos de presión, es el convencer, o tratar de hacerlo, a la autoridad de la justicia de su reclamación o solicitud entablada ante ella, a través de diversos métodos de persuasión; entre ellos:

- a) Contactos con el legislador;
- b) Contacto con los funcionarios públicos;
- c) Relación con la prensa;
- d) Información parcial a la autoridad decisoria;
- e) Consulta;
- f) Negociación

Respecto a los contactos con el legislador, este medio de persuasión se efectúa generalmente a través del lobbying, sin perjuicio de producirse también en las otras formas de institucionalización de la representación de intereses que hemos expresado con anterioridad.

La relajación o contactos con el legislador se puede plantear en forma visible u oculta, en forma directa o indirecta; sea que exista notoriedad o

(36) *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* (Madrid, España, Ed. Espasa-Calpe S. A.; ed. decimonovena, 1970), pág. 1.013.

(37) *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*: Nota N° 36, pág. 1.013.

visibilidad en el contacto, sea que éste se produzca en forma personal o por medio de interpósita persona, respectivamente.

La forma normal de esta relación se planteará a través de la vía epistolar, o escrita, en general, es decir, a través de cartas, informes, encuestas, memorándums, alegaciones escritas, entre otras. La vía verbal, se manifiesta generalmente, con audiencias privadas o públicas, conversaciones en los pasillos del Congreso, foros y charlas.

En cuanto a los contactos con los funcionarios públicos, éstos no tan sólo se efectúan a través de entrevistas o cartas, sino que también por medio de la actividad social, artística y cultural.

Podemos decir, que este contacto es más directo que el que se realiza con el legislador, pues el órgano decisorio, generalmente, está compuesto de una jerarquía bien definitiva y de una competencia bastante más precisa, en cuanto al objeto de su cometido estatal, por lo que la influencia o presión que se ejerce suele ser más efectiva, por un lado, y más determinante que en el agente estatal, por otro. Ello es así, debido a que los legisladores gozan de más libertad, al encontrarse entre pares y la presión o influencia, que dependerá en el mayor o menor grado e intensidad, no es tan determinante en su relación, destitución, o sanción, o al menos, reprimenda de parte de alguna autoridad superior jerárquica.

Por otro lado, estos contactos no abarcan tan sólo el ámbito de los ministerios, sino que también a los funcionarios técnicos, a los funcionarios de las diferentes reparticiones públicas, a los representantes del Presidente en las diversas compañías y sociedades que sean de propiedad del Estado o éste tenga participación, a los funcionarios de servicios públicos desconcentrados o descentralizados, entre los más significativos.

En lo relativo a las relaciones que los grupos de presión tiene con la prensa —que para algunos es o constituye el cuarto poder, y que su naturaleza le permite ser, a su vez, un gran foco de presión sobre todos y cada uno de los sectores de la comunidad nacional— se dice que los grupos la utilizan pues les permite dirigir y proyectar sus pretensiones a través de la información que se emite a través de ella, con eficacia y expansión a todos los sectores que les interesa influir o conquistar como apoyo a sus pretensiones o intereses.

A través de los medios de comunicación social, de que se vale la prensa, los grupos de presión no tan sólo emitirán opiniones, entrevistas, informes, encuestas y propaganda a fin de sensibilizar a los órganos y agentes estatales

de decisión sino que además, tratarán de captar el apoyo de la opinión pública a sus intereses con el objeto de lograr una mayor base social del interés que representan y una mayor presión o influencia sobre la autoridad decisoria estatal.

En cuanto a la información parcial que se da a la autoridad estatal decisoria, ya que es difícil que ésta tenga el tiempo y disposición para recibir todo el caudal de información que entreguen los grupos de presión, esta podrá efectuarse en forma personal a la autoridad a través de cartas, informes y audiencias, o bien a través de campañas públicas o la emisión de encuestas y publicación de estudios, que además se tratarán de hacer a las comisiones técnicas que informan la decisión, como también a la autoridad que, en definitiva, determinará y adoptará la decisión que se trata de influir.

La consulta es solicitada generalmente para la elaboración de leyes y decretos, que es requerida por el legislador o administrador a quien los grupos trasladan la responsabilidad directa en las decisiones tomadas. Es importante fuente de presión por las implicancias que representa, no tan solamente al titular del órgano que adopta tal o cual decisión, sino que también, al aparato general del Estado, en cuanto a tratar de revestir sus actos de una gran participación social, ella los toma en consideración, en definitiva.

Por último, se encasilla dentro de los medios de persuasión, la negociación de la demanda o pretensión entre los órganos del Estado y los grupos de presión que corresponden a una transacción, o mutuo acuerdo, y que constituye, “una salida más decorosa para el presionado, que se acoge a la solicitud presentada, recortándole parte de los requerimientos en ella contenidos, o cambiando el tipo de prestaciones otorgadas” (38).

LA CORRUPCIÓN COMO MEDIO DE PRESIÓN

La palabra corrupción, proviene del latín y significa, “la acción y efecto de corromper o corromperse, alteración o vicio en un libro o escrito; vicio o abuso introducido en las cosas no naturales” (39). El verbo corromper significa “alterar o trastocar la forma de alguna cosa; celar a perder, depravar, dañar,

(38) Sanclemente Molina, Fernando: Nota N° 4, pág. 39.

(39) *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*: Nota N° 36, pág. 369.

podrir; sobornar o cohechar a un juez, o a cualquier persona, con dádiva o de otra manera” (40).

Fernando Sanclemente Molina señala que este medio de presión “es una relación de tipo individual y secreta. Pretende asegurar para el grupo el favor de un hombre en el poder que apoye incondicionalmente las demandas o solicitudes del grupo o procure conseguir la aquiescencia de quien tenga que decidir, si a él no le compete directamente... La modalidad genérica de este medio de presión puede ir desde el pago desembolsado por la decisión tomada o plantearse en un terreno más sutil como el de servicios, invitaciones y obsequios que comprometan al funcionario y corrompen su necesaria imparcialidad” (41).

Método diverso puede ser utilizado para corromper, así:

- a) Compra directa de servicio;
- b) Dádiva y halagos;
- c) Cohecho; y,
- d) Delitos contra funcionarios públicos.

En cuanto a la compra directa de servicio como medio de corrupción, el precio bien puede ser expresado en dinero, en especies muebles o inmuebles, o en servicios u otras cosas que constituyan una dación en pago. Todo dependerá, en definitiva, de lo que se compre, lo que determinará la forma, oportunidad y además condiciones de pago.

Diríase, casi con certeza, que este método es la forma más directa de corrupción, y la que causa mayor repulsión a la sociedad.

Las dádivas son “cosas que se dan graciosamente; acometer con dádiva es acometer con dinero” (42). Son sinónimos de la palabra dádiva, entre otros, regalo, obsequio, donación, unto, presente, atención.

Por su parte, los halagos “son la acción y efecto de halagar; cosa que halaga”; y halagar es “dar a uno muestras de afecto o rendimiento con palabras o acciones que puedan serle gratas; dar motivo de satisfacción o envanecimiento; adular o decir a uno interesadamente cosas que le agraden; agradar, deleitar”. Son sinónimos de la palabra halago, entre varias más, adulación, lisonja, fiesta, zalamería, galanteo, arrumaco.

(40) *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*: Nota N° 36, pág. 369.

(41) Sanclemente Molina, Fernando: Nota N° 4, pág. 39.

(42) *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*: Nota N° 36, pág. 418.

Las dádivas dentro del Derecho Penal Chileno, dan lugar al tipo penal de prevaricación, señalado específicamente en el artículo 223 N° 2 del Código Penal chileno; delito que se establece respecto de ciertos funcionarios públicos, sólo aquéllos nombrados por los Tribunales de Justicia colegiados o unipersonales y los funcionarios que desempeñan el ministerio público en materia judicial (Fiscales de Corte Suprema y de Apelaciones). Así, como en el sistema jurídico nacional se establece este delito, también se encuentra reconocido y sancionado por la legislación penal extranjera, a fin de evitar que por medio de regalo o dádivas, o ventajas, sea de significación económica o moral, social o política, funcionarios públicos dejen de cumplir cabalmente sus funciones que dentro de su competencia deben efectuar con arreglo a la Constitución y a la ley.

El cohecho también se relaciona con la corrupción como medio de presionar o influir en las decisiones de la autoridad estatal en el ejercicio legal de su cargo o función.

En el sistema jurídico penal chileno, la prevaricación es una forma especialísima de cohecho, que sólo puede ser cometida por funcionarios públicos del Poder Judicial; en cambio, el cohecho tiene como sujeto activo (autor) a cualquier funcionario o empleado público que reciba dádivas o regalos.

En el Código Penal de Chile, el cohecho se encuentra regulado y sancionado como delito en el artículo 248 y siguientes. La legislación y doctrina extranjera denomina también soborno a esta figura de corrupción.

En lo concerniente a los delitos que se cometen en contra de los funcionarios públicos, las legislaciones penales consagran diferentes ilícitos penales, a fin de asegurar los diferentes bienes jurídicos de estos calificados sujetos pasivos penales, como son la vida, la integridad física y psíquica, su honor y honra, su patrimonio, entre otros. Esto trae como consecuencia que se establezcan tipos especiales que sancionen a los que les atentan o ponen en peligro, o bien, produce el aumento de la pena en los delitos calificados de comunes, en consideración a la calidad o investidura de funcionario público afectado.

Otra medida que la legislación asume, es la conformación de tribunales especiales que varían de categoría según sea el grado e importancia del funcionario público afectado.

En general, las legislaciones han tratado de proteger por la vía ordinaria

a los funcionarios públicos de los ilícitos penales que se puedan cometer en su contra o su núcleo familiar cercano, a fin de garantizar su imparcialidad y libertad de espíritu y conciencia con el propósito cierto de obtener una sana y recta administración de justicia, por un lado, y de la administración pública, por otro, en el ejercicio de sus cargos.

“Cuando una persona o un grupo de presión trata de vulnerar esa garantía común, por medios ilícitos, incurre en los delitos descritos en el Código penal, y se hacen acreedores a las sanciones en él establecidas. Estos medios de presión salidos de la órbita legal, son ejercidos por algunos grupos que desatendiéndose de las facultades petitorias constitucionalmente otorgadas para todos los miembros de la sociedad, las que se encuadran en una actividad ilícita y punitiva, la mayoría de las veces impunes” (43), ya que cuentan, en la generalidad de los casos, con la aquiescencia y complicidad del funcionario público corrupto.

LA INTIMIDACIÓN COMO MEDIO DE PRESIÓN

Intimidación “es la acción y efecto de intimidar. Intimidar, es causar o infundir miedo” (44). De manera que cuando un funcionario público en el ejercicio de su cargo o función, no se manifiesta receptivo a las peticiones que los grupos de presión le hacen, puede suceder, lamentablemente, que éstos empleen procedimientos intimidatorios. Entre estos métodos de intimidación encontramos:

- a) El chantaje;
- b) La coacción psicológica;
- c) La acción directa; y,
- d) El sabotaje

El chantaje es una “amenaza de pública difamación o daño semejante que se hace contra alguno, a fin de obtener de él dinero u otro provecho” (45). El chantaje que se ejerce sobre los funcionarios públicos posee diferentes características a las que se ejerce sobre cualquier ciudadano común, pues se relaciona con la función que en la sociedad realiza; así si se trata de un cargo

(43) Sanclemente Molina, Fernando: Nota N° 4, pág. 41.

(44) *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*: Nota N° 36, pág. 756.

(45) *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*: Nota N° 36, pág. 405.

de elección popular, se le amenaza al funcionario con la no reelección; a los funcionarios que son de confianza exclusiva del Presidente de la República o del Primer Ministro, se les desprestigia ante él o a través de debates públicos o campañas o propaganda pública, etc.; a los funcionarios públicos, en general, se les amenaza con revelar secretos privados o sucesos de su vida privada, o con alguna adicción o vicio o actividad moralmente reprochable, entre otros.

Las legislaciones penales contemporáneas, consagran estas amenazas, a fin de proteger la función pública que realizan estos funcionarios estatales. En nuestra legislación, el Código penal reserva los artículos 296 y siguientes, que bajo el epígrafe "De las amenazas de atentado contra las personas y propiedades", para sancionar este delito.

Por su parte, en la "ley de abusos de publicidad N° 16.643, en su artículo 21 inciso segundo, entre los delitos de injuria y calumnia, contempla una forma especial de amenaza que se aproxima mucho a lo que en doctrina se conoce como chantaje, y que el Código penal no legisla en forma autónoma y amplia" (46). En 1984 se dictó la ley N° 18.313 que modificó parcialmente la ley N° 16.643 que sin alterar el inciso segundo del artículo 21 de la antigua ley de abusos de publicidad, sí modificó el inciso primero del mencionado artículo, entre otras modificaciones generales. La modificación consistió en un aumento de las penas y la tipificación de dos nuevas conductas delictivas que se contemplan en los artículos 21 a) y 21 b), que consiste en difundir hechos de la vida privada de una persona que cause o pudiera causar daño material o moral a ella, su cónyuge, ascendiente, descendiente o hermanos; o bien, el que sin ánimo de injuriar, impute maliciosamente a una persona un hecho falso relativo a su vida pública que le cause o pudiera causar daño material o moral, respectivamente.

De manera que, además del delito que el artículo 21 inciso segundo, calificado de una especie de chantaje, se agrega por la ley de abusos de publicidad otras dos nuevas conductas ilícitas, que a nuestro modesto parecer, constituyen otras dos formas especialísima de chantaje que bien pueden ser cometidas sobre los funcionarios públicos, por la amplitud del sujeto pasivo, porque se sancionan por el resultado.

(46) Etcheberry, Alfredo: *Derecho Penal* (Santiago de Chile, Ed. Nacional Gabriela Mistral, ed. segunda, 1976, cuatro tomos), pág. 263, tomo IV.

La coacción psicológica “consiste en el empleo de amenazas injustas en contra la persona, el honor, bienes o familias del hombre con autoridad, por parte de los grupos. Ellos causan una serie de temores a los hombres que pueden por ello acceder a las demandas presentadas” (47) por esos conglomerados sociales.

Bien se puede pensar que la coacción psicológica es el género, y la especie es el chantaje; por lo que el temor que se producirá sobre el funcionario público será mayor en su número, como también los medios que se utilicen para lograr el estado de temor.

El procedimiento de la acción directa “tiene como modo de expresión más acertado la huelga” (48); asimismo, el lock-out, las protestas, las marchas callejeras, los movimientos masivos de personas, etc.

Todos estos procedimientos de acción tienden a presionar directamente, por tal o cual demanda, que no tan sólo denota una relación obrero-patronal, sino que gremial, social, económica, política, o de justicia, que se ejerce sobre la autoridad estatal de decisión.

Por último, el sabotaje es “daño o deterioro que en la maquinaria, producto, etc., que se hace como procedimiento de lucha contra los patrones, contra el Estado o contra las fuerzas de ocupación en conflictos sociales o políticos: oposición u obstrucción disimulada contra proyectos, órdenes, decisiones, ideas, etc.” (49).

El sabotaje tiende a entorpecer o paralizar la acción del Estado asumiendo las siguientes características:

- a) Suele negarse a los poderes públicos la cooperación que solicitan;
- b) Hay una negativa por parte del sector económico y financiero, organizado, de recaudar el tributo, de pagarlo; de financiar obras de adelanto; de parte de los bancos no proceder a descontar bonos de deuda pública; y de los particulares la exportación del capital al extranjero a fin de debilitar las finanzas; en general, como expresa Jean Meynaud, montar y producir una crisis económica y financiera;
- c) La utilización de servicios y bienes públicos para fines distintos;
- d) Rechazar los proyectos de ley presentados por el gobierno, en su calidad de legislador, en el Congreso;

(47) Sanclemente Molina, Fernando: Nota N° 4, pág. 42.

(48) Sanclemente Molina, Fernando: Nota N° 4, pág. 42.

(49) *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*: Nota N° 36, pág. 1.416.

- e) Producir un clima de inestabilidad institucional, tanto social, económica como política; y
- f) Crear un clima de inseguridad jurídica tanto social como personal de los habitantes del Estado.

El sabotaje, en general, implica una acción “encaminada a paralizar la vida económica del país, destruir el ejercicio de la función pública, y negar la colaboración solicitada por las autoridades” (50).

Más eficiente y evidente será, este medio de intimidación cuando se ejerce sobre un agente u órgano determinado, que no atiende a las peticiones o requerimientos del grupo de interés.

El sabotaje, al parecer, resulta mucho más repudiable que otros medios de presión o influencia, porque él puede llevar, en definitiva, a la desestabilización total de las instituciones públicas y a la caída del gobierno de un país, sólo por el hecho de satisfacer intereses parciales, que generalmente, se encuentran en franca oposición al bien común.

En definitiva, cualquiera que sea el medio de presión que sea utilizado por uno o varios grupos de interés, a fin de obtener decisiones concretas favorables a los intereses que representan, él deberá, a nuestro parecer, siempre encuadrarse a la Constitución y a la Ley, ejercerse siempre que no vulnere o desatienda la función pública de cada agente u órgano, y, por sobre todo, que la satisfacción de la prerrogativa o requerimiento parcial que encarna el grupo de interés no resienta el bien común, o amenace, perturbe, violento o dañe cualquiera de los derechos y libertades públicas que la Constitución reconoce y garantiza a toda persona humana, que asociada o individualmente actúe, en torno a las estructuras socio-políticas del Estado.

LAUDO DE UNA PREGUNTA: ¿LOS GRUPOS DE INTERÉS UNA FUERZA POLÍTICA?

La persona humana, a través del desarrollo de su atributo de la sociabilidad, concreta su perfección social que busca alcanzar y desarrollar el bien común, como su propia perfección en la creación, concreción y actuación por medio de diversos y numerosos conglomerados sociales —que en calidad

(50) Sanclemente Molina, Fernando: Nota N° 4, pág. 43.

de intermediarios entre el individuo y el Estado— precisan los diversos roles que potencialmente puede cada individuo de la especie humana desarrollar en atención a sus propias capacidades y virtudes, representando en la estructura social propiamente tal, un determinado status social, sea principal o secundario, que conlleva la satisfacción total o parcial, bien desmejorada o mal, de una necesidad, de una aspiración o de un ideal.

La política, que hoy todo lo inunda, ni bien ni mal, manifestación especialísima de la sociabilidad del hombre, expresa en sí y en torno a sí actos y fenómenos de poder —capacidad de influir y de ser influido— que constituye en la estructura morfológica política más acabada y perfecta, el Estado, una arista social que actualmente es por su explosión, difusión y radicación un factor determinante en todo el devenir social del hombre contemporáneo.

La estructura social como la política, funden en sí, entre otros, a los grupos de interés; conglomerados sociales que representan, en especial, ciertas ideas, aspiraciones o necesidades, y que requieren de otros colectivos sociales, sean o no políticos, o bien de los agentes y órganos del Estado, la satisfacción de sus propios bienes particulares, o al menos, que se establezcan las condiciones estructurales, sean materiales o funcionales, que permitan por medio de su propia dinámica el alcanzar su propia plenitud con el cumplimiento de sus objetivos, causas últimas y eficientes de su conducta y de su existir.

Si bien, los grupos de interés corresponden a una nomenclatura que en una clasificación sociológica, se da a una especialísima forma de grupo social, representa en el orden político, también una manifestación de una parte alícuota de la voluntad popular dentro del sistema y régimen político, que el aparato estatal debe considerar al determinar y formular las políticas que concretan sus propios cometidos estatales, por las que tiende a la satisfacción del bien común de toda la sociedad global.

El grupo de interés —poder de hecho en cuanto fenómeno del poder político en el Estado contemporáneo, sea en su forma de factor de poder o de factor de presión— representa una dimensión social que no ha sido tomada en consideración o que se encuentra insatisfecha, sea por el obrar de los órganos del aparato estatal, sea por el obrar del resto de los integrantes de la sociedad global. Puede decirse que el sistema clásico de representación social en las estructuras políticas dentro del sistema democrático, si bien es cierto, no ha fracasado, pues funciona, se ha transformado. Lo que ha pasado, es que de alguna manera, el pluralismo político social contemporáneo al perfeccionar dicho sistema de representación lo ha modificado, apareciendo

en las diferentes fases de la política y en sus diversos procesos —lo que algunos llaman politizaciones sociales— los grupos de presión: grupos de interés que actúan sobre los órganos de decisión, sean sociales o políticos, a fin de obtener decisiones concretas y favorables a sus propias causas remotas y eficientes, que los generan y que los hacen actuar en torno a las estructuras políticas del Estado contemporáneo.

El actuar de los grupos de interés, en torno a las estructuras sociopolíticas, ha dado lugar hoy, a una democracia como sistema de gobierno, más participativa y más responsable, en donde la cuestión social no es ya un dogma ideológico y un tema recurrente en la faz agonal, sino que un cometido asumido por gobernantes como por gobernados, que inserto en el bien común, debe ser satisfecho, al igual como deben ser respetados y garantizados los derechos de las personas sea frente al Estado, como sea frente a los demás integrantes de la sociedad global. Ello ha dado lugar, asimismo, a que la sociedad y la persona humana adopten conductas más conscientes de su ser y a sus derechos y deberes, expresando una cultura cívica y una responsabilidad política que puede conducir tanto a gobernantes como a gobernados a un sistema político más perfecto, a una sociedad global donde se satisfagan más plenamente las aspiraciones espirituales y materiales, ideas, ideales, creencias, entre otras más, de cada uno de los integrantes de ella; como asimismo, y en especial, al objeto propio del bien común, fin último del Estado y que posibilita la propia perfección de la persona humana.

Difícil es que el sistema político y el social sean expresión fiel de aquella quimera soñada por las diversas personas que han contribuido, contribuyen y contribuirán al desarrollo y perfección de ambos sistemas; pero debemos esforzarnos para ello.

El grupo de interés, poder de hecho, conlleva no tan sólo ser una vía legítima del sentir popular de una parte alícuota del pueblo que se manifiesta en la expresión política concreta de la sociabilidad, el Estado; sino que también es, en conjunto con el sistema clásico de representación política, los partidos políticos, el ser titular responsable de la satisfacción plena, o al menos parcial, de las aspiraciones o necesidades que dice representar.

El grupo de interés es como grupo de presión, manifestación especialísima de poder de hecho en el Estado, expresión de una cuota precisa de la voluntad popular, que concreta en sí a un grupo de personas reunidas para una finalidad particular, no ilícita ni irremediamente opuesta al bien común, que constituye dentro de las estructuras políticas del Estado y en las diversas de la sociedad global, presiones o influencias sociales sobre los ór-

ganos de decisión estatales y sociales, a fin de obtener decisiones favorables y concretas, o el apoyo necesario para ese fin, respectivamente, concordantes a sus causas últimas y eficientes que han provocado su génesis o actuación.

De manera que la politicidad que asumen y desarrollan los grupos de interés —sea como un factor de poder, partido político, sea como un factor de presión, grupo de presión— es hoy una manifestación concreta de la participación social en los destinos comunes en el Estado; pues conjuntamente con los órganos de decisión fijan las políticas, los medios y las vías por las cuales han de obtenerse el bien común de toda la sociedad global, como asimismo, las que permitirán a cada uno de los demás integrantes de ella, alcanzar su propio bien particular.

Siendo el objeto de la actividad política el alcanzar y el ejercer el poder en el Estado, ella no basta ni se agota con el éxito en la faz agonal o en la arquitectónica, pues el poder debe ejecutarse teniendo en vista el propio fin del Estado, el bien común. De manera que no puede negarse, que al tener participación en la determinación del contenido de las políticas que tienden al bien común, los grupos de interés son expresión de politicidad del hombre en la sociedad global y en el Estado. Como así también, no puede negarse que los actores principales de la política, y mandatarios propiamente tales de la voluntad popular, son los partidos políticos.

Por tanto, se puede concluir, en definitiva, que el grupo de presión es una de las manifestaciones concretas que los grupos de interés asumen como factor de poder en el Estado contemporáneo; es quizás la más genérica, la más constante, la más eficiente forma especialísima con la que los grupos de interés asumen su politicidad en los fenómenos y proceso del poder político en la sociedad global; mas no es la única.

Como asimismo, no debe olvidarse que el grupo de interés es una individualidad propia de pluralismo político social contemporáneo, él es siempre y será siempre un colectivismo o conglomerado social. Es cierto que es un poder de hecho en el Estado, al igual que lo es un partido político, pero uno y otro son diversos, tanto en cuanto a las causas de generación y actuación, como a los medios y rol político que deben ejecutar en el Estado. El grupo de interés es siempre fundamento esencial de un grupo de presión, mas no de otro poder de hecho, y es el grupo de presión la máxima expresión de politicidad de un grupo social o conglomerado, que no siendo un partido político, se relaciona con los diversos procesos del poder y actúan en las diferentes estructuras políticas del Estado contemporáneo, sin la intención de luchar y ejercer el poder, sin asumir responsabilidad política, en un sentido

estricto, y con el propósito cierto, además, de obtener decisiones concretas favorables a sus propios intereses y de contribuir a la prosecución y obtención del bien común de toda la sociedad global, en cuanto así, se obtiene, en definitiva, la propia perfección de la persona humana, sustrato mismo de su ser.

La titularidad del poder y el ejercicio del mismo en el Estado tiene una causa esencial; ella es, al menos para nosotros, la propia perfección de la persona humana. Es esa, en definitiva, la causa última de la génesis y de las conductas del grupo de interés, al coayudar al igual que los partidos políticos en la prosecución y obtención del elemento teleológico del Estado —el bien común— que legitima, jurídica y moralmente, el fenómeno del poder y sus diversos procesos en el Estado contemporáneo.