GRUPOS DE PRESION EN COSTA RICA



GRUPOS DE PRESION EN COSTA RICA

Arias Sánchez, Oscar

Grupos de presión en Costa Rica / Oscar Arias Sánchez. - 6. ed. ~ San José : Editorial Costa Rica, 1987.

P-

ISBN 9977-23-286-5 Sexta edición (ISBN 9977-23-065-X Primera edición)

1. Grupos de presión. I. Título.

DGB/PT

86-086.

ISBN 9977-23-065-X

© Oscar Arias S.
Editorial Costa Rica

Impreso en Costa Rica. Hecho el depósito de ley.

IMPRESO POR IMPRENTA NACIONAL LA MUCA SAMJOSC. COSTA MCA AMO. MM

PREAMBULO

Alberto Cañas

"Grupos de Presión en Costa Rica", que es la tesis de grado sometida por el Lic. Oscar Arias Sánchez a la Facultad de Derecho, constituye un trabajo sociológico de la mayor importancia, en el que por primera vez se estudia en Costa Rica uno de los fenómenos socio-políticos más importantes de este siglo: la aparición y auge de los llamados Grupos de Presión, que han venido a compartir, con los partidos politicos, la primacía en la actividad pública y estatal.

El libro se inicia con un capítulo de índole doctrinanal, en el cual analiza el autor todo cuanto los principales tratadistas -notablemente ingleses, franceses y nortéamericanos- han escrito sobre el asunto, y sobre esa base se sientan principios, se acogen definiciones y se prepara, en suma, al lector, para la mejor comprensión de los dos capílos que siguen.

El segundo analiza la presencia de grupos de presión en nuestro medio, con un interesantísimo y novedoso estudio histórico previo, en el cual se denota la agudeza mental y precisión de pensamiento del señor Arias Sánchez, que plantea tesis personales sobre ciertos hechos sociales (como la general pobreza económica de nuestro período colonial) que difieren mucho de lo que generalmente tenemos por histórimente establecido. Analiza la transformación de la sociedada costarricense causada por los fenómenos económicos, hasta llegar al momento en que la aparición del grupo de presión se hace prácticamente inevitable.

El tercer y último capitulo plantea las ideas personales del autor sobre la importancia y efectos de la actuación

de los grupos de presión, sobre sus relaciones con los partidos políticos. Aquí, el Lic. Arias Sánchez expone el meollo de su tesis (que no lo es solo en el sentido académico de trabajo de investigación, sino también en el más general de opinión sentada y defendida). Sostiene el autor que la aparición, proliferación y creciente influencia de este tipo de grupos, deben estar acompañadas —para efectos de un auténtico vivir democrático- del fortalecimiento y permanente organización de los partidos políticos, que el funcionario legislativo o ejecutivo carente de organización partidista que le respalde, está destinado a caer bajo la férula de los grupos de presión (que son muchos y muy variados), y que, para evitar que la decisión de los asuntos de estado se haga exclusivamente bajo la influencia de estos grupos —constituidos por definición para la defensa de determinados intereses exclusivos—, solo es eficaz la acción de los partidos políticos —constituidos, también por definición, para la defensa de intereses más generales v no de los de una actividad económica contra la otra-. El bien común -dice el señor Arias Sánchez— no es ni la abstracción que propuso Rousseau. ni la suma de una serie de bienes particulares como afirmó Bentham, sino algo que va más allá de esa suma, porque no se trata solo -según la doctrina de la Iglesia Católica- de lograr el bien de los distintos ciudadanos, sino también el bien de la sociedad como ente. De allí desprende el autor la necesidad de que convivan los grupos de presión v los partidos políticos, como dos elementos determinantes de la democracia, sistema que ha pasado en los últimos años, de ser un régimen de individuos, para serlo de grupos. Todo esto lo refiere el autor, con mucha inteligencia, a la realidad costarricense de nuestros días.

Ya desde 1967, a raíz de su presentación en la Facultad de Derecho, tuve oportunidad de conocer este importante ensayo, y tan favorablemente me impresionó que le dediqué un comentario en mi columna "Chisporroteos", del diario La República, dentro de una serie en que me refería a la Asamblea Legislativa de Costa Rica, sus problemas y

sus detractores, y, apoyándome en sus premisas y conclusiones, expuse a mi vez algunas ideas subre temas políticosociales que el trabajo de Oscar Arias Sánchez incitaba a desarrollar.

Desde otro punto de vista, sorprende favorablemente la claridad de expresión de un escritor tan joven. La prosa del señor Arias Sánchez es elocuente y expresiva. Juzgo que el lbro del señor Arias Sánchez es un aporte valioso al estudio de la vida costarricense y de sus características sociales.



"Sobrecoge pensar lo que pudiera suceder a esta inmensa pero delicada construcción de leyes, comercio e instituciones sociales si hubieran de desboronarse los cimientos sobre los que ha estado asentada... Cuanto más democráticas se hacen las repúblicas, más conscientes se hacen las masas de su propio poder, más necesitan vivir no solo con patriotismo sino con reverencia y autodisciplina, y más esenciales son para su bienestar esas fuentes de las que manan la reverencia y la autodisciplina."

JAMES BRYCE *

^{*} JAMES BRYCE, The American Commonwealth, Nueva York, The Macmillan Company, 1893. Vol, Segundo, págs. 793-794.

INTRODUCCION

Hemos seleccionado para esta tesis un tema altamente polémico "Grupos de Presión en Costa Rica". Cuando el estudio científico se refiere al campo político, resulta dificil encontrar opiniones realmente objetivas. La pasión tiende, con frecuencia, a distorsionar la realidad y las posiciones extremas parecen ser la norma general. Este fenómeno se universaliza cuando se trata de analizar los grupos de presión. Con inusitada vehemencia, son muchos los autores que los Combaten calificándolos de fuerzas desintegradoras que sirven de instrumento de anulación de la democracia, mientras que otros onsideran su influencia positiva en cuanto asegura al dividuo un sitio más realista en la vida política contemporánea. No obstante, se sustente una u otra tesis, resulta discutible que no se puede hacer caso omiso de ellos y que, por el contrario, la controversia permite confirmar que los grupos de presión son, sin lugar a dudas, el tema político de nuestra época.

En igual forma, debemos aceptar el hecho de que la democracia clásica es actualmente un concepto romántico. No obstante, es la democracia ideal de ayer y de hoy. La filosofiia rousseauniana, que se traduce en un gobierno "del pueblo y para el pueblo" sobre la base de una "voluntad general", no pasa de ser una sublime abstracción que se encuentra en evidente desacuerdo con la realidad. El Estado liberal no solo no logró la reivindicación del hombre, sino que este, como individuo aislado, quedó inmerso en una libertad utópica que la gran mayoría solo conocía de nombre,

La vieja noción unitaria del poder y de la sociedad debe ser desechada. El pueblo de hoy se divide en sectores, classes, en grupos. Nuestro ensayo tiende, precisamente, a mostrar la inevitabilidad de los grupos de presión en el juego democrático, así como su aceptación y generaliza-

ción en Costa Rica. Es el grupo y no el individuo el que posee ahora virtualidad suficiente para ser sujeto político. Paradójicamente, la democracia de hoy es más democracia, en tanto posibilita en un grado mucho mayor la intervención del pueblo en el gobierno de la "res publica".

En términos generales, diremos que se da el "grupo de presión" cuando un conjunto determinado de individuos realiza gestiones ante los poderes públicos, con miras a lograr decisiones favorables sobre asuntos que le son de particular importancia. Resulta entonces necesario hacer la distinción entre "grupo de interés" y "grupo de presión", pues si bien gran parte de la doctrina tiende a equipararlos, es evidente que existen entre ambos conceptos diferencias sustanciales.

El término "grupo de interés" implica una noción general y de orden sociológico, a diferencia de "grupo de presión", el cual encierra un sentido eminentemente político. Luego, los grupos de presión son siempre grupos de interés mientras que, a la inversa, los grupos de interés no son necesariamente grupos de presión, ya que para alcanzar sus metas pueden recurrir a otras vías distintas de la gubernamental.

Sobre todo por razones metodológicas, la gran mayoría de los autores parte del principio clásico que distingue la administración pública, de las fuerzas que actúan sobre ella. El grupo de presión, conforme a esta tendencia, necesariamente ha de ser de naturaleza exterior a la máquina estatal. Es una concepción restringida que excluye los órganos del poder central. No obstante, en la realidad política costarricense, las Instituciones Autónomas y los denominados "organismos intermedios", entre los cuales están comprendidas las cámaras, las empresas nacionalizadas y los establecimientos públicos, suelen convertirse en verdaderos entes de presión, y si estos se excluyen, se daría una visión falsa del fenómeno que pretendemos analizar.

También hemos considerado necesario delimitar el ámbito del grupo de presión frente a los partidos políticos.

Ambos difieren en su estructura social, en los medios que emplean para actuar en la vida política y, fundamentalmente, en su finalidad. Pretende todo partido la conquista del gobierno, en contraposición al grupo de presión, cuyas metas están referidas a intereses especiales mucho más restringidos. El grupo tiene como programa la adopción y ejecución de una cierta política, y para su desarrollo no requiere de candidatos y campañas electorales que conduzcan a la obtención del poder.

Los grupos de presión representan un fenómeno universal que, con diversos matices, encontramos en todas las sociedades políticas contemporáneas. No obstante, es necesario puntualizar que son los factores económicos, sociales y políticos del régimen en que se insertan, los que determinan en última instancia su formación y desarrollo. Es por ello, y dado que nuestro principal interés radica en al análisis de los grupos de presión en el medio costarricense, que consideramos imperativo realizar un breve análisis de nuestro proceso histórico, a fin de determinar en qué momento surgen a la vida política del país.

La visión de una Costa Rica colonial en que impera una absoluta igualdad social y económica merece ser revisada, ya que si bien no existió en esa época una diferenciación que permita hablar de "conciencia de clase", es necesario admitir que se dieron las premisas requeridas para distinguir diversos grupos de interés. Sin embargo, con anterioridad al año de 1844, ningún sector de la población costarricense pudo acumular riqueza suficiente que le permitiera capitalizar y obtener la fuerza necesaria para presionar sobre la débil administración de la época. No es sino con el florecimiento de la producción cafetalera que se realiza una verdadera revolución social en nuestro medio, la cual da origen al primer grupo de presión. Con el auge del nuevo cultivo, la vida social y política del país sufre serios cambios. De un gobierno eminentemente paternalista pasamos a un gobierno sometido a fuertes presiones que intentan convertirlo en instrumento de defensa de pretensiones más o menos

particulares. La proliferación de los grupos de presión que a partir de ese momento se produce, no es más que una consecuencia lógica del desarrollo de la sociedad y de la concurrencia cada vez más profunda de intereses. Nuestra tradición democrática —que implica un alto sentido de la tolerancia—, herencia de antepasados, ha propiciado y aceptado ese desarrollo.

El costarricense ha comprendido que, para que le oigan, necesariamente tiene que estar incorporado a una asociación cooperativa, cámara o sindicato. Ha llegado a admitir, en esta forma, el libre juego de los grupos de presión y a considerar como natural su intervención en nuestra esfera política.

Ahora bien, admitido el acceso cada vez mayor de los grupos de presión al poder político, es imperativo aceptar la necesidad de su regulación y control, a fin de evitar que se conviertan en fuerzas desintegradoras del mismo sistema democrático que les da origen. Es evidente que la organización de los intereses particulares cobra mayor o menor peligrosidad según sea la fuerza y energía del sistema político que rige en el país.

Es indispensable, entonces, reforzar la autoridad gubernamental: un poder ejecutivo vigoroso, una asamblea legislativa independiente y un sistema de partidos fuertes y eficientes, constituyen la mejor garantía contra el peligro desintegrador que encierra el grupo de presión. Esta es una realidad que el costarricense debe aún asimilar, ya que en grandes sectores de la población predomina el criterio de que los partidos ideológicos y permanentes implican una pérdida de libertad individual. Lo contrario es lo correcto. Así, un congresista aislado es presa fácil de los diversos intereses particulares de los grupos, y es utópico creer que puede moverse en el vacío político, respondiendo tan sólo a los dictados de su conciencia. Es el respaldo de un partido fuerte y organizado lo único que permite al legislador sustraerse a las presiones de las minorías organizadas. En consecuencia, re-

resulta evidente la importancia de crear conciencia política sobre la necesidad de un adecuado liderazgo nacional de partidos que nos permita abandonar el personalismo característico de nuestra historia. En definitiva, no debemos perder de vista que el hombre es el fin último de toda divagación científica, y que el hombre de hoy no es el individuo aislado, definido por su esencia, sino el hombre concreto, definido por la realidad en que se encuentra colocado. Su lucha es por un mundo mejor: desea tener más para ser más. Su lucha es constante ansia de libertad, de justicia, de bienestar, y sólo a través del grupo organizado puede alcanzar la personalidad política necesaria para defender sus metas. El tema es complejo pero estimulante, y sobre todo,

de gran actualidad. Confiados entramos de lleno en él.

CAPITULO PRIMERO

IDENTIFICACION DE LOS GRUPOS DE PRESION

a) El problema de la terminología

En el mundo de la Ciencia Política, los autores han venido refiriéndose a un mismo fenómeno con muy diversos y a veces ambiguos nombres. En efecto, no se ha usado una terminología única para designar la influencia que las fuerzas económicas, sociales y espirituales organizadas vienen ejerciendo sobre las instituciones del Poder Político. De aquí la necesidad de estudiar el origen de lo que hoy conocemos como "grupos de presión".

Afirma Mackenzie¹ que fue en los Estados Unidos donde por primera vez se usó el término "grupo de presión" para designar, en la década de los veintes, la influencia oculta de poderosos sectores económicos de la sociedad norteamericana en la ctividad política. La prensa consideró como ilegítima la presión de las "fuerzas invisibles" sobre el bien arraigado y tradicional régimen democrático de la nación, razón por la cual el término "grupo de presión" se le asignó en sus inicios y tememos que aún lo conserve, un sentido peyorativo. El continuo uso del término, sin embargo, tanto por el científico como por el sociólogo, vino a objetivar el concepto y a introducirlo en la fraseología de la Ciencia Política.

A. F. Bentley, en su famosa obra *The Process of Goment* (1908), nos habla, para referirse a la acción de los ciudadanos sobre las instituciones gubernamentales, de "grupos de interés". A él le atribuye Sartori la paternidad de la concepción del grupo de presión, aunque Bentley, si bien habló de "presión" de los grupos, nunca usó propiamente

¹ ACKENZIE, W. J. M., Pressure Groups: The Conceptual Framework; Political Studies, octubre de 1955, No. 3.

el término "grupo de presión"².

Veinte años más tarde, Peter Odegard, en su libro *Pressure Politics, The Story of the Anti-Saloon League*, por primera vez emplea el término *pressure group*, e inmediatamente después E. Pandleton Herring, en *Group Representation before Congress*, vuelve a usar el término, aunque admite que el vocablo fue acuñado por algunos periodistas en Washington entre 1918 y 1928, es decir, en el período en que al *oíd lobby*, de actividad esencialmente clandestina y corruptora, lo sustituye el *new lobby*, esto es, el grupo de presión de nuestra época³.

Los autores actuales han venido usando indistintamente los términos grupo de presión y grupo de interés para referirse al mismo fenómeno. La tendencia de los anglosaiones ha sido utilizar, normalmente, la expresión pressure groups, mientras que la mayoría de los franceses nos habla de groupes d'interét. En los últimos años, sin embargo, lo contrario es lo cierto. Así vemos cómo los profesores Henry W. Ehrmann v Gabriel Almond han adoptado la etiqueta deinterest groups, mientras que Jean Meynaud, que en toda una serie de artículos precedentes había utilizado la expresión groupes d'interét, posteriormente ha titulado su volumen, Les Groupes de Pression en France. En las publicaciones francesas recientes encontramos generalmente la expresión groupes de pression, mientras que las anglosajonas hacen uso tanto de pressure group como de interest group⁴. Los americanos H. Eckstein v V. O. Key se declaran a favor de "grupos de presión", titulando sus obras sobre el tema, respectivamente, La Política de los Grupos de Presión y Política, Partidos y Grupos de Presión. Los profesores La Palombara y David

- SARTORI, G., Gruppi di Pressione o Gruppi di Interese? (Una discussione sul neopluralismo), en II Mulino, No. 87, pág. 12, nota 9.
- 3 Ibid.
- 4 Ibid, pág. 10, nota 9.

Truman se inclinan por el término "grupos de interés", aunque el último, recientemente, ha adoptado la expresión "grupo de interés político". El inglés Stewart, al igual que el profesor Ronald Blaisdell, ha preferido el vocablo pressure groups y H.A. Turner coincide con ellos cuando en su obra La Política en los Estados Unidos adopta el subtítulo Partidos Políticos y Grupos de Presión. No conforme con las dos expresiones analizadas, el profesor inglés S. E. Finer, en su obra El Imp*erio Anónimo*, emplea el vocablo *lobby*, por considerarlo más neutro y amplio. En sentido propio esta palabra significa "corredor", "sala de espera", "vestíbulo". En su sentido derivado designa "toda acción realizada cerca de cualquier autoridad para influir sobre sus decisiones, a través de los métodos que sean, desde la propaganda hábil hasta los medios de intimidación". La expresión lobby se aplica también a los hombres o grupos que se dedican a dicha actividad, y el verbo to lobby se emplea corrientemente para designar las maniobras de los *lobbvists*⁵. Sin embargo, el profesor Finer, en la mesa redonda celebrada en setiembre de 1957 en la ciudad de Pittsburgh, reconoció que el vocablo lobby no es de uso universal por cuanto en ciertos países, Francia por ejemplo, su utilización es casi desconocida, ya que dicho vocablo posee un sentido altamente peyorativo⁶. Jean Meynaud, en la introducción a su obra Les Groupes de Pression, se manifiesta por la expresión "grupo de presión" y nos dice que "a pesar de su incorrección gramatical, se ha vuelto de uso

5 VATHIOT, ANDRE, Les "pressure groups" aux Etat-Unis. En Revue - 'anpaise de Science politique, vol II, No. 3, Julio-setiembre 1952, zég. 455, citado por Jacqueline B. de Celis, Los Grupos de Presión en as Democracias Contemporáneas, Editorial Tecnos S. A., Madrid 1963, pág. 39, nota 4.

6 Interest Groups on Four Continents, editado para la Asociación Inter-acional de Ciencia Política por Ehrmann, Henry W., University of Pitts-Durgh Press, 1958, pág. 233.

?

corriente en Francia".

Después de pesar los diferentes argumentos esgrimidos, nos inclinamos por el término "grupo de presión"; y en el presente trabajo, a pesar del matiz peyorativo que todavía ofrece, le utilizaremos preferentemente, ya que debemos también aceptar que las expresiones "grupo de interés" y *lobby*, aunque mucho menos precisas, son de muy frecuente uso. Sin embargo, no son sinónimas. Veamos por qué.

b) Grupos de interés y grupos de presión

En su ponencia en Pittsburgh, el orofesor Finer rechazó los términos "grupo de presión" y "grupo de interés" aduciendo que en muchas ocasiones los grupos de interés no utilizan "presiones" para alcanzar sus cometidos, y que a la vez, muy frecuentemente, ciertas organizaciones que usan la "presión" no representan ningún "interés" econó mico v social, de conformidad con la ética utilitarista de Bentham, sino más bien una actitud ideológica. Sostiene Finer la probabilidad de que los grupos organizados recurran a la "presión" para lograr sus fines, pero que a la vez se debe tener presente que en infinidad de casos dichos grupos se limitan a plantear una demanda sin amenaza alguna "Yo no considero la simple entrega de una petición como el ejercicio de una presión. Yo entiendo por "presión", la aplicación o la amenaza de aplicar una sanción en caso de que la demanda sea denegada."8

Encontramos en esta acepción de "interés" un contenido muy restringido. En efecto, para definirlo se remonta el profesor inglés al siglo XVIII. No hay duda de que en nuestros días posee dicho vocablo un contenido más amplio.

- 7 MEYNAUD, J., Los Grupos de Presión, Editorial Universitaria r: Aires, 1962, pág. 5.
- 8 Interest Groups and the Political Process in Great Britain, f Groups on Four Continents, op. cit., pág. 117.

Y al formular la consideración de que únicamente cuando se da una amenaza real podemos hablar de presión, también se equivoca Finer, pues lo cierto es que entre los medios de presionar a la autoridad gubernamental se encuentran, entre otros, la persuasión, el sabotaje, el manejo de la opinión pública, la acción directa, etc. . . Sin embargo, una larga discusión sobre este problema de la terminología resulta innecesaria, pues la verdad es que ambos términos —grupos de interés y grupos de presión— son en la actualidad de uso común dentro de la fraseología de los politicólogos.

De mayor importancia es la advertencia que nos hace Finer de no confundir el grupo de interés con el grupo de presión. No obstante el uso indistinto de una expresión u otra, los autores, si bien con matices diversos, suelen hacer una distinción. En el lenguaje corriente, se usa desaprensivamente el término "grupo" para designar a un conjunto de individuos que poseen en común una o varias características. Sin embargo, la presencia de un rasgo compartido en el grupo, no conduce siempre a sus miembros a tomar una acción colectiva. Es necesario, para que tal acción se lleve a cabo, que exista en el conjunto de individuos verdadera conciencia de su identidad. "No solo los individuos que componen el grupo han de poseer en común unas u otras características, sino que han de saber que las poseen y han de sentirse lo bastante ligados por ellas para adoptar, a partir de las mismas, una posición concreta y dinámica capaz de afectar a la vida social." Consciente de sus anhelos, bien puede el grupo recurrir a la vía gubernamental para tratar de satisfacer sus necesidades o preferir la vía del compromiso con sus competidores o rivales. Ahora bien, para nosôtros únicamente reviste importancia el grupo cuando se decide a actuar, ejerciendo presión, sobre la esfera donde se toman las decisiones. De aquí que solamente quepa hablar de grupo de interés

9 DE CELIS, JACQUELINE B., op. cit,, pág. 47-48.

cuando se considera el fenómeno en su estructura, esto es cuando estudiamos su organización interior, la manera en que se integra y el fin que lo impulsa, reservando el término "grupo de presión" al grupo de interés que utiliza la acción sobre el aparato gubernamental para hacer triunfar sus aspiraciones.

Del análisis anterior podemos concluir que los grupos de presión son siempre grupos de interés, mientras que, a la inversa, los grupos de interés no son necesariamente grupos de presión, ya que para alcanzar sus metas pueden recurrir a vías ajenas a la gubernamental.

"Grupo de presión" es, por lo tanto, una expresión de mayor exactitud y claridad que "grupo de interés."

La anterior distinción delimita, de manera muy precisa, el campo en que se han de aplicar ambos términos. No obstante, algunos autores se han manifestado por el uso de un nuevo vocablo como sinónimo de "grupo de presión." David Truman, por ejemplo, al descartar este vocablo por estimarlo poco objetivo, se inclina por el uso de "grupo de interés político". Diferencia dicho autor en su obra el grupo propiamente de interés, del grupo de interés político. La actividad del primero, nos dice, cae bajo la jurisdicción del sociólogo, mientras que la del segundo cae bajo la juridiscción del científico de la política, pues al proyectarse sobre la maquinaria estatal puede implicar, y normalmente así sucede modificaciones en el comportamiento de "los detentadores del poder oficiales, legítimos, visibles exteriormente", para usar la terminología de K. Loewenstein 10.

LOEWENSTEIN, K., Teoría de la Constitución, traducción y e studio aobre ia obra por A. Gallego Anabitarte, Barcelona, 1964, pág. 33 Estamos en desacuerdo con la expresión, tal como está traducida, "detentadores del poder oficiales, legítimos, . . ." por cuanto dicha expresión encierra contradicho in terminis. Conforme al Diccionario Ideológico de Española, de Casares, J., (Barcelona, 1963) "detentar" significa "retener, poseer uno sin derecho lo que no le pertenece".

Sin embargo, la expresión utilizada por Truman, aunque de mayor precisión que "grupo de interés", alude totodavía a la condición estática del grupo. Se trata de una desdescripción sociológica complementada por la observación de que dicho grupo desea conquistar sus reivindicaciones a través de la acción política. Por ello, nos dice Jacqueline B. de Celis. "solo la expresión "grupo de presión", a pesar de toda su imprecisión elíptica, caracteriza al grupo en su intento dimámico de integrarse en la realidad política, como fuerza de acción. Corresponde mucho más perfectamente, por tanto, a la noción que toda la doctrina, bajo tal o tal otra denominación, ha elaborado del fenómeno que nos interesa..." 11

Oinamos que ha sido J. Meynaud quien mejor ha expuesto la diferencia apuntada y definido la categoría de grupos de presión. Con respecto al enfoque de realción Grupo- Poder político, dice el citado autor que consiste "én analizar los grupos de interés bajo un aspecto determinado", es decir cuando realizan "actividades de presión", que para él son el conjunto de los actos de cualquier naturaleza realizado para influir en el comportamiento de los gobernantes, se traduzca esto o no en decisiones expresas" 12.

Realizadas las anteriores consideraciones y definido ya vocablo "grupo de presión", intentaremos ahora situarlo dentro de unos límites que lo caractericen en relación con las fuerzas sociales y políticas.

c) Límites del grupo de presión

Existen en la actualidad algunos autores que se inclinan por la tesis de una identificación de los organismos públicos con los grupos de presión, basada en una analogía entre

11 E CELIS, JACQUELINE B., op. dt. pág, 49. 12 'EYNAUD, J., Les Groupes de Pression en France, París, 1958, págs. '9-25. los medios empleados por ambos. En los países sajones, principalmente, goza esta tendencia de gran aceptación. Fur Bentley quien, en su obra *The Process of Government. A Study of Social* Pressures¹³, por primera vez equiparó la institución gubernamental a la agrupación privada. Para e. autor norteamericano, la marcha de la política depende del enfrentamiento de diversas fuerzas sociales que, en constante lucha, intentan imponer sus concepciones por todos los medios imaginables. La decisión estatal es, en última instancia, producto del equilibrio precario, inestable y renovado de la perenne batalla en que viven los grupos de presión. Al igual que las agrupaciones particulares, constituyen verdaderos grupos de interés las instituciones públicas, las asambleas representativas, los establecimientos de estatuto público, los servicios administrativos, los partidos políticos, etc.

En los Estados Unidos, durante el apogeo de los escándalos sobre el *lobbyism*, los científicos de la política que se dedicaron al estudio de la realidad social de aquella época, concluyeron que los verdaderos gobernantes de Norteamérica son siempre invisibles y desconocidos para la multitud, pero "siempre están presentes y siempre son pocos". La ley emanada de la acción legislativa, inevitablemente era "la resultante calculable de la pugna entre grupos de presión" y nunca "una decisión entre ideas contrapuestas sobre el bien común nacional" Pero no solamente el campo legislativo estaba sujeto a la presión de los grupos, sino que estos habían extendido su actividad al campo de los tribunales, ya que, como recientemente lo ha demostrado Clement E. Vo-

¹³ BENTLEY, A., The Process of Government. A Study of Social Pressures, Chicago, 1908.

BENTLEY, A., The Process of Government, citado por MacIver, R. M. The Web of Government, Nueva York, The Macmillan Company, 1947, pág. 220.

Se 15, las organizaciones de derechos civiles, por ejemplo, usaban y continúan usando, la táctica de presentar casos típicos con el fin de sentar precedentes. Era esta la interpretación realista sobre el Estado y el Poder nos ofreció Bentley, un amplio contraste con las doctrinas abstractas e ideales que manifestaban los estudiosos europeos¹⁶.

La anterior concepción de la realidad política es bastante seductora. Nos permite examinar el comportamiento de organismos de naturaleza pública que intervienen ante la administración utilizando los mismos procedimientos (la huelga por ejemplo) que las asociaciones privadas. Durante los últimos años, en Costa Rica, las facultades universitarias y los nuestros han acudido a tal recurso para satisfacer sus aspiraciones. Es imposible en la actualidad soslayar la cada vez más

15 Vose Celement E., Litigation as a Form of Pressure Group Activity. The Annals of The American Academy of Political and Social Science, editado por Thorstein Sellin, Philadelphia 1958, páq, 22.

Por una interpretación sobre la democracia americana véase primordialmente: ANTONIO WILLIAM V. D.f and EHRLICH, HOWARD J., Power and Democracy in America, Notre Dame, University of Notre Dame Press 1961; APTHEKER, HERBERT, The World of C. Wright Mills, New York, Marzani and Munsele, 1960; BENDIX AND LIPSET, Class Status and Power, Social Stratification in Comparative Perspective, Rotlege and Kegan Paul Ltd., London 1966; CATER, DOUGLAS, El Poder y los Grupos Pr'esión, Ediciones Cid, Madrid, Primera Edición 1965; CHASE, STUART, Democracy under Pressure, New York Twentieth Century Fund, 1945; FRIEDRICH, C. J., La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida, Segunda Edición Editorial Tecnos S. A., 1966; GALBRAITH, JOHN K., Capitalismo Americano, El Concepto del Poder Compensatorio. Ediciones Ariel, Barcelona 1956; GALBRAITH, JOHN K., La Sociedad Opulenta, Ediciones Ariel, Barcelona, Segunda Edición, 1963: HARTZ, LOUIS, The Liberal Tradition in America, New York 1955; HOLCOMBE, A. N., The Middle Class in American Politics, Cambridge, Harvard University Press, 1940; HOROWITZ, IRVING LOUIS, The New Sociology, Essays in Social Science and Social Theory in Honor of C.

evidente interpenetración que existe entre las actividades públicas y privadas, así como la intensidad de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. Sin embargo, cabe hacer una objeción: la finalidad de los poderes del Estado es dictar leyes, gobernar y administrar justicia con carácter imperativo para todos los miembros de la comunidad. Por ello, debemos hacer una clara distinción entre las instituciones gubernamentales y las agrupaciones privadas, ya que no podemos conceptuarlas como de idéntica naturaleza.

No obstante que la casi totalidad de los autores establecen la diferenciación apuntada sobre la diversa naturaleza de las instituciones del aparato gubernamental y los grupos particulares, algunos otros sostienen que la administración pública puede transformarse en grupo de presión cuando, saliéndose de sus funciones propias, se esfuerza por orientar, y también por bloquear, las resoluciones del aparato encargado de tomar decisiones. Se trata, simplemente, de una desviada aplicación de las facultades y recursos que las mismas autoridades políticas le han conferido. La presión que podría ejercer en nuestro medio la banca nacionalizada sobre un determinado sector de particulares —deudores bancarios—, sería un buen ejemplo de una mala aplicación de sus funciones.

Wright Mills, Oxford University Press, 1967; HUNTER FLOVD, Community Power Structure, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1953; HUNTER, F., Top Leadership, U. S. A., Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1959; KEY, V. O., JR., Política. Partidos y Grupos de Presión, Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1962; LASS-WELL, HAROLD and KAPLAN, ABRAHAM, Power and Society, New Haven, Yale University Press, 1950; LASSWELL, HAROLD LEVER, DANIEL and ROTHWELL EATON, The Comparative Study of Elites, Stanford University Press, 1952; LIPSET, SEYMOUR MARTIN, Political Man, The Social Bases of Politics, Anchor Books, Doubleday and Company, Inc., New York, 1963; LIPSET, SEYMOUR MARTIN, and SOLARI ALDO, Elites in Latin America, New York, Oxford University*Press, 1967; LUBELL, SAMUEL, The Future of American Politics, New York 1952;

La complejidad de la situación social de nuestra época exige que exista entre la política y los servicios administrativos, una identificación que impide considerar al aparato gubernamental como instrumento esencialmente ejecutivo. Es muy dificil, si no imposible, establecer una clara separación, principalmente en los niveles elevados del gobierno, entre la elaboración y la aplicación de la decisión tomada. De aquí que el órgano administrativo pueda conceptuarse, en algunos aspectos de su actividad, como un verdadero "grupo de presión". Aún más, extendiendo al máximo la asimilación, podríamos considerar a la misma Asamblea Legislativa, cuando por medio de intervenciones directas o indirectas intenta influir en la elaboración de la política administrativa, como órgano de presión. Se trata, en definitiva, de la tesis de Bentley, cuya consecuencia esencial es la de no establecer distinciones rigurosas entre los diversos participantes del juego político.

"No hay por qué pensar —expresa Murillo Ferrol— que la presión de los grupos ha de ejercerse desde fuera, sino que con frecuencia, y de manera más sutil, los intereses particulares afectados estarán presentes desde el comienzo en el

MILLS, C. WRIGHT, La Elite del Poder, Fondo de Cultura Económica, Cuarta Edición 1963; MILLS, C. WRIGHT, Las Clases Medias en Norteamérica (White-Collar), Aguilar, Segunda Edición, 1960: WRIGHT, Poder, Política, Pueblo, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición 1964; MERRIAM, C. E. y GOSNELL, H. F., The American Party Sistem, 3a. Edición, New York, The Macmillan Company, 1940, NI-CHOLS. ROY F.. The Disruption of American Democracy, 1948, New York. PENDLETON. HERRING. The Politics of Democracy. York, W. W. Norton and Company, 1940; PENDLETON, HERRING, Public Administraron and The Public Interest. Nueva York. Hill Book Company, 1963; RJESMAN, DAVID. The Lonely Crowd, Yale University Press 1965; ROSE ARNOLD, M., The Power Structure, Política! Process in American Society, New York, Oxford University Press 1967; SAIT, E. M., American Parties and Elections, Nueva York, D. Applenúcleo mismo del proceso de decisión."17

A esta concepción amplia de los grupos de presión se opone otra mucho más restringida. Sobre todo por razones metodológicas, la gran mayoría de los autores parten del principio clásico que distingue la administración pública de las fuerzas que actúan sobre ella. El grupo de presión, conforme a esta doctrina, necesariamente ha de ser de naturaleza exterior a la máquina gubernamental. "La categoría expresaría -- nos dice Meynaud -- las acciones efectuadas desde fuera sobre las autoridades habilitadas por la Constitución o cualquier otro dispositivo reglamentario, para preparar, resolver y ejecutar las decisiones en cuestión. Al tomar posición sobre la demanda de un grupo, recomendando a las instancias superiores su adopción o rechazo, la Administración se halla sometida a la acción de los interesados y realiza por sí misma múltiples intervenciones. A pesar de todo, se limita a realizar una tarea para la cual tiene vocación legal, en condiciones eventualmente discutibles. Parece dificil considerar que se transforme así en organismo de presión. Los grupos estarían, pues, separados de los organismos gubernamentales por un criterio de exterioridad."18

Ahora bien, es indudable que la noción del grupo de presión expuesta por Bentley se afirma conforme avanza, cada vez más y día con día, la interpenetración de los mecanismos gubernamentales y los intereses particulares, por

ton-Century Company, 1939; SCHLESINGER, ARTHUR M., JR., The Politics of Upheaval, Boston 1960; SCHATTSCHNEIDER, E. E., Régimen de Partidos, Editorial Tecnos S. A., 1964; SCHUMPETER, JOSEPH A., Capitalismo, Socialismo y Democracia, Aguilar, México 1961; STRACHEY, JOHN, El Desafío de la Democracia, Ediciones Marymar, Buenos Aires 1964; WESTIN, ALAN F., The Uses of Power: 7 Cases in American Politics, New York, Harcourt Brace and World, 1962; WHITE, THEODORE H., The Making of the President. 1960 New York, 1961.

MURILLO FERROL, FRANCISCO, Estudios de Sociología Política, Editorial Tecnos S. A., Madrid 1963, pág. 344*

¹® MEYNAUD, J., Los Grupos de Presión, op. cit., páp. 21.

lo que Duverger llega a afirmar lo siguiente: "La distinción entre los grupos públicos y los privados está, por lo demás, lejos de ser precisa, porque la evolución general de los Estados modernos tiende a debilitarse. Las fronteras de lo público y de lo privado son, cada vez, menos netas . . más que una diferencia por razón de naturaleza entre las dos categorías, bien clara, existe una diferencia de grados que definen una gama de categorías muy numerosas." ⁹ Se trata de la concepción neopluralista para la cual el principio jurídico de la unidad del Estado no se realiza en la práctica, ya que todos los fenómenos políticos son resultantes de la interpenetración de las actividades entre gobernantes y gobernados. Abandona el neopluralismo la noción clásica de los teóricos del Estado, para quienes la unidad de la organización estatal es un dogma sacrosanto. La inclinación de los órganos gubernamentales a constituirse en grupos de presión representa, para el clasicismo, un fenómeno patológico imposible de aceptar. Conforme a la teoría neopluralista, por el contrario, "no existe diferencia esencial entre las instituciones políticas per se, bien sean de los gobernados, bien de los gobernantes, y

Sin embargo, por convincente que resulte la tesis neopluralista de Bentley, no la admitimos, por cuanto su aceptación trae nuevos problemas muy dificiles de resolver en el momento actual. En efecto, consideramos que el grado de desarrollo de la politicología contemporánea no nos permite todavía dar respuesta favorable a una serie de preguntas. Los estudiosos de los grupos de presión se encuentran en una etapa meramente descriptiva de estos, sin que exista en el presente, dado el avance de la ciencia política, una teoría sistemática sobre la situación de dichos grupos en relación

¹⁹ DUVERGER, M., Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, París, 1965, págs. 717-718.

²⁰ FERRANDO BADIA, JUAN, Los Grupos de Presión, en Revista de Estudios Políticos, No. 146, Madrid 1966, pág. 132.

con los titulares de la administración pública. Por tanto, creemos conveniente adoptar, con Meynaud, la concepción restringida del grupo de presión. Tendremos pues presente, para efectos de este estudio, la distinta naturaleza que existe entre las instituciones gubernamentales y los grupos privados.

No obstante lo anteriormente expuesto, discrepamos del profesor francés en un punto. Por ser el presente un análisis de-los grupos de presión en el medio costarricense, y teniendo muy en cuenta dicho medio, del concepto restringido del "grupo de presión" que hemos adoptado excluiremos únicamente a los órganos del poder central. Por lo tanto, las Instituciones Autónomas podrán ser consideradas, en ciertos casos, como verdaderos entes de presión. También estamos de acuerdo con Mevnaud en la no inclusión de lo que él llama "colectividades públicas secundarias", citando a este respecto las Municipalidades. Pero no coincidimos con este autor en los denominados "organismos intermedios" —entidades de estatuto público o semipúblico—, entre los cuales están comprendidas las cámaras, las empresas nacionalizadas y los establecimientos públicos. Definitivamente, en la realidad política costarricense estos organismos suelen convertirse, con mucha frecuencia, en verdaderos entes de presión. De no considerar la posibilidad de que dichas entidades traten de ejercer presión sobre el aparato encargado de tomar decisiones para lograr la satisfacción de sus aspiraciones, estaríamos excluyendo, para dar un ejemplo, a los cafetaleros, lo que sería realmente inconcebible.

Además de los "organismos intermedios", duda también Meynaud de cómo clasificar los servicios públicos. "Pero las empresas públicas —nos dice— no son las únicas que plantean problemas de clasificación. Consideremos, entre otros, el caso de los servicios que en forma de establecimientos públicos asocian a personalidades ajenas a la administración en tareas que podrían ser desempeñadas directamente por las oficinas ministeriales . . ."²¹. Después de no poca duda, se inclina

Meynaud por la aceptación de dichos organismos en la categoría de los grupos de presión. De igual forma pensamos nosotros, ya que, de lo contrario, quedaría excluido, en el ámbito nacional, uno de nuestros principales grupos de presión: la Cámara de Transportes.

Diferenciado ya el grupo de presión de lo que podríamos llamar el "grupo de presión público", analizaremos ahora su diferente naturaleza de otra de las grandes fuerzas con-

temporáneas: los partidos políticos.

En la intrincada realidad política de nuestros días pretenden ejercer influencia no solamente los grupos de presión, sino también los individuos, los movimientos sociales, los titulares del poder y los partidos políticos. De todas estas fuerzas, representan los partidos el grado más avanzado de organización. Por ello, para intentar clasificarlos es necesario considerar diversos puntos de vista, pues es factible elaborar una definición de partido tomando como base la ideología que propugna, o la infraestructura en la cual se apoya, o bien su organización interna.

Conforme a la ideología que sustentan, los partidos pueden ser conservadores, liberales, fascistas, comunistas, etc. . . Según la infraestructura que los integra podemos hablar de partidos proletarios —como sería el partido comunista, el cual, fundamentándose en las masas, pretende ser igualitario— y partidos burgueses —como sería el partido fascista, el cual, fundamentándose en las élites, pretende ser aristocrático—. Finalmente, con base en su organización interna, ofrecen los partidos una débil o fuerte centralización. Los partidos comunistas son un buen ejemplo de agrupaciones müy centralizadas; por el contrario, nuestros partidos de la época de don Cleto y don Ricardo —si "simples clientelas agrupadas alrededor de un personaje influyente" pueden llamarse tales —representan partidos de muy aguda descentralización.

También a los grupos de presión se les puede considerar en función de su ideología, de su composición social y de su estructura interior. Si llevamos a cabo una compara-

ción entre ciertos grupos y determinada clase de partidos, encontramos algunas similitudes. Así, partidos y grupos con idéntica ideología serían, por ejemplo, un grupo defensor de las libertades económicas y un partido de orientación liberal; partidos y grupos de igual composición social serían un partido de obreros y un sindicato de trabajadores; y finalmente, partidos y grupos con una estructura interior similar estarían representados al mismo tiempo, por un partido y por una agrupación socialista como el Grupo de Amigos de la Revolución Cubana. Evidentemente obtendríamos una mayor similitud entre cierto grupo y un partido determinado si ambos coincidieran en sus tres dimensiones. Cuando tal cosa ocurriera, la posibilidad de diferenciar uno del otro sería harto difícil.

No hay duda, como se desprende de las anteriores consideraciones, de que en algunas ocasiones es bastante complicado trazar la línea divisoria entre un partido político y un grupo de presión. Maurice Duverger, en su obra Los Partidos Políticos, nos dice que "el nacimiento de los partidos está ligado. . . al de los grupos parlamentarios y los comités electorales"; pero que, sin embargo, ". . . algunos manifiestan un carácter más o menos desviado en relación con este esquema general: su génesis se coloca fuera del ciclo electoral v parlamentario, siendo esta exterioridad su carácter común más neto"22. Si bien no encontramos similitud alguna entre el grupo de presión y el partido de origen electoral y parlamentario, sí existe un innegable parecido entre aquel y el partido de creación exterior. En infinidad de casos, el partido nace a la vida política gracias a la existencia de una institución cuya actividad propia es ajena a las elecciones y al parlamento. Comenta Duverger: "Muy numerosos y variados son los grupos y las asociaciones que provocan el nacimiento de un partido político. No se trata de trazar una lista

22 DUVERGER, M., Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Econó mica, 3a. Edición.* 1965, pág. 16.

limitativa; daremos simplemente algunos ejemplos. El de los sindicatos es el más conocido." Luego agrega: "Después de los sindicatos, las sociedades de pensamiento, las iglesias y las asociaciones de antiguos combatientes, deben citarse como 'organismos exteriores' capaces de engendrar partidos." Y finalmente nos dice: "Esta enumeración de los diversos 'organismos exteriores' que provocan la creación de un partido político no puede hacer olvidar las intervenciones de grupos industriales y comerciales: bancos, grandes empresas, alianzas industriales, sindicatos patronales, etc. . ."²³

Vemos, pues, como existe una amplia gama de grupos que son germen de partidos. Uno de los rasgos característicos de la democracia moderna lo constituye, no dudamos de ello, la importancia creciente de los partidos políticos. Estos han logrado estructurar y darle fisonomía al régimen político moderno y hoy no concebimos nuestra democracia sino en función de una fuerte competencia de partidos. La distinción entre un sistema político de libertad y un régimen de dictadura, o democracia de partido único como algunos irónicamente la llaman, puede hacerse en función de la política de partidos. Nuestro régimen constitucional, creemos, ha sido democratizado por el libre juego de grupos y partidos. En los Estados Unidos, por ejemplo, han sido las fuerzas dinámicas de la población, organizadas en partidos, las que han transformado trece incipientes colonias en el Estado más poderoso de la tierra. Con ejemplar elasticidad, por tratarse de fuerzas bastante descentralizadas, los partidos norteamericanos han sabido adaptarse a la conquista de un continente, asimilando la transformación de un sistema económico, la absorción de la mayor emigración que la humanidad ha conocido, guerras civiles, problemas sociales, crisis económicas y, en los últimos años, el nacimiento de un moderno estado administrativo. fuerte y complejo. La historia norteamericana ha sido, en buena parte, una historia de partidos, y estos han hecho de su país una nación políticamente más democrática —porque no lo es social y económicamente— de lo que era en 1789.

Es una verdad innegable que la formación de partidos fuertes ha causado alarma e irritación, pues ha producido el fenómeno de perturbar las relaciones políticas y ha transferido el poder dentro del sistema. Las víctimas de tales transformaciones y transferencias del poder, en Costa Rica y en el mundo entero, no perdonan a los causantes de su derrota. "Los partidos crearon la democracia, o, mejor dicho, la democracia moderna es un producto de la lucha de los partidos. ¿Cómo es que los libros sobre la democracia son hostiles a los partidos y parecen reservar su entusiasmo para "regimenes populares sin partidos"? Tories reaccionarios, monárquicos y fascistas tienen motivos sobrados para odiar los partidos; pero, por extraño que parezca, estos son tratados con desprecio por los entusiastas del sistema democrático de gobierno."²⁴ A pesar de esta indiferencia, tanto del lego como del científico de la política, creemos que nuestra democracia de hoy, gracias a partidos y también a grupos, es mayor democracia. Analicemos ahora la diferencia entre ellos.

Preguntémonos: ¿qué es un partido político? H. D. Laswell y A. Kaplan, tras aceptar la definición que K. Friedrich ofrece del partido: "Un grupo de personas establemente organizadas con el fin de adueñarse del poder y conservarlo en beneficio de sus dirigentes, así como, para darles a sus miembros, gracias a este hecho, beneficios y ventajas materiales y espirituales", afirman que a este concepto se le debe añadir "un agregado dentro del cual el grupo en cuestión está ya incluido"; es decir, que el partido forma parte del grupo sobre el que pretende ejercer el poder de control²⁵. La mayoría de los teóricos, para diferenciar a los grupos de

[⊋] SCHATTSCHNEIDER, op. cit., pág. 26.

²ELASWELL, H. D., y KAPLAN, A., Power and Society, pág. 169-170, citado por FERRANDO BADIA, JUAN, op. cit., pág. 125.

los partidos, han acudido a la distinta finalidad que ostentan ambos. El partido es, ante todo, un intento organizado de alcanzar el poder: su finalidad es gobernar. Así, se estima que el grupo de presión se transforma en partido político cuando decide presentar candidatos a las elecciones con miras a la obtención de la función de tomar decisiones. "Los partidos —nos dice Duverger— quieren conquistar el Poder... Los grupos de presión actúan sobre el Poder, pero desde el exterior . . ."26 Los partidos son esencialmente políticos, mientras que los grupos, por su propia naturaleza, tienden a preocuparse de problemas específicos y no se dirigen al electorado en términos amplios. "La diferencia esencial, por tanto, es que, por naturaleza, un partido, pero no un grupo, está usualmente tan inserto en el proceso político, que está dispuesto a formar un gobierno si es requerido para ello".27

Para que una determinada organización se convierta en un partido político, ha de crear y conservar una seria expectativa de pronto acceso al aparato estatal. Por esto, nuestro intento de definición ha sido en función de la lucha por el poder, pues es poco posible, y bastante inexacto, tratar de definir los partidos con base en otros objetivos. Quienes participan en la batalla política no van tras el poder como fin en sí mismo. No existe un motivo universal que induzca al hombre a luchar por el gobierno: hay mil razones que justifican esta batalla. De aquí el poco rigor lógico que tendría toda definición de partido fundamentada en los diversos motivos por los que el hombre interviene en el juego político. El uso y disfrute del infinito número de recursos que el control del Estado moderno nos brinda: su máquina burocrática, su autoridad, el prestigio que confiere, en suma, el poder que nos concede, es motivación suficiente para que cualquiera brinde su esfuerzo para llegar a ser gobierno. Hay una gran diferencia, como diría Burke, entre el botín de los

Z OBUVERGER, Institutions Politiques, op. cit., pag. 738. VERNEY, op. cit., pág. 133.

vencedores y el de los vencidos. Es el poder, en última instancia, el denominador común de toda ambición. La circunstancia de que no haya una total homogeneidad de pensamiento entre los componentes de un partido dado, no tiene, en nuestro criterio, mayor importancia. "Está fuera de lugar intentar determinar si los individuos son estimulados por intereses o por ideas, ya que existe, asimismo, la idea subjetiva de los propios intereses. Si hubiera que llegar a un acuerdo en todas las materias de la política estatal, o crear una identidad de intereses dentro del grupo antes de organizar un partido, este no llegaría a ver la luz."²⁸

Como hemos expuesto, un partido político es una organización orientada al triunfo electoral. Su finalidad última es la conquista del gobierno. El grupo de presión, por el contrario, es una agrupación que tiene como programa la adopción y ejecución de una cierta política que no requiere candidatos, ni campañas electorales, y no tiene interés alguno en la obtención del poder. En cuanto al modo de actuar, sí hay gran diferencia entre ambas fuerzas. El candidato designado por el partido político pretende el dominio absoluto del aparato gubernamental: decidir, ordenar, ejecutar. Los partidos apuestan a las máximas piezas del juego. Los grupos de presión no. A estos no les importa el control de la máquina administrativa, pues sus tareas son muy específicas. En comparación con la responsabilidad que el partido asume, la función del grupo de interés se desarrolla en un campo harto reducido. "Un grupo de presión —comenta Schattschneider— puede contentarse con Îlevar a efecto un solo asunto: aprobación de una ley, frustración de un aumento de los impuestos, revocación de un determinado procedimiento administrativo, construcción de un puente, adopción de una tarifa arancelaria especial para una mercancía; aunque ciertos grupos de presión fomentan más que otros iniciativas políticas de mayor extensión; si el partido es una corporación que toma posesión del mando de un buque en

28 SCHATTSCHNEIDER, op. cit., pág. 18.

virtud de un mandato del propietario, el grupo de presión es poco más que un polizón que se ha colado a bordo con el cargamento."29 Por todas estas razones los grupos de interés son mucho más fáciles de organizar. Así, mientras los partidos políticos deben apelar a intereses generales, los grupos explotan o promueven intereses especiales y llevan hasta sus últimas consecuencias su identificación con ellos. El esfuerzo y el costo que requiere la organización de un grupo de interés es ínfimo, en comparación con el trabajo y dificultades que lleva consigo la creación de un partido. Esto es cierto no solo por la diferencia de tamaño entre ambas fuerzas, sino, y primordialmente, por la circunstancia de que los partidos se excluyen mutuamente, mientras que los grupos de presión no. Es posible, por lo tanto, pertenecer a más de un grupo, pero no a más de un partido. Es una realidad indiscutible que en nuestro medio hay una inmensa gama de grupor de interés cuyas pretensiones no chocan. Muchos de los cafetaleros —miembros de la Cámara de Cafetaleros— son a la vez, por ejemplo, dueños de ingenios de azúcar —miembros de la Cámara de Azucareros—; y los maestros pensionados por el Estado que luego ingresan a trabajar en un colegio particular constituyen otro buen ejemplo, pues ejercen presión como pensionados y como maestros. Si alguien lo deseara podría, sin duda, encontrar suficientes agrupaciones organizadas a las cuales vincularse sin incompatibilidad alguna. Finalmente, a diferencia de los partidos, los grupos de interés no se someten a pruebas periódicas en las que tengan que demostrar su fuerza. Ni la verdad de las pretensiones, ni la dimensión del grupo, ni el grado de entusiasmo de la idea tienen que pasar, afortunadamente, por el tamiz de la elección, pues esta no es otra cosa que -por lo menos en nuestro medio y en los últimos tiempos— la "periódica suciedad" de nuestra democracia.

La diferencia apuntada entre grupos y partidos, si bien

29 Ibid, pág. 224.

muy clara en los regímenes bipartidistas, pierde mucho de su sentido en los países donde existen múltiples partidos. Especialmente, cuando los grupos de interés se constituyen con el propósito de llevar a cabo una determinada acción política. Un partido débil, de estructura descentralizada y minoritario, bien puede confundirse con un grupo de presión de determinados pero amplios fines políticos, por cuanto las técnicas empleadas por ambos serán muy parecidas. Sería el caso, en Costa Rica, del partido comunista, el cual bien por su ideología, por los medios de acción que emplea o por sus vinculaciones internacionales, está proscrito.

CAPITULO SEGUNDO

LOS GRUPOS DE PRESION EN COSTA RICA

a) Proliferación del grupo de presión

Los científicos de la política se han dedicado, desde hace algún tiempo, al análisis de la influencia que las fuerzas económicas, sociales y espirituales organizadas vienen eierciendo sobre la actividad legislativa y gubernativa en todos los regímenes políticos. Ha sido en los Estados Unidos, Inglaterra y Francia, donde más han proliferado los estudios sobre la naturaleza, composición, dimensiones, tipologías, métodos de acción y efectos de aquellos grupos de la colectividad que, en una u otra forma, intentan influir en el proceso decisorio en pro de sus beneficios particulares. El descubrimiento de la función asignada al grupo de presión pertenece al siglo XX, aunque su existencia y universalidad, a diferencia de las de los partidos políticos, se remontan a épocas antiguas y a todos los sistemas gubernamentales. La presión ejercida por los miembros de una comunidad sobre las actividades públicas es general y se halla por doquier. Se trata de un fenómeno universal, "del que tan sólo las formas y quizás la intensidad varían, según las circunstancias y mecanismos institucionales". Los grupos de interés constituyen una modalidad particular de la presión de la sociedad adaptada al contexto social de nuestro tiempo.

Hemos afirmado la universalidad de los grupos de presión. La mayoría de los estudios realizados sobre nuestro tema se ha llevado a cabo, primordialmente, en las sociedades industrializadas del tipo occidental. Sin embargo, recientemente se ha extendido a sociedades diferentes. A cada ambiente histórico, cultural, económico, social e institucional,

¹ MEYNAUD, Les Groupes de Pression en France, op. cit. pág. 11..

dice G. Sartori, corresponden grupos de presión que, en cierto sentido, serán únicos, es decir, correlativos al sistema en el que operan.² Si bien lo anterior es cierto, nuestro problema es otro. La pregunta que nos inquieta es: ¿Puede hablarse de grupos que desplieguen política de presión en todo tipo de sociedad? Creemos, al igual que Sartori, que la afirmación de que "todo sistema político deba tener sus grupos de presión es, al máximo, una hipótesis, no un dogma".³ Estudios realizados en los últimos años nos hablan de fuerzas políticas organizadas en el mundo oriental similares a las conocidas en las naciones desarrolladas del bloque occidental. No obstante, debemos considerar tanto las diferencias como las analogías entre los llamados grupos de presión de los regímenes unitarios y de las democracias pluralistas, para evitar caer en el fácil error de utilizar idéntica terminología para fenómenos distintos.⁴

Sin profundizar en el dilema que supone dilucidar si existen o no grupos de presión en las monocracias marxistas, creemos que sí existen, por cuanto un análisis de dichas monocracias nos demuestra cómo se producen en ellas acciones autónomas de presión de ciertos grupos, a pesar de

SARTORI, G., op. cit., pág. 9, citado por FERRANDO BADIA, JUAN, op. cit., pág. 104.

Ibid, pág. 105.

Véase: DJORDJEVIC, J., Interest Groups and The Political System of Yugoslavia, en Interest Groups on Four Continents, op. cit., págs. 197-228. MEYNAUD, J., Les Groupes de Pression en France, op. cit., pág. 61. ALMOND, G. A., Comparatives Study of Interest Groups and the Political Process, en Comparative Politics, editado por H. ECKSTEIN and DAVID E. APTER, Glencoe 1964, pág. 407.

Sin embargo, algunos autores —principalmente dentro del pensamiento liberal— no creen en la existencia de grupos de presión en los regímenes totalitarios. Massimo Salvadori, para dar un ejemplo, en su obra "Democracia Liberal" nos dice lo siguiente: "Libertad no es lo mismo que autonomía en el seno de grupos mayores. Mas, en las democracias, las

oro

que el poder político ha intentado sobremanera integrarlos en su mecanismo de gobierno. Debemos imaginar, sin embargo, v así lo demuestran los estudios hasta la hora realizados. que los métodos usados, las técnicas empleadas y el grado y tipo de acción ejercida por estos grupos difieren bastante de los utilizados por los grupos de presión del área pluralista. Los regimenes democráticos occidentales, a diferencia de los autoritarios y marxistas, no solo no intentan evitar el juego de las fuerzas económicas y sociales organizadas, integrándolas oficialmente, sino que lo aceptan, aunque con matices diferentes según el grado de desarrollo político de la sociedad. Así, tanto en los países débilmente industrializados como en los no industrializados observamos la presencia de grupos que, por poseer una marcada voluntad dirigida a influir sobre los titulares del poder, pueden considerarse grupos de presión. De igual manera, en las sociedades en vías de transición, o sea, aquellas sociedades en donde coexisten formas antiguas y modernas de organización social, también puede afirmarse la existencia de tales grupos.

Hemos sostenido, pero advirtiendo sus matices, que los grupos de presión representan un fenómeno universal de las sociedades contemporáneas. No obstante, e insistimos una vez más en ello, las analogías registradas en la acción

clases, las sectas religiosas, los grupos de intereses y las comunidades locales han podido llevar su propia vida y trabajar por el fomento de sus aspiraciones. En las naciones libres de Europa occidental la clase media y
la obrera, los protestantes, católicos, judíos y libre-pensadores, los patronos, agricultores, profesionales, obreros fabriles y empleados de oficinas,
las aldeas y ciudades, grandes y pequeñas, tienen el derecho de actuar
por sí mismos, para defender sus intereses y aspiraciones como tengan
por conveniente. En un Estado servil, en la Unión Soviética, Yemen, etc.
si alguna existencia organizada se permite a estos grupos, es solo como
ramas de la administración, para que ejecuten órdenes dadas por una autoridad central que no debe responder ante nadie," MASSIMO, SALVADORI, Democracia Liberal, Editorial índice, Buenos Aires, pág. 74.

de los grupos que defienden intereses particulares en diferentes sistemas de regímenes políticos, no deben servir para encubrir las diferencias existentes entre esos grupos. "Por tanto, nos dice Jacqueline B. de Celis, el número, la composición, el objeto, la estrategia, la potencia, la eficacia de los intereses organizados van a depender de todos y cada uno de los supuestos del régimen en el cual se insertan, es decir, tanto de la estructura económico-social, de los recursos naturales del país, de su nivel cultural, de su tradición política, como de la ideología imperante y de la organización y funcionamiento de los poderes oficiales y de hecho que se dan en el mismo en el momento considerado." Es necesario, entonces, considerar una serie de factores del régimen político estudiado, para entender las causas del florecimiento de los grupos de presión.

Aunque muy brevemente, veremos cómo factores económicos, sociales y políticos, explican la proliferación de los grupos de interés en Costa Rica. La experiencia demuestra que el número de grupos de presión es proporcional al grado de desarrollo econômico y a la estabilidad social. Aunque todavía esencialmente agrícola, Costa Rica ha experimentado un proceso de continuo desarrollo. La lucha del costarricense ha consistido en diversificar su economía, pasando de la arcaica tecnificación en el cultivo del café como producto único, a una racionalización de su agricultura. En forma concomitante, una moderada industrialización ha obligado al obrero nacional a estudiar nuevas técnicas y ha sido factor preponderante en la especialización profesional. El nacimiento de una clase media, hoy más dispuesta a organizarse que en sus orígenes, explica la explosión de cámaras y sindicatos que en los últimos años ha experimentado el país. La educación obligatoria, desde tiempos de don Jesús Jiménez, ha sembrado conciencia en el pueblo de sus problemas de convivencia, y lo ha hecho capaz de tomar posiciones y de expresarlas en actitudes colectivas dinámicas. Por otro lado, nuestra

5 DE-CELIS, JACQUELINE B., op. cit., pág. 77.

tradición de democracia política —porque lejos estamos de ser una democracia económica y social— en vigencia, relativamente, desde 1821, ha permitido y estimulado la formación de agrupaciones. En un aparato político inestable y no aceptado por la comunidad es imposible el florecimiento de grupos de interés. Para que el individuo se arriesgue a presionar sobre un gobierno, es necesario, definitivamente, que tenga confianza en él. En Costa Rica esta confianza existe. Nuestra Constitución garantiza una amplia gama de derechos individuales. La libertad de reunión, asociación y expresión, indispensables para el desarrollo y convivencia de los grupos, las consagra y ampara nuestra Magna Carta. Finalmente, el "desbordamiento" del Estado, principalmente a raíz de la descentralización administrativa de 1949, ha debilitado al poder central. La impotencia del gobierno, en muchas ocasiones, para resolver los nuevos problemas que en la sociedad moderna producen los cambios en la infraestructura, ha llevado a la politización de un número cada vez mayor de grupos de interés. El costarricense ha visto que para lograr que le oigan, necesariamente tiene que estar incorporado en una asociación, cámara o sindicato. De aquí el nacimiento en nuestro medio del grupo de presión. No creemos, por ello, exagerar, si afirmamos que este ha adquirido carta de ciudadanía en Costa Rica, pues si bien es cierto que cada vez que un número de individuos organizados interviene para salvaguardar sus intereses se oye la voz de que sólo va tras reivindicaciones materiales, demostrándose así la existencia de un atenuado prejuicio, también es cierto que el costarricense se ha acostumbrado al libre juego de los grupos de presión y considera la intervención de estos como normal en nuestra esfera política. Ahora bien, cabe preguntarse, ¿desde cuándo existen los grupos de interés en nuestro medio? Para responder a esta pregunta es necesario, en lo que nos corresponde, hacer un breve análisis de la historia costarricense. A ello dedicaremos las páginas siguientes.

b) Raíz histórica del Grupo de Presión en Costa Rica

En 1570 escribe Perafán de Ribera: "7 . . porque en esta tierra no tiene V. M. de presente aprovechamiento alguno, y tanto que no he cobrado mi salario, antes he gastado mi hacienda." Reflejan estas palabras la miseria de la Costa Rica del siglo XVI. Cien años más tarde la situación no ha cambiado. En Cartago, donde residen la mayor parte de los colonos, la pobreza alcanza a todos los pobladores. Los gobernadores de la provincia, al tratar de aliviar las congojas imperantes, emplean sus propios recursos y terminan sus períodos arruinados. Fiel testimonio de la miseria reinante lo constituye un documento de la época: ". . . que la mavor parte de los vecinos viven en extrema pobreza, en casas que con cualquier rocío se mojan quienes las habitan; y los que se mueren no tienen iglesias en que los enterrar por estar rotas y deshechas; que no hay cárcel ni prisiones, ni carnicerías, y la plaza tan cubierta de yerba que sirve a los forasteros de potrero para apacentar caballos." El colono, para subsistir. tenía que cultivar su propia parcela. En la primera mitad del siglo la agricultura está constituida, en forma primordial, por siembras de trigo, maíz y tabaco. Posteriormente, a mediados de la centuria, se encuentra una nueva fuente de riqueza en el cultivo del cacao.8 Dicho producto, por no requerir excesiva mano de obra ni capital, estimuló a los pobladores de Cartago. En las orillas de los ríos Matina, Barbilla y Suerre se iniciaron las primeras plantaciones. Las siembras se lleva-

- 6 SOLEY GÜELL, TOMAS, Historia Económica y Hacendaría de Costa Rica, Tomo I, Editorial Universitaria, San José, 1947, pág. 85.
- 7 MONGE, CARLOS, Historia de Costa Rica, Imprenta Trejos Hnos., 1962, pág. 89.
- FACIO RODRIGO, Estudio sobre Economía Costarricense, Editorial Surco, San José, 1942, pág. 12.
 MELENDEZ, CARLOS, Costa Rica, Evolución Histórica de sus Problemas más Destacados, Imprenta Atenea, San José, 1953, pág. 23.

ron a cabo con el propósito de comerciar con Nicaragua, pero distintos factores impidieron que se desarrollara el comercio. De manera prinicpal, el pésimo estado de las comunicaciones y los elevados gastos de flete, así como la plaga de los piratas y de los zambosmosquitos que asoló la costa atlántica desde 1666. Sin embargo, a pesar de tanta adversidad, la producción cacaotera, aunque muy lentamente, se incrementó. Así, encontramos que en el año de 1737 el número de árboles de cacao en Matina es de alrededor de — 140.000 y en 1781 llega a la elevada cifra de 353.254, por lo que las autoridades locales otorgan permiso para que se proceda a exportarlo a Cartagena. Muy pocos añoscüespués, debido a las continuas invasiones de los piratas y zambosmosquitos, el cultivo comienza a desaparecer y ya en 1803 está completamente abandonado. La ilusión de desarrollar un poderoso núcleo económico en el litoral atlántico se había desvanecido. 9 El colono entonces regresó a su tierra. El fracaso de Matina había dado muerte al entusiasmo y a la iniciativa de los pobladores, por lo que, para sobrevivir, han de volver a sus antiguos cultivos: maíz, trigo, caña de azúcar, tabaco, etc . . . En adecuada expresión nos resume Carlos Monge el siglo XVII: "Cultivaban hov para comer mañana."

En la centuria siguiente las penalidades van a continuar. Costa Rica iniciaba el siglo en tal miseria, que "ni el Gobierno podía disponer de dinero alguno y así se acordó que se emplease el cacao como signo de cambio para todas las transacciones". Sin embargo, de esta miseria nace la nacionalidad costarricense, verdadera y autóctona. La esclavitud del hombre a la tierra origina al labriego. Y es este labriego, pausado y sin ambiciones, quien matiza nuestra historia patria durante el siglo XVIII.

Al mismo tiempo que algunos costarricenses luchan por desarrollar la costa atlántica, otros vuelen sus ojos hacia

9 FACIO RODRIGO, op. cit., pág. 12. 10 SOLEY GÜEL, T., op. cit., pág. 106. el oeste en busca de nuevas tierras de cultivo. Mientras que Cartago había sido poblada en torno a la autoridad política española, las nuevas ciudades del oeste tienen un fundamento económico: el labriego del Valle del Guarco, con las manos vacías y sin indios de encomienda que le ayuden en las faenas agrícolas, emigra en busca de un mejor porvenir, porvenir que encuentra en la formación de la "hacienda". Posteriormente, el humilde labriego, aislado y solo, por imperativo de la autoridad civil y para servir a su iglesia, se integra, naciendo así el poblado y luego la ciudad.

Por haber proliferado una gran cantidad de estancias, la tierra quedó dividida en pequeñas parcelas, posevendo cada familia únicamente lo que con sus propias manos podía cultivar. De aquí la ausencia de discordias sociales y económicas entre los primeros pobladores de los valles del oeste. Al lado de una gran pobreza económica, una gran riqueza social: el minifundio como nota característica de los siglos XVII y XVIII. La justificación de este fenómeno, sin par en toda América, radica en la extrema pobreza de nuestra colonización. "Para el labriego la hacienda ... era su patria, la razón de su existencia, el principio y fin de la vida. Pegado a ella ... no vio lejanos horizontes. Padeció de un cierto achatamiento espiritual; no sintió pasión por los problemas públicos, ni su alma tuvo el impulso de las ambiciones. Reaccionó cuando las autoridades le quisieron mover de su rancho . . . "11 Es este el panorama del siglo XVIII. La mayoría de nuestros historiadores coinciden en las anteriores apreciaciones, sea, una colonia sin grupos privilegiados, sin esclavos ni sirvientes, donde el proceso de democratización tuvo origen y formó la mentalidad de todo costarricense, criollo o español. Se trata, pues, de una "democracia rural", una democracia rural anterior a la democracia política. En síntesis, una Costa Rica relativamente igualitaria.

Sin duda alguna, encontramos en las reflexiones apun-

tadas una gran dosis de certeza. La Costa Rica colonial apenas pudo alimentar a sus moradores. Sus productos agrícolas, tanto en cantidad como en calidad, en ningún momento alcanzaron el valor suficiente como para proporcionar a nuestros habitantes un mercado en el exterior. Un comercio incipiente privó al colono iel uso de una serie de artículos vitales, necesarios, si no esenciales, en el desarrollo integral de su personalidad. La miseria fue, como ha podido observarse, pena de todos los días, hasta la aparición del café. Con el cultivo. del café, nuestro grano de oro de ayer y de hoy, Costa Rica alcanza una nueva etapa en su vida de desarrollo. Por primera vez, la naciente agricultura le viene a proporcionar una moneda de exportación, con la cual adquirirá la cultura y la civilización que por tanto tiempo anheló.

No obstante lo dicho, queremos hacer algunas observaciones. Las generalizaciones anteriores no deben conducimos a engaño. La premisa mayor, consistente en la miseria general del costarricense, deberá ser, más que un dogma, una hipótesis. La idea de la pobreza universal de la Costa Rica de la colonia debe ser revisada. Tal tarea ha de corresponder, necesariamente, a los estudiosos de la materia. Nosotros hoy solo pretendemos formular la inquietud.

Creemos encontrar en la condición misma del conquistador, la semilla de una posible diferenciación social y económica en la época colonial. El conquistador español, aunque de extracción nobiliaria, no fue un fiel representante de la nobleza aristocrática de primer orden que ocupaba la más elevada posición en la España del siglo XVI. Por el contrario, se trata del español segundón, hijodalgo o caballero, que al pisar tierra de Indias, adquiriendo con ello el noble título de conquistador, se aristocratiza. Sin embargo, debemos evitar el error de generalizar la condición social del emigrante venido a América. El grupo conquistador no fue homogéneo, aunque prevaleció, como lo hemos apuntado, el español de estirpe señorial. Así, encontramos que unos vienen acompañados de mozos y criados, mientras que otros, a pesar de ser hijosdalgo, vienen solos. Aún más, a Costa Rica

llega un buen numero de servidores: "escuderos y criados de los conquistadores connotados". La Cabe además destacar, como lo apunta Carlos Meléndez, el reducido número de elemento femenino que acompañó al conquistador español. Es de suponer que, avanzada la conquista, la mujer española acompañó a su marido, pero lo cierto es que en los inicios la realidad fue muy otra. De aquí el nacimiento del mestizaje. Por ello, no es posible establecer un común denominador respecto al rango social del costarricense de la colonia. Y es esta diferenciación social la que nos hace imaginar una posible desigualdad económica.

Cuando Tomás Gage visitó la Costa Rica pobre del siglo XVII pudo decir, según testimonio de Soley Güell, que "Cartago contaba con varios vecinos opulentos que traficaban directamente con la Península". 14 De igual manera, en el llamado "movimiento hacia el Este", encontramos que fueron un reducidísimo número de colonos los que en realidad se trasladaron a Matina, ya que, como lo explica Carlos Monge, "los poseedores de las haciendas vivían en Cartago; las explotaciones agrícolas eran asistidas por dos o más esclavos negros. Dos veces al año, en junio y diciembre, épocas de las cosechas, los propietarios se trasladaban a Matina a dirigir la recolección del fruto, y también a hacer contrabando con los comerciantes de Jamaica". 15 Todo parece indicar que en un principio la propiedad no estaba equitativamente distribuida, y que no es sino con posterioridad que esta inicia un período de fragmentación que culmina estructurando la realidad costarricense del labriego del siglo XVIII. En 1682,

MELENDEZ, C., Juan Vázquez de Coronado, Editorial Costa Rica, San José, 1966, pág. 43. Véase también, CERDAS CRUZ, R., Formación del Estado en Costa Rica, 1821-1842, Tesis de Grado, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1964, pág. 40. Ibid.

SOLEY GÜELL, T., op. cit., pág. 86 . MONGE, CARLOS, op. cit., pág. 100. conforme a un inventario elaborado por orden del gobernador Miguel Gómez de Lara, en las regiones de Matina v Suerre había cincuenta y cinco haciendas, poseídas las mejores por la casta militar, y en 1737 existían ochenta y nueve, con aproximadamente el mismo número de propietarios. 16 De igual manera en la región de Barba, por ejemplo, existían más de cien trapiches y mucho colono se dedicaba al comercio de panela, azúcar, tabaco y harina de trigo, productos que exportaba a Nicoya y Nicaragua.¹⁷ Los ingresos percibidos por estos agricultores y pequeños comerciantes no eran, como podría suponerse, excesivamente bajos. Lo cierto es lo contrario: había capitales de más de 5.000 pesos, es decir, verdaderos capitalistas. Comparando salarios y precios llegamos a conclusiones que parecen desvirtuar la universalidad de la miseria en la Costa Rica de los siglos XVII y XVIII. Tenemos que el cabildo de Cartago pagaba al maestro de escuela 25 pesos anuales, en cacao, por la educación de cuatro niños pobres, y el cura y el sacristán de cada pueblo tenían en 1565 un ingreso anual, por su orden, de 111 y 66 pesos. Para damos una idea del valor real adquisitivo de estas dotaciones, veamos los precios de algunos artículos. Un sahino valía 5 pesos y 20 una danta. Un fusil 15 pesos y una espada 8. Las reses vacunas 3 pesos, los caballos mansos solían valer entre 4 y 6 pesos y las muías 2. El precio del trigo era de 2 pesos la fanega y el del maíz y la harina, 1 peso la fanega y la arroba respectivamente. La ropa extranjera, por el contrario, tenía un valor exorbitante. Un vestido de mujer, como muestra, costaba de 100 a 200 pesos. A la vez, como lo hemos indicado, existían colonos que bien podían considerarse como "ricos": en Uiarrás, para citar un caso, existía

¹⁶ Ibid; y MELENDEZ, CARLOS, Costa Rica, Evolución Histórica de sus problemas más Destacados, op. cit., pág. 51

¹⁷ FERNANDEZ GUARDIA, RICARDO, Cartilla Histórica de Costa Rica, 19a. edición. Imprenta Atenea, San José, pág. 44, y MONGE, CARLOS, op. cit., pág. 123.

una estancia con "280 cabezas de ganado, tres casas de horcones y varios corrales" y en Curriravá otra que tenía "200 reses, una suerte de caña, un platanar y varios ranchos". 18

Las anteriores consideraciones nos llevan a atenuarla visión de una Costa Rica colonial de gran igualdad social y económica.

La verdad es muy otra: tanto en el siglo XVII como en el siglo XVIII encontramos, aunque muy leve, una diferenciación social y económica en el colono costarricense. Podríamos quizá no estar en lo cierto si afirmáramos la existencia de una verdadera "conciencia de clase" en esa época, pero no hay duda de que la diferenciación apuntada condujo, al menos, a la formación de grupos. La distinción de rango social v condición económica necesariamente tuvo que producir agrupaciones entre los semejantes: "grupos de interés propio" más que "grupos de presión". No creemos que el grupo de presión propiamente, o sea, aquel definido en páginas anteriores, hava existido en época tan remota. Es imposible imaginar que, ante una administración tan descentralizada y débil como fue la española en nuestro país, pudiera surgir un grupo que presionara tratando de satisfacer sus pretensiones. Además, ¿cuáles pretensiones? Y sobre todo esto, tengamos presente el bajo nivel educativo del colono. Hemos de recordar que mientras Guatemala tenía universidad desde 1679, Costa Rica hubo de esperar hasta 1825 para obtener, en la Casa de Enseñanza de Santo Tomás fundada en 1814, su primer plantel de estudios superiores. De aquí que, como apunta Constantino Láscaris, ". . . tampoco de nivel cultural podemos hablar en esta época". 19 La ignorancia era la norma,

18SOLEY GÜELL, T., op. cit., págs. 89, 90, 127 y 128.

19 LASCARIS C., CONSTANTINO, Desarrollo de las Ideas Filosóficas Costa Rica, Editorial Costa Rica, 1964, pág. 18. Véase además BONILLA, ABELARDO, Historia y Antología de la Literatura Costarricense, Tomo I, San José, Editorial Universitaria 1957, pág. 57-62. GONZALEZ, LUIS FELIPE, Historia del Desarrollo de la Instrucción Pública en Costa Rica, 1945, págs. 49-52.

por lo que no podemos suponer la existencia de grupos o élites intelectuales, y es esta carencia de pensadores la que explica nuestra apatía por la causa independentista. José Antonio de Liendo y Goicoechea es una digna excepción.

La verdadera revolución social en nuestro medio la produce el nacimiento de las primeras exportaciones de café. Con el nuevo cultivo va a sufrir la sociedad costarricense su primer gran cambio: en lo económico, la desigualdad aumenta, y en lo político, encontramos la formación del primer grupo de presión. De aquí la necesidad de analizar el impacto que el grano de oro produce en la mentalidad del país.

Fue en el año de 1808, según opinión de nuestros historiadores, cuando el gobernador don Tomás de Acosta introdujo el café en Costa Rica. En los años inmediatos, el nuevo cultivo se expande inundando las regiones cercanas a las ciudades. Se comienza a formar pequeñas fincas en diferentes lugares de la meseta central, naciendo así un infinito número de propietarios, circunstancia que nos lleva a afirmar que, en sus inicios, el café sólo viene a reforzar el minifundio y a consolidar nuestro régimen democrático de propiedad inmueble. En el año de 1832, el comerciante alemán Jorge Stiepel efectúa las primeras exportaciones, pero no es sino alrededor de 1844 cuando estas toman un acelerado impulso con la apertura de los mercados ingleses. En los años sucesivos las siembras se intensifican y el nuevo cultivo se convierte en nuestro principal generador de riqueza. La pequeña estancia de los años anteriores, de estructura primitiva, rutinaria y esencialmente familiar, que permitió a Thornas Francis Meagher exclamar que en Costa Rica las "... dos terceras partes de la población se compone de terratenientes"20, comienza a desaparecer. Las plantaciones de tabaco, pastos y caña de azúcar, que tanto auge tuvieron, de manera principal en San José y Alajuela, pasan ahora a ocupar un segundo

20 FACIO. RODRIGO., op. cit., pág. 27.

plano.²1

La organización social del país, como era de esperar, sufre serios cambios conforme aumentan las exportaciones. Al impulso del comercio internacional florecen sociedades mercantiles que se ocupan de la exportación del nuevo producto, a la vez que, con la afluencia de divisas, se organizan entidades comerciales de importación. Por primera vez se vislumbra en Costa Rica una clara división del trabajo al surgir el productor, el beneficiador, el exportador, y con todos ellos, el peón cafetalero. En ciertas ocasiones, la pequeña parcela es derrotada en su lucha competitiva con el propietario más poderoso, y desaparece: El productor deficiente, dueño de una finca de baja rentabilidad, no puede seguir el ritmo de la racionalización creciente de la agricultura, y tiene entonces que deshacerse de ella. Algunos acuden al crédito, y cuando por la misma razón apuntada no pueden cumplir con sus obligaciones, sus propiedades corren el mismo destino. Un nuevo grupo, cualitativa y cuantitativamente fuerte, se ha formado: el grupo cafetalero.

La naciente transformación social trae consecuencias políticas, pues al desaparecer aquella sociedad casi homogénea de los siglos XVII y XVIII, "el gobierno, que hasta entonces había sido un instrumento del ansia del progreso general en manos de ciudadanos paternales y bien intencionados, habría de ser en adelante, más propiamente, un instrumento de defensa de intereses más o menos particulares, que se disputarían las familias de cafetaleros exportadores y de comerciantes importadores, advenidas a los primeros puestos de la economía nacional al establecerse la exportación

²¹ PERALTA, HERNAN G., Agustín de Iturbide y Costa Rica, Editorial Soley y Valverde, San José, 1944, páus. 199-200; MELENDEZ, CARLOS, Costa Rica, Evolución Histórica de sus Problemas más Destacados, op. cit., págs. 30-31; FERNANDEZ GUARDIA, R., op. cit. pág. 44 y FACIO R., op. cit., pág. 33.

del café".²² Surge, en el plano social, la diversificación de intereses; y en el político, el advenimiento del grupo cafetalero al poder. Por primera vez el nivel de vida del costarricense sufre un cambio sustancial, pues la riqueza que el café proporciona la utiliza el Estado para incrementar, en todos los campos, el desarrollo material. Costa Rica, en síntesis, radicalmente se transforma.

Como lo hemos expuesto, consideramos que el grupo cafetalero constituye el primer grupo de presión en nuestro medio. Antes de 1844, ningún sector de la población costarricense pudo acumular riqueza suficiente que le permitiera capitalizar. Es el cafetalero, por lo tanto, el primero en tratar de obtener privilegios que le ayuden a consolidad su posición económica. Primordialmente, en un principio la lucha es por el logro de prerrogativas de índole jurídica, como monopolios, leyes proteccionistas, precios altos, salarios bajos, etc. Posteriormente, la "presión" ejercida sobre el aparato gubernamental a veces se transforma en "intervención". Así, podemos citar como ejemplo el derrocamiento de Juan Rafael Mora a manos de un pequeño círculo que vio afectados sus intereses cuando el presidente decidió establecer un banco nacional, y el golpe militar, ya en nuestro siglo, contra don Alfredo González Flores, cuando, con intuición de estadista visionario, quiso adaptar las instituciones jurídicas a la realidad económica y social de la época.²³

Es, entonces, nuestro grano de oro la causa principalísima del adelanto que en todos los campos experimenta Costa Rica; pero a la vez es el responsable de la formación del primer grupo de presión, así como de crear una mayor desigualdad económica y social. La ausencia de tales grupos en los siglos XVII y XVIII se debe, como cabe deducir, a la

FACIO, R., op, cit., pág. 29.

ÖBREGON LORIA, RAFAEL, Conflictos Militares y Políticos de Costa Rica, Imprenta La Nación, San José, 1951, págs. 37 y 92.

inexistencia de un producto agrícola con la fuerza suficiente para alterar el régimen económico y social de la comunidad. Desafortunadamente —o quizás felizmente— el cultivo del cacao en Matina fracasó, desvaneciéndose así la única posibilidad que tuvo la Costa Rica colonial de obtener un anticipado desarrollo con su comercialización. Los piratas y zambos-mosquitos impidieron, según podemos conjeturar, la formación del gran terrateniente típico de la sociedad latino-americana de los días de la colonia, pero a la vez atrasaron nuestro ingreso en el mundo de la cultura y la civilización dos siglos.²⁴

Creemos haber descubierto, en el transcurso de la historia patria, la génesis de nuestro primer grupo de presión. Intentaremos abora un esbozo de clasificación

c) Clasificación de nuestros Grupos de Presión

Hemos de considerar en esta pretensión de ordenamiento de nuestros principales grupos la meta o fin por ellos perseguido. Son J. Meynaud y H. Eckstein quienes nos ofrecen el camino a seguir al proponer una distinción esencial entre dos clases de organismos. Por una parte aquellos que tienen como principal objetivo la conquista de ventajas materiales para sus adherentes, así como la protección de situaciones adquiridas, y por la otra quienes buscan defender posiciones intelectuales, espirituales o morales, ya sea promoviendo causas o afirmando tesis.²⁵ Sin embargo, debemos conservar un amplio margen de elasticidad en nuestra clasificación, pues es lo cierto que muchos grupos persiguen, a la vez, objetivos materiales e ideológicos.

- 24 BOSCH, JUAN, Apuntes para una interpretación de la Historia Costarricense, Editorial Eloy Monja Carrillo, San José, 1963, págs. 16-20.
- 25 MEYNAUD, J., Los Grupos de Presión, op. cít., págs. 10, 14 y ECKS-TEIN, H., op. cít., pág. 9.

La mayoría de los teóricos contemporáneos suelen distinguir, para efectos de clasificación de los grupos de presión, entre la agricultura, el mundo de los negocios, el mundo del trabajo y las profesiones. Consideramos esta división bastante incompleta y poco rigurosa, por cuanto olvida aquellas agrupaciones que tienen su razón de ser en la defensa de posiciones espirituales o morales, y, además, porque yuxtapone categorías que no son homologas. Por ello, preferimos adoptar la diferenciación que hace Meynaud entre "organizaciones profesionales" y "agrupaciones de vocación ideológica", ya que, no solamente es más sencilla, sino también más exacta. 26

1. Las Organizaciones Profesionales

En la casi totalidad de los países del mundo, las organiciones profesionales actúan, de manera principal, sobre el mundo patronal, agrícola y obrero. De país a país los modos de unión varían bastante. Es posible, por ejemplo, considerando el campo laboral, que exista una sola organización para todo el conjunto de trabajadores, y no varias según se trate de campesinos, obreros, empleados públicos, etc... En e sector patronal, idéntica situación se presenta: bien puede existir una o diversas organizaciones. Generalmente, la diversificación de agrupaciones es la regla, pero una ley constante se observa en las categorías definidas: la doble tendencia de los grupos a la especialización y reagrupamiento.

La tendencia a la especialización es general en las tres fuentes indicadas. El grupo integrado por sus semejantes adquiere mayor unidad y fuerza, por lo que está mejor preparado para la acción. En el campo de la agricultura Costa Rica tiene algunos productores organizados (Cooperativa de Productores de Cacao del Atlántico, Cooperativa de Productores de Tabaco R. L., Cooperativa de Arroceros de Guanacaste, etc. . . .). Los trabajadores suelen asociarse por industria : rama (Unión Ferroviaria Nacional, Asociación Farmacearira

26 Ibid.

Nacional, Sindicato Nacional de la Industria de la Harina, Asociación Nacional de Trabajadores de la Industria de Galletas y Confituras, etc. . . .), o bien por la clase de trabajo que desempeñan, o sea el oficio (Unión de Empleados Hospitalarios y Afines, Sindicato de Expendedores de Gasolina de Costa Rica, Asociación Costarricense de Empleados Postales, Asociación de Empleados del Servicio Doméstico, etc...). En la actualidad existen en el país aproximadamente 180 cooperativas y 210 sindicatos inscritos y activos en las diferentes centrales (CCTD: Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos: CGTC: Confederación General de Trabaiadores Costarricenses: FOCCC: Federación de Obreros y Campesinos Cristianos Costarricenses; FROP: Federación Regional Obrera del Pacífico; ISP: Internacional de Servidores Públicos). Algunos de estos sindicatos (Asociación Nacional de Empleados Públicos con aproximadamente 2300 afiliados y Unión de Empleados Hospitalarios y Afines con más de 1700 afiliados) tienen el poder suficiente por las fuerzas que representan, para ejercer presión en cualquier momento. En cuanto al sector patronal, los grupos se organizan, naturalmente, en función del producto fabricado o del servicio que presten (Cooperativa de Avicultores R. R., Cooperativa de Productores de Leche, Cooperativa de Electricidad de San José, de Naranjo, etc. . . .).

A pesar de que dentro de una categoría dada pueden existir pequeñas diferencias que se oponen a la formación de grupos de interés, existen también intereses comunes que superan las oposiciones. Como ejemplo de esta situación tenemos el caso del café en nuestro país. Así, es posible que se susciten problemas entre productores beneficiadores, exportadores y tostadores; sin embargo, todos ellos se han unido en la Cámara Nacional de Cafetaleros, la cual tiene por objeto "velar por los intereses de las actividades cafetaleras", y exige como condición de ingreso que el nuevo socio "tenga interés directo o indirecto en cualquiera de los aspectos que abarca la actividad cafetalera". La tendencia a la formación de asociaciones que representen o pretendan representar un

sector determinado de la producción costarricense, se ha generalizado en los últimos años. No hay duda de que el costarricense poco a poco ha ido venciendo esa característica de pueblo tímido que imperó en nuestro ambiente, primordialmente, como lo hemos hecho ver, en los días de la colonia. Acostumbrado a vivir aislado, en buena parte por imperativo de su condición económica, el costarricense desarrolló un carácter reservado. Principalmente en las clases bajas, por mucho tiempo la relación social no existió. Conforme el país se desarrollaba —formación de ciudades, construcción de vías de comunicación, variedad de centros de recreación, etc... el colono fue abandonando su aislamiento para comenzar a asociarse. En el campo de la política, como luego veremos, el individualismo constituyó lo que nuestros sociólogos han llamado "el personalismo político". Sin embargo aún subsiste, y ha sido muy dificil de vencer, nuestra poca inclinación a la organización social. La lucha por tratar de superar la pasividad de nuestro obrero para formar sindicatos y del pequeño productor para constituir cooperativas, ha sido poco fructífera. Aunque en comparación con otras sociedades de un nivel económico y cultural parecido al nuestro los resultados han sido bastante halagadores, la verdad es que la actitud individualista todavía se refleja en nuestra manera de ser. Se refleja, sí, pero no predomina.

Si ha existido renuencia en el pequeño productor a constituir cooperativas, tampoco encontramos, de parte del gran empresario, inclinación alguna a organizar la gran corporación mercantil de infinito número de socios. Dos factores explican este fenómeno: nuestra psicología individualista y el bajo sentido empresarial de nuestro hombre de negocios. El empresario costarricense prefiere correr el riesgo solo. Sin embargo, si para producir ha preferido invertir independientemente, para defender sus intereses sí se ha asociado. Así, nuestros industriales han constituido la Cámara de Industrias de Costa Rica, con el fin de "integrar una fuerza unificada que los represente y que pueda velar por el desenvolvimiento progresivo de la industria y por el armonioso desarrollo

económico y social de la Nación". De manera similar, la Cámara de Comercio de Costa Rica ha asociado "a quienes desarrollen actividades comerciales, ya se denominen, por la clase de ellas, comerciantes, comisionistas, agentes representantes, industriales, fabricantes, manufactureros, sociedades comerciales, empresas o empresarios de transportes v cualesquiera otras entidades o personas que tengan actividades afines". Los objetivos de la Cámara, entre muchos otros, consisten en "tratar de influir en todo aquello que tienda al mayor engrandecimiento y bienestar del comercio ... por que no se promulguen leves que sean perjudiciales en general al conglomerado social y en particular al comerciante nacional ... en intervenir, a solicitud de sus asociados, en aquellos asuntos que los afecten directamente . . . etc. . ." En igual forma, los cafetaleros se han integrado en la Cámara Nacional de Cafetaleros, para que esta vele "por los intereses de las actividades cafetaleras" y las proteja "por todos los medios y con todos los recursos a su alcance". En general, observamos cómo nuestro sector empresarial ha visto la necesidad de asociarse para una mejor defensa de sus propios intereses.

El reagrupamiento se lleva a cabo en varias formas. Algunas organizaciones combinan dos niveles; por ejemplo, actividad profesional y localización territorial (Cámara de Productores de Caña del Pacífico, Cámara de Ganaderos de Guanacaste, etc. . .). Se trata, como puede observarse, de agricultores y ganaderos organizados según la región en la cual desarrollan sus actividades.

Un sector muy importante en Costa Rica es el constituido por las profesiones liberales. A pesar de existir una gran tradición individualista, principalmente en el campo de la medicina, menor entre los abogados y mucho menor entre los ingenieros civiles y arquitectos, para citar solo estos tres sectores, lo cierto es que nuestros profesionales han aprendj do el valor de la acción colectiva y la utilizan con extrema habilidad y frecuencia. Los médicos, incorporados en el Colegio de Médicos y Cirujanos, representan, si no la mejor

organizada de las profesiones, sí la de mayor influencia por la índole misma de la profesión. En la lucha por la satisfacción de sus intereses, los médicos han acudido al uso de toda la escala jerárquica de métodos de presión, desde el ensayo de persuadir al funcionario a quien corresponde la última decisión, hasta la amenaza de huelga, todo ello con base en el atributo que dicho Colegio tiene de . . proteger el ejercicio de la profesión y promover su mejoramiento". Pero los médicos no son sino un ejemplo entre muchos otros. Con algunas diferencias de grado, todas las agrupaciones profesionales actúan igual.

Analicemos también el caso de las asociaciones. Existen en nuestro país muchas y muy fuertes. Una de las principales es la Asociación Nacional de Fomento Económico, la cual tiene como objeto defender las libertades económicas y fomentar el desarrollo cultural, económico y social del país. De parecida fuerza por la índole de sus integrantes, tenemos la Asociación Nacional de Educadores y la Asociación de profesores de Segunda Enseñanza. Ambas velan por los intereses específicos de sus asociados y con mucha frecuencia —ya sea para pretender nuevas ventajas, como aumento de salarios, o defender viejos derechos, como pensiones— recurren al uso del medio de presión.

2. Agrupaciones de Vocación Ideológica

Un estudio intensivo sobre estos grupos todavía no se ha llevado a cabo en ningún país del mundo. La mayor parte de la doctrina, al llegar a este punto, se limita a una fácil enumeración de aquellos. Sin embargo, en lo concerniente a Costa Rica, haremos algunas breves observaciones. Por definición, estas agrupaciones ideológicas son de formación heterogénea, aunque tienen en común el que su objetivo sea ajeno a todo interés egoísta. En nuestro país, las pocas agrupaciones que podríamos encasillar bajo esta rúbrica, tienen poco poder y por lo general no acuden a la táctica de presión para alcanzar sus pretensiones. La circunstancia de que nuestro pueblo profese una sola religión elimina a los grupos

moralizadores y de evangelización tan comunes en los países de sectarismo religioso. Alguno, como la Anti-Saloon League, que logró en su tiempo la promulgación de la Ley de Prohibición en los Estados Unidos, lo hizo mediante aterradoras prácticas de presión sobre los parlamentarios norteamericanos. Igualmente, la Lord's Day Observance Society, fundada en 1831, ha podido imponer hasta nuestros días en Inglaterra el respeto por la paz dominical, respeto que no puede ser turbado por manifestaciones colectivas, incluidas, entre ellas, las reuniones deportivas. En nuestro país, creemos, no existen grupos similares de tan alto grado de eficacia. Nuestra Comisión sobre Alcoholismo no posee el vigor ni la fuerza necesaria para imponerse de manera semejante.

Costa Rica, en cambio, es rica en asociaciones sociales. Existe una buena cantidad de grupos con metas filantrópicas para ayudar a los hospitales, asilos, reformatorios, etc. . . La "Oficina de la Caridad", que funciona en la ciudad de Heredia, representa este tipo de asociación. Usualmente, las mujeres se organizan para realizar alguna función cívica o social (los Garden Clubs, Damas Grises, etc. . .) y en muchas oportunidades (Comité pro Feria de las Flores) con el propósito de recaudar fondos para ciertas instituciones. A muchas las une un verdadero sentimiento de caridad, a otras el "deporte de la beneficiencia" que llamó Unamuno. En los últimos años, principalmente en los colegios privados de nuestra capital, han tomado auge las asociaciones de "padres de alumnos". Finalmente, las iglesias, si bien sus objetivos superan la actividad común de un grupo de presión, en algunas oportunidades adoptan formas de acción que lo caracterizan.

Creemos haber dado una idea sobre los grupos de interés político en el medio costarricense. Es una idea muy sucinta, sin embargo, pues se trata de un fenómeno tan amplio como múltiple. Nuestra clasificación ha sido definitivamente, una clasificación relativa. No pretendemos, por tanto, haber realizado una sistematización de nuestras principales agrupaciones.

d) Condiciones que determinan el poder de nuestros Grupos de Presión

Es este, otro de los grandes dilemas que encontramos en el presente ensayo, ya que, como afirma Meynaud, "una de las más notorias insuficiencias de la ciencia política consiste en la carencia de un instrumento de medida que permita clasificar los diversos grupos que intervienen en la vida pública, en función de la fuerza que demuestran".²⁷ Aunque en nuestro análisis hemos pretendido no asumir posición normativa alguna, es imprescindible ahora, para poder examinar la fuerza de nuestros grupos de presión, hacer uso de apreciaciones subjetivas. Se trata, pues, de una valoración personal, y por ello susceptible de equivocación.

Los dos elementos más importantes en la determinación del poder de estos grupos lo son el número de sus miembros y la capacidad financiera. En un régimen democrático pluralista como el nuestro, en el que cada cuatro años se acude a elecciones para consultar al pueblo su opinión sobre si está de acuerdo o no con el partido que gobierna, el número de miembros que constituye un grupo es factor determinante. Así nos explicamos la fuerza que en Costa Rica tienen ciertas organizaciones como la Asociación Nacional de Empleados Públicos, con más de 2250 afiliados, la Cooperativa de Productores de Leche, con aproximadamente 470 socios, la Asociación Nacional de Educadores, la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza, etc... También las cámaras gozan de un poder similar, aunque en menor grado, pues si bien en ellas el número de miembros puede no ser muy alto, representan sectores muy importantes de la producción nacional. Así el caso de la Cámara de Azucareros, que incorpora a más de 26 ingenios y a un considerable número de productores de caña. Como consecuencia de lo anterior podemos afirmar que el halago al gran número por parte de un determinado partido, re-

27 Ibid, pág. 14.

sulta necesario si pretende algún día convertirse en gobierno.

En páginas anteriores hablamos de la débil tendencia que existe en nuestro medio hacia la organización. Generalmente nuestras asociaciones están integradas por un porcentaje muy reducido del sector que representan y esto ocurre en los sindicatos, las cámaras, las cooperativas, etc. Surge de aquí la necesidad de una eficiente dirección del grupo para que logre movilizar efectivos superiores al número de sus adherentes activos. Cabe mencionar, en relación con este aspecto, la Cooperativa de Productores de Leche, que en su lucha por el alza del precio de su producto obtuvo el respaldo de la mayoría de los interesados no afiliados.

La importancia de la capacidad financiera radica en el hecho de que las asociaciones funcionan, en principio, por los aportes de los socios. El número, para este fin, tiene también mucha significación, aunque no necesariamente es el factor determinante de riqueza. Es frecuente encontrar agrupaciones de escasos miembros y gran poderío económico, como sucede con la Asociación Nacional de Fomento Económico, el Movimiento Costa Rica Libre, el Comité pro Banca Privada, etc. . . Como es lógico suponer, los grupos industriales y agrícolas están en mejor condición para lograr sus aspiraciones que las asociaciones compuestas por adherentes de bajos recursos, como los sindicatos. En definitiva, el volumen de los miembros impresiona a los funcionarios responsalbes de la decisión final y conmueve a la opinión pública, pero el dinero permite el uso de una amplia gama de tácticas de presión.

La estructura del grupo es otro factor importante que contribuye a determinar su capacidad de influencia. Evidentemente, una buena organización, un personal responsable e idóneo y una fuerte centralización, son elementos substanciales en la eficacia del grupo. También cabe destacar la calidad de los dirigentes, así como la amplitud de la red de relaciones que logren constituir dentro de la Asamblea Legislativa, en la administración central y en los órganos de formación de la opinión pública. En este aspecto, para citar

un caso, la Asociación Nacional de Fomento Económico goza de más posibilidades que nuestra Federación de Estudiantes Universitarios, por cuanto sus miemgros son personas de gran solvencia económica e influencia social.

La reputación del grupo ante el público es de gran importancia en un medio como el nuestro. El prestigio del Comité pro-Feria de las Flores, que trabaja para beneficio del Hospital Nacional de Niños, nos figuramos que es mucho más elevado que el de los "pensionados", quienes disfrutan, con iusticia o sin ella, de un crédito moral bastante negativo. Por lo general, el status que ostenta el grupo en la sociedad depende de factores múltiples. La antigüedad en la mayoría de los casos contribuye a asentar su autoridad, pero en definitiva, como observa Meynaud, "el factor clave parece residir en una especie de evaluación normativa que el público efectúa".2 8 En Costa Rica las cámaras, a pesar de representar los intereses más fuertes del país, gozan de buena reputación. Las de cafetaleros y comerciantes, sin embargo, por representar poderosos intereses las primeras, y por el prejuicio general que en todas las sociedades del mundo pesa sobre las segundas, no tienen un prestigio muy elevado. Ên la valoración que hace la sociedad sobre las diferentes agrupaciones, siempre es objeto de crítica el método de influencia que emplean, considerando el mayor o menor daño que pueda haber causado entre sus miembros. Así, los paros laborales de los médicos y la huelga de los transportistas, por razones de interés social evidentes, causaron a ambos grupos una pérdida sensible de confianza y popularidad.

La reputación adquirida por una determinada agrupación es susceptible de cambiar, y a menudo con mucha facilidad. Si nuestras principales centrales sindicales (CCTD y CGTC) presionaran, por ejemplo, por una elevación de salarios desproporcionada con los aumentos de productividad del trabajo y del costo de la vida, desarrollando en última

28 Ibid., pág. 16.

instancia una corriente inflacionaria de gran perjuicio para el asalariado de bajos ingresos, no habría duda de que nuestra estimación por los sindicatos quedaría altamente disminuida. De igual manera, si en una invasión foránea le correspondiera al Movimiento Costa Rica Libre llevar el peso de la defensa de nuestra soberanía, veríamos que aumentaría su discutido prestigio.

Hasta el momento nos hemos referido a la presión que sobre el aparato gubernamental ejercen los grupos. No obstante, en algunos casos la acción puede ser individual. Tal sería la situación cuando una firma constituye un monopolio, (Fábrica Nacional de Cemento), o bien un oligopolio, (abonos, cigarrillos, etc. . .). Por lo general, los grandes negocios evitan avanzar al descubierto sobre la escena política y en defensa de sus intereses usan a medianos o pequeños productores y distribuidores. A veces se recurre a la utilización de individuos que aparecen en la prensa en favor de tal o cual tesis. El Comité pro-Banca Privada ha sido el gran maestro en esta táctica de influencia. Los partidos políticos también emplearon por mucho tiempo esta costumbre, publicando extensas listas de adhesiones, no solo de individuos, sino también de "personalidades". Bastante caída en desuso, esta práctica todavía se acostumbra en elecciones de menor magnitud, como la de rector en nuestra Universidad.

Elemento de debilidad, y ya no de poder, lo contituye la rivalidad que a menudo presentan los grupos. En principio, toda reivindicación de algún grupo de interés afecta a otro sector de la comunidad. Por lo general, las agrupaciones viven en constante disputa por una misma clientela. En Costa Rica ciertos factores de división —diferencias de credo político más que religioso— impiden a los hombres unirse sobre la base única del interés. Tal es la actitud de las centrales sindicales. La Confederación General de Trabajadores Costarricenses contempla en su programa reivindicativo la lucha "por la elevación de los salarios, por el pago completo del salario mínimo, por el fuero sindical . . . , por el abaratamiento del costo de la vida . . . , por la extensión del Seguro

Social a los obreros del campo . . por la defensa de los derechos económicos y sociales de los trabajadores . . etc. . y la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos establece en sus estatutos "coordinar los esfuerzos de sus organizaciones afiliadas en pro del mejoramiento económico-social de los trabajadores costarricenses . . ., promover y colaborar en actividades dentro del campo educativo, económico, social y cultural . . defenderlos derechos e intereses de los trabajadores, interviniendo en los casos necesarios para que se cumplan las leyes vigentes . . ., etc. . .". Ambas organizaciones, puede verse, tienen un programa semejante; sin embargo, por razones ideológicas viven en constante pugna. La fragmentación debilita sus capacidades de influencia y maniobra, hace el juego a las otras centrales sindicales y le proporciona al gobierno la facultad de arbitraje, conciliando las distintas aspiraciones. Pueden existir también, como cabe suponer, divergencias de orden económico, (margarina Numar y mantequilla Dos Pinos), de orden regional, (quesos de Guanacaste v Ĉartago), etc . . .

En algunas ocasiones, los antogonismos entre los grupos —que como se dijo solo sirven para debilitar sus capacidades de influencia— son vencidos, haciendo surgir alianzas y pactos. Tal es el caso en nuestro medio de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, la cual está integrada, conforme al artículo cuarto de su ley constitutiva, por "la Cámara de Azucareros, la Cámara de Productores de Caña del Pacífico y la Cámara de Productores de Caña del Atlántico". En la mayoría de las ocasiones el entendimiento se realiza por ía sola existencia de reivindicaciones similares, como sucede con las diversas categorías de pensionados. Cuando el objetivo es común o complementario, las alianzas se dan con mucha frecuencia. A veces se observa cooperación para un problema determinado entre formaciones que ordinariamente se muestran adversarias entre sí. En la pasada campaña sobre el restablecimiento de la banca privada vimos a ciertos órganos de prensa tradicionalmente rivales, unidos por la misma causa. En síntesis, solamente en ciertas cuestiones de alcance verdaderamente general y de elevado nivel ideológico, encontramos unidad entre los grupos del sector empresarial. Una constante lucha es, por el contrario, su característica. Con algunas excepciones, la misma observación cabe para otros grupos de distinto nivel socioeconómico.

e) Modos de actividad y técnicas de presión

En los inicios de nuestro ensayo hicimos la distinción entre el grupo de interés y el grupo de presión. Dijimos en esa oportunidad que los grupos de interés político se convierten en grupos de presión al entrar en acción, esto es, cuando recurren al uso de todas las técnicas disponibles para ejercer influencia sobre el aparato decisorio. Hasta el momento, sin embargo, hemos hecho referencia al grupo en su condición estática, sobre una base sociológica más que política. Ello, por cuanto nuestra disciplina todavía no ha elaborado una clasificación de los grupos en su aspecto dinámico, o sea, estudianto qué clase de intervención corresponde a un determinado tipo de organización. Por gozar Costa Rica de un régimen político bastante estable y de una relativa tradición democrática, podríamos aventurarnos a inferir cuáles deben de ser los métodos a emplear por los diferentes grupos ya analizados. Empero, nos es forzoso renunciar a tal pretensión, por no contar con los elementos de juicio necesarios. Nuestro estudio, por el contrario, se concentrará en el uso que hacen —y no en el que deben hacer— nuestros grupos, del amplio repertorio de técnicas utilizables. Pero antes, aunque de manera muy somera, examinemos su comportamiento en la esfera política nacional.

Vencido el individualismo que nos caracterizó en la colonia y agrupado el costarricense, nuestro régimen institucional, por imperativo de las circunstancias, hubo de transformarse hasta llegar a tolerar, como sucede en la actualidad, los grupos que poco a poco nuestra historia ha venido forjando. Hemos pasado de la democracia de individuos a la

democracia de grupos. Hoy en día, es el grupo nuestro verdadero sujeto político. Su intervención, ya sea ante el representante popular, el ministro de gobierno, el partido político, la opinión pública, etc., es cosa de todos los días. Ahora bien, ¿qué clase de intervención es esta? ¿La admite acaso engrupo?

Muy frecuentemente encontramos en nuestros grupos la pretensión de una posición apolítica. Sin embargo, esta aserción no deja de asombrarnos, ya que, como afirma Meynaud, ". . . las intervenciones sobre el aparato gubernamental son innumerables, y los contactos entre los responsables públicos y privados prosiguen rigurosamente y se mantienen a veces en forma cotidiana. ¿Cómo conciliar esta situación y la pretensión de no hacer política que pregonan los dirigentes de las organizaciones profesionales e incluso, en circunstancias diversas, los dirigentes de agrupaciones de vocación ideológica? ¿Se trata de una declaración sincera, de la consecuencia de una miopía o de una voluntad premeditada de mistificación? "29

En Costa Rica son muy pocas las organizaciones que niegan el deseo de actuar sobre las autoridades. No obstante, los medios sí difieren, pues no todos los grupos están dispuestos a hacer obvios sus métodos de presión. Aquellos que apelan a una clientela de masas, como los sindicatos de trabajadores, por lo general no ocultan sus intervenciones, y así vemos cómo la "Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos" establece entre sus objetivos "defender los derechos e intereses de los trabajadores, interviniendo en los casos necesarios para que se cumplan las leyes vigentes . . ." De manera similar actúan las cámaras, ya que su razón de ser consiste en proteger, en la mejor forma posible, los intereses de sus integrantes. Así, sin aprensión alguna, disponen los estatutos de la Cámara de Comercio "velar por que no se promulguen leyes que sean perjudiciales en general al con-

29 Ibid, pág. 23.

glomerado social y en particular al comercio nacional, y para ese efecto hará las representaciones que juzgue pertinentes ante la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo oponiéndose a los respectivos proyectos de ley o sugiriendo las reformas que estime necesarias". Las organizaciones representativas de grandes intereses se mantienen más reservadas. Tal es el caso de la Cooperativa de Productores de Leche R. L., la cual, si bien es cierto que tiene otros fines que no son precisamente los de influir en el proceso decisorio, en sus estatutos dispone luchar por "el mejoramiento económico y social de sus miembros"; fórmula que, aunque vaga e imprecisa, le ha permitido ejercer influencia, como recientemente sucedió en la lucha por el alza del precio de la leche. Aunque de gran poder financiero, la Asociación Nacional de Fomento Económico nunca ha pretendido trabajar en la clandestinidad. Esto, por cuanto su finalidad es "defender las libertades económicas" y "fomentar ... la iniciativa particular" a través de "campañas de divulgación de principios y objetivos. . examen y crítica de proyectos de ley . . ., estudio y recomendación de procedimientos que permitan mejorar las relaciones obrero-patronales; promoción de conferencias y seminarios; formulación de proyectos de ley . . ."; etc. De gran actividad, la ANFE es uno de los órganos más influyentes en el país.

. La lucha por los intereses es en la actualidad de tan ¡I alta jerarquía que a veces recurrir a los poderes de la administración es, más que una posibilidad, una necesidad. La | idea de una sociedad liberada de organismos intermedios no es más que una maravillosa utopía, por lo que es inevitable

a menos que cambiemos radicalmente nuestro régimen poI lítico— aceptar en nuestras organizaciones la defensa de los
; intereses de sus integrantes por los medios más apropiados.
 I A menudo, admitámoslo, nos irrita la actividad de ciertos

 1 grupos, principalmente cuando amparados por la prensa presentan como si fueran de interés general las reivindicaciones más egoístas y dispares, pero de mayor peligro sería restringir o reglamentar estas reivindicaciones mediante la exclusión

previa de los mismos. En síntesis, aceptamos como imprescindible la acción de nuestros grupos de interés; mas es falsa su pretensión de apoliticidad. El grupo nace para influir y orientar las decisiones del poder estatal, y ¿acaso no consiste la política en orientar la conducción de los negocios públicos? 30

Con mucha frecuencia oímos entre nuestras organizaciones la proclama de que son neutrales ante los principales partidos políticos del país. Aún más, muchas de ellas específicamente lo establecen en sus estatutos. Así, la ANDE (Asociación Nacional de Educadores) nos dice que la "Asociación no tendrá carácter político ni sectario"; la ANEP (Asociación Nacional de Empleados Públicos), que es "terminantemente prohibido a los miembros del sindicato tratar asuntos ... de orden políticoelectoral"; la Cooperativa de Productores de Leche R. L., que "no se permitirá tratar asuntos políticos ... en el seno de la Cooperativa" y, finalmente, la APSE (Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza), que "carece de carácter político o sectario". Sin embargo, en la práctica esta neutralidad es poco frecuente. Por ello, creemos con Schattschneider, que "el contenido político de muchas sociedades no es grande, pero varía radicalmente (ya que) los grupos de presión hablan de razones de estrategia para no ligarse a uno u otro partido; pero la verdad es que evitan un tipo de política para mejor participar en otro". 31

Además, en Costa Rica es corriente la existencia de relaciones privilegiadas entre grupos y partidos. Estas generalmente consisten en la ayuda que reciben los partidos de nuestras organizaciones, bien sea a través del apoyo electoral, elogios en la prensa, subvenciones, etc... Ejemplo evidente de lo anterior es el respaldo que el Comité pro Banca Privada recibió de algunos órganos de prensa y de ciertas cámaras. En definitiva, vemos cómo los hechos nos demuestran que en

lbid, pág. 24. SuHATTSCHNEIDER, cfp. cit., pág. 51.

Costa Rica la pretensión de apoliticidad de nuestros grupos es, en la mayoría de los casos, pura mistificación.

Hemos aceptado, como dogma, la necesidad que tienen las organizaciones de actuar sobre las autoridades. Podemos ahora preguntarnos de qué manera lo hacen, utilizando qué métodos, y contra quién. Más que las técnicas utilizadas en Costa Rica, estudiaremos, a la par de la doctrina y en un plano objetivo, las utilizables. Posteriormente haremos algunas reflexiones sobre la actividad de los grupos de interés en nuestro medio.

Ha sido Jean Meynaud quien con más detalle nos ha proporcionado un inventario, bastante extenso, sobre los métodos concebibles y aplicables efectivamente en un momento o en otro. En cinco categorías divide el profesor francés su inventario: 1) Ensayos de persuasión; 2) Amenazas; 3) Papel desempeñado por el dinero; 4) Sabotaje a la acción gubernamental; 5) Acción directa.³² Por su parte, Key nos brinda su propia clasificación en estos términos: 1) El manejo de la opinión pública; 2) La persuasión a los legisladores; 3) Las relaciones con los administradores; 4) Los grupos de presión y los tribunales; 5) La acción entre los grupos.³³ Discrepando un poco de las anteriores enumeraciones, el inglés Stewart nos habla de tácticas abiertas y discretas, haciendo una distinción entre la presión ejercida contra los parlamentos, la prensa y la opinión pública, y aquella dirigida hacia la administración central.³⁴ Jacqueline B. de Celis, siguiendo un esquema parecido al de Meynaud, hace una clasificación tripartita, y así nos habla de medios de persuasión, de corrupción y de intimidación, en ese orden. Para dicha autora los grupos de interés, si la vía les es ofrecida, intentan primero persuadir, y únicamente cuando los medios de persua-

MEYNAUD, JEAN, Los Grupos de Presión, op. cit., pags. 29*34.

KEY, op. cit., págs. 228-256.

STEWARD, H. D., British Pressure Groups, Their role in relation to the House of Commons, Oxford, 1958, pág. 29.

sión no pueden ser utilizados o resultan insuficientes, acuden a los medios de corrupción o intimidación.³⁵

Por considerar que el ordenamiento de los métodos realizado por Meynaud es el más completo, le acogeremos en nuestro ensayo. Tenemos en primer lugar "la persuasión". Es este, sin duda alguna, el más natural de los medios de acción usados en la actualidad. La lucha consiste en convencer a la autoridad decisoria —bien por medio de la prensa; a través de consultas en la fase preparatoria de las leyes; o por simple negociación con quienes asumen la responsabilidad directa en la resolución final— de que se reclaman pretensiones justas. Es el método favorito de los que aspiran a la "respetabilidad", y es casualmente por ello, por lo que algunos lo han considerado como un modo de intervención aceptable dentro de un régimen pluralista. No compartimos, sin embargo, tal criterio. Podríamos quizás desconfiar del deseo de influir en la negociación y en la consulta, pero no cabe duda de que en la información, en la "información inspirada" que apostillan algunos, hay ánimo de presionar.

En segundo término nos habla Meynaud de "la amenaza". A este tipo de presión se acude cuando nos enfrentamos con autoridades difíciles de seducir. Por lo general, este tipo de acción es bastante disimulado, y, aunque de uso frecuente en países de gran corrupción administrativa, en Costa Rica no se utiliza. Por no existir reelección en nuestra Asamblea Legislativa, dicha amenaza, al menos en el campo parlamentario, no tiene razón de ser, mientras que en países como Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia, el "chantaje de la no reelección" es pan cotidiano. "Los grupos descontentos de la actividad de un diputado o de un partido entero, incitan a sus miembros a organizar campañas locales contra los recalcitrantes. Algunos grupos —verdaderos maestros en el arte de atemorizar a los parlamentarios— organizan, el día del escrutinio, envíos en masa de cartas, telegramas, llamadas

35 DE CELIS, JACQUELINE B., op. cit., pág. 135.

telefónicas, etcétera. La colecta de firmas, obtenidas a veces por un tenaz "de puerta en puerta", pertenece a esta técnica, que en ciertas circunstancias adopta otras formas más brutales, tales como ocupación de tribunas o invasión de los pasillos de la Asamblea". Hemos de suponer, también, que este medio de acción es utilizado con frecuencia para presionar a los altos dirigentes de la función de decidir, no solamente con amenazas concernientes a su carrera pública o administrativa, sino usando circunstancias de sus vidas privadas.

Como tercera técnica de presión, nos señala Meynaud "el papel desempeñado por el dinero". Los recursos financieros les permiten a las organizaciones, por una parte, perfeccionar sus métodos usuales de acción como la información y la propaganda, y por otra parte, vincularse con los titulares del poder de decisión, ya sea por medio de compromisos de dinero o bien por lazos de reconocimiento. Desde este punto de vista debemos distinguir, como lo apunta el autor francés, dos niveles. El primero concierne a la financiación de los partidos políticos. Así, con mucha frecuencia, y ya es práctica universal, los grupos subvencionan el pago de las campañas electorales. Los sindicatos obreros, como es de suponer, abiertamente ayudan a los partidos socialistas mientras que las grandes empresas finâncian a los partidos moderados o de tendencia conservadora. Los primeros lo hacen por lo general en forma más amplia y menos disimulada que los segundos, los cuales con frecuencia ocultan el monto de sus contribuciones. "En los períodos convulsionados - apunta Meynaud - los jefes de industria han ido más lejos, subvencionando organizaciones de combate susceptibles de protegerlos contra el peligro comunista, si fuere necesario, mediante el establecimiento de un régimen autoritario (Fasci di combattimenti italianos en 1922; partido nazi en 1932; ligas paramilitares en Francia

36 MEYNAUD, J., Los Grupos de Presión, op. cit., pág. 30.

de 1934 a 1936)."^{3 7} En Costa Rica —cabe la observación—también hemos recurrido a la misma práctica. No obstante, discrepamos en considerar la financiación de campañas electorales como método de presión. Al menos en nuestro país no lo es, pues no solamente está permitida por ley sino que, por lo general, no se efectúa de una manera oculta.

El segundo nivel señalado por Meynaud es de orden individual y consiste en la corrupción de aquellos a quienes les corresponde la decisión final. A menudo se trata de una compra pura y simple que liga completamente al responsable-, en otras ocasiones, por medio de prácticas más sutiles como el servicio prestado a un parlamentario o a un ministro de gobierno. En definitiva, podríamos enumerar infinitos medios de corrupción, mas consideramos que los anteriores ilustran bien esta despreciable técnica de presión. Suponemos, o al menos queremos suponer, que en Costa Rica tales métodos no tienen aplicación.

En su enumeración de los métodos, señala Meynaud lo que él denomina "sabotaje a la acción gubernamental". Como práctica universal dentro de esta categoría encontramos la negativa de ciertas organizaciones a cooperar con los poderes públicos. Con frecuencia un grupo perjudicado por determinada acción gubernamental, si está dentro de sus posibilidades, opone batalla tratando de impedir o al menos complicar la función de las autoridades. Así, una rebaja de pensiones a los maestros, o la supresión del aguinaldo, o la nacionalización de una industria poderosa, etc. . ., bien podría poner en aprietos a la máquina estatal..

En último término analicemos "la acción directa", indiscutiblemente el más drástico de los métodos de presión. Consiste en paralizar la vida económica del país a través de una "prueba de fuerza", obstruyendo de esta manera la función del Estado. La huelga es el modo privilegiado de esta táctica. De carácter estrictamente privado en sus inicios, actualmente la encontramos también en los servicios públicos. Aunque con poca frecuencia, a veces se da en industrias de gran tamaño y poder, así como en los entes nacionalizados de vital trascendencia para el desarrollo económico. En la mayoría de los casos la principal víctima es el público, y es casualmente por esta razón por la que los responsables la consideran excelente arma, pues por lo general, termina el Estado negociando —cuando no cediendo— para evitar inmerecidas privaciones al ciudadano. A pesar de la tremenda repercusión negativa que en todos los campos de la vida de un país produce una huelga, esta todavía subsiste como método de presión. De muy triste recuerdo para el costarricense, para citar un caso en nuestro medio, es la pasada huelga nacional de transportes.

CAPITULO TERCERO

REFLEXIONES SOBRE LA ACTIVIDAD DE LOS GRUPOS DE PRESION EN COSTA RICA

a) La realidad de las intervenciones

Para comprender las técnicas utilizadas por nuestros grupos de presión, necesario es, en lo que nos concierne, examinar la estructura constitucional del Estado costarricense. Ello por cuanto los grupos actúan donde está el Poder, y en Costa Rica ese Poder está diseminado en el órgano Ejecutivo, en la Asamblea Legislativa, en los partidos políticos y en un electorado que se confunde con una determinada masa popular llamada a opinar periódicamente sobre la marcha de los asuntos públicos. Comprendemos entonces por qué nuestros grupos de interés dirigen sus actividades de influencias hacia el Presidente de la República y sus Ministros, los representantes populares, la administración, los partidos políticos, o hacia la opinión pública.

El costarricense ha visto, principalmente en los últimos años, el crecimiento desmesurado de una administración que ya hoy le agobia. Poco a poco ha venido el Estado invadiendo zonas que antes estaban reservadas a la actividad individual, por lo que cada día es más difícil obtener fórmulas de organización que aseguren la eficiencia de los servicios que el Estado presta. No hay duda de que cada vez se le exige más al Estado. El costarricense de nuestros días, hace mucho tiempo abandonó la imagen de un Estado juez o gendarme, garantía de libertades, para aceptar la idea de un Estado médico, banquero, educador, etc. . . ; pero al mismo tiempo comprende que se ha abusado no solo en la adquisición estatal de nuevas funciones, sino en la proyección de estas a la comunidad, o sea, en la prestación de servicios. La descentralización administrativa iniciada en 1949 es cierto que ha seguido la ley de la especialización orgánica; pero la burocratización de los nuevos entes creados es algo que el constituyente nunca previo. Nuestro Poder Ejecutivo, sin embargo, se ha debilitado porque las nuevas funciones que el Estado moderno se ve precisado a prestar no han quedado bajo su esfera. No se trata, por tanto, de que el régimen presidencial que configuró nuestra Constitución Política de 1871 haya dejado de existir. Si comparamos el artículo 109 de dicha Carta, correspondiente a las atribuciones del Poder Ejecutivo, con el artículo 140 de nuestra actual constitución. encontramos que, en esencia, no se produjeron cambios fundamentales. Con criterio técnico, nuestro constituvente de 1949 le eliminó al poder central una serie de funciones, trasladándolas y distribuyéndolas entre nuevos organismos. De aquí que no sea enteramente cierta la generalizada idea de que nuestro Poder Ejecutivo se debilitó en la actual Constitución. Su estructura en lo sustancial permanece la misma. Lo que sí ha habido es un acelerado desenvolvimiento de la función administrativa descentralizada, al crearse nuevos servicios públicos conforme al artículo 189 de nuestra Carta, y ha sido precisamente esta atomización de funciones la creadora de una enorme burocracia: nuevo fértil campo donde ejercer influencia. Un cuarto poder para deleite de nuestros grupos de presión.¹

Hemos estudiado el desarrollo de los grupos de presión a través de nuestra historia. También hemos analizado la proliferación de estos en los últimos tiempos y la explicable justificación de este fenómeno como respuesta a una trabazón cada vez más compleja de intereses. Aunque lentamente, se ha venido aceptando el respeto por el interés ajeno, y nuestro alto sentido de la tolerancia, herencia de antepasados, nos ha permitido conquistar "la efectividad de las libertades públicas", según frase de Jiménez de Parga.² Además, aunque el *fair play* es noma esencial de nuestra vida social, algunos

VARGAS ISMAEL A., Tesis de Derecho Administrativo, Ciudad Universitaria "Rodrigo Fació", 1962, pág. 11.

² JIMENEZ DE PARGA, MANUEL, Los Regimenes Políticos Contemporáneos, Editorial Tecnos S. A., Madrid 1960, pág. 283.

grupos en muchas ocasiones se olvidan de ello y emplean métodos ajenos a nuestra idiosincrasia. De igual manera, debemos admitir que subsisten —entre intelectuales y en el pueblo— prejuicios hacia los intereses constituidos, sobre todo cuando se trata de grupos empresariales.

Por coincidir en nuestro régimen supuestos históricos v políticos que tienden a consentir la intervención de grupos en el aparato gubernamental, encuentran estos una oportunidad de influencia máxima. Tanto por el alto espíritu democrático como por la amplia libertad que caracteriza a nuestro sistema de gobierno, no podríamos hoy tratar de restringir el libre juego de las diferentes fuerzas que compiten por obtener mayores derechos y prerrogativas. Bien puede afirmarse que, en Costa Rica, la amenaza que representan los grupos de interés ha sido descartada, pues tanto nuestra estructura política como nuestra mentalidad han venido siendo preparadas para absorberlos satisfactoriamente. Desde hace mucho tiempo nuestras organizaciones de interés participan en el diálogo democrático, y todo parece indicar que la tendencia es a incrementar, siempre a través de medios lícitos, dicha participación. Es, en efecto, por medio de las invitaciones a particulares —particulares que representan un grupo— a exponer sus puntos de vista ante las comisiones legislativas, como nuestro legislador orienta su pensamiento.

Costa Rica, en síntesis, ha considerado que la penetración en el proceso decisorio, de fuerzas antes desoídas y no tomadas en cuenta, conduce a mayor democracia, si se admite que la esencia de esta sea posibilitar, en el mayor grado, la intervención del pueblo en el gobierno de la república. Sin embargo, por muy aceptado que esté el grupo de presión en nuestro medio, no podemos afirmar que se encuentre institucionalizado. No existe en nuestra reglamentación del procedimiento legislativo, como sí existe en Inglaterra, la consulta obligada. No obstante, es posible en nuestro régimen parlamentario "solicitar toda clase de informes a las Instituciones del Estado, cuya participación en las discusiones de cada proyecto sea necesaria para el debate de la legislación

que se analiza". Igualmente, permite nuestra ley requerir "la presencia de técnicos, expertos, particulares o interesados en algún proyecto". No cabe duda de que el derecho a la audiencia, de carácter obligatorio en el régimen judicial, podría también establecerse en el procedimiento legislativo. Sustituiríamos, de aceptarse tal práctica, la "presión" por la "audiencia", eliminando con ello, de la conciencia de nuestro representante popular, ese sentimiento de intimidación que a veces vaga por su mente. Aún más, para el Estado mismo sería de gran beneficio el adoptar tal disposición, pues se formaría una idea más precisa sobre el mayor o menor apoyo con que cuente determinado proyecto de ley entre los partidos representados en la Asamblea Legislativa. Si el procedimiento de consulta es del agrado de la administración central por ser pacífico y discreto, también agrada a los grupos de presión, por ser más eficaz que ningún otro. En definitiva, es conveniente para ambos, y nosotros solo deploramos que sea exclusivo del sistema parlamentario.

Hemos dicho que en la Gran Bretaña está legitimada la intervención, en el proceso decisorio, de las organizaciones de intereses a través de la consulta. "No ha de sorprender —comenta Jacqueline B. de Celis— que el hondo sentido democrático de los británicos favorezca una casi completa libertad de relaciones entre funcionarios y lobbysts, circunstancia que, unida al hecho de que la evolución de los poderes ha determinado en aquel país una fuerte concentración de autoridad, explica el empleo constante de la consulta y de la negociación como procedimiento preferente y normal de intervención de los grandes grupos de intereses en la marcha de los asuntos públicos." En los Estados Unidos, por el contrario, como apunta la misma autora, ". . . no sorprende que sean aceptados los grupos de presión como un medio normal de conseguir el éxito y que todos los procedimientos para lograrlo les sean permitidos. Se comprende que la corrupción

3 DE CELIS, JACQUELINE B., op. cit., pág. 142.

misma se admita como un mal necesario". 4 También, refiriéndose al sistema norteamericano, el profesor Sumner Slichter de Harvard ha dicho que ". . . el gravamen descargado sobre el público por la política de extracción en las minorías organizadas en Estados Unidos constituye una gran sangría en los recursos y prosperidad del país. La importancia de la constelación de organizaciones, la franqueza con que declaran sus propósitos, la publicidad que dan a los mismos y la regulación para atender a sus demandas indican el lugar de primer orden que los grupos de presión ocupan en la política americana". 5 De manera similar, Schattschneider ca que "la legislación americana, el presupuesto y la administración pública muestran por todas partes la maniobra de los grupos de presión que han llevado sus programas al Gobierno e impuesto sus deseos al Congreso, las agencias, los Estados y las administraciones locales en multitud de puntos; los departamentos administrativos no pueden resistir las presiones si el Congreso no les apoya. Este es pródigo en sus concesiones a minorías organizadas porque los partidos descentralizados no son capaces de imponer una disciplina efectiva a la representación en el mismo".6 En Gran Bretaña, cabe suponer, lo anterior no se da. Esto no quiere decir que los grupos de presión no influyan sobre los partidos, porque la verdad es que sí lo hacen, pero también en este caso por lo general acuden al método de la colaboración directa, va que, contrariamente a los Estados Unidos ". . . una gran disciplina interna y mucha cohesión presentan los partidos británicos".⁷ Podemos entonces preguntarnos: ¿qué prefiere Costa Rica? La respuesta a este interrogante definitivamente no es única. Nosotros, sin embargo, nos inclinamos por un sistema de par-

lbid, pág. 155.

OCji

SLICHTER, SUMNER, Towards Stability, New York: Henry Holt and Company, 1934, citado por Schattschneider, op. cit., pág. 138.

SCHATTSCHNEIDER, op. cit., págs. 138-139.

DE CELIS, JACQUELINE B., op. cit., pág. 148.

tidos fuertes y disciplinados. Consideramos más democrático un país regido por partidos que uno regido por grupos. Pero, ¿acaso no hemos insistido en que Costa Rica es una democracia de grupos? No obstante, no hay contradicción. En efecto, el individuo ha dejado de ser sujeto político, y consciente de ello, se ha incorporado en el grupo. ¿Y acaso no es el partido político un grupo? Advirtámoslo una vez más: preferimos una democracia de partidos políticos a una democracia de grupos de presión. Estos tienen derecho a ser oídos, pero no a gobernar. "El poder de gobernar debe ser reservado a la mayoría actuando a travos de los partidos. Hay que distinguir entre el legítimo y útil derecho de las minorías organizadas a ser escuchadas, y sus irrazonables pretensiones de poder."

Ha sido precisamente la debilidad de nuestros partidos la que les ha permitido a algunos grupos de interés el uso desenfrenado de ciertas tácticas de presión. Empero, no siempre han alcanzado la victoria. Por lo general, y esto es práctica universal, los grupos inician sus batallas por la satisfacción de sus aspiraciones acudiendo a la consulta o a la negociación, y solo cuando estas fracasan recurren a la persuasión general o sea, a la acción sobre la opinión pública. En Costa Rica es este el método más comente —método legítimo y aceptable, debemos apuntar— Analicémoslo en la práctica.

b) Nuestros grupos de presión y la opinión pública

Ocupa en Costa Rica la opinión pública un lugar considerable en el dispositivo de actividad de los grupos. La ma-

SCHATTSCHNEIDER, op. cit., pág. 240. Para un estudio más específico sobre la función de los partidos políticos en Inglaterra, Francia, Alemania, Estados Unidos y la Unión Soviética, véanse los capítulos XII, XIII, XIV, XV y XVI de FINER, HERMANN, Teoría y Práctica del Gobierno Moderno, Editorial Tecnos S. A., 1964 y los capítulos I, II, y III del libro segundo de la obra de DUVERGER, MAURICE, Los Partidos Políticos, op. cit.

yoría de nuestras organizaciones dedican buena parte de su tiempo y presupuesto a crearse una imagen favorable ante los ojos del público. La Asociación Nacional de Fomento Económico, por ejemplo, a través de sus "campañas de divulgación de principios y objetivos", se ha esforzado por dar lina imagen benévola de los hombres de negocios, a la vez que defiende las libertades económicas, y el desarrollo del país por medio de la iniciativa privada. Mediante las vías de información disponibles, la prensa primordialmente, ha tratado de llegar hasta elementos cardinales en el moldeamiento de la opinión, tales como profesores universitarios, estudiantes, sacerdotes, líderes juveniles, etc. Su ejemplo ha sido imitado por otros organismos. Hasta nuestros sindicatos comunistas, aunque con una divulgación mucho más reducida, también tienen sus medios informativos para predicar el credo marxista. La acción sobre la opinión pública generalmente va dirigida, más que a la masa, al funcionario responsable de la última decisión o bien al legislador. En algunas ocasiones, no obstante, esta acción puede tener por objetivo directo la educación del público, como sucede en las publicaciones que efectúa la Comisión sobre Alcoholismo.

Con mucha frecuencia en nuestro medio, algunos grupos efectúan campañas aparentemente para conseguir el apoyo de la opinión pública, aunque en realidad solo buscan influir, cuando se trata de la promulgación de una ley, en el legislador. La reciente campaña sobre el restablecimiento de la banca privada en Costa Rica es un ejemplo modelo.

Encontramos en el Comité pro Banca Privada una fuerte organización, así como una gran potencialidad de trabajo, debidas en buena parte, no solamente al móvil que unía a sus componentes, sino también a su inmensa capacidad financiera. Desde los inicios de su campaña el "Comité" declaró que se trataba de un movimiento apolítico. La pretensión de apoliticidad es característica general y universal del grupo de interés. Pero también es general y universal, como hemos visto, la falsedad de tal pretensión. La apoliticidad implica una neutralidad ante los partidos políticos, y en el caso que analiza-

mos, el Comité no fue otra cosa que el vocero de un determinado partido fuera de la Asamblea Legislativa.

La acción del Comité sobre la opinión pública fue, en algunos aspectos, la misma que en la actualidad usa el "nuevo lobby" norteamericano. En sus inicios, se emplean la información y la persuasión, y solo cuando fracasan esas técnicas se recurre a la amenaza y al chantaje político. La propaganda la llevan a cabo en nombre de la opinión pública, esto es, escudados en ella. Se trata generalmente de "cruzadas nacionales", y a veces se llega incluso a estimar el porcentaje del pueblo que está en favor de la cruzada. La intensa propaganda intenta crear en los representantes populares una "opinión sobre la opinión pública". La meta es persuadir al legislador, generalmente por medio de la prensa o a través de cartas y telegramas enviados a la misma Cámara Legislativa, de que el público simpatiza o apoya las pretensiones o reivindicaciones por las que el grupo lucha. Aunque con poca frecuencia, a veces se recurre a la amenaza como método de presión. El Comité no lo hizo. Por no existir reelección en nuestra Asamblea Legislativa no cabía tal amenaza para nuestro legislador. No obstante, cuando un partido hizo uso de un determinado procedimiento legislativo para desechar el proyecto, se dijo que tal actitud significaba "el principio del fin" de dicho partido.

El anterior ejemplo nos muestra a un típico grupo de interés tratando de persuadir al legislador de que el público simpatiza con la causa por aquel defendida. No debemos engañarnos: la opinión pública no es más que la opinión privada de aquellos que tienen poder para difundirla. A las opiniones del vulgo solía Sócrates llamarlas —según testimonio de Marco Aurelio— "cuentos de brujas y espantajos de niños". Y no son otra cosa.

La fortaleza de los grupos tiene sus explicaciones. En primer lugar se aprovechan de la fragilidad de ios partidos y en segundo lugar de su propia debilidad. No teniendo el poder suficiente para luchar en el campo electoral, se valen de la oportunidad para hacer inverificables manifestaciones sobre su propia influencia. El método es muy sencillo: la exageración. Consiste en producir el mismo ruido que un clamor de millones de personas pero librándose de tener que acudir a una prueba. Al menos en las tácticas de persuasión, el exagerar es la esencia misma de la política de presión. "Lo mejor a hacer es asustar a tímidos diputados en el Congreso y con ello basta. Los congresistas son hipersensibles a todos los síntomas de inquietud en el electorado y se alarman ante cualquier manifestación de hostilidad, ya que los partidos hacen muy poco para defenderlos."9 Por esto, únicamente un partido fuerte y bien disciplinado, capaz de mantener firmes sus líneas en las controversias que surjan, podrá hacer frente a la dura lucha de ideas que oponen los grupos de interés. Sólo con el respaldo de un partido puede el legislador tratar de resistir las presiones a que se ve sometido. Definitivamente, el congresista aislado es fácil presa del grupo de interés.

c) Valoración de nuestros grupos de presión

Tenemos que admitir la gran influencia de los grupos de presión en la vida nacional. Aunque quisiéramos, no podríamos hoy en día no tomarlos en cuenta. Su actividad es muy amplia y abarca todos los campos de nuestro régimen político. Dada nuestra compleja estructura y la noción de libertad que prohijamos, nos es imposible prescindir de la intervención política de los grupos de interés. Y este fenómeno, irreversible en Costa Rica, también se da en casi todas las democracias del mundo. Finer ha dicho que si los grupos de presión dejaran de actuar durante ocho días, la maquinaria del Estado quedaría paralizada; y Stewart sostiene que la expresión coherente de opiniones que los grupos organizados hacen posible, es vital; Eckstein propicia incluso la integración de los intereses particulares en la etapa formativa de la

9 Ibid, pág. 236.

ley y opina que la variedad de perspectivas que ofrecen las fuerzas organizadas debe ser tomada en consideración si se quiere que efectivamente "informen las normas". ¹⁰ ¹¹ ¹²

No obstante lo anterior, la mayoría d£ los autores se inclina por un régimen político de partidos fuertes en el cual los grupos cumplan únicamente una función complementaria. En una sociedad sin partidos, o de partidos muy débiles v poco representativos, solo les queda a los demás sectores sociales el recurso de constituirse en organizaciones capaces de luchar por sus intereses. Por esto, la función de integración debe existir, antes que en los grupos de presión, en los partidos. Recuerda Eckstein: "En los sistemas democráticos los partidos deben asumir simultáneamente dos funciones que resultan a todas luces irreconciliables: proporcionar legisladores eficaces y representar válidamente opiniones. La meior manera de reconciliar dichas funciones en la práctica, es completar los partidos con un juego de organizaciones representativas habilitadas para concurrir en las decisiones sin afectar la posición de los que decidan. Tal es la función esencial de los grupos de presión en los sistemas democráticos efectivos, como, asimismo, la competencia por el Poder es la función esencial de los partidos." 1

V. O. Key Jr., en su magistral obra *Política, Partidos y Grupos de Presión*, estima que él análisis de los grupos de interés debe efectuarse con anterioridad —y así lo hace— al de los partidos, por cuanto, al menos en la nación norteamericana, aquellos constituyen la base de estos y son la esencia misma del proceso político. "En resumen —concluimos con Finer-, aun cuando la ideología del partido no deba nada a los diversos grupos de *lobbies*, sí les debe mucho el programa político en lo que tiene de concreto y detallado." 12

¹⁰ ECKSTEIN, op. cit., pág. 163, citado por DE CELIS, JACO.UELINE B., op. cit., pág. 187.

¹¹ ECKSTEIN, op. cit., pág. 163.

¹² EINER, op. cit., págs. 50-51.

Hemos aceptado y propiciado la integración de los intereses particulares en el sistema político que persiguen nuestras fuerzas organizadas. Sin embargo, queremos apuntar ciertos peligros. Es incuestionable el fenómeno de la desigualdad de poder existente entre los grupos costarricenses. En efecto, algunos sectores de nuestra población, como las personas de edad avanzada y los enfermos no amparados por el Seguro Social, se encuentran sin representación. La ANFE, en sus exámenes y críticas de proyectos de ley, pretende por lo general defender al consumidor y todas sus campañas las realiza en nombre de este. La verdad, sabemos nosotros, es muy otra. En el fondo de todos sus argumentos a quien en realidad tiene en mente es al empresario. El consumidor, por integrar un gran sector de mínima cohesión, no está organizado.

En su reglamentación interna, nuestros grupos son bastante democráticos. En la mayoría de sus estatutos se dispone la estructura de gobierno que ha de regularles, y muchos de ellos dedican uno o varios capítulos a la forma en que serán elegidos sus funcionarios. A pesar de esto, en muchas de nuestras organizaciones encontramos miembros directivos con carácter de inamovibles: la ⁴·ley de hierro de las oligarquías", que llamó Robert Michels; es decir, que bien puede darse el caso de que la línea a seguir por el cuerpo de directores no represente en realidad el pensamiento de la mayoría de los miembros.

Otra de las diferencias de un sistema político de partidos débiles y fuerzas de intereses muy poderosas, es el hecho de que rara vez existe un equilibrio de poder entre los grupos. La libertad de influir sobre la política es aprovechada únicamente por unos cuantos; "libertad para los fuertes" como algunos la llaman. En este sentido la Asociación Nacional de Fomento Económico, la Asociación Nacional de Educadores* la Asociación Nacional de Empleados Públicos y los pensionados tienen mayor fuerza —unos por el número de miembros, otros por su capacidad financiera— que muchas de las otras organizaciones que integran nuestra realidad política. "Los empresarios —nos comenta Jacqueline B. de Celis— con alguna frecuencia obtienen de los Poderes Públicos privilegios fiscales que agravan las cargas públicas en per* juicio de los contribuyentes. El proteccionismo es fruto de las múltiples reglamentaciones sucesivamente obtenidas en provecho propio por los principales grupos de presión, y las rivalidades de los grupos constituyen, de una manera general, una de las causas de este mal moderno que es la inflación. Sin embargo, la misma doctrina que observa y lamenta los grupos fuertes, también reconoce que el condenar la actuación política de los grupos de presión en nombre del "interés general" resulta ser una objeción más teórica que realista, puesto que la noción misma de un interés general opuesto a los intereses particulares es poco menos que mítica." 13

En la obra colectiva Înterest Croups on Four Con tiñen ts, editada por la Asociación Internacional de Ciencia Política, se recoge una serie de ideas sobre este tema expresadas en una mesa redonda efectuada en Pittsburgh en setiembre de 1957. La mayoría de los presentes sostuvo en esa ocasión que el sueño rousseauniano de un interés público diferente a la suma de los intereses particulares, es pura teoría. Al respecto, el profesor inglés Finer dijo lo siguiente: "Recientemente he adquirido la costumbre cada vez que me encuentro con un ministro de gobierno, de preguntarle qué criterio sigue él para escoger, entre varias decisiones, aquella que verdaderamente representa el "interés público". Hasta el momento, ninguno me ha dado una respuesta clara... La verdad es que hay dos posiciones extremas sobre la naturaleza de estos 'intereses públicos'. En primer lugar existe la noción de Rousseau de que el interés público es totalmente diferente de la suma de los intereses particulares; esto es, que trasciende los intereses particulares, y si por casualidad alguna vez coinciden, ello se debe a mero accidente. En segundo lugar, tenemos la teoría de Bentham: aquí la

noción se basa en que el interés público es la suma de las satisfacciones máximas que pueden ser otorgadas a cada interés particular. . Yo me inclino a pensar —agrega Finer—que si bien es cierto que el público británico firmemente cree en la tesis de Rousseau, el administrador y el ministro de gobierno operan según la concepción de Bentham, tratando de conciliar los intereses opuestos de los grupos, en forma tal que quede cada uno de ellos lo más contento posible..;"14

Alternando con Finer, el profesor George Lavau, de la Universidad de Grenoble, apuntó lo que sigue: "Aunque la influencia de Rousseau en la política francesa ha sido muy grande, creo que ha habido una tendencia a exagerarla. Debemos por ello distinguir entre la contribución teórica rosseauniana a la política francesa, y el impacto que ha producido en el sistema político francés ... En teoría, todas las instituciones políticas descansan y están organizadas sobre el concepto de la voluntad general . . . Sin embargo, la ideología está en abierta contradicción con la práctica. El drama y la tragedia de la política francesa es que vivimos bajo un mito teórico que debemos aceptar, pero los hechos políticos nada tienen que ver con este mito ... Ni los diputados, ni los administradores, pueden darse el lujo de ser discípulos de Jean-Jacques." 15

Nosotros no compartimos los anteriores puntos de vista. Nunca nos ha convencido la idea de un Bien Común como simple suma aritmética de intereses particulares. Quizás, ai veces, el interés privado no esté en contradicción con el interés público, pero la regla es lo contrario. Tanto el representante popular como el funcionario público deben, anees de decidir, seleccionar entre las diferentes aspiraciones de los grupos en competencia. La integración viene después. Tarde o temprano se impone, en cualquier sistema político, el dis-*

FINER, en Interest Groups on Four Continents, op. cit., pags. 278-279. LAVAU, ibid, págs. 279-280.

criminar entre las demandas. Para nosotros, el "interés general", más que una suma de carácter aritmético es una auténtica y legítima *summa* a la cual solo se llega tras un proceso de selección y de integración.

Como apunta Schattschneider, "ningún programa de gobierno podría ser la mera suma de las demandas de los intereses especiales organizados, y esto por una sencilla razón: la suma de los intereses especialmente organizados no es igual al total de los intereses de la comunidad, por existir algunos intereses vitales, de carácter colectivo, no organizables como grupo de presión. Un gobierno de las organizaciones de intereses, sin una superior integración, se hunde por su propio peso. La movilización de mayorías en reconocimiento de los intereses del gran público, la integración de intereses especiales con el programa del Gobierno, y la dirección y planeamiento generales que envuelve la discriminación entre aquellos, no puede ser hecha por los mismos interesados. Esta es función de otras organizaciones: los partidos políticos. Las mayorías formadas por estos nunca son meros agregados de intereses especiales; es decir, los partidos y los grupos de presión son tipos distintos de integración." 16

La noción de Bentham, base del actual liberalismo económico, no es compartida por nosotros. En efecto, los primitivos utilitaristas construyeron su concepción del interés en el marco de la filosofía política, y posteriormente la defendieron en la arena económica sobre la idea de un mercado libre donde cada individuo, al buscar su propia conveniencia, establece un precio justo. En busca de su máxima ganancia, al individuo, creía Adam Smith, le guía una "mano invisible" que le lleva a cooperar en una finalidad ajena a su objetivo inicial. Sin embargo, como lo ha demostrado la experiencia, esta mano invisible no siempre es un buen lazarillo.

Nosotros, al igual que la doctrina social de la Iglesia

16 SCHATTSCHNEIDER, op. cit., pógs. 54-55.

Católica, no aceptamos la idea liberal. "Como móvil de la actividad económica —nos dice en su obra *La Doctrina Social de la Iglesia* el profesor Van Gestel, de la Universidad Católica de Lovaina—, el liberalismo no reconoce más que el interés personal. Parte, en efecto, de la hipótesis gratuita de la convergencia de los intereses particulares en el interés colectivo, que es su suma. (Para la iglesia) ... el bien común es más que la suma, más que la adición de los bienes particulares: se distingue cualitativa y cuantitativamente; en efecto, comprende, además del bienestar de los miembros, el bien de la sociedad como tal/¹⁷

d) Inevitabilidad de nuestros grupos

Los peligros señalados al estudiar el acceso empírico y lento de nuestros grupos de interés al poder político, son de índole relativa. La objeción principal, de que son representantes incompletos de los intereses de la nación, sin duda alguna tiene vigencia hoy, pero no la tendrá en un mañana muy cercano. Por un movimiento de reacción natural, aquel grupo que incorpora a un sector de la población incita a otros sectores a organizarse para la defensa de sus aspiraciones opuestas. En Costa Rica, la existencia de las cámaras ha propiciado el desarrollo de los sindicatos y la creación de cooperativas de consumo, algunas de las cuales han adquirido el poder suficiente para la defensa del consumidor frente al comercio privado. Sin embargo, es obvio que la disparidad es muy grande. El campesino de nuestros pueblos es el único costarricense que desconoce la organización; el único que desconoce la fuerza o la amenaza de la fuerza como instrumento de presión. Remediar esta anomalía es un imperativo de nuestra época: la responsabilidad es de nuestros gobernantes.

17 VAN GESTEL, C., La Doctrina Social de la Iglesia, Editorial Herder, Barcelona, 1964, págs. 155 y 426-427.

De mayor peso es la objeción antes apuntada de que nuestros grupos no reúnen sino a un porcentaje muy reducido de la masa total de interesados, circunstancia que patentiza la poca representatividad de las organizaciones costarricenses. Además, como vimos, no siempre el cuerpo de diítefes es representante fiel de la totalidad de los miembros.

No obstante, repetimos, el peligro es apenas relativo.

La organización de los intereses particulares cobra mayor o menor peligrosidad según la fuerza y energía del sistema político que rige en un determinado país. Los gobiernos deben siempre actuar por encima de los intereses particulares. Su papel no es el de simples árbitros, sino que, como ya lo hemos indicado, deben, antes de decidir, seleccionar pretensiones. "El Gobierno no puede contemplar inerme las luchas de influencias que libran los intereses organizados y decidir en fin de cuentas en favor del que demuestre tener la mayor fuerza de presión. Si se quiere mantener una comparación, en sí discutible, con un proceso judicial, se ha de decir que, lejos de presentarse como un árbitro, el Gobierno debe ostentar una autoridad análoga a la de un juez inquisitivo; es decir, el poder (y el deber) de reunir la información más completa posible acerca de cada problema, y no contentarse con el aspecto, siempre tachable de parcial, que le presenta tal o cual grupo de presión, pues solo con una visión cabal de las múltiples incidencias implicadas en cada cuestión, pueden tomarse decisiones equitativas."18

Es necesario, entonces, el refuerzo de la autoridad gubernamental: un Poder Ejecutivo vigoroso, una Asamblea Legislativa independiente y un sistema de partidos políticos fuertes y eficientes. En una sociedad como la nuestra, sólo un gobierno de energía puede imponer la función de equilibrio y compensación (en el sentido del *countervailing power*, de Galbraith)¹⁹ que nuestra pluralidad de grupos

DE CELIS, JACQUELINE B., op. cit., pág. 199. GALBRAITH, J. K. Capitalismo Americano, op. cit., págs. 149, 172.

exige. Por un lado, la opinión de los radicales, que pretende la eliminación de los grupos del proceso político, es ilusoria; no hay sociedad en el mundo totalmente inmunizada a la influencia de los sectores organizados de la población. Por otra parte, la idea de que los grupos son esenciales para la fortificación de la vida política, y la gratuita premisa de que actuarán con honradez, son también una simple quimera. Los grupos no siempre se controlan unos a otros como soñó Rousseau; la regulación es necesaria. Poderes estatales fuertes y un sistema eficiente de partidos, consideramos que son la mejor manera de regular nuestras fuerzas organizadas.

Hemos admitido que les corresponde a los grupos de presión y no a los partidos políticos, la representación de intereses especializados. De aquí el papel de engranaje que en el proceso político llevan a cabo dichos grupos. No obstante, si queremos evitar la anarquía que fuerzas de facto son capaces de producir, debemos aceptar la existencia de partidos políticos como un poder de equilibrio y contrapeso. El objeto de un partido es siempre de mayor amplitud que el de un grupo de interés. En la elaboración de sus programas. el partido debe considerar a la sociedad en su totalidad v no a un sector de esta: su meta es siempre de mayor ambición. La función del grupo es complementar al partido y no tratar de sustituirlo. En un medio en donde no haya partidos políticos, o en un régimen en el cual estos representan únicamente ciertos intereses, a los demás sectores sociales solo les queda el recurso de constituirse en grupos de presión.

En páginas anteriores, al diferenciar al partido del grupo de interés, apuntamos cómo "la expectativa de conducta, predecible y esperada, que incumbe a los partidos políticos, era el de que gobernasen ... y para ello, en un régimen pluralista, tienen previamente que apelar a la totalidad del electorado, independientemente de la profesión de cada elector individual, y sus filosofías sociopolíticas tienen, por lo tanto, que ser amplias y, al mismo tiempo, lo suficientemente indefinidas para acomodarse a los intereses de todos; no deben correr el riesgo de perjudicar a determinados grupos de intereses al favorecer abiertamente a otros". ²⁰ No pueden los partidos, por tanto, renunciar a la función integradora de las diversas pretensiones que constituyen la comunidad. Cuando, por su debilidad, esta integración de fuerzas divergentes es imposible llevarla a cabo, la disyuntiva para el Estado es la opresión autoritaria de la infraestructura o, en palabras del expresidente Truman, "un neofeudalismo de grupos de interés todopoderosos".

Como en páginas anteriores lo expusimos, creemos que Costa Rica ha venido viviendo un proceso evolutivo de absorción de grupos. No se hallan estos todavía institucionalizados, pero la mentalidad costarricense se ha acostumbrado a ellos y los ha aceptado. Nuestro país ha podido resolver la imperativa necesidad de dar valor político a los intereses parciales, por medio de su integración en el sistema de gobierno. No se debe a otra cosa, sino a nuestro sentido de la tolerancia, la proliferación de cámaras, sindicatos, colegios profesionales, burocracia estatal, etc . . . Mas, si bien la creación de estas organizaciones ha sido aceptada con complacencia, o al menos con resignación, no ha sucedido lo mismo con la constitución de partidos ideológicos y de estructura permanente. Son estos, como lo hemos expuesto, a la par de un gobierno fuerte y de un parlamento independiente, el mejor freno contra el poderío a veces todopoderoso de las minorías organizadas. Constantemente, en forma despectiva, oímos hablar de la "disciplina de partido", abogando por la libertad de pensamiento para nuestros legisladores. Grave error. Es ingenuo suponer que el congresista no sujeto a la línea de partido es más libre, pudiendo moverse en el vacío político, decidiendo conforme a los dictados de su conciencia, teniendo en consideración para razonar su voto tan sólo móviles de índole filosófica o moral. Maravillosa ingenuidad. Nuestro congresista, y el de toda otra sociedad, sólo escapa de la disciplina de partido para caer presa de los

20 BADIA, JUAN FERRANDO, op. cit., pág. 127.

intereses particulares de tal o cual grupo. Nuestro diputado únicamente sucumbre a las presiones de pequeños organismos, cuando el partido a que pertenece ni le respalda ni le apoya. Es necesario entonces, para que el congresista ceda a las minorías organizadas, que las mayorías —actuando a través de los partidos— no hagan nada por protegerle. Debemos, por tanto, tratar de crear —haciendo caso omiso de las continuas críticas que a diario se repiten— las instituciones políticas necesarias para un adecuado liderazgo nacional de partidos ideológicos y de estructura permanente.

El desarrollo de Costa Rica se ha producido en todos los campos. Nuestra estructura sociológica y política es hoy de mucho mayor complejidad que hace cincuenta años. Si nuestro progreso ha sido integral, es hora de que avancemos en la estructuración de los partidos. El personalismo político que por tantos años nos ha caracterizado, es producto directo del marcado individualismo que define al costarricense. Al pueblo "lo seducen los caudillos, y tras de ellos ha ido desde la Independencia". ²¹ La tarea es dura, pero es posible. Preferimos una lucha de ideas a una pugna de personalidades. Si bien es cierto que nuestra historia está colmada de anécdotas que nos llenan de orgullo sobre nuestro patriarcal sistema político, también es cierto que la ausencia de partidos de ideario definido permitió, y hasta quizás estimuló, los continuos golpes de estado que nublan nuestra tradición democrática. La ausencia de una opinión pública organizada v del apoyo de un partido, constituyen, para citar el caso más reciente, la causa primordial de la caída del Presidente González Flores.

En definitiva, concluimos con Schattschneider: "Un sistema de partidos bien centralizado no tendría nada que temer. Fuera de él, no hay forma democrática de protección contra las tácticas de desintegración."²²

²¹ RODRIGUEZ VEGA, EUGENIO, Apuntes para una Sociología Costarricense, Editorial Universitaria, San José, 1953, pág. 43.

²² SCHATTSCHNEIDER, op. cit., pág. 233.

x "Si hubiera una nación de dioses, estos se gobernarían democráticamente, pero un gobierno tan perfecto no es adecuado para los hombres

J. J. Rousseau

CONCLUSION

Debemos revisar y localizar de nuevo el concepto tradicional de una dispersión enorme de intereses . . . remos, pues, al público clásico de la teoría democrática con el mismo espíritu generoso que hizo exclamar a Rousseau: "La opinión, reina del mundo, no está sujeta al poder de los reyes; ellos son sus primeros esclavos . . ." La característica más importante del público que opina, iniciada por el auge de la clase media democrática, es la libertad de discusión. La posibilidad de replicar, de organizar órganos autónomos de la opinión pública, de convertir la opinión en acción, ha sido establecida, según se dice, por las instituciones democráticas. Se entiende que la opinión producto de la discusión pública, es una resolución que la acción pública pone en práctica; es, de acuerdo con una de las versiones, la 'voluntad general' del pueblo . . . Esta idea del siglo XVIII acerca de la opinión pública equivale a la idea económica del mercado libre. Aquí está el mercado, compuesto de hombres de empresa que compiten libremente; allá el público, compuesto de círculos donde se discuten las distintas opiniones. Como el precio es el resultado del regateo anónimo de individuos a los que se da la misma importancia, la opinión pública es el resultado del pensamiento personal de cada hombre que contribuye con su voz al gran coro. Claro que algunos pueden influir más que otros en la opinión publica, pero ningún grupo monopoliza la discusión ni determina por sí solo las opiniones que prevalecen ... El público, concebido de esta manera, constituye el telar de la democracia clásica del siglo XVIII ..."

¹ MILLS, G. WRIGHT, La Elite del Poder, op. cit., págs., 278-279.

Los anteriores párrafos de C. Wright Mills nos dan una idea del concepto clásico de democracia. Ahora bien, ¿chiben dentro de ese concepto los grupos de presión? La respuesta es negativa.

El acceso de los intereses particulares organizados al poder político, es un hecho irreversible. Nuestro ensayo ha pretendido demostrar la inevitabilidad de los grupos de presión en el juego democrático, y su aceptación en Costa Rica al amparo de nuestra idea de libertad. Por tanto, es la vieja noción unitaria del poder y de la sociedad la que tenemos que desechar. El pueblo de hoy se divide en sectores, en clases, en grupos. El antiguo concepto rousseauniano de un pueblo indiferenciado, compuesto de una suma de individuos con idénticos deberes y derechos y capaces de expresar un abstracto "querer popular", está hoy superado. Toda pretensión de una igualdad en el pueblo es pura fantasía. Se equivocan liberales y radicales. El bien común es muy diferente del bien individual, y la suma de estos no lo constituye. "Nada más problemático —nos dice Kelsen— que aquella unidad designada con el nombre de pueblo, (ya que) fraccionado por diferencias nacionales, religiosas y económicas, representa —según el criterio sociológico— más bien una aglomeración de grupos que una masa compacta de naturaleza homogénea; (por ello) solo puede considerársele como unidad en sentido normativo ... En definitiva la unidad del pueblo es solo una realidad jurídica . . ."2

Si no ingenua, la vieja teoría clásica de la democracia es demasiado simple para aceptar los grandes y complejos organismos que integran la sociedad moderna. Al proponer una dicotomía entre Estado e individuo, involuntariamente ha excluido tanto al partido político como al grupo. Además, con un criterio muy estrecho de la política, no ha considerado a la sociedad en sus aspectos económicos y sociales.

La democracia de hoy es una democracia de grupos. Es el grupo, y no el individuo, el que posee ahora virtualidad suficiente para ser sujeto político. El hombre que no está integrado en un grupo —no importa de qué clase— queda fuera del juego democrático. El orden social atomístico, sea aquel en que el individuo es capaz por sí solo de ejercer una influencia determinante en la decisión gubernamental, ya no existe, si alguna vez existió. En nuestros días la política es una gran feria en que el grupo más fuerte y hábil compra mayor cantidad de mercancías: leyes, decretos, reglamentos, etc...

Preguntémonos ahora: ¿y cuáles son estos grupos? En Costa Rica, no hay duda, sí los conocemos: colegios profesionales, sindicatos, cámaras, cooperativas, organizaciones de vocación ideológica, asociaciones, burocracia estatal, etc. . Nuestra sociedad no ha llegado al grado de complejidad en que los grupos se hacen invisibles o imposibles de determinar. El poder en Costa Rica sí puede ser localizado y medido.³

En los Estados Unidos los sociólogos se debaten todavía sobre este problema. Para DAVID RIESMAN, (The Lonely Crowd), el poder en Norteamérica "resiste a los intentos de localizarlo en la misma forma que una molécula . . . resiste simultáneamente a los intentos de localizarla v de medir su velocidad". Otros, como FLOYD HUNTER (Community Power Structure y Top Leadership U. S. A.) y C..WRIGTH MILLS (The Power Elite, White Collar and Power, Politics and People) han sostenido la tesis contraria. HUNTER nos habla de power structure y MILLS de power elite. Para Mills, el poder lo representa una minoría compuesta por el "directorio político", los "ricos asociados" y el "influjo militar". Recientemente ARNOLD M. ROSE (The Power Structure, Political Process in American Society) critica en forma magistral las tesis de Hunter y Mills. La lectura de estas obras nos ha llevado a la siguiente conclusión: No hay duda de que los grupos de poder han crecido desmesuradamente en los Estados Unidos -sindicatos de trabajadores, grandes sociedades comerciales, los industriales, militares, etc.. . .), por lo que sí coincidimos con

La democracia clásica, en la actualidad, es para nosotros un concepto romántico. No obstante, es la democracia ideal de ayer y de hoy. Cuando los clásicos la formularon, no tomaron en consideración la experiencia. Simplemente, en busca de algo mejor, volvieron sus ojos a los viejos conceptos de democracia griega. La meta era un gobierno del pueblo. Nunca se preguntaron cómo funcionaría el sistema aunque siempre supusieron que la voluntad de este pueblo cobraría forma en la acción gubernamental. Vino luego el sistema representativo. Se creyó entonces que el elector tendría un gran control sobre sus elegidos por el mero hecho de haber votado. Admirable ingenuidad. Se olvidaron los clásicos de un infinito número de problemas y circunstancias que quizás en ese tiempo era imposible prever: la indiferencia de la población, su poco sentido de responsabilidad, el poder de la propaganda, y sobre todo, los grupos. Existe una amplia zona entre el pueblo soberano y el poder, que en la democracia de hoy llenan los partidos y los grupos de presión.

Mills y Hunter en que ha habido una transferencia de mando: ya no son los partidos políticos los titulares de poder en los Estados Unidos. Hay en ellos muy poca cohesión y disciplina como para que puedan absorber e integrar a los diferentes y anárquicos grupos que caracterizan la sociedad norteamericana.

La idea de una gran concentración de poder político en pocas manos es, no hay duda, muy seductora. Un amplio sector de dentistas políticos la ha acogido con gran fervor. No obstante, en la forma expuesta, es demasiado cómoda para ser convincente. Una simple anécdota que apunta Rose nos demuestra la simpleza de sus fundamentos: En las entrevistas de Walter Lippmann con Khrushchev en abril de 1961, el periodista le dijo al Premier que las decisiones sobre política internacional en los Estados Unidos eran tomadas por el Presidente Kennedy, a lo que Khrushchev respondió que las fuerzas detrás del señor Presidente no le dejarían, y ejemplificó: "Rockefeller". Luego agregó que tampoco el crecimiento económico americano podía acelerarse "debido a Rockefeller", y después de una pausa añadió: "v DuPont". (Rose op. cit., pág. 1).

Hay quien piensa en una Costa Rica de ayer en que representantes y representados eran esencialmente libres. Hermosa ficción, creemos nosotros. Podríamos quizás imaginar al votante costarricense eligiendo libremente, según los dictados de su conciencia; pero dificilmente podríamos conceptuar a nuestros representantes, de ayer y de hoy, exentos de toda influencia en el momento de tomar, en nombre de la comunidad, decisiones que se reputan expresión de la voluntad general. El régimen representativo supone, de hecho, un mandato imperativo al servicio de intereses específicos. Nuestra democracia, concebida como un "sistema de diálogos", apunta hacia una forma de convivencia. El diálogo de hoy, sin embargo, no es un diálogo de individuos, sino de grupos y partidos. Y aunque parezca paradójico —y muchos no lo entiendan— a través de los grupos y partidos el pueblo costarricense se halla hoy en mejor pie frente a los órganos investidos del "monopolio de la coacción", que cuando carecía de grupos y de partidos de ideología definida y estructura permanente.⁴

No existe una sola etapa de nuestra historia que haya sido dominada absolutamente por un sector social. Afirmar lo anterior sería caer en la tesis simple pero muy seductora de que una élite minoritaria nos gobierna. Sin embargo, lo hemos admitido, no todos los grupos han participado en nuestra vida política con igual fuerza. Tampoco todos ejercen la misma influencia. Ante esta realidad, el Estado no puede ni debe tomar una actitud pasiva. Su función, como lo hemos apuntado, es más que la de mero árbitro. La necesidad de partidos fuertes y bien disciplinados, como fuerza de equilibrio, debe adquirir el reconocimiento de esencial en nuestro medio.

Si antaño fueron los grupos económicamente más poderosos los que más beneficios obtuvieron con sus presiones, hoy no lo son. La clase media es en nuestros días la de mayor influencia. Consideramos que se ha abusado de la idea de que

⁴ DE CELIS JACQUELINE B., op. cit., págs. 214 y 215.

esta clase representa la médula de la vida democrática y que por ello todo lo que se haga en su favor repercute en el bienestar general. Esta falsa noción la ha colmado de privilegios. Con sus conquistas ha imposibilitado el mejoramiento de los sectores más necesitados del país: nuestra legislación ha sido una legislación para la clase media.

La ley en Costa Rica no ha beneficiado al más necesitado. Los sectores medios, más interesados en la distribución del ingreso que en el aumento de la producción nacional, han acaparado los servicios y beneficios de nuestra legislación social. La clase media, cada vez más identificada con los estratos altos —a los que tiene como grupo de referencia— no cesará de usar su organización y poder para buscar más ventajas. Se requiere, por consiguiente, una decidida determinación de parte de nuestros gobernantes: la ayuda inmediata al campesino costarricense, el sector más débil y olvidado de nuestra sociedad.

Nuestro pueblo, hemos pretendido hacerlo ver, no se compone de seres abstractos e intemporales. El pueblo de ciudadanos de la Revolución Francesa no es otra cosa que una vaga idea totalmente alejada de la realidad sociológica: es el individuo sin egoísmos, sin apetitos, sin prejuicios de clase y conforme con su condición económica. Para esta concepción homogénea de pueblo, el número no cuenta. Su autoridad no se basa en la cifra de los individuos que le integran. sino en una cualidad abstracta, imponderable: su soberanía.

El hombre de hoy es otra cosa; ya no el individuo aislado y definido por su esencia sino el hombre concreto y definido según la realidad en que se encuentra colocado; esto es, el hombre condicionado por su medio y en constante lucha: el "hombre situado", que denomina Burdeau. Costa Rica es un país de hombres situados más que de ciudadanos. La voluntad del pueblo la encontramos en el hombre situado y no en el hombre ideal o ciudadano.

"La soberanía reside exclusivamente en la Nación" según nuestra Carta Política. La verdad es otra: nuestra so-

beranía reside exclusivamente en el "pueblo real". Nuestra Constitución presupone que la soberanía está en el pueblo, o dicho en otra forma, que la voluntad del pueblo y el poder legal siempre son los mismos. Así, justifica la autoridad de la ley presumiendo su conformidad con los deseos populares. Es la misma creencia de Siéyés cuando en 1789 decía que "el pueblo no puede tener más que una voz, la de la legislación nacional". Nuestro ensayo nos obliga a afirmar otra cosa: el pueblo tiene muchas voces. Nuestra Constitución Política admite una sola voluntad como legítima: la de la Nación. Costa Rica tiene, sin embargo, dos voluntades: la del Estado (legal), y la de los grupos (de hecho).

Con paso firme, aunque lento, nos hemos transformado de una democracia de individuos en una democracia de grupos; o, para usar la terminología de Burdeau, de una democracia gobernada a una democracia gobernante. El costarricense —tanto el representante como el representado— debe aceptar la realidad de los hechos tal como es: el hombre, siempre fin último de toda acción política, ha sentido la necesidad, para proteger mejor sus intereses, de integrarse en un grupo. Digámoslo una vez más: nuestra democracia de hoy es mayor democracia.

5 BURDEAU, GEORGES, La Democracia, Ensayo Sintético, Ediciones Ariel, Barcelona, 1965, pág. 48.

Véase además: SCHUMPETER, JOSEPH A., Capitalismo, Socialismo y Democracia, op. cit., págs 321-383; VON MISES, LUDWIG, El Socialismo, Editorial Hermes, S. A., México 1961, págs. 59-75 y 457-466; FINER HERMANN, op. cit., págs. 92-123 y 1126-1147.

BIBLIOGRAFIA

- ALMOND, G. A. Comparative Study of Interest Groups and the Political Process, en Comparative Politics, editado por H. Eckstein and David E. Apter, Glencoe, 1964.
- APTHEKER, HERBERT. *The World of C. Wrigth Mills*, Marzani and Munsele, New York, 1960.
- BECKER, CARL L. La Democracia Moderna, Editorial Indice, Buenos Aires, 1964.
- BENDIX AND LIPSET. Class, Status and Power, Social Stratification in Comparative Perspective, Routledge and Kegan Paul Ltd., London, 1966.
- BENTLEY, A. The Process of Government. A Study of Social Pressures, Chicago, 1908.
- BLAISDELL, DONALD C. *Pressure Groups, Foreign Policies, and International Politics*, en The Annals of The American Academy of Political and Social Science, editado por Thorsten Sellin, Philadelphia, 1958.
- BONE, HUGH A. *Political Parties and Pressure Group Politics*, en The Annals of The American Academy of Political and Social Science, editado por Thorsten Sellin, Philadelphia, 1958.
- BONILLA, ABELARDO. Historia y Antología de la Literatura Costarricense. San José. 1957.
- BOSCH, JUAN. Apuntes para una interpretación de la Historia Costarricense, Editorial Eloy Morúa Carrillo, San José, 1963.
- BOURRICAUD, FRANCOIS. *Destino de las Oligarquías*, en la Revista Aportes, número 4, abril 1967.
- BURDEAU, GEORGES. *La Democracia, Ensayo Sintético*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1965.

- CASSINELLI, C. W. The Politics of Freedom, an Analysis of the Modern Democratic State. University of Washington Press, Seattle, 1961.
- CATER, DOUGLAS. *El Poder y los Grupos de Presión*, Ediciones Cid, Madrid, Primera Edición, 1965.
- CELLER, EMANUEL. *Pressure Groups in Congress*, en The Annals of The American Academy of Political and Social Science, Editado por Thorsten Sellin, Philadelphia, 1958.
- CERDAS, RODOLFO. Formación del Estado en Costa Rica, 1821 1842. Tesis de Grado, Universidad de Costa Rica, 1964.
- DE CELIS, JACQUELINE. Los Grupos de Presión en las Democracias Contemporáneas, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1963.
- DOMENACH, JEAN MARIE. La Propaganda Política, Eudeba, Buenos Aires, 1963.
- DOOB, LEONARD W. Public Opinión and Propaganda. Holt, New York, 1956.
- DUVERGER, M. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, París, 1965.
- DUVERGER, M. Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, 1965.
- EHRMANN, HENRY W. *Interest Groups on Four Continents*, editado para la Asociación Internacional de Ciencia Política, University of Pittsburgh Press, 1964.
- ESTRADA M., LIGIA MA. Don Tomás de Acosta, Gobernador de Costa Rica, Tesis de Grado, San José, 1962.
- FACIO, RODRIGO, Estudio sobre Economía Costarricense, Editorial Surco, San José, 1942.
- FERNANDEZ G., RICARDO. *Crónicas Coloniales*, Trejos Hnos., San José, 1921.

- FERNANDEZ G., RICARDO. *El Descubrimiento y Conquista*, Imprenta Lehmann, San José, 1924.
- FERNANDEZ G., RICARDO. Cartilla Histórica de Costa Rica, 19ª-Edición, Imprenta Atenea, San José.
- FERNANDEZ G., RICARDO. Cosas y Gentes de Antaño, Editorial Trejos Hnos., San José, 1935.
- FERNANDEZ, LEON. *Documentos para la Historia de Costa Rica*, Tomo V, Imprenta Pablo Dupont, París, 1886.
- FERRANDO BADIA, JUAN. Los Grupos de Presión, en Revista de Estudios Políticos, número 146, Madrid, 1966.
- FINER, HERMANN. *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1964.
- FRIEDRICH, C. J. La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida, Segunda Edición, Editorial Tecnos S. A., Madrid, 1986.
- GABLE, RICHARD W. *Political Interest Groups as Policy Shapers*, en The Annals of The American Academy of Political and Social Science, editado por Thorsten Sellin, Philadelphia, 1958.
- GALBRAITH, JOHN K. *La Sociedad Opulenta*, Ediciones Ariel, Barcelona, Segunda Edición, 1963.
- GARCEAU, OLI VER. Interest Group Theory in Political Research, en The Annals of The American Academy of Political and Social Science, editado por Thorten Sellin, Philadelphia, 1958.
- GIROD, ROGER. *El Poder de las Masas*, Editorial Hispano-Europea, Barcelona, 1956.
- GONZALEZ, LUIS FELIPE, Historia del Desarrollo de la Instrucción Pública en Costa Rica, 1945.
- GRAZIA, ALFRED (DE) *Nature and Prospects of Political Interest Groups*, en The Annals of The American Academy of Political and Social Science, editado por Thorsten Sellin, Philadelphia, 1958.

- HAYEK, FRIEDRICH A. Camino de Servidumbre, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1950.
- HOLCOMBE, A. N. The Middle Class in American Polilics, Cambridge, Harvard University Press, 1940.
- HOROWITZ, IRVING L. The New Sociology, Essays in Social Science and Social Theory in Honor of C. Wright Mills, Oxford University Press, 1967.
- HUNTER, R. *Top Leadership, U. S. A.*, Chapel Hill; University of Carolina Press, 1959.
- JIMENEZ DE PARGA, MANUEL. Formas Constitucionales y Fuerzas Políticas, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1961.
- JIMENEZ DE PARGA, MANUEL. Los Regímenes Políticos Contemporáneos, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1960.
- JIMENEZ, MARIO A. Obras Completas, Tomo II, Editorial Costa Rica, San José, 1962.
- JOHNSON, JOHN J. (editor). Continuity and Change in Latin American, Stanford University Press, California, 1967.
- KATZ, ELIHU. Personal influence, the part played by people in the flow of mass Communications, The Free Press, New York, 1966.
- KELSEN, HANS. Esencia y Valor de la Democracia, Editorial Labor, S. A., Barcelona.
- KEY, V. O. JR. Política, Partidos y Grupos de Presión, Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1962.
- KLEIN, JOSEPHINE. Estudio de los Grupos, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- LASCARIS, CONSTANTINO. Desarrollo de las Ideas Filosóficas en Costa Rica, Editorial Costa Rica, 1964.
- LASKY, HAROLD J. La Crisis de la Democracia, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1950.

- LASKI, HAROLD J. Los Sindicatos en la Nueva Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- LASSWELL, HAROLD. LEVER, DANIEL and ROTHWELL, C. EATON. *The Comparative Study of Elites*, Stanford University Press, 1952.
- LINDBLOM, CHARLES E. Democracy and Economic Structure, er Democracy in the Mid-Twentieth Century, The Washington University Press, Saint Louis, 1960.
- LINDSAY, A. D. *El Estado Democrático Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1945.
- LIPSET, SEYMOUR MARTIN AND SOLARI, ALDO. *Elites in Latin America*, Oxford University Press, New York, 1967.
- LODGE, GEORGE. Spearheads of Democracy, Labor in the Developing Countries, Harper and Row, New York, 1962.
- MAC IVER, R. M. *The Web of Government*, New York, The Macmillan Company, 1947.
- MACKENZIE, W. J. M. Pressure Groups. The Conceptual Framework, en Political Studies, número 3, 1955.
- MATHIOT, ANDRE. Les "pressure groups" aux Etat-Unis, en Revue Frangaise de Science Politique, Vol. II, número 3, julio-setiembre, 1952.
- MAYO, HENRY B. *An Introduction to Democratic Theory*, Oxfore⁷ University Press, New York, 1960.
- MELENDEZ, CARLOS. Costa Rica, Evolución Histórica de sus Problemas más Destacados, Imprenta Atenea, San José, 1953.
- MELENDEZ, CARLOS. *Juan Vázquez de Coronado*, Editorial Costa Rica, San José, 1966.
- MERTON, ROBERT. *Teoría y Estructura Sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.

- MEYNAUD, JEAN. La Elaboración de la Política Económica, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1961.
- MEYNAUD, JEAN. Les Groupes de Pression en France, Paris, 1958.
- MEYNAUD, JEAN. Los Grupos de Presión, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1962.
- MILLS, C. WRIGHT. El Poder de los Sindicatos, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1965.
- MILLS, C. WRIGHT. La Elite del Poder, Fondo de Cultura Económica, Cuarta Edición, 1963.
- MILLS, C. WRIGHT. Las Clases Medias en Norteamérica. (White-Collar), Aguilar, Segunda Edición, 1960.
- MILLS, C. WRIGHT. Poder, Política, Pueblo, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1964.
- MONGE, CARLOS. *Historia de Costa Rica*, Imprenta Trejos Hnos., San José, 1962.
- MONGE, CARLOS. *Primeras Manifestaciones del Estado en Costa Rica*, en Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, número 4, setiembre 1959.
- MONTERROSA, ROGELIO. Bases para una Democracia Latinoamericana, Tesis de Grado, San José, 1956.
- MURILLO F., FRANCISCO. *Estudios de Sociología Política*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1963.
- MEWMANN, SIGMUND (editor). Partidos Políticos Modernos, Iniciación al Estudio Comparado de los Sistemas Políticos, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1965.
- OBREGON L., RAFAEL. Conflictos Militares y Políticos de Costa Rica, Imprenta La Nación, San José, 1951.
- OBREGON L., RAFAEL. *Nuestras Relaciones Internacionales a Mediados del siglo XIX*, en Revista de la Universidad de Costa Rica, número 14, noviembre de 1956.

- OLEA, ALONSO. Los Sindicatos Norteamericanos como Grupos Políticos de Presión, en Revista de Estudios Políticos, número 92.
- OLMSTED, MICHAEL S. *The Small Group*, Random House, New York, 1964.
- PARKER, FRANKLIN D. *The Central American Republics*, Oxford University Press, London, 1965.
- PARSON, TALCOTT. Economy and Society: a Study in the Integration of Economy and Social Theory, Routledge and Kegan Paul, London, 1956.
- PENDLETON, HERRING. Public Administration and the Public Interest, McGraw-Hill Book Company, Nueva York, 1936.
- PENDLETON, HERRING. *The Politics of Democracy,* W. W. Norton and Company, Nueva York, 1940.
- PERALTA, HERNAN G. Agustín de Iturbide y Costa Rica, Editorial Soley y Valverde, San José, 1944.
- PERALTA, HERNAN G. *El Pacto de Concordia*, Librería e Imprenta Lehmann, San José, 1955.
- PERALTA, HERNAN G. *La Nacionalidad Costarricense*, en Abelardo Bonilla, Historia y Antología de la Literatura Costarricense, Tomo II, Imprenta Trejos Hnos., San José, 1961.
- RIESMAN, DAVID. The Lonely Crowd, Yale University Press, 1965.
- RODRIGUEZ V., EUGENIO. Apuntes para una Sociología Costarricense, Editorial Universitaria, San José, 1953.
- ROSE, ARNOLD M. The Power Structure, Political Process in American Society, New York, Oxford University Press, 1967.
- SARTORY, G. Gruppi di pressione o gruppi di interese? (Una discussione sul neo pluralismo), en II Mulino, número 87.
- SAUNY, J. *Lobbys y Grupos de Presión*, en Revista de Estudios Políticos, número 89.

- SCHATTSCHNEIDER, E. E. Régimen de Partidos, Editorial Tecnos, S. A. Madrid, 1964.
- SCHUMPETER, JOSEPH. *Imperialism, Social Classes*, Meridian Books, Cleveland, 1966.
- SOLEY GÜELL, TOMAS. *Historia Económica y Hacendaría de Costa Rica*, Tomo I, Editorial Universitaria, San José, 1947.
- SPROTT, W. J. H. Human Groups, Penguin Books, London, 1964.
- STEWART, J. D. British Pressure Groups. Their role in relation to the House of Commons, Oxford, 1958.
- STRACHEY, JOHN. *El Desafio de la Democracia*, Ediciones Marymar, Buenos Aires, 1964.
- SUARES DE CASTRO, FERNANDO. Estructuras Agrarias en la América Latina, IICA, San José, 1965.
- TINOCO, LUIS DEMETRIO. Panorama Económico de Costa Rica a principios del Siglo XVI, en Revista de la Universidad de Costa Rica, número 1, San José, 1945.
- TURNER, HENRY A. *How Pressure Groups Opérate*, en The Annals of The American Academy of Political and Social Science, editado por Thorsten Sellin, Philadelphia, 1958.
- VERNEY, DOUGLAS V. *Análisis de los Sistemas Políticos*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1961.
- VOSE, CLEMENT E. Litigation as a Form of Pressure Group Activity, en The Annals of the American Academy of Political and Social Science, editado por Thorsten Sellin, Philadelphia, 1958.
- WESTIN, ALAN F. *The Uses of Power.* 7 *Cases in American Politics*, Harcourt Brace and World, New York, 1962.
- ZELLER, BELLE. *The Regulation of Pressure Groups and Lobhysts*, en The Annals of The American Academy of Political and Social Science, editado por Thorsten Sellin, Philadelphia, 1958.

INDICE

Preámbulo
Introducción
CAPITULO PRIMERO
Identificación de los grupos de presión23
a) El problema de la terminología25
b) Grupos de interés y grupos de presión28
c) Límites del grupo de presión
CAPITULO SEGUNDO
Los grupos de presión en Costa Rica47
a) Proliferación del grupo de presión49
b) Raíz hostórica del grupo de presión en Costa
Rica54
c) Clasificación de nuestros grupos de presión64
1- Las organizaciones profesionales65
2- Agrupaciones de vocación ideológica69
d) Condiciones que determinan el poder de nues-
tros grupos de presión71

e) Modos de actividad y técnicas de presión...76

CAPITULO TERCERO

Reflexiones sobre la actividad de los grupos de	
presión en Costa Rica85	
a) La realidad de las intervenciones	87
b) Nuestros grupos de presión y la opinión pú-	
blica	92
c) Valoración de nuestros grupos de presión	95
d) Inevitabilidad de nuestros grupos	101
Conclusión109	
Bibliografía117	

Este libro se reimprimió en la Imprenta Nacional en setiembre de 1988. Su primera edición fue aprobada por el Consejo Directivo de la Editorial Costa Rica en sesión Nº 569. Tiraje de esta reedición: 3.000 ejemplares. Papel del texto: periódico. Portada: cartulina barnizable. Diseñó portada: Rodolfo Stanley.

Prohibida la reproducción de este libro.

OSCAR ARIAS SANCHEZ, ex Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, ex Ministro de Planificación, ex Dipivtado de la Asamblea Legislativa y ex Secretario General del Partido Liberación Nacional, per tenece a la nueva generación de intelectuales costarricenses, entre los que se destaca por su seriedad científica y claridad de exposición en los temas de su especialidad. Licenciado de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Costa Rica, y Doctor en Filosofía de ia Universidad de Essex, Inglaterra. Presidente de la República para el período 1986-90.

GRUPOS DE PRESION EN COSTA PICA -publicado por esta Editorial en 1971- obtuvo el Premio Nacional de Ensayo Aquileo J. Echeverría, lo que habla por sí solo ae la importancia de esta obra, que define, describe y analiza los grupos de presión en el campo de ^Ja teoría sociológica y dentro del marco de la realidad pobtica costarricense, y constituye un aporte de primor día importancia para el conocimiento de tema de tan vir-, nte y palpi tan te aciualidad.

El gran interés que el libro del Doctor Oscar Arias Sánchez suscitó entre los especialistas y el público lector, —que agotaron las primeras ediciones hizo necesaria ?sta nueva edición, que sin duda alguna complacerá a los estudiosos de temas sociales y lectores en general.