

Fuerza sociales. Dinámica política

1

UNLZ - Derecho Político Cátedra: Dr. Eduardo Florio

Unidad Nº 5

DERECHO POLÍTICO: REALIDAD POLÍTICA.

La fuerza es lo que pone en movimiento a las cosas, la dinámica política requiere de fuerzas que hagan realidad al régimen político.

Burdeau considera el criterio diferenciador de estas fuerzas sociales al carácter organizativo o no que tuvieren. Por ello podemos hacer una primera diferencia entre **fuerzas orgánicas** entre las que

podemos mencionar: a las políticas propiamente dichas como son los Partidos políticos, y a las fuerzas

“politizadas” como eminentemente sociales como los grupos de presión y a las estatales no específicamente

políticas como los son la Fuerzas Armadas y la tecnoburocracia.

Entre las **fuerzas inorgánicas** debemos mencionara la Opinión Pública.

El desajuste, mayor o menor según las situaciones, entre las formas jurídicas del poder, por una parte, y las energías sociales que actúan dentro o contra esas formas por otra, es una constante de la

realidad política. Convertir el “poder” en “jurídico”, o sea “racionalizar” el poder, fue el ideal del constitucionalismo. El siglo XX ha sido testigo de la desconstitucionalización del Estado o de cambios

sociales tan profundos que con frecuencia han transpuesto los límites de las antiguas formas constitucionales.

PARTIDOS POLÍTICOS.

La relación mando-obediencia constituye una estructura dinámica, de acciones y reacciones, influencias y resistencias.

Hay “partidos”, aunque se les dé otro nombre-“facciones”, “tendencias”, conducción de un grupo, porque siempre que se trata de la conducción de un grupo humano, aparece la necesidad de ponerse de

acuerdo, acerca de los fines del grupo y de los medios para alcanzarlos, discrepancia acerca de los medios

o de los fines, necesidad de separarse y competir unos contra otros.

Grupos que discrepan acerca de los fines o de los medios para conducir al respectivo grupo mayor del que forma parte, es un hecho constante en la historia. No puede decirse lo mismo de los partidos

políticos que caracterizados por un determinado tipo de organización y de funciones, han surgido como una

consecuencia del régimen democrático representativo. “Sociedad”, “nación”, “pueblo”, está formada esencialmente por individuos, no por estamentos, gremios, familias o regiones.

Tocqueville decía que los partidos políticos son un mal inherente a los gobiernos libres. Los partidos

políticos son prácticamente indispensables para que el pueblo pueda expresarse; la disciplina que introducen en la agitación de las ideas mediante sus doctrinas y sus programas permite abrir paso a la

voluntad nacional.

Los partidos políticos son fuerzas políticas orgánicas, “protagonistas colectivos”, con órganos propios de la actividad política, cuyos elementos constitutivos básicos son los siguientes:

Sus integrantes:

- a. Tienen una organización permanente.
- b. No son ocupantes de los cargos, aunque algunos pueden llegar a serlo.
- c. Están unidos por un mismo proyecto general de política arquitectónica

Su “fin inmediato” propio y exclusivo es:

2

- a. Que alguno de sus integrantes :”ocupen” los cargos públicos
- b. Influir en el proceso de adopción de las decisiones políticas

Sus medios de acción:

En los regímenes democráticos representativos, es participar en las competencias electorales. Vinculado con el tema de la organización permanente, está el de la doctrina de los partidos políticos. Los

partidos deben tener doctrinas dogmáticas (ideologías) y programas rígidos, se admite en la actualidad que

si bien no pueden prescindir de la organización adecuada, pueden carecer en mayor o menor medida de una doctrina y aún de un programa.

Los partidos políticos se asemejan a los grupos de presión y a la prensa, porque tienen organización

permanente y sus integrantes no ocupan, en principio, cargos públicos; y se diferencian en que a sus

integrantes no los une la coincidencia en un proyecto general, sino la defensa de un interés especial o

puntos de vista generales (prensa), no tiene por fin que sus integrante ocupen cargos públicos.

Las fuerzas armadas politizadas, al margen de sus funciones específicas, se asemejan a los partidos

en que tienen una organización permanente, pero se diferencian en que la organización está estructurada

para otra actividad, sus integrantes ocupan cargos públicos, los une su función específica y no un proyecto

general de política arquitectónica y no utilizan como medios de acción la participación en las contiendas

electorales.

La existencia de partidos sirve a la caracterización de los regímenes políticos: Multipartidismo, bipartidismo y mono-partidismo, o partido dominante.

Los partidos de representación individual se caracterizaban por la libre inscripción y participación exclusivamente política (grupos univinculados). Los partidos de integración propiamente dicha establecen

entre sus integrantes vínculos fuertemente afectivos. Los partidos “puros”representan los intereses de toda

la colectividad y están abiertos a la totalidad de los ciudadanos, y los impuros, defienden los intereses

exclusivos de un sector y pueden ser clasistas, racistas, profesionales ,confesionales , etc.

Diferencia entre los partidos de opinión de los partidos de masa, que es el equivalente a la distinción

de Max Weber entre partidos de notables y partidos de democracia plebiscitaria.

Otra clasificación basada en el mismo criterio distingue los partidos de origen parlamentario y electoral de los partidos de origen exterior.

Otra clasificación menciona partidos de principios y partidos de patronazgo, y partidos de objetivos ideales y partidos de objetivos materiales.

Funciones de los partidos:

1. Encauzar la caótica voluntad popular
2. Educar a los ciudadanos para encarar su responsabilidad política.
3. Servir de eslabón entre la opinión pública y el gobierno
4. Seleccionar la élite que debe conducir los destinos del país.

Se entiende por régimen o reglamentación legal de los partidos políticos al conjunto de normas jurídicas que regulan su organización y funcionamiento.

Un partido político es una asociación con ciertos caracteres especiales y por lo mismo, le son aplicables, en primer lugar, las normas constitucionales en materia de asociaciones.

Hay cuatro sistemas de representación legal de los partidos políticos:

- a. De control exterior o institucionalización externa
- b. De control ideológico- programático típico de sistemas autoritarios.

c. De control estructural y funcional o institucionalización interna (Procura evitar que de hecho se desvirtúe el régimen político democrático

3

d. De incorporación: identifican partido y Estado (Partido único).

La reglamentación debe versar sobre los siguientes aspectos:

- a) formación y reconocimiento
- b) organización y funcionamiento
- c) régimen patrimonial y
- d) autoridad de aplicación.

En este último aspecto se define quien es el encargado de la aplicación de las normas sobre la materia y

quién debe ejercer el contralor legal y terminar asignando tan importante atribución al órgano que ejerce el

poder ejecutivo; agregar a las funciones del órgano que ejerce el poder judicial esta misión que reviste,

carácter político; o bien atribuir tal función a tribunales electorales, que gocen de las mismas garantías de

independencia que los magistrados judiciales ordinarios.

Los partidos políticos tienen como meta ejercer una influencia continua sobre la formación de la voluntad política y, en virtud de ello, precisan de estructuras permanentes y de enunciados programáticos"

(Thesing, 1996). En la vida diaria, los partidos políticos desempeñan la función de interpretar, agregar y

articular intereses, expectativas y demandas de la sociedad. Por institucionalización del sistema se entiende

aquel estado en que los partidos desarrollan a plenitud la potencialidad de su naturaleza y razón de ser. Es

decir, un sistema partidario institucionalizado es aquel en que las organizaciones políticas ejercen sus

funciones de mediación y representación, como resultado de contar con una organización permanente, tanto

por su extensión en el ámbito nacional como por su prolongación en el tiempo, fundada en una visión de

valores y principios con la que se identifican sus miembros, la cual es la fuente de inspiración del proyecto

político que propone como opción a la sociedad.

Como señala Duverger, los partidos políticos como tales, vienen apenas del siglo pasado; no obstante que se les llamó partidos a una serie de entidades como los clubes donde se reunían los diputados

de las asambleas revolucionarias de Francia, a los grupos aglutinados alrededor de un condotiero en Italia, a

las divisiones administrativas en la época colonial en nuestras provincias y otras más, sin embargo nos dice

el politólogo francés que: " En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía

partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares,

asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos."

(Duverger 15, 1994)

La reformulación de las normas que regulan el financiamiento de la política suponen la toma de posición frente a algunos problemas claves. La forma en que se resuelva cada uno de estos problemas

afectará y redefinirá las relaciones entre candidatos y dirigentes partidarios; la independencia de los

funcionarios electos; la distribución de poder al interior de los partidos políticos; la relación entre

representantes y representados; en suma la calidad de la democracia. Este artículo apunta a señalar

algunos ejes para el debate.

La reforma constitucional de 1994 reconoció a los partidos políticos como "instituciones fundamentales del sistema democrático" (art. 38). Este reconocimiento de la importancia de los partidos para

la democracia tiene un sentido de protección y garantía que se completa con el establecimiento de ciertas

reglas especiales sobre la legislación en materia de partidos. En efecto, el Poder Ejecutivo no podrá dictar

decretos de necesidad y urgencia en materia de régimen de partidos políticos (art. 99 inc. 3), bajo pena de

nulidad absoluta e insanable. Asimismo la Constitución prevé que "los proyectos de ley que modifiquen el

régimen ... de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta de los miembros de las

Cámaras" (art.77, segundo párrafo).

Específicamente en materia de financiamiento de la política, el artículo 38 constitucionaliza la obligación del Estado de contribuir al financiamiento de los partidos políticos, tanto para su funcionamiento

como para la capacitación de los dirigentes. El fundamento del aporte público se vincula con el carácter de

los partidos políticos como instituciones fundamentales de la democracia y con el objetivo de lograr cierta

base de igualdad en la competencia entre los partidos. En busca del objetivo de transparentar las finanzas

4

partidarias se exige a los partidos dar publicidad al origen y destino de sus fondos. La eficacia de esta

medida dependerá de los mecanismos que la ley arbitre para su aplicación y control .

El financiamiento de los partidos políticos en Argentina está regulado, en la actualidad, por la ley 23.298 y una serie de decretos del Poder Ejecutivo, entre los que se destaca el Decreto 2089/92 que

sustituyó el sistema de franquicias indirectas por un aporte en dinero. La Ley Orgánica de los Partidos

Políticos adopta un sistema mixto de aportes privados y públicos. Asimismo contiene una serie de normas

destinadas a regular los mecanismos de control al que los partidos deberán someterse y las sanciones para

los casos de incumplimiento.

La práctica ha demostrado que estas normas y los mecanismos de control previstos para su aplicación no son suficientes para garantizar la transparencia indispensable en la materia. Por solo señalar

un ejemplo, mencionaremos la norma que prohíbe las donaciones anónimas (ley 23.298, art. 41 inc. a), un

paradigma del "doble discurso normativo" argentino: la afirmación inicial de un principio general tajante y

aparentemente inflexible, seguido de la enumeración de tantas y tales excepciones que, en la práctica,

desdibujan completamente el principio, alterando completamente el sentido y alcance real de la norma. En

efecto, el mencionado artículo dispone que "Los partidos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente

contribuciones o donaciones anónimas, salvo las colectas populares. Los donantes podrán imponer cargo de

que sus nombres no se divulguen, pero los partidos deberán conservar la documentación que acredita fehacientemente el origen de la donación por tres años". La posibilidad legal de aducir que el dinero provino de colectas públicas y el derecho de los donantes de imponer el secreto sobre el origen de los fondos transforma en letra muerta la prohibición de las donaciones anónimas. Ello quedó demostrado en la última campaña presidencial cuando los candidatos de las dos fuerzas mayoritarias, a pesar de haber asumido el compromiso de blanquear el origen de los fondos de campaña, se negaron a informar el nombre de los donantes amparados en la salvedad del artículo 41 de la ley.

La incidencia de los partidos políticos tanto en la forma de gobierno como en la forma de Estado resulta de primer orden. De acuerdo a la ley actual en Argentina y de conformidad con las instrucciones que deberá controlar la Cámara Nacional Electoral surgen como **obligaciones de los partidos:**

Responsable: cada frente debe designar un responsable político y otro económico que deben garantizar el cumplimiento de la ley

Cuenta: deben abrir y registrar en la Justicia una cuenta única en el Banco Nación para depositar los fondos de campaña

Registro: todo gasto debe documentarse, al igual que los aportes privados que reciba el partido.

Aportes: no se podrán aceptar donaciones anónimas, ni de empresas privatizadas de servicios, ni de extranjeros sin residencia en el país.

Límites: el tope de gastos es un peso por votante habilitado, es decir, unos 25 millones de pesos. Pero el aporte privado no puede superar el fondo que entrega el Estado a cada candidato, lo que reduce el monto.

Sanciones: la fuerza que viole la ley no podrá recibir aportes estatales en la elección siguiente. Sus candidatos pueden ser inhabilitados para ejercer cargos públicos.

Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional.

Son actividades propias de los partidos políticos sólo las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, para lo cual y con el objeto de poner en práctica los principios y postulados de sus programas, podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. Los partidos políticos podrán, además:

- a) Presentar ante los habitantes del país sus declaraciones de principios y sus políticas y programas de conducción del Estado; y ante aquéllos y las autoridades que establecen la Constitución y las leyes, sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público;
- b) Cooperar, a requerimiento de los Senadores y Diputados, en las labores que éstos desarrollen;
- c) Contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas;
- d) Efectuar las demás actividades que sean complementarias a las anteriores y que no estén prohibidas por la Constitución o las leyes.

La regulación legal de los partidos políticos se encuentra en la Ley de los Partidos Políticos.

Relación de la ciudadanía con los representantes políticos. Los partidos deberían cumplir un rol de representación y canalización, de los que no tienen voz. Para este período sólo se estipula que se podrá

hacer campaña sólo a partir de los 30 días previos a la fecha de los comicios y que no podrá haber publicidad en televisión hasta que falten 10 días.

En cambio, cuando llegue la campaña general los partidos políticos estarán obligados a abrir una cuenta única a nivel nacional (para el caso de la campaña presidencial) en la que deberán depositar todos

los fondos que se usarán en la campaña.

A partir de esa primera imposición se exige lo siguiente:

Los partidos no podrán aceptar directa o indirectamente contribuciones o donaciones anónimas, de entidades centralizadas o descentralizadas, de empresas concesionarias de servicios u obras públicas, de

personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar, de empresas extranjeras o de asociaciones

sindicales.

El gasto máximo para toda la campaña de un candidato no puede superar 1 peso por votante habilitado. En este caso, unos 24 millones de aporte estatal. No podrán recibir de una empresa más del 1

por ciento del total permitido (240.000 pesos).

El artículo 45 dispone que los partidos políticos "deberán llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, con indicación del origen y destino de los fondos y de la fecha de la operación y

del nombre de las personas intervinientes". Luego se agrega: "Deberán presentar una lista completa de las

personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportes económicos en el período, detallando datos de

identificación tributaria y monto y fecha del aporte. Esta información tendrá carácter público y podrá ser

consultada libremente por cualquier ciudadano".

Esa documentación deberá presentarse en la Justicia Electoral 10 días hábiles antes de los comicios.

La publicación tendrá que ser por medio de páginas de Internet, anunciadas en medios de comunicación. .

En caso de descubrirse irregularidades, se prevén sanciones que van desde la suspensión de los aportes del Estado hasta la inhabilitación. Toda la responsabilidad queda a manos del presidente del partido

y del tesorero. Por ejemplo, una de esas leyes considera que "campaña" sólo es un acto que tiende "expresamente a captar el voto", lo cual permite eludir cualquier sanción a quien adelante el inicio de su

carrera proselitista. La otra norma, que sólo se aplicaría después de la selección interna, obliga a presentar

ante la Justicia un registro detallado de la cantidad, el origen y el destino de los fondos para promover una

candidatura bajo penas graves, como la inhabilitación.

La ley de financiamiento prohíbe expresamente los aportes anónimos. Pero, claro, eso sólo se aplicará más adelante.

Nuevos mecanismos .

La reacción de los políticos no se demoró: cuando el Congreso nacional sancionó la ley de financiamiento partidario dispuso que los jueces compartirían el control de los partidos con la Auditoría

General de la Nación, un organismo cuyos miembros son elegidos por los bloques políticos. Pero las críticas

fueron tan fuertes que Duhalde finalmente vetó en forma parcial la norma y el control quedó exclusivamente

en manos de la Justicia.

6

Ahora, la Cámara Electoral está desarrollando nuevos mecanismos de control y tratará de supervisar, principalmente, los gastos que los partidos hacen en publicidad en los medios de comunicación,

donde se consume más de la mitad de los presupuestos partidarios y se filtra dinero sucio. .

La Cámara argentina ordenó que el control se extienda no sólo sobre los partidos, sino también sobre las fundaciones, y éste es el verdadero reto: controlar a las fundaciones que en forma encubierta usan

los partidos para recaudar dinero sucio y burlar los límites de las campañas y las leyes.

GRUPOS DE PRESIÓN.

El poder político no es nunca exclusivamente el estatal, y las decisiones políticas son siempre abiertas en alguna medida. Siempre hay alguien, al lado o detrás de los ocupantes nominales o visibles de

los cargos del gobierno.

Usamos las expresiones **fuerzas políticas** para designar a todos los actores de la actividad política,

cualquiera sea, con la sola exclusión de los ocupantes de los cargos del gobierno (poder político estatal),

factores de poder para hacer referencia a las fuerzas políticas cuya actividad no está encaminada a

conquistar los cargos de gobierno, sino únicamente a ejercer influencia sobre las decisiones políticas, con lo

que excluimos del concepto a los partidos políticos, y **grupos de presión** a aquellas asociaciones (no

simples individuos) que ejercen influencia, sin ocupar lugar alguno en la estructura estatal y dejando al

margen únicamente a la prensa, dadas las especiales características de esta última.

Los grupos de presión, son una especie o una modalidad de los grupos de interés. Linares Quintana

establece que los grupos de interés son aquéllos que se forman en torno de intereses particulares, con la

finalidad de defenderlos. Esos grupos de interés llegan a ser grupos de presión cuando, en cumplimiento de

su propia y específica finalidad, influyen sobre los ocupantes de los cargos del gobierno, de los partidos

políticos o de la opinión pública.

Todos los grupos de presión son grupos de interés, pero no todos los grupos de interés son grupos de presión. La presión puede ser permanente o accidental y temporaria, por lo que habría grupos de interés

que son también en forma permanente grupos de presión y grupos de interés que únicamente en determinadas circunstancias operan como grupos de presión. Una agrupación religiosa, una

federación

sindical, son grupos de interés, nacieron por un interés común y para defenderlo. Pero en determinadas

circunstancias, despliegan acción a fin de ejercer influencia (para que se establezca un sistema educativo de

libertad de enseñanza, para una ley que establezca aumentos salariales) y en tales casos se convierten en

grupos de presión.

Rasgos característicos de los grupos de presión:

1- Organización permanente, con órganos propios que los dirigen y representan

2- Sus integrantes no son ocupantes de cargos de gobierno

3- Defensa de un interés particular con referencia a la sociedad global

4- Devienen fuerzas políticas, se politizan, al desplegar influencia en la adopción de

las decisiones políticas, pero no se proponen obtener para sus integrantes los

cargos del gobierno, ni participan en las competencias electorales.

La naturaleza del interés defendido: económica, social en general, educativa y cultural, actividad religiosa, actividad política propiamente dicha

El interés grupal defendido identificándolo con el bien común de la sociedad total es, sin duda la característica más destacada del modo de actuar.

Los sujetos pasivos de la influencia desplegada por los grupos de presión son siempre los individuos

que ocupan los cargos del gobierno.

El lobbying. Lobby (pasillo, corredor, salón de los pasos perdidos). En esos lobbies, los personeros de los grupos de presión, desarrollaban su actividad de convencimiento o ablandamiento de los legisladores.

Lobby, designa el sistema de influencia. Intentos de influir en la elaboración, trámite y sanción de proyectos

7

legislativos, en los programas y plataformas electorales de los partidos políticos, en la nominación y elección

de candidatos, en el proceso de formación de la opinión pública.

Desde 1995 se presentaron más de 30 proyectos para reglamentar y monitorear a los grupos de presión; principales requisitos. En la Argentina, la mayor parte de los proyectos de lobby que se han presentado desde 1995 coinciden en la necesidad de crear en el ámbito del Congreso y del Poder Ejecutivo

un registro de lobbistas. También se preveía en las iniciativas presentadas que aquellas personas inscriptas

como asesores de empresas o fundaciones con la intención de influir en la elaboración de proyectos

legislativos, programas de gobierno o la regulación de un servicio público no podrían desempeñarse

paralelamente en el Estado.

El senador Jorge Yoma (PJ-La Rioja) intentó incorporar en 1999 en la ley de ética pública un capítulo destinado a la creación de un registro de traficantes de influencias. Pero esta iniciativa tampoco

pudo ser aprobada. "Siempre hubo resistencia entre muchos de mis pares por transparentar la actividad de

los lobbistas. No sé si se trató también de falta de voluntad, pero lo cierto es que para muchos parecería ser

más cómodo la falta de controles y lo clandestino que la transparencia", reflexionó Yoma en diálogo con LA

NACION.

El proyecto de ley de los diputados radicales Jesús Rodríguez, Lilia Puig de Stubrin y Alejandro Nieva iba más allá. La iniciativa de estos legisladores presentada el año último obligaba al Poder Ejecutivo a

publicar todos los datos de los lobbistas en el Boletín Oficial, se prohibía ejercer la función de lobbistas a

aquellas personas que hayan sido condenadas por la comisión de delitos dolosos de acción pública o

aquellos que registrasen deudas impositivas.

El ex Presidente de bloque de senadores de la UCR, Carlos Maestro, presentó una iniciativa tendiente a crear un registro nacional de "promotores de causas" que debían contar con un carnet renovable

cada año. El proyecto de Maestro prevé a la vez que pasados los 15 días de cumplidas las reuniones con

funcionarios o legisladores para analizar un tema en particular, los lobbistas deberían informar con carácter

de declaración jurada al Registro de Promotores de Causas los contenidos de las reuniones, los detalles de

honorarios que reciben de sus empleadores y las autorizaciones de sus clientes para ejercer la actividad,

entre otras cosas. También Maestro previó en su propuesta que las audiencias llevadas adelante entre legisladores y lobbistas serían asentadas detalladamente en libros oficiales. Para el ex diputado Rodríguez, la ausencia hasta el momento de una ley de lobby responde a la escasa experiencia del tema en el país y a "una falta de voluntad notable de la clase dirigente". No obstante, el legislador radical aseguró a LA NACION que insistirá en las comisiones respectivas por la aprobación de los proyectos ya presentados sobre el tema. Todas estas iniciativas prevén sanciones monetarias o inhabilitaciones en casos de contrariar la letra de la ley. De todas maneras, está claro que la importancia de contar con una ley de lobby adecuada consistiría fundamentalmente en apuntalar la transparencia del sistema político. En este sentido, el politólogo italiano Gianfranco Pasquino sostiene que "entre los problemas más espinosos que presentan los grupos de presión se encuentra el de las garantías que deben exigirse a sus actividades: ante todo y sobre todo, menos secreto y por lo tanto la publicación de sus balances". De haber existido una ley de lobby quizás el camino de la investigación judicial por el caso de las denuncias de coimas en el Senado hoy estaría más allanado y la documentación requerida se hallaría a la luz de los hechos. La problemática de los *lobbies*, y en términos más generales, de la presión política, dista mucho de ser novedosa. Por el contrario, puede afirmarse que desde que ha habido actividad política han existido fenómenos de presión. En el concepto más comúnmente aceptado, el lobbista no es un negociador en el sentido estricto de la palabra, sino que es un profesional que busca determinado objetivo mediante la persuasión y el conocimiento sobre un tema específico. El lobby moderno puede definirse como una entidad conformada por uno o varios profesionales dedicados a informar sobre empresas, asociaciones intermedias, gobiernos o grupos de intereses a los cuales representan, para incidir legítimamente en los ámbitos del Estado donde se toman decisiones. Fue en los Estados Unidos donde con mayor meticulosidad regularon esta actividad. En efecto, a través de la "Regulation of Lobbying Act", la actividad del lobby quedó sometida a estrictos y detallados registros en 8 ambas cámaras del Congreso. Por dicha regulación, los lobbistas y también sus comitentes no sólo deben inscribirse, sino que, además, deben declarar bajo juramento el origen de los fondos recaudados, su monto, cómo van a ser invertidos, la naturaleza y el objeto de la gestión que realizan, y los honorarios pactados entre comitente y gestor (lobbyist). Esta información debe actualizarse trimestralmente y es publicada para conocimiento de la comunidad. Se trata así de garantizar la transparencia, que llega hasta la obligación de declarar lo invertido en campañas realizadas en los medios masivos de comunicación. La omisión de los

requisitos previstos en la ley se castiga con penas de multa y prisión, además de la inhabilitación - por tres

años- para desarrollar la actividad; y penas mayores para quienes, inhabilitados, actúen de todos modos. .En

nuestro país, pasaron por el Congreso Nacional más de 30 proyectos de ley que intentaban crear un registro

de lobbistas para transparentar esa actividad e imponer eventuales sanciones. Sin embargo, los legisladores

no aprobaron un solo texto del extenso listado de iniciativas presentadas, algunas a instancias de la Cámara

de Senadores, otras de la de Diputados, al igual que del Poder Ejecutivo y de la Oficina Anticorrupción.

El fenómeno político de la existencia de los grupos de presión no es malo ni injusto, ni ilícito en sí mismo, siempre que tampoco lo sean el fin perseguido y los medios utilizados. Por ello, ante tantas denuncias de corrupción y tantas sospechas de presiones "non sanctas" al momento de tratar los proyectos

de leyes en el Congreso, resulta necesaria una ley que reconozca y reglamente la actividad del lobby. .En la

actualidad el lobby profesional es parte de los mecanismos políticos en las democracias modernas. Sin

embargo, entre nosotros, su credibilidad y afianzamiento sólo se lograrán en la medida en que su desempeño y financiamiento sean éticos, públicos y transparentes.

FACTORES DE PODER (TECNOBUROCRACIA; FUERZAS ARMADAS)

Empleamos la expresión factores de poder para hacer referencia a las fuerzas políticas dirigida a ejercer influencia sobre las decisiones políticas. Los grupos de presión son también factores de poder .Se

trata de ciertos grupos que forman parte de la estructura estatal, pero cuyas funciones específicas no

consisten en cumplir los roles propios de los cargos de gobierno. Es el caso de la tecno-burocracia y de las

fuerzas armadas, cuando, al margen de sus funciones específicas, despliegan actividades tendientes a

ejercer influencia sobre los ocupantes de los cargos de gobierno.

Burocracia: Grupo de seres humanos que, organizados para ello, realizan, sobre la base de reglamentos y

de órdenes, una actividad determinada, y también a dicha actividad.

Decir burocracia, es lo mismo que decir cuerpo de funcionarios, cuadro administrativo. Su actividad es reglada, carece de iniciativa, no dirige, no conduce. La burocracia no sólo ha crecido desmesuradamente

sino que, además, se ha tecnificado cada vez más. Ambos fenómenos se influyen recíprocamente. El

aumento cuantitativo de la actividad estatal, con la consiguiente complejidad, exige tecnificación, es decir,

que se realice según reglas generales y seguras. A través de la burocracia se realiza la tecnocracia, y

convirtiéndose en tecnocracia, la burocracia se hace gobernante.

Cualquiera sea la ubicación que les corresponde a las fuerzas armadas dentro de la organización estatal, es indiscutible, por una parte, que sólo conceptualmente, pero no existencialmente, se da la

posibilidad de separar la política interna de la externa y ambas de la defensa nacional.

Proveer a la defensa común dice le preámbulo. Pueden las Fuerzas Armadas dejar de tener injerencia en la determinación de la política nacional? Pero la historia demuestra que la FFAA no sólo

actuaron como factores de poder ejerciendo influencia sobre la conducción política sino que inclusive,

desplazaron y reemplazaron a los que ocupaban legítimamente los cargos de gobierno.

OPINIÓN PÚBLICA

Como dijimos antes la opinión pública es una fuerza política inorgánica por lo que se define entonces como un poder político no estatal, que puede obrar tanto en sentido del orden como en el movimiento, realizados por un conjunto humano que carece de órganos propios, no institucionalizado, y queda claro que no es grupo determinado con precisión. Aparece como un estado de conciencia colectivo acerca de cuestiones de interés público, móvil, que obedece a estímulos externos.

9

Si pretendemos clarificar el concepto a partir de determinar el contenido de los términos que la conforman diremos que la opinión es un saber intermedio entre la certidumbre y la ignorancia. Y lo público de la misma tiene que ver con que no es individual, no es secreta y que se refiere a una cuestión de interés

general que interesa a muchos, que despierta su atención que tiene alcance general.

Tiene un componente racional y otro no racional, es calificada pues resulta de un proceso en el que

predomina el componente intelectual, más atento, más informado..Es móvil ya que fluctúa, cambia según los

cambios de situaciones y de estímulos. Cuando decimos que obedece a estímulos, no debe ser prefabricada

pues no sería ello opinión pública auténtica, se asemejaría más a la propaganda política. Los estímulos son

los que se refieren a la educación, a la información, la acción de las fuerzas políticas organizadas, y las

situaciones, por supuesto la propaganda influye y la estimula.

No existe un solo modelo o sistema de formación de la opinión pública pero existen promotores, ámbitos, medios y modos que concurren al su formación.

El diálogo y el debate como ámbito, los medio instrumentos o soportes folleto libro volante, la radio la

televisión. Es así que predomina en la información sobre todo la propaganda en la que la comunicación se

da por la intención no de hacer conocer la noticia con la precisión deseado sino por el afán de convencer y

suscitar adhesiones, mediante el falseo o deformación de la realidad. Puede llegar a ocurrir que la propaganda reemplace a la educación.

Llegamos a la necesidad de diferenciar, pues suelen ser confundidos o pretenden ser confundidos los conceptos de publicidad, propaganda e información. Son tipos de comunicación que se diferencian por

sus objetivos. En la propaganda se busca convencer para lograr la adhesión e inducir a la acción. Y en la

publicidad y en la información sólo se busca hacer saber, informar: se presentan los hechos tal cual son. En

la propaganda se los elabora, se los prepara en función de su objetivo.

La propaganda política ha sido canalizada a través de reglas de simplificación y del enemigo único, la regla de la exageración y desfiguración; la regla de la orquestación (los globos de ensayo, la repetición, la

campañas de diversión, la regla de la transfusión es como el darle la razón al cliente, responder a los gustos

del sujeto pasivo de la propaganda.; la regla de la unanimidad y el contagio (sentirse partícipe de un grupo triunfante. Son los llamados operativos clamor)

LOS PARTIDOS POLITICOS Y SU RECONCIMIENTO ANTERIOR A LA REFORMA

CONSTITUCIONAL DE 1994. FUNCIONES

Democracia, consensos necesarios y realización de una democracia sustancial.

Democracia y Partidos políticos

La incidencia de los partidos políticos tanto en la forma de gobierno como en la forma de Estado resulta de primer orden.

El nacimiento del sistema parlamentario de gobierno es tributario de la aparición de los partidos y, más en concreto, de la bipolarización entre, por una parte, una voluntad gubernativa apoyada por una mayoría parlamentaria y, por otra, una minoría opositora. El origen de los partidos se asocia al de los bloques parlamentarios.

El principio estructural democrático, caracterizado por la participación y el pluralismo político, aparece hoy íntimamente ligado a los partidos políticos. La presencia de estos permite cohesionar el pluralismo con la reducción de complejidad social necesaria para participar eficazmente en el Estado.

Esta irradiación de los partidos al ordenamiento jurídico representa la última fase de un proceso que, transcurrió desde el rechazo del partido, a su ignorancia, su reconocimiento y, finalmente, su constitucionalización. La ausencia de reconocimiento normativo de rango constitucional no impidió sin embargo el desarrollo institucional y doctrinal de los partidos políticos.

Desde comienzos del siglo XIX empezaron a formarse asociaciones que constituyeron el embrión de los partidos, sobre los que estadistas y políticos también comenzaron a teorizar. Diversos grupos de presión se asociaron para perseguir de forma organizada el poder público, transmutándose, entonces, en auténticos partidos políticos, con un programa ideológico característico y con unos líderes más o menos individualizados.

La existencia de los partidos políticos no resulta posible, sin el reconocimiento más genérico del derecho de asociación que les sirve de fundamento. Sin embargo, la negación de este derecho respondía también a razones teóricas. Liberales y realistas negaron el derecho de asociación (y con él los partidos) a partir de su particular concepción de los derechos y libertades.

Los derechos se concebían desde una perspectiva relacional; así, el Reino era titular de libertades frente al Rey, del mismo modo que cada grupo social poseía derechos frente a los restantes. Con ello se lograría un "estado mixto" que garantizaría el equilibrio constitucional indispensable para el Estado. Cada grupo (y no cada individuo) era titular de determinados derechos (lo que suponía negar la igualdad formal). Pero ello no suponía optar por la más absoluta heterogeneidad en la titularidad y contenido de los derechos. Por el contrario, la uniformidad se lograba, por una parte, dentro de cada grupo y, por otra, a través de la integración de cada grupo en el Reino, unido por principios comunes (tales como el respeto a la Monarquía o a la religión, auténtico límite del ejercicio de los derechos). El resultado sólo podía ser la negación de los partidos, considerados como asociaciones contrarias a la pétreo organización estamental.

El concepto liberal de las libertades era muy distinto, pero traía igualmente como consecuencia el rechazo del derecho de asociación. La sociedad nacía de un pacto de asociación, pero éste sólo se había celebrado por una "necesidad absoluta", es decir, por la inviabilidad de garantizar los derechos en el estado de naturaleza.

2

Del Del pacto social nacía una asociación unitaria que tenía por objeto exclusivo satisfacer las libertades de sus miembros por encima de los intereses egoístas.

La Constitución era, como se ha dicho, la expresión de la voluntad general constituyente.

En consecuencia sancionado un artículo constitucional su contenido dejaba de ser opinable, para convertirse en la sola voluntad de la Nación. Estas asociaciones nacían como consecuencia de una comunidad *ideológica* de individuos, y no sólo de la existencia de *intereses* comunes. La unión ideológica era fundamental hasta el punto de ser uno de los elementos que permitían diferenciarlo de la mera "facción".

El partido, por consiguiente se formaba *"por el ascendiente de las ideas, por la analogía de los sentimientos, por la conformidad de los intereses* podían definirse como *"asociaciones libres cuyo único vínculo es la idea, el convencimiento común*. La "ideología" del partido alcanzaba, pues, una importancia hasta entonces desconocida por la doctrina; de hecho, era el vínculo de unión entre los asociados.

Sin embargo, no se trataba de una ideología circunstancial, sino que debía formar un auténtico programa sistemático y completo, que alcanzase las distintas facetas de relevancia

político-social. Así se distinguía entre los partidos que se formaban para la defensa de fines distintos al interés general, y que tenían por objeto un sentimiento pasajero, y aquellos otros partidos que *“abrazan doctrinas generales, sistemas de gobierno, principios sintéticos que constituyen una escuela, y cuya aplicación se extiende a todas las necesidades de la sociedad”* Sólo estos últimos partidos estaban llamados a desempeñar un papel relevante en el Estado, merced a su cohesión en torno a un programa general.

Los partidos no nacían sólo a partir del binomio apoyo/oposición al Gobierno, como sostenían quienes hablaban del partido en términos de grupo parlamentario; los partidos comienzan a ser considerados como asociaciones que nacían cuando varias personas tenían en común un ideario, de modo que las posibilidades de constituir partidos estaban en relación directa con la heterogeneidad ideológica en el seno de la sociedad. no sólo era fruto del derecho de asociación, y resultado de una identidad ideológica, sino que, precisamente por ello, era admisible el pluralismo político, la existencia de tantos partidos como ideologías existiesen en el seno social. No obstante, aunque todo partido era en sí admisible, sólo aquellos que se formasen en torno a un programa ideológico global estarían llamados a desempeñar un relevante papel en el Estado. Desde esta perspectiva, el partido no estaba destinado, como en un Estado democrático, a servir de cauce de cualquier opción política (ya fuese sectorial o no), sino tan sólo de aquellas que pudiesen aspirar al gobierno de una Nación por el alcance global de su programa.

Lo fundamental de los partidos políticos se puede reducir a: la función “social” del partido, y su función “política”. Esta bifuncionalidad del partido es comprensible si se entiende que éste era resultado del ejercicio de un derecho civil “el derecho de asociación” que tenía como connotación política la participación política en el Estado.

La función social que cumplía el partido residía en una mejora de la moralidad de los miembros de la sociedad gracias al beneficioso influjo de esas asociaciones políticas. El partido conseguía mejorar a los ciudadanos al agruparlos con lazos firmes en torno a una ideología, a la par que les daba conciencia de sus derechos y de la necesidad de agruparse para defenderlos convenientemente mediante la participación política: *“el ciudadano tiene que formarse nociones del deber, de la justicia, de la conveniencia, los cuales han de ser comunes a un gran número de sus copartidarios.”*

Los partidos son *el signo y el síntoma de la madurez intelectual y moral a que ha llegado un pueblo que sabe discernir acerca de sus derechos e intereses y en virtud de este discernimiento se forma principios y máximas que le guían en el ejercicio de su participación en el gobierno del Estado.*

La existencia, y desde luego la supervivencia de un régimen democrático representativo de gobierno no es posible sin el reconocimiento efectivo e irrestricto del derecho de los ciudadanos a constituir agrupaciones políticas y a afiliarse a aquellas cuyos idearios y programas políticos correspondan mejor a sus ideales, conscientes o subconscientes, de gobierno; y del derecho de tales agrupaciones a existir y realizar, sin indebidas restricciones, actos de propaganda y proselitismo; a participar en la vida política de la nación haciendo públicas sus opiniones sobre asuntos de Estado cuando estimen conveniente hacerlo; y a presentar candidaturas propias, o en fusión con otras agrupaciones, para las elecciones por sufragio de funcionarios públicos.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su Artículo XX, establece lo siguiente: "Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres". En su Artículo XXI, establece lo siguiente: "Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole". Y en su Artículo XXII, establece lo siguiente: "Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden".

Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional. Son actividades propias de los partidos políticos sólo las conducentes a obtener para sus

candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, para lo cual y con el objeto de poner en práctica los principios y postulados de sus programas, podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

Los partidos políticos podrán, además:

- a) Presentar ante los habitantes del país sus declaraciones de principios y sus políticas y programas de conducción del Estado; y ante aquéllos y las autoridades que establecen la Constitución y las leyes, sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público;
- b) Cooperar, a requerimiento de los Senadores y Diputados, en las labores que éstos desarrollen;
- c) Contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas;
- d) Efectuar las demás actividades que sean complementarias a las anteriores y que no estén prohibidas por la Constitución o las leyes.

Lo dicho, y conforme lo expresa la constitución, surgiendo del principio de reserva del Art.

19 no impedirá a las personas naturales presentar candidaturas independientes para optar a cargos de elección popular. Tampoco impedirá a aquéllas ni a otras personas jurídicas hacer valer, ante los habitantes del país o ante las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, su criterio frente a la conducción del Estado y otros asuntos de interés público, no podrán subordinar su acción a organizaciones políticas foráneas o internacionales, ni a gobiernos o intereses extranjeros.

Los partidos políticos nacionales existirán como tales cuando se hubieren constituido legalmente en por lo menos cinco de los distritos provinciales en que se divide políticamente el país.

Antes de la Reforma de 1994 la constitución de los partidos políticos encontraba fundamento en el **“Artículo 14.-** Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber:...de asociarse con fines útiles;...”

Ahora, el Artículo 38 expresa que “ Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas..... El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio. Los partidos políticos como expresión de pluralismo, implica canales para la voluntad del pueblo e instrumentos para la participación política. El estado apoya su creación y actividad y establece que su estructura y funcionamiento interno deben ser democráticos.

Al definirlos como elementos esenciales de la vida política, la Constitución les proporciona un marco de seguridad legal, de manera que no pongan en peligro el sistema democrático, bien por su organización o por prácticas autoritarias.