



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA

24.88

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

**Los Grupos de Presión y su Influencia
en la
Formación del Derecho**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

RAFAEL GERARDO GARCIA RUIZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION..... I

CAPITULO PRIMERO

EL FENOMENO DE LOS GRUPOS DE PRESION

1.1)	TERMINOLOGIA	2
1.2)	PROBLEMATICA CONCEPTUAL.....	7
1.2.1)	GRUPOS DE PRESION Y GRUPOS DE INTERES.....	8
1.2.2)	GRUPOS DE PRESION Y ORGANISMOS PUBLICOS.....	12
1.2.3)	GRUPOS DE PRESION Y PARTIDOS POLITICOS.....	16
1.3)	DIVERSIDAD DE LOS GRUPOS DE PRESION.....	24
1.3.1)	ORGANIZACIONES PROFESIONALES.....	25
A)	GRUPOS LABORALES.....	25
B)	GRUPOS PROFESIONALES.....	27
C)	MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION.....	28
D)	GRUPOS EXTRANJEROS.....	29
1.3.2)	AGRUPACIONES DE VOCACION IDEOLOGICA.....	30
A)	GRUPOS RELIGIOSOS.....	30
B)	GRUPOS HUMANITARIOS.....	32
C)	GRUPOS DE PADRES DE FAMILIA.....	33
1.4)	FORMAS DE ACCION.....	34
1.4.1)	ACCION DIRECTA.....	34
1.4.2)	ACCION INDIRECTA EXPRESA.....	36
A)	PROPAGANDA OCULTA.....	36
B)	VIOLENCIA.....	37
1.4.3)	ACCION INDIRECTA OCULTA.....	38

A) SECUESTRO.....	38
B) AMENAZAS.....	40
C) SABOTAJE.....	43
D) PERSUASION.....	45

CAPITULO SEGUNDO

LOS GRUPOS DE PRESION EN LA POLITICA

2.1) EL PROCESO POLITICO.....	54
2.1.1) EL PODER.....	60
2.2) GOBIERNO REPRESENTATIVO.....	64
2.2.1) REPRESENTACION POLITICA.....	64
2.2.2) REPRESENTACION GUBERNAMENTAL.....	67
2.3) FACTORES DE INTEGRACION O DESINTEGRACION.....	74

CAPITULO TERCERO

LOS GRUPOS DE PRESION EN MEXICO

3.1) REVOLUCION DE 1910.....	85
3.1.1) ANTECEDENTES.....	85
3.1.2) LA REVOLUCION.....	89
3.2) GRUPOS DE PRESION EN EL PERIODO REVOLUCIONARIO.....	91
3.2.1) GRUPOS AGRARIOS.....	91
3.2.2) GRUPOS OBREROS.....	98
3.2.3) GRUPOS EXTRANJEROS.....	105
A) PETROLEO.....	105

B) MINERIA.....	108
3.2.4) EL CLERO.....	111
3.3) GRUPOS DE PRESION EN EL CARDENISMO.....	125
3.3.1) MOVIMIENTO OBRERO Y REFORMA AGRARIA ORGANIZACIONES POPULARES.....	125
3.3.2) EXPROPIACION PETROLERA.....	128
3.3.3) EL EJERCITO.....	130

CAPITULO CUARTO

LA INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE PRESION

4.1) GRUPOS DE PRESION EN LA ACTUALIDAD.....	137
4.1.1) ORGANIZACIONES POPULARES.....	137
A) CNOP.....	138
B) CNC.....	138
C) COGM.....	138
D) CTM.....	139
E) CROC.....	139
F) CNTM.....	140
4.1.2) INICIATIVA PRIVADA.....	142
A) CONCAMIN.....	142
B) CONCANACO.....	143
C) COPARMEX Y ABM.....	144
4.1.3) EL CLERO.....	145
4.1.4) OPOSICION.....	146
4.2) EL PAPEL DE LOS GRUPOS.....	149
4.2.1) GRUPOS POTENCIALES.....	149
4.2.2) GRUPOS EFECTIVOS.....	154

4.3) LA PRESION DE LOS GRUPOS EN LA CREACION, INTER PRETACION Y EJECUCION DE LA LEY.....	158
4.3.1) ESTRUCTURA JURIDICO POLITICA MEXICANA.....	158
4.3.2) EL EJECUTIVO.....	167
4.3.3) EL JUDICIAL.....	176
4.3.4) EL LEGISLATIVO.....	180
CONCLUSIONES.....	185
BIBLIOGRAFIA.....	196
LEGISLACION	200

Hay arquetipos de la conciencia humana que operan en el fundamento de toda vida política: el honor dió a la monarquía y al orden feudal estamental su contenido y brillo; - la virtud era el ornato de la república. El peso de los intereses parece ser la característica constitucional de la hora actual del mundo. No es un principio heroico y en modo alguno romántico. Podemos sentir repulsión ante ello, del mismo modo que pueden horrorizarnos las formas desnudas de la pintura abstracta, las líneas frías y neutras de la arquitectura moderna, los sonidos atonales de la música dodecafónica y la autonomía de su disonancia. Pero la teoría del Estado y de la Constitución no puede cerrar sus ojos ante ellos, pues los intereses organizados son un poder político y una realidad constitucional.

J. H. KAISER.

INTRODUCCION

En repetidas ocasiones, al hojear el periódico nos encontramos con notas como: Pide la I.P. Amnistía Fiscal, Hacienda Ampliará la Base Gravable y el Control Sobre los Evasores; Maestros en Chiapas acusan a la USED-SEP de la anarquía en la educación; Muchas han sido las Presiones para que México cambie su norma de no intervención; incremento salarial de emergencia, solicita la F.R.T. de Ciudad Victoria... etc.

Este fenómeno que cotidianamente percibimos por los medios de comunicación, nos hacen preguntarnos :

¿Quién o quiénes solicitan, exigen, demandan la satisfacción de un sinnúmero de pretensiones?.

¿Quién está detrás del escenario político?.

¿De qué manera afectan a la sociedad?.

Hay un vínculo entre Gobierno y Pueblo que no está contemplado por la Ley; el sistema de representación se ve superado por el entorno social, las llamadas "fuerzas sociales" desbordan los cauces legales para la obtención de --

sus satisfactorios, todo ello se contrapone a los principios clásicos del régimen jurídico-político conformado por los Poderes constituidos y la Sociedad, la filosofía del Gobierno del pueblo y para el pueblo, sobre la base de una voluntad general no pasa de ser una abstracción reservada para las aulas.

Estas consideraciones, nos sembraron la inquietud de investigar el fenómeno social, desde el punto de vista jurídico, es por ello que lo elegimos como tema de la presente tesis: Los Grupos de Presión y su Influencia en la Formación del Derecho.

En nuestro criterio el estudio de la ciencia del Derecho va más allá de la interpretación de los ordenamientos jurídicos, es todo un enfoque a la investigación de la Sociedad, una manera de interpretar al mundo que nos rodea, es por ello que el abogado tiene la gran responsabilidad de poner sus conocimientos al servicio de la comprensión de la dinámica social y en tal virtud contribuir a la evolución de las ciencias sociales y del Derecho mismo.

La metodología empleada en este trabajo es la siguiente:

Primeramente hacemos un breve estudio acerca de la diversidad terminológica que existe para denotar al fenómeno-

que nos ocupa, atacamos la problemática conceptual diferenciando al Grupo de Presión con sus similares, en aras de la precisión; para continuar con una clasificación -- con base en las actividades que pueden desarrollar y concluyendo con las posibles formas de actuación.

Reservamos al segundo capítulo, el medio en el que se desenvuelven, haciendo una semblanza del método procesal -- aplicado a la política y de algunas consideraciones sobre el poder, aquí señalamos lo correspondiente al principio de representación, para decidir finalmente cuáles son los alcances de los Grupos de Presión en un sistema determinado.

Una vez contemplada la parte que podríamos llamar teórica, pasamos a precisar la incidencia que los Grupos de Presión han tenido en la historia de nuestro país, básicamente en el período que podríamos llamar "revolucionario" desde 1910 hasta la conclusión del período presidencial del General Lázaro Cárdenas, consideramos que para los efectos de este trabajo es la etapa más importante de la formación del Estado Mexicano y un lapso de fecunda actividad legislativa, principiando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El cuarto capítulo se refiere a la influencia que tienen

los Grupos de Presión en nuestro contexto político social, señalamos los que en nuestro criterio son los más importantes clasificándolos en, organizaciones populares, iniciativa privada, el clero y la oposición, definimos brevemente el papel de los Grupos de Presión en la escena política por el criterio de efectividad, la parte más importante de este trabajo, se encuentra en la culminación de este apartado, en donde dejamos asentado cuál es la presión de los grupos en la creación, interpretación y ejecución de la ley, principiando por la estructura jurídico-política mexicana y la actividad de los Grupos de Presión en los poderes constituidos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

CAPITULO PRIMERO

EL FENOMENO DE LOS GRUPOS DE PRESION

1.1) TERMINOLOGIA

1.2) PROBLEMATICA CONCEPTUAL

- 1.2.1) GRUPOS DE PRESION Y GRUPOS DE INTERES
- 1.2.2) GRUPOS DE PRESION Y ORGANISMOS PUBLICOS
- 1.2.3) GRUPOS DE PRESION Y PARTIDOS POLITICOS

1.3) DIVERSIDAD DE LOS GRUPOS DE PRESION

1.3.1) ORGANIZACIONES PROFESIONALES

- a) GRUPOS LABORALES
- b) GRUPOS PROFESIONALES
- c) MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION
- d) GRUPOS EXTRANJEROS

1.3.2) AGRUPACIONES DE VOCACION IDEOLOGICA

- a) GRUPOS RELIGIOSOS
- b) GRUPOS HUMANITARIOS
- c) GRUPOS DE PADRES DE FAMILIA

1.4) FORMAS DE ACCION

1.4.1) ACCION DIRECTA

1.4.2) ACCION INDIRECTA EXPRESA

- a) PROPAGANDA OCULTA
- b) VIOLENCIA

1.4.3) ACCION INDIRECTA OCULTA

- a) SECUESTRO
- b) AMENAZAS
- c) SABOTAJE
- d) PERSUASION

CAPITULO PRIMERO

EL FENOMENO DE LOS GRUPOS DE PRESION

1.1) TERMINOLOGIA

El fenómeno de los Grupos de Presión, ha originado una gran polémica entre los autores de Ciencia Política interesados por la Sociología, toda vez que desde que se considera a la Política como Proceso Social, toma de los sociólogos y de los psicólogos, conceptos que no han llegado a definir rigurosamente, heredando con ello problemas aún no resueltos, "la noción de grupo remite necesariamente a conceptos fundamentales como los de sociedad global, sistema, estructura, estratificación y clase social, a propósito de los cuales no es exagerado decir que existen tantas definiciones como sociólogos". (1) En efecto, no se ha utilizado una terminología única para definir la influencia que las fuerzas económicas, sociales, ideológicas y militares organizadas vienen ejerciendo sobre las instituciones del poder político.

En los últimos años han proliferado los estudios sobre esta cuestión, especialmente en los países anglosajones y Francia, en donde en algunos de ellos incluso se ha legislado sobre la materia. En nuestro país pocos tratadistas se han ocupado de ello.

Resulta lógico pensar que en todas las épocas y tiempos, los miembros de una comunidad determinada, han intentado influir en el proceso de tomar decisiones pugnando por sus intereses, Duverger al respecto señala: "los partidos políticos son organizaciones propias de un cierto tipo de régimen en unas determinadas épocas de la historia. Por el contrario, los grupos de presión se encuentran en todos los regímenes y en todas las épocas". (2)

Sin embargo, la proliferación de estudios sobre la naturaleza, composición, dimensiones, tipologías, medios de acción, etc., de las fuerzas sociales organizadas da la idea de que en nuestro tiempo se ha descubierto su existencia y papel en el seno de los regímenes políticos.

Se atribuye a Arthur F. Bentley (3), ser el primero en considerar de manera sistemática la vida política como proceso, tomó su concepto de grupo del Sociólogo A. W. Small y posteriormente caracterizó los procesos políticos como un conglomerado de grupos en torno de intereses políticos y la lucha constante entre los grupos para ocupar una posición privilegiada en los centros decisoriales, aunque este autor ya habla de presión, no utilizó propiamente el término Grupos de Presión." (4)

Peter Odergard en su libro "Pressure Politics, The Story -

of The Anti Saloon League", refiriéndose a la "Liga contra las tabernas" que proliferó a finales de los años --veintes en los Estados Unidos, por primera vez emplea el término "pressure group". (5) E. Pendleton 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. (6)

Los autores actuales han venido utilizando en forma indistinta los términos "grupo de presión" y "grupo de interés" para referirse al mismo fenómeno, la tendencia de los ingleses y norteamericanos ha sido utilizar la expresión "pressure groups", mientras la de los franceses señala a los "groupes d'interet", aunque últimamente parecen invertidos los papeles, ya que autores como Henry W. Ehrmann (7) han adoptado el "interest groups", mientras Jean Meynaud (8) ha titulado su volumen, "Les Groupes de Pression en France". Los norteamericanos H. Eckestein y V. O. Key (9) se manifiestan a favor de los "grupos de presión" titulado sus obras, respectivamente: "La política de los Grupos de Presión" y "Política, Partidos y Grupos de Presión". Joseph La Palombara y David Truman se inclinan por "grupos de interés" aunque éste ha adoptado el término "grupo de interés político". H. A. Turner (10) en "La Política en los Estados Unidos", señala el subtítulo "Partidos Políticos y Grupos de Presión".

Independientemente de lo anterior, el profesor S. E. Finer, (11) en su obra El Imperio Anónimo, emplea el vocablo "lobby" por considerarlo más neutro y amplio.

Esta palabra literalmente significa "vestíbulo", "corredor", "sala de espera", pero en su sentido derivado designa "toda acción localizada 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". (12) "La expresión Lobby se aplica por igual para designar las maniobras de los Lobbyist" (13), sin embargo, dicho profesor en una mesa redonda celebrada en Pittsburg en el año de 1957, 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 peyorativo" (14)

Jean Meynaud, se manifiesta por la expresión Grupo de Presión y asienta que: "a pesar de su incorrección gramatical, se ha vuelto uso corriente en Francia". (15)

Hemos señalado a los autores que en nuestro criterio sustentan la teoría de los grupos de presión, aunque cabe indicar que, aunado a los vocablos ya citados, otros autores han agregado a la lista, los términos: "Grupos -

de Interés Especial" "Camarillas Políticas". "Grupos de Tensión", "Grupos de Interés Económico", "Fuerzas de Presión", "Factores Reales de Poder", etc. Para señalar el mismo fenómeno que hoy nos ocupa.

Después de soslayar la variedad que existe en cuanto a la terminología empleada, nos inclinamos por el término "grupo de presión" incluso a pesar del sentido peyorativo que aún le acompaña, toda vez que consideramos a las expresiones "Lobby" y "grupo de interés" como menos precisas, aunque hemos de aceptar que su uso todavía es frecuente, todo ello nos enfrenta invariablemente a la problemática conceptual.

1.2) PROBLEMATICA CONCEPTUAL

Hemos dicho que el Profesor Finer en su ponencia de ---- Pittsburgh, (16) rechazó los términos "Grupos de Presión" y "Grupo de Interés" aduciendo que en muchas ocasiones - los grupos de interés no utilizan "Presiones" para alcan- zar sus cometidos, y que a la vez muy frecuentemente, -- ciertas organizaciones que usan la "Presión" no represen- tan ningún "Interés" económico o social, sino más bien - una actitud ideológica... es probable que los grupos or- ganizados recurran a la "Presión" para lograr sus fines, pero que a la vez se debe tener presente que en infini- dad de casos, dichos grupos se limitan a plantear una de- manda sin amenaza alguna... Finer entiende por "Presión" a la amenaza de aplicar una sanción en caso de que la de- manda sea denegada". (17)

Consideramos que este manejo de la palabra "Interés" es- muy restringido, ya que al sostener que, únicamente cuan- do se dá una amenaza real podemos hablar de presión nos- encontramos con una limitante, puesto que entre las for- mas de acción de los grupos se encuentran la persuasión, el sabotaje, el manejo de la opinión pública, etc... sin embargo, sería obsoleto elaborar una larga discusión en- cuanto a la aplicación de tal o cual palabra ya que se - trata solo de un matiz diferente, en el lenguaje cotidia

no se usa la voz "Grupo" para denotar a un conjunto de individuos que poseen en común una o varias características, sin embargo, ésta o éstas no conducen siempre a sus miembros a tomar una acción colectiva. Es necesario para ello, que en ese conjunto de individuos exista una verdadera conciencia de su identidad "no sólo 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 la vida social". (18)

Así, J. Meynaud define los grupos de interés como "el conjunto de individuos que, basándose en una comunidad de actividades, expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan de manera directa o indirecta, a otros actores de la vida social". (19)

1.2.1) GRUPOS DE PRESION Y GRUPOS DE INTERES

Es pertinente hacer un paréntesis para diferenciar el término que en ocasiones se toma como sinónimo, es el de grupo de interés.

Los grupos de interés se transforman en grupos de pre---

sión según J. Meynaud cuando "Los responsables utilizan la acción sobre el aparato gubernamental para hacer ---- triunfar sus aspiraciones y reivindicaciones". (20)

Es pues, que el punto de diferencia entre grupos de interés y de presión radica en el hecho de que estos adoptan una vía específica para defender sus reivindicaciones y pretensiones de grupo: La Autoridad Pública; de que el grupo adopte o no dicha vía dependerá que nos encontremos en presencia de grupos de presión o de interés, para el estudio que nos ocupa reviste importancia el grupo solo cuando se decide a actuar sobre esa esfera gubernamental, de ahí que el fenómeno grupo de interés quede en el status sociológico y grupo de presión en un status político, es decir, todos los grupos de presión son siempre grupos de interés pero estos no necesariamente son grupos de presión, ya que pueden optar para la consecución de sus fines por vías ajenas a la gubernativa.

La anterior distinción delimita el ámbito de aplicación de ambos términos. No obstante, algunos autores, como ya señalamos anteriormente, se manifiestan por el uso de un nuevo vocablo como sinónimo de "grupo de presión", y es "grupo de interés político", aunque es de reconocerse el esfuerzo de precisar el fenómeno, se trata únicamente

de la misma descripción sociológica, complementada por la observación de que dicho grupo utilizará la vía política en la conquista de sus fines.

Prosiguiendo con nuestro análisis conceptual, y coincidiendo con G. Sartori cuando afirma que "la categoría de grupos de presión tan solo será útil para el análisis político a condición de una previa delimitación de su contenido, no debemos subsumir en una misma categoría analítica, fenómenos heterogéneos, categorías diferentes. --- Aceptamos la utilización restringida de grupos de presión y rechazamos la tendencia a catalogarlo todo como grupos de presión". Luego entonces, abandonando dicha inclinación indiscriminada, ¿Cómo poder identificar a los verdaderos grupos de presión, distinguiéndolos de los de interés?. Para el mismo Sartori es inservible para denotar a los grupos que ejercen presión política, ya que es susceptible de una doble acepción, estricta y amplia, dice: "... el vocablo "Interés" presenta desde un punto de vista semántico, problemas casi insolubles; o su connotación es demasiado reducida y unilateral o bien es totalmente indefinida y muy amplia. En su significado estricto, interés equivale a "Interés Económico" y está habitualmente asociado a la idea de "Utilitas" de interés "Propio" o también "egoísta" de intereses "consti-

tuídos", de intereses "seccionales", etc....". Pero el término "Interés", tiene otra acepción, cualquier comportamiento es por definición un comportamiento "interesado" es decir, cualquier acción se produce por una motivación siendo ésta un "Interés". (21)

Para ese autor, la expresión grupos de presión es lo suficientemente precisa como para saber qué grupos han de ser subsumidos en ella.

Redondeando lo anterior, nos dice Jacqueline B. de Celis: "sola la expresión, a pesar de toda su imprecisión elíptica, caracteriza al grupo en su intento dinámico de integrarse a la realidad política, como fuerza de acción. Corresponde mucho más perfectamente, por tanto, a la noción que toda la doctrina, bajo tal o cual denominación, ha elaborado del fenómeno que nos interesa". (22)

Creemos que J. Meynaud es quien mejor ha expuesto y definido la categoría de grupos de presión. Con respecto al enfoque de relación Grupo-Poder Político, dice el citado autor que consiste "en analizar los grupos de interés bajo un aspecto determinado", es decir, cuando realiza "ACTIVIDADES DE PRESION" que para él son "el conjunto de los actos de cualquier naturaleza realizados para in---

fluir en el comportamiento de los gobernantes, se traduce esto o no en decisiones expresas". (23)

La expresión "grupos de presión" nos induce a concluir:

- a) Que es más amplia que la de grupos de interés en su sentido estricto y propio, es decir, en su acepción económica y utilitaria.
- b) Que no es tan amplia y genérica como la de grupo de interés.
- c) Que el vocablo "presión" es neutro en orden a las motivaciones, lo que permite elaborar una serie de distinciones.

1.2.2) GRUPOS DE PRESION Y ORGANISMOS PUBLICOS

Otra tendencia de actualidad es de que algunos autores se inclinan por la identificación de los organismos públicos con los grupos de presión basada en una situación analógica en los medios empleados por ambos.

Para Bentley, "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, etc." (24)

En los Estados Unidos, durante el apogeo de los escándalos lobbyism, los politólogos de esta época sostuvieron que "los verdaderos gobernantes son siempre invisibles y desconocidos para la multitud, pero siempre están presentes y 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". (25)

Esta concepción hace pensar en la conducta de los organismos que intervienen en la administración, utilizando los mismos procedimientos que las asociaciones privadas, aunque es importante hacer una distinción; los poderes federales tienen como fin, el elaborar, ejecutar e interpretar normas imperativo-atributivas para toda la socie-

dad por lo que no podemos consentir en identificarlas como de igual naturaleza a las agrupaciones privadas. Es muy difícil, si no imposible, establecer una clara separación, principalmente en los niveles elevados del gobierno entre la elaboración y la aplicación de una decisión. "No hay por qué pensar que la presión de los grupos ha de ejercerse desde fuera, sino que con frecuencia y de manera más sutil, los intereses de titulares afectados estarán presentes desde el comienzo en el núcleo mismo del proceso de decisión". (26)

A estas concepciones amplias de los grupos de presión se oponen otras más restringidas. La mayoría de los autores distinguen la administración pública de las fuerzas que actúan sobre ella, el grupo de presión, para ellos, necesariamente ha de ser de naturaleza exterior a la máquina gubernamental. "La categoría expresaría 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 difícil considerar que se transforme así en organismo de presión. Los grupos estarían, pues separados de los organismos gubernamentales por un criterio de exterioridad". (27)

Consideramos que la anteriormente aludida noción del grupo de presión expuesta por Bentley se afirma cada día -- más conforme los mecanismos gubernamentales se van adecuando a las necesidades sociales, por lo que Duverger -- llega a afirmar que: "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". (28)

Nos enfrentamos a dos tendencias totalmente distintas; -

aquellas en que la unidad de la organización estatal es prácticamente inviolable, donde no tienen cabida los grupos de presión y por otro lado la que sustenta que no existe diferencia esencial entre las instituciones políticas por sí mismas, ya sean de gobernantes o de los gobernados o grupos de presión.

Cabría afirmar que dadas las circunstancias de nuestra dinámica sociedad, cada día se confunden entidades públicas y privadas y que en consecuencia tendría un mayor peso la segunda corriente ideológica, sin embargo, ésta trae consigo problemas insoslayables; en efecto, como sostuvimos anteriormente la ciencia política se encuentra en una etapa aún precaria en el sentido teórico, toda vez que la teoría de los grupos de presión se encuentra en un nivel meramente descriptivo. Careciendo de un estudio formal de éstos con relación a la administración pública. Por tanto, creemos conveniente adoptar la concepción restringida del grupo de presión, teniendo presente, para este estudio, la distinta naturaleza entre instituciones gubernamentales y los grupos privados.

1.2.3) GRUPOS DE PRESION Y PARTIDOS POLITICOS

En la compleja realidad política que vivimos hoy día ---

existen entes que pretenden ejercer influencia, no solo los grupos de presión, sino los individuos, los movimientos sociales, los funcionarios públicos y los partidos políticos, estos últimos representan una plataforma ideológica y una mayor organización, considerando esa plataforma ideológica, los partidos pueden ser liberalistas, conservadores, fascistas, comunistas, anarquistas, sinarquistas, social-demócratas, nacionalistas, etc.

Los partidos políticos constituyen una de las piezas fundamentales de las democracias contemporáneas. Incluso en la mayor parte de los regímenes no democráticos, los partidos se han convertido en un elemento esencial de su funcionamiento, la aparición como tales se puede decir que se produce en el siglo pasado. Anteriormente existían formas no definidas de los mismos; grupos parlamentarios, clubes, fracciones organizadas, sectas, etc. -- 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 ese esquema general; su génesis se coloca fuera del ciclo electoral y parlamentario, siendo esta exterioridad su carácter común más neto". (29)

Si bien es cierto que entre el grupo de presión y el partido político existe un innegable parecido, en muchos casos el partido nace gracias a una institución cuya actividad es ajena a las elecciones y al parlamento; "muy numerosos y variados son los grupos y asociaciones que provocan el nacimiento de un partido político. No se trata de relacionarlos en forma limitativa; daremos solo algunos ejemplos. El de los sindicatos es el más conocido... 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... 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..."

(30)

Todo esto nos conduce a afirmar que existe una amplia gama de grupos que son origen de partidos. Uno de los rasgos característicos de las democracias modernas lo constituyen. En los Estados Unidos, por ejemplo, han sido fuerzas activas de su sociedad integradas en partidos, las que han transformado a las trece colonias originales en el país más poderoso del mundo.

Ahora bien, los partidos políticos también constituyen toda una fuente de estudio, estrechamente vinculado con el tema que nos ocupa.

Los estudios H. O. Laswell y D. 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 control. (31)

Por lo expuesto, cabe señalar que 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..." (32)

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 es que un partido está tan inmiscuido en el proceso político, - que está dispuesto a formar un gobierno en caso de que se le requiera.

Para que una determinada organización se convierta en -- partido político, ha de crear y conservar una seria expectativa de acceso al aparato estatal. Es por esto que creemos encuadrarlos como parte de una lucha por el poder, pues es difícil e inexacto tratar de hacerlo con -- fundamento en otros objetivos. Aquellos que participan en esta lucha, no los motiva el poder como fin sino que, por infinidad de motivos el individuo interviene en el -- juego político; "El uso y disfrute del infinito número de recursos que el control del Estado Moderno nos brinda: -- su maquinaria 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 hacer gobierno" y continúa, "como diría -- Burke, entre el botín de los vencedores y el de los vencidos, está el poder". (33)

La circunstancia de que no haya una total homogeneidad -

de pensamiento entre los componentes de un partido dado, no tiene mayor importancia, está fuera de lugar intentar determinar si los individuos son estimulados por interés o por ideas, ya que existe así mismo, 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".

(34)

Como hemos visto, un partido político es una organización orientada al triunfo electoral. Su finalidad última es la conquista del gobierno. El grupo de presión es una organización que tiene como fin la creación de cierta política que no requiere candidatos ni campañas y que no tiene interés en la obtención del poder. En cuanto a su actuación hay gran diferencia, por un lado, el líder del partido político pretende decidir, ordenar, ejecutar. A los grupos de presión no les importa el control del gobierno, sino cumplir compromisos específicos dirigidos a la obtención de sus intereses, estos pueden ser; la aprobación o no de una ley, la no imposición de un determinado impuesto, la construcción de una carretera, aplicar políticas fiscales de incentivos a determinado renglón de la producción, etc., aunque entre ellos --

hay una mayor o menor participación.

Por todo ello, los grupos de presión por su conciencia - de grupos e interés común, como apuntamos anteriormente, son de una más fácil organización, a diferencia del con- jugar intereses generales disímiles entre sí con un cos- to gigantesco en trabajo y en capital de los Partidos Po- líticos. Otra diferencia es el tamaño de las agrupacio- nes y la circunstancia de que los partidos se excluyen - mutuamente, toda vez que no se puede pertenecer a dos -- partidos a un mismo tiempo, y sin embargo, es factible - pertenecer a más de un grupo a la vez.

Es fácil, a primer vista detectar que en nuestro entorno existe una multitud de grupos que no chocan entre sí, se puede pertenecer a una asociación ecologista y a un cole- gio de abogados a un mismo tiempo y pueden los socios -- presionar, tanto para la preservación del medio ambiente como para defender los intereses de los postulantes. Los grupos de presión se diferencian con los partidos en que no se someten a pruebas de fuerza periódicas en las elec- ciones.

Las diferencias anotadas encuadran perfectamente en los- sistemas bipartidistas, pero en aquellos donde existu -- una multitud de partidos, pueden, en un momento determi-

nado los partidos débiles confundirse con grupos de presión, o como veremos más adelante en un sistema monopartidista en el que se permite el juego controlado de diversos partidos políticos, aquellos que no detentan el poder pueden muy bien confundirse con grupos de presión, y en ocasiones, en efecto, actúan como tales en el caso de nuestro sistema político.

Para finalizar y citando a Maurice Duverger (35) los partidos políticos como partícipes del juego político y los grupos de presión, pueden presentar una triple situación:

- 1) Que los Grupos de Presión se subordinen a los partidos.
- 2) Que los partidos se subordinen a los grupos.
- 3) Que exista una posición de equilibrio entre ambos.

1.3) DIVERSIDAD DE LOS GRUPOS DE PRESION

Como referimos anteriormente, se adolece de una uniformidad de criterios en torno a una teoría de los grupos de presión, de ahí que cada autor fabrique su propia clasificación.

Duverger sostiene que son tan numerosos los grupos de presión que resulta imposible elaborar un cuadro y distinguir a los grupos profesionales de los otros grupos de presión, señalando a los primeros como aquellos que agrupan a personas según su actividad económica, la cual corresponde a la profesión que ejerce, y observa dentro de ellos sólo las agrupaciones patronales, los campesinos y las de los asalariados o sindicatos obreros. Determinando dentro de los segundos, "los otros grupos de presión" aquellos que sólo en ciertos momentos ejercen una presión política. A éstos los clasifica, en privados y públicos, los primeros los subdivide en exclusivos (organizaciones políticas especializadas, sociedades de pensamiento y las oficinas de presión), y los grupos parciales (asociaciones de excombatientes, movimientos de la juventud, movimientos feministas y familiares y los grupos ideológicos o religiosos), y los segundos, por pertenecer al Estado, la Administración Pública y los Cuerpos de Funcionarios; consideramos conveniente hacer esta men

ción, ya que se trata de la opinión de un autor tan connotado, sin embargo, para este trabajo haremos uso de una clasificación más práctica: Meynaud (36), a diferencia de los demás teóricos contemporáneos que distinguen a manera de clasificación, a los grupos de presión; entre la agricultura, los negocios, el trabajo y las profesiones, sin olvidar aquellas que defienden posiciones espirituales o morales; establece la diferencia entre "organizaciones profesionales" y "agrupaciones de vocación ideológica"; y la aplicamos para los efectos del presente trabajo por su claridad y sencillez.

1.3.1) ORGANIZACIONES PROFESIONALES

a) GRUPOS LABORALES

En casi todo el orbe, estas organizaciones actúan principalmente en el mundo patronal, agrícola y obrero, esto obedece a la creciente tendencia en la formación de sindicatos obreros, cámaras patronales así como agrupaciones campesinas. De país a país, los modos de producción varían bastante, lo que origina que exista una mayor cohesión entre los miembros de las agrupaciones y una influencia más o menos determinante en el aparato gubernamental, de lo que dependerá lógicamente la efectividad de los mismos.

La tendencia a la especialización, es general en las tres fuentes indicadas. El grupo integrado por gente especializada, al fin adquiere mayor unidad y fuerza, por lo que está mejor preparado para la acción.

En el campo de la agricultura, tenemos a los agricultores del Valle de Sonora, o a los Ganaderos del Norte del Estado de Sinaloa, Cooperativas, etc.

Estas fuertes instituciones se organizan por así convenir a sus intereses, las que a través de un organismo central de alto nivel, coordinan y ordenan las bases de operación de todos sus agremiados. Los ejemplos más claros pueden ser la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Campesina Independiente (CCI).

Los trabajadores suelen asociarse por industria o rama; Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (SRTPRM), Sindicato Unico de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM), en el apartado A del artículo 123 de nuestra Carta Magna (37) y Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación (SNTE) y demás Sindicatos de las Secretarías de Estado en el apartado B; teniendo sus cúpulas en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y Congreso del Trabajo (CT) para las primeras y Federación de Sindicatos de Tra

bajadores al Servicio del Estado (FSTSE), para las segundas.

En el renglón patronal se encuentran por ejemplo la Cámara de Comercio de la Ciudad de México; El Club de Industriales de Vallejo, en su nivel más alto; La Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO), La Confederación Nacional de Cámaras Industriales de la República Mexicana (CONCAMIN), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), etc.

b) GRUPOS PROFESIONALES

Un sector muy importante en nuestro país es el constituido por profesiones liberales. A pesar de la tradición individualista, principalmente en el campo de la medicina, menor entre los abogados y mucho menor entre los ingenieros y arquitectos, por citar solo tres sectores, lo cierto es que nuestros profesionales han aprendido el valor de la acción colectiva y la utilizan con extrema habilidad y frecuencia. Los médicos presentan, sino 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 ame-

naza de huelga, esto es solo ejemplo de muchos otros. --
Con las debidas proporciones todas las agrupaciones profesionales actúan igual, Barras de Abogados, Colegios de Economistas, Contadores o Profesores. Así como el llamado "cuarto poder" en donde encontramos localizados a los principales formadores de la "Opinión Pública"; los periodistas.

c) MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION

Al respecto, cabe señalar a los medios masivos de comunicación como aquéllos consorcios que manejan una visión defensora de los intereses privados la comunicación de la información y de las ideas.

Empresas editoriales, tanto de periódicos y revistas como de libros, folletos, panfletos, etc., con una innegable influencia en la difusión y propagación de los sucesos, y de los valores que pretende reivindicar el grupo que los maneja, mismo que puede encuadrar en la categoría de las agrupaciones laborales, partidos políticos o grupos con vocación ideológica, aunque en una forma aún más impactante los presente, la radio y sobre todo la televisión, incidiendo como ya dijimos, en la formación de la "opinión pública" y siendo en ocasiones los instrumentos de justificación del régimen y en otras, velada crítica

ca, de acuerdo a los intereses de unos cuantos que los manipulan y gracias a ella gozan de un fuero extraconstitucional, tanto en la impartición de justicia como en la aplicación de sanciones de tipo administrativo.

d) GRUPOS EXTRANJEROS

Es indiscutible la presencia de grupos de nacionalidad diversa a la nuestra, que actúan dependiendo de los intereses que capitales extranjeros poseen en nuestro país, pueden actuar a través de sus filiales dirigiéndolas técnicamente o financiándolas económicamente para hacerlas tan o más poderosas que empresas nacionales; e incluso las de participación estatal, pueden actuar también a través de órganos de comercio internacional como puede ser el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) al que se encuentra integrado nuestro país; en los cuales por ser las naciones con gran capacidad de industrialización y más variada y económica producción, dominan. Además cuentan con organismos altamente especializados de espionaje, a través de los cuales son conocidas determinadas decisiones, incluso antes de ser publicados para ser combatidos en sus extremos hasta con métodos violentos como es el caso de la Central de Inteligencia Norteamericana (C.I.A.) y la tan conocida reciente-

mente Dirección de Narcóticos (DEA).

1.3.2.) AGRUPACIONES DE VOCACION IDEOLOGICA

Normalmente, al tratar este punto la doctrina se limita a la simple enumeración, sin embargo, en nuestro país a pesar de ser reconocidos mundialmente como un pueblo con una sola religión tenemos lo que podríamos llamar diversas concepciones de una ideología teológica.

a) GRUPOS RELIGIOSOS

Es de gran importancia sobre todo por el carácter de --- orientación que contiene y que posteriormente se convier te en presión, por la conocida y considerable influencia ejercida sobre la mayoría de nuestro país, desde luego - que nos referimos a la Iglesia Católica, aunque actual- mente en nuestra sociedad han proliferado una serie de - sectas denominadas, algunas a sí mismas, cristianas, pres biterianas, bautistas, etc., con fuerte tendencia ideoló gica norteamericana a las que en lugar de situarlas en - el renglón de grupos religiosos o iglesia, podríamos ha- cerlo dentro de los grupos extranjeros, dado su interés- en propagar su ideología basada en el modo de vida nor- teamericana y su visión del mundo y sobre todo en las am- plias facilidades que otorgan las sedes, siempre en el ve

cino país del norte de visitarlas, con objeto de evangelización, pero dado a su incipiente desarrollo no los podemos considerar aún como grupos de presión, desgraciadamente no descontamos la posibilidad de que algún día, no muy lejano, participen activamente en el devenir de nuestro país.

Retornando a la Iglesia Católica Apostólica, como señalaremos con detalle posteriormente, ha influido de todos los grandes sucesos de nuestra historia; primero en la Colonia, posteriormente en la Nación Independiente y aún en la época de tener Constitución seguíamos dependiendo del gobierno de la Mitra.

La contrapartida a este poder fue el movimiento liberal que vió consolidadas sus miras en la promulgación de las Leyes de Reforma, que promovieron sobre todo la nacionalización de los bienes de la Iglesia, que le conferían un poder ilimitado por su importancia económica y más tarde, al advenimiento del Régimen Juarista se concretó la Independencia Política del Clero, declarándose la separación de la Iglesia y el Estado, posteriormente en el portirismo vuelve a operar económicamente, pero sin dar la cara, a través de administradores privados o bien mediante la organización de grupos laicos para la defensa de sus intereses, empleando unmil ardidés ingeniosos pero funda-

mentalmente el fomento al fanatismo, lo que provocó que al triunfo de la Revolución, los constituyentes del "17" le desconocieran toda personalidad, considerando a los sacerdotes como personas que ejercen una profesión más y sujetándolos a las leyes civiles, prohibiéndoles la agrupación con fines políticos; no obstante, inconformes con este aislamiento de la cosa pública, más tarde ocasionaron diversos conflictos, sobre todo en la región del Bajío que se conocieron como la Revolución Cristera, apagados por el Gobierno de la República oportunamente. En la actualidad, contando con el pluralismo ideológico y las libertades individuales consagradas en nuestra Carta Magna, actúan supuestamente en apoyo de intereses obreros lanzando consignas, concediendo conferencias de prensa, los altos prelados reaparecen en el ámbito político-nacional como grupos de presión dignos de atención y de estudio como señalaremos adelante.

b) GRUPOS HUMANITARIOS

Pretenden una defensa supuestamente desinteresada de valores espirituales o morales, y que de alguna manera hacen sentir en forma importante su opinión al régimen, -- aún cuando no sea siempre pública, estos grupos pueden ser de trato humano a los ancianos, protección ambiental, etc. En México existen una gran variedad de grupos con-

metas filantrópicas, para ayudar a los hospitales, asilos, reformatorios, etc. A su vez hay fundaciones con carácter eminentemente de asistencia pública. "A muchas las une un verdadero sentimiento de comunidad, a otras, el "deporte de la beneficencia", que llamó Unamuno!"(38)

c) GRUPOS DE PADRES DE FAMILIA.

En los últimos años, principalmente en los colegios particulares, han tomado auge las asociaciones de padres de familia con fines diversos, aunque se considera que el principal es velar por el buen desarrollo de sus hijos, se han podido en algunas ocasiones convertir en grupos de presión, aprovechando la fuerza que contienen.

1.4) FORMAS DE ACCION

Existe una amplia gama en cuanto a las formas de actuación de los grupos, aunque con base en la incidencia de los mismos en los centros decisionales, se puede elaborar una diferenciación por acciones; siendo éstas, directas e indirectas, las primeras son aquellas en que el grupo ejerce su influencia a nivel de los organismos del poder y las segundas son orientadas hacia la "opinión pública" para que ésta a su vez, repercuta en aquéllos.

1.4.1) ACCION DIRECTA

Es presentada cuando ante cualquier representante electo democráticamente, se lo hace sentir la necesidad de que cumpla las promesas hechas en campaña o posteriormente, puede manifestarse mediante mítines, reuniones, desplegados, panfletos, envío de cartas, telegramas o mensajes definidos. Puede también ser que la presión se ejerza sin necesidad de que medie promesa alguna como es el caso de los problemas agrarios, en que la violación o incumplimiento de una ley o reglamento, origina caravanas o actos de protesta para presionar a la autoridad a atender sus peticiones, o se puede emplear esta acción directa cuando por causas de extrema necesidad, como el hambre o los resultados ocasionados por la furia de los elementos naturales, creen un ambiente hostil y en este ám-

bito nazcan grupos de presión improvisados cuyo objetivo es de que sean resueltas sus inmediatas necesidades como es el caso de las asociaciones de colonos que se formaron con motivo del sismo del pasado 19 de septiembre de 1985. Las relaciones directas e íntimas con los candidatos al poder, financiando campañas y gastos mientras ocupan aquél, para que una vez en el cargo resuelvan los problemas que les hayan planteado sus patrocinadores antes o después de su nominación, en este nivel se encuentran los "convenios" entre administradores públicos y particulares promoventes de negocios para la solución de algún problema o el otorgamiento de concesiones o autorizaciones, que se pueden lograr con invitaciones a comer o cenar, financiamientos de viajes o vacaciones, regalos de elevada cuantía, que sin ningún recato aceptan aquellos. No obstante es difícil determinar hasta qué punto una atención puede ser considerada como un anticipo de presión.

En diversos países, sobre todo en la Unión Americana, -- las llamadas relaciones públicas han logrado un gran --- auge, dándole a la corrupción individual una etiqueta de moralidad.

En México, también son altos los alcances que ha tenido esta técnica, llegando a concluir que no existe empresa-

de importancia que no la emplee e incluso que no repare en gastos para la consecución de sus fines.

1.4.2) ACCION INDIRECTA EXPRESA

Esta acción orientada al público, factor decisivo en la opinión que es el punto de apoyo de las democracias, se proyecta mediante la propaganda o la violencia.

a) PROPAGANDA OCULTA

Manejada directamente por los responsables del grupo mediante información planteada a nivel de funcionarios en el poder, o bien menos detallada, orientada al público en general, aprovechando las circunstancias del momento en una gran congregación, marcha o mitín propalando consignas, encontrando eco en gente ajena al grupo que en un momento determinado fortalece la unión, ejerciendo cada vez más presión sobre todo por su incidencia en el público. Los partidos políticos de izquierda, los sindicatos obreros, los grupos estudiantiles, etc., participan de ella difundiendo sus consignas y planteamientos, encontrándola apropiada y de fácil manejo.

Puede actuarse también desde un punto de vista público utilizando los medios de publicidad a través de organismos especializados dedicados a esta actividad que mane-

jan y controlan las vías adecuadas de comunicación como la radio o la televisión, prensa, etc.

El periódico, por su gran aceptación y difusión es el medio más empleado para desarrollar esta técnica, llegando incluso algunos a ser partícipes de reinvidicaciones -- campesinas u obreras, otros en cambio lo hacen apoyando a los industriales o a núcleos de gran poder económico, - el mismo gobierno tiene sus órganos propios de comunicación a través de los cuales pretende influir a la opinión pública, apoyados por empresas periodísticas aparentemente independientes pero comprometidas al régimen.

b) VIOLENCIA

Se realiza aprovechando situaciones conflictivas de determinadas asociaciones, grupos o instituciones, financiándoles actos de protesta, desfiles, etc., en los que por la forma en que se pide; expresiones por cartas o -- carteles, se establece un claro enfrentamiento con la -- autoridad, entre los inconformes se introducen, como en el caso de la propaganda oculta, profesionales que en un momento oportuno con conocimiento de la psicología de -- las masas extreman su participación, provocando entre -- los menos controlados psíquicamente, un estado de agitación que puede acarrear graves consecuencias. Indepen-

dientemente de si resultan o no adecuados los sistemas de represalias practicados por la autoridad, es cierto que si no se detiene este movimiento en forma oportuna, pueden llegar a pretender apoderarse del poder por la fuerza, acción que si bien no corresponde estrictamente a los objetivos de los grupos de presión puede originar un movimiento revolucionario en el que estarán involucrados, necesariamente, los promotores del mismo.

1.4.3) ACCION INDIRECTA OCULTA

Son fundamentalmente el secuestro, las amenazas, el sabotaje y para algunos autores la persuasión.

a) SECUESTRO

Es un tipo violento de presión, de vanguardia por todo el mundo en los últimos tiempos, este acto reviste un gran impacto tanto en la persona del secuestrado como en la de amigos y parientes, en un momento dado, capaces de ceder cualquier cosa por la libertad de aquél.

Por parte de los secuestradores resulta productivo por ambas vías; primero, si las condiciones son cumplidas, obtienen dinero y la libertad de procesados o sentenciados haciendo aparecer sus delitos como políticos, no obstante algunos son autores de ilícitos del fuero co-

mún, si no, segundo; la muerte o pena señalada, cumplida en perjuicio del secuestrado, supone prestigio profesional entre las organizaciones de ese tipo, amén del obstáculo que podría representar el plagiado, ahora bien, es importante diferenciar los móviles y los autores, dado que no es lo mismo la motivación ideológica, supuesta o no, que induce a cometer a un grupo determinado de personas que tratan de influir en la autoridad, un plagio, o paratener capitales con que hacerlo, a la inclinación de ---- otras personas para allegarse recursos económicos en los que no está implícita una presión, resultando simples delitos.

Por otra parte, como señalamos anteriormente, la presión que ejercen los secuestros es relativa, primeramente por que el sujeto de la extorsión, en este caso, el gobierno al aceptar las condiciones propuestas está contribuyendo a la multiplicación de estos actos delictivos, por lo -- que consciente de este hecho debe rechazar lo solicitado como medida preventiva.

O bien en el caso del secuestro de medios de transporte como forma de presión, al orientar la toma de alguna decisión, ha sido empleada principalmente por el estudiantado de nuestro país en los movimientos de finales de la década de los sesenta, la anterior y principios de la --

actual, aunque últimamente se sabe del secuestro de autobuses por parte de campesinos que han sido afectados por las autoridades del Sindicato Unico de Trabajadores de Autobuses Urbanos Ruta 100 (SATAUR), esto no debe confundirse con el secuestro que diversos grupos estudiantiles hacen para transportar masivamente a un contingente determinado a algún espectáculo del interés del estudiantado, principalmente deportivo, en este caso el fin no es la presión, si no localizar un medio de transporte masivo.

b) AMENAZAS

Poco usual en nuestro medio y también los resultados practicados limitados, pero no por ello en desuso, éstas se presentan generalmente cuando no obstante las gestiones insistentemente realizadas por grupos, no son escuchadas sus peticiones por los miembros del Congreso, los partidos políticos o los funcionarios públicos.

Es una práctica seguida en México que los representantes populares, con mayor incidencia en los diputados que en los senadores, sean considerados además de parlamentarios, gestores para la solución de los problemas de los distritos de donde es originaria su posición política, máxime que durante su campaña se comprometieron a actuar en esa forma.

Como en nuestro país no existe la reelección inmediata, las amenazas no se concretan a privarles de la oportunidad de repetir, pero si a denunciarlos públicamente ante las autoridades políticas superiores, incluso ante el Ejecutivo por el abandono o desaprecio de sus funciones, lo que les provoca naturalmente un desprestigio personal.

En cuanto al partido, en especial al oficial, las amenazas se realizan por los ciudadanos que se sienten con posibilidades de obtener un cargo público, de elección popular, de competir apoyado por otro instrumento si éste, en lo que se llaman las elecciones internas de partido, no se le dá su apoyo o "lo lanza como su candidato". La fuerza del "Institucional" y el número con que normalmente integran las Cámaras Legislativas por sus representantes no lo intimida y generalmente no accede; sin embargo, cuando ésto ha acontecido y surge electo el "indisciplinado" propuesto por otro organismo, el partido sufre notwithstanding su fuerza, publicidad inconveniente. Las amenazas a los funcionarios públicos se proyectan hacia la posibilidad de que sigan adelante en los cargos, que continúen al frente de ellos. A pesar de que en nuestro medio no existe una definida carrera administrativa, y la continuidad en los altos niveles depende propiamente del criterio del Ejecutivo, una buena hoja de servicios es importante para impactar políticamente.

Conforme pasa el tiempo y el cumplimiento de las tareas administrativas o del Estado, requieren por los complejos problemas que se presentan, una preparación y una técnica más depurada por parte de los servidores, la responsabilidad y el cuidado de los negocios públicos estarán en manos más calificadas, liberado Por tanto de los grupos de presión que a través de las amenazas pretenden obtener determinadas posiciones. Se conoce el caso de ciertos funcionarios removidos de sus cargos por la resistencia de determinadas organizaciones a tratar con ellos, los aspectos de su institución, que normalmente tiene que estar sujetadas a un criterio del Estado. Ello sería correcto en el extraordinario caso de que efectivamente la incomprensión del Secretario creare un conflicto a la administración y a la buena marcha del país, pero no sólo porque así lo consideran conveniente algunas asociaciones nacionales. Al lado de las amenazas en estos casos y cuando ellas se convierten en realidad, aparece, aún cuando desdibujado, el chantaje político que por su degradante situación y por convertir una idea o la posibilidad de un bien común en algo personal o particular de un determinado número de personas y no de un grupo con características de tal, no puede ser considerado como fuerza de presión.

Finalmente dentro de este mismo tipo de presión, debemos

considerar al que corresponde a las amenazas de los industriales o comerciantes de no pagar impuestos o sus participaciones correspondientes al Estado o a la Federación, por situaciones anómalas que se presentan en la entidad o por cuestiones intrascendentes que según su opinión deberían desaparecer.

El efecto de la amenaza es serio, porque el impacto que se obtiene en la administración es perjudicial, por la repercusión que se manifiesta entre causantes de otras entidades que en nada participan con los problemas del que la origina.

c) SABOTAJE

Puede ser interpretado de múltiples maneras pero siempre va encaminado a mostrar descontento al Gobierno y a promover importantes actos para que revoque o modifique decisiones tomadas.

Entre los ejemplos más claros que tenemos, se encuentran los paros generales que realizan los patrones, industriales o comerciantes y que tienen un doble efecto, el perjudicar al público para que a su vez molesto, presione a las autoridades para que éstas les resuelvan sus problemas o impedir que ingrese a la Tesorería una importante-

cantidad de dinero por la falta en la actividad industrial y comercial, la carencia de ingresos en estas industrias y por lo tanto, el no pago de impuestos y contribuciones.

Lo constituye también, la provocación de la crisis financiera del Estado mediante la exportación de capitales al extranjero que se convierten en ociosos al ser depositados simplemente para su guardia en bancos internacionales y que les produce una menor tasa de interés, como el tan famoso caso de los "sacadólares", que financian con ello a la economía más poderosa del mundo, en detrimento de una economía tan precaria como la nuestra.

La descompensación que se ocasiona en la economía del país por este concepto es sumamente grave porque atenta en varios aspectos, no sólo a la descapitalización y como consecuencia a la inflación al tenerse que aumentar el circulante; si no también a la desamortización de las empresas de las que son titulares normalmente los exportadores de capital y que se desploman en su producción de bienes y servicios contados los efectos consecuentes de demanda y precios, a los que hay que agregar los indirectos como la fuerte pérdida de divisas por la necesaria importación de dichos bienes no producidos, a los precios y en las condiciones que los países extranjeros-

estipulan; o bien, a la imposibilidad justamente por la falta de capitales de crear nuevos centros de producción para el aprovechamiento de materias primas o mano de obra calificada, y lo que es más grave, la necesidad de aceptar que el capital extranjero venga e invierta, produzca y se lleve el mayor volumen de utilidades.

Todo lo anterior, sin considerar el daño tan marcado que se genera por la falta de contribución necesaria.

Es también sabotaje, no importar cómo se genere y cual sea su objetivo final, la provocación de los patrones a los empleados por la baja cotización de los salarios obligándolos a emplazamientos multitudinarios de huelga o a la huelga misma cuando las empresas son productoras de artículos básicos, porque transforman totalmente la economía del país, provocando en el menor de los casos, alarmas o temores infundados que a su vez son causa de diversas y perjudiciales consecuencias.

d) PERSUASION

Dentro de este grupo se ha considerado también la persuasión porque a través de ella se puede lograr convencer a quienes tienen el poder de decisión, mediante la aportación de elementos concretos y definitivos para que resuel

van a su favor. Técnicos calificados, peritos y hombres profesionalmente acreditados aportan "argumentos racionales" los que están dados cuidadosa y meticulosamente, no dejan duda de su veracidad. Es claro que no siempre corresponden a una verdad general, sin embargo, están también dispuestos que sólo quienes conocen perfectamente el problema podrían desecharlos.

Como ejemplo puede considerarse el caso de los que pugnan ante los Comités de Exportación e Importación de la Secretaría de Comercio para que les aprueben el cierre de la frontera para productos elaborados por ellos y que normalmente vienen del extranjero, aún cuando no reúnen las características estipuladas para el efecto. De la misma forma, cabe el ejemplo para aquellos que combaten los productos nacionales por mal acabados o caros dejando continuar importando los mencionados artículos.

En las negociaciones de estos planteamientos se emplean además, otro tipo de presiones como son la directa, a través de conversaciones personales o recomendaciones de mutuos amigos, o de funcionarios superiores.

No obstante lo aparentemente claro de este tipo de presión se ha discutido si en realidad la constituye; señalándose que la persuasión en un régimen pluralista es --

perfectamente admisible. Se observa que entre éste y la amenaza existe un paso imperceptible por tratar ambas de convencer a autoridades superiores de la bondad y de la certeza de lo requerido, aún cuando en ocasiones, no --- exista ninguna.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1) DION LEON, Los Grupos y el Poder Político en los Estados Unidos. Edit. Grijalbo, S.A. MEXICO 1967, pg.13.
- 2) DUVERGER MAURICE, Sociología Política, Edit. Ariel, -- S.A. BARCELONA 1982, pg. 305 .
- 3) BENTLEY, ARTHUR F., The Process of Government. A --- Study of Social Pressures, Chicago. 1908, citado por OSCAR ARIAS SANCHEZ "Grupos de Presión en Costa Rica" Edit. Costa Rica, SN. JOSE 1971, pg. 32 .
- 4) MACKENZIE. W. J. M., Pressure Groups; The Conceptual Framework en Political Studies, octubre de 1955 No.3 citado por Oscar Arias Sánchez, op. cit. pg. 25 .
- 5) ODERGARD PETER, PRESSURE POLITICS, The Story of the Anti - Saloon League. Citado por Oscar Arias Sán--- chez, op. cit. pg. 26 .
- 6) PENDLETON HERRING E., Group Representation before -- Congress. Citado por SARTORI G. "Gruppi di Pressione o Gruppi di interesse". (Una discussione sul neo-pluralismo) Il Mulino, No. 87, ROMA 1967, pg. 12 .

- 7) EHRMANN H. N., Interest Groups, citada por S.E. ---
FINER "El Imperio Anónimo" Edit. Tecnos, S.A., MADRID-
1970, pg. 14 .
- 8) MEYNAUD JEAN, Los Grupos de Presión en Francia, Edit.-
Universitaria Buenos Aires EUDEBA, BUENOS AIRES 1962.
- 9) ECKESTEIN, La Política de los Grupos de Presión y --
V.O. KEY Política, Partidos y Grupos de Presión, ci-
tados por Oscar Arias Sánchez, op. cit. pg. 26 .
- 10) TURNER H.A., La Política en los Estados Unidos, cita
do por Oscar Arias Sánchez, op. cit. pg. 27 .
- 11) FINER S.E., El Imperio Anónimo, Edit. Tecnos, S.A. ---
MADRID 1970, pg. 23 .
- 12) FINER S.E., op. cit. pg. 33 .
- 13) MATHIOT ANDRE, "Les Pressure Groups aux Etats-Unis -
En Revue Francaise de Science Politique, vol. 11 ---
No. 3, citado por JACQUELINE B. DE CELIS, los Grupos
de Presión en las Democracias Contemporáneas. Edit.-
Tecnos, S.A., MADRID 1963, pg. 39 .
- 14) EHRMANN, H. W., Interest Groups on Four Continents,-

Editado para la Asociación Internacional de Ciencia Política, University of Pittsburgh Press, 1950, citado por Oscar Arias Sánchez, op. cit. pg. 27 .

- 15) MEYNAUD JEAN, op. cit. pg. 5 .
- 16) EHRMANN H. W., op. cit. pg. 117 .
- 17) IDEM.
- 18) CELIS JACQUELINE B. DE, op. cit. pgs. 47 - 48 .
- 19) MEYNAUD JEAN, op. cit. pg. 21 .
- 20) IDEM. pg. 25 .
- 21) SARTORI G., op. cit. pg. 29 .
- 22) CELIS JACQUELINE B. DE, op. cit. pg. 49 .
- 23) MEYNAUD JEAN, op. cit. pgs. 19 - 25 .
- 24) BENTLEY ARTHUR F., op. cit. pg. 32 .
- 25) IDEM.

- 26) MURILLO FERROL FRANCISCO. Estudios de Sociología Política, Editorial Tecnos, S.A. MADRID 1968, pg. 344.
- 27) MEYNAUD JEAN, op. cit. pg. 21 .
- 28) DUVERGER MAURICE, op. cit. pg. 317 .
- 29) DUVERGER MAURICE, op. cit. pg. 22 .
- 30) DUVERGER MAURICE, op. cit. pgs. 22, 24 y 26 .
- 31) LASWELL, H. O., y KAPLAN A. Power and Society, pg. - 169 - 170, citado por Ferrando Badia Juan, citados -- por Oscar Arias Sánchez, op. cit. pg. 42 .
- 32) DUVERGER MAURICE, Institutions Politiques et Droit - Constitutionnel, PARIS 1965, pg. 738, citado por --- Oscar Arias Sánchez, op. cit. pg. 43 .
- 33) ARIAS SANCHEZ OSCAR, op. cit. pg. 43 .
- 34) ARIAS SANCHEZ OSCAR, op. cit. pg. 44 .
- 35) DUVERGER MAURICE, Sociología Política, pg. 307 .
- 36) MEYNAUD JEAN, op. cit. pgs. 10 - 14 .

37) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, artículo 123, 77a.Edit. PORRUA, S.A., MEXICO -- 1985, pg. 104 .

38) ARIAS SANCHEZ OSCAR, op. cit. pg. 70 .

CAPITULO SEGUNDO

LOS GRUPOS DE PRESION EN LA POLITICA

2.1 EL PROCESO POLITICO

2.1.1 EL PODER

2.2. GOBIERNO REPRESENTATIVO

2.2.1 REPRESENTACION POLITICA

2.2.2 REPRESENTACION GUBERNAMENTAL

2.3 FACTORES DE INTEGRACION O DESINTEGRACION,

CAPITULO SEGUNDO

LOS GRUPOS DE PRESION EN LA POLITICA

2.1 EL PROCESO POLITICO

En este capítulo queremos hacer algunas consideraciones acerca de la actividad de los grupos de presión como entidades insertas en la Arena Política, es decir, en la lucha por el poder; como partícipes del llamado Proceso Político. Ante todo es importante señalar que en ocasiones la única, o probablemente, la principal fuente de exámen-crítico desde afuera del quehacer gubernamental está constituida por uno o más grupos de presión. De esta forma pueden contribuir al debate del proceso mismo, pueden incrementar la racionalidad en la toma de decisiones, en parte gracias a la información que proporcionan, y en parte, simplemente porque orillan al gobierno a ofrecer justificaciones.

Los grupos de presión pueden ayudar así, a concretar y complementar el sistema formal de representación, como veremos más adelante, en tanto grupos, cuentan con ciertas cualidades distintivas que pueden ofrecer, y en particular con el hecho de que pueden escoger el tema y el momento de su propia intervención en mayor medida que el electora

do.

Ahora bien, veamos qué significa el proceso político: --
"El Proceso Político hace referencia a las actividades de los individuos en grupos de diverso tipo en cuanto luchan por el poder, del cual hacen uso para lograr sus propósitos personales o grupales. Sus formas más estudiadas han sido los esfuerzos llevados a cabo por partidos políticos, grupos de presión, camarillas y líderes en conflicto para obtener influencia, posiciones formales o de autoridad legítima en los órganos centrales del gobierno en cualquier nivel, sea éste, federal, local o municipal.

El proceso opera también en los interminables conflictos entre naciones y bloques internacionales. Está presente igualmente en la gestión interna de compañías, organismos gubernamentales, sindicatos, iglesias y universidades. En todas estas formas de proceso político, el poder real puede ser muy diferente de la Autoridad formal, "Cualquiera de los objetivos del poder, puede ser incluido en el amplio espectro de las acciones utilizadas por los grupos de presión. (1)

El Proceso Político es quizá uno de los aspectos más di-

fíciles de estudiar del comportamiento humano. Una de las dificultades, común a muchas formas de la acción social, consiste en el tremendo número de variables que -- operan simultáneamente de forma muy sutil." Ello da como resultado, una "complejidad organizada" mucho más difícil de entender en ocasiones que la "complejidad desorganizada" de los fenómenos y de los cambios aleatorios, susceptibles de un análisis estadístico basado en la teoría de probabilidades."(2)

El concepto de proceso ha encontrado gran acogida en la ciencia y pensamiento modernos. Su enfoque concibe al mundo como una corriente ininterrumpida de acontecimientos que se suceden en el tiempo.

Tan es así, que este enfoque ha penetrado en todas las ciencias naturales y sociales. Se habla de procesos en la Física, Química, Psicología, Sociología, Economía, Administración; etc.

Cada uno de ellos representa un aspecto diferente de una forma distinta de pensar sobre el mismo flujo permanente de la acción y del devenir. El enfoque procesal de la política se desarrolló como reacción frente a la consideración de la misma en función de estructuras supuestamen

te estáticas y despersonalizadas, tales como el Estado, las Naciones, las ramas del Gobierno o los Partidos Políticos.

Como ha señalado Easton, los primeros pasos hacia un enfoque procesal fueron dados por un grupo de autores que, como Bagehot, Wilson y Bryce, examinaron la verdadera localización del poder en gobierno y partidos al margen de la mera autoridad formal. El siguiente paso, que ilustra la obra de Bentley y de sus muchos seguidores, consistió en proyectar la atención más allá del Gobierno y considerar al proceso político "principalmente como la interacción entre las instituciones gubernamentales y los grupos sociales. Todo esto ha conducido a una preocupación pluralista por las actividades de muchas categorías de grupos organizados, dentro y fuera del Gobierno, pero otorgando una atención mucho mayor que Bentley a los individuos, los intereses comunes y los valores normativos.

Dentro de cualquier área los investigadores dividen la actividad en diferentes tipos y subprocesos, así, el proceso político ha sido estudiado desde el punto de vista de los procesos electorales, legislativos, judiciales, ejecutivos e internacionales, con ocasionales referen---

cias a los procesos más violentos de revolución y guerra!"

(3)

Al profundizar en un estudio es más importante la atención a procesos más específicos, como toma de decisiones, programación, presupuestación, etc. La toma de decisiones políticas contiene procesos de información, desarrollo y resolución de problemas que son también objeto de estudio por parte de Psicólogos, Psicólogos Sociales, -- Economistas, Lógicos y Matemáticos.

A pesar de que todos desempeñamos algún papel en el proceso político, la mayoría es relativamente pasiva. Es la minoría de élites, líderes, gobernantes o administradores la que señala los papeles principales, ejerce mayor poder y es el blanco del reconocimiento o la condena. En algunas sociedades, esos papeles son reservados para determinadas clases, castas o familias y en todas son muchos los que son relegados a la subordinación por la discriminación basada en el sexo, religión, raza, color, -- casta o clase (como en el caso del APARTHEID). No obstante dichos sujetos pasivos forman parte siempre del reparto.

Su estilo afecta a las partes del liderazgo, sus normas o

intereses, incluso no organizados potencialmente representan fuerza, de ellos surgen los cambios hacia nuevas formas de organización, los verdugos de los sistemas establecidos y los sucesores de los líderes tradicionales.

Nunca es fácil identificar inmediatamente a todos los grandes protagonistas. Detrás del "Gran Hombre" se mueven "los colaboradores anónimos"; detrás de "los directores", la camarilla; detrás del jefe, "la burocracia"; más allá de todo, una trama de alianzas con los individuos a los Grupos de Presión que sirven de apoyo, a la ilusión de omnipotencia de un único grupo o líder es fomentada tanto por los líderes superiores, que trata de ampliar su poder mediante su exageración, como por los que operan detrás de la escena que, por el contrario, tratan de mantener su poder ocultándolo.

Los papeles sociales de los actores del proceso político más importante son siempre complejos. En parte, están determinados formalmente por la Constitución, sus leyes, reglamentos e incluso costumbres, aunque cabe aclarar que en nuestro sistema jurídico la costumbre no es fuente formal del derecho; pero son, también en parte, el producto de arreglos y entendimientos informales. Por una parte están facultados para actuar sólo en su esfera

de competencia como principio de legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que le está expresamente permitido, y por otra, en ocasiones tiene que conciliar intereses divergentes entre sí, extralimitándose en esas facultades otorgadas. Todos los actores del proceso político se ven envueltos en conflictos con grupos e intermediarios de una organización, estos conflictos pueden centrarse sobre la "Política Interna" relativa al presupuesto, la organización, el empleo o las funciones de la organización. En los niveles superiores, los intereses divergentes del entorno, así las presiones enfrentadas de proveedores y clientes, asociados y adversarios, controladores y controlados. En la política pública los organismos ejecutivos; legislativo y judicial están aún más íntimamente implicados en la tarea de estructurar o resolver los conflictos principales de la comunidad o Nación, uno de los objetivos principales de todos los actores del proceso político consiste en el empleo o desarrollo del poder o de la influencia, es decir de la capacidad de influir sobre los acontecimientos" (4) que es la materia de este trabajo.

2.1.1 EL PODER

Es tanta la importancia del poder, que difícilmente podría exagerarse su papel en el proceso político. Es co-

rrecto considerar a la política como "una lucha por el poder". "Pero si se la concibe exclusivamente como una lucha por el poder, se pierden de vista otros objetivos y se falsea la propia naturaleza de aquél. La tendencia moderna es considerar al poder como un objetivo dentro de una trama compleja de propósitos. Sin poder, no hay líder o administrador que pueda servir a sus propios intereses, a los de una pequeña minoría o a los de una gran mayoría" (5) los propósitos a los que sirve el poder pueden ser considerados tanto en función de intereses individuales como de grupo.

En los Grupos de Presión, sus miembros trabajan conjuntamente para obtener resultados que satisfagan a los intereses diversos de sus miembros, para esto recurren a las acciones que contemplamos en la parte final del capítulo anterior. Sus éxitos y fracasos, en el intento de realizar sus diversos objetivos son la mejor medida posible de su poder, la dificultad o imposibilidad de conocer las diversas dimensiones en la consecución de sus objetivos. La mayor dificultad consiste en el conocimiento de la satisfacción de los intereses humanos. Es más fácil analizar a las partes interesadas que analizar esos intereses.

A lo anteriormente expuesto, podemos añadir que el poder

también es un instrumento de satisfacción de los intereses individuales. La gente necesita poder para satisfacer sus necesidades fisiológicas básicas y para contribuir a asegurar su seguridad y su supervivencia. Es un medio para una mayor autonomía, creatividad y autorrealización. El poder, por otra parte puede también ser el objetivo de individuos y grupos sinceramente interesados en el servicio de intereses que están más allá de los propios. "Sólo el esfuerzo combinado de diversas gentes en la lucha por alcanzar un poder mayor ha hecho posible conseguir esa dispersión de poder que hace más democrática una organización, una sociedad o una comunidad política.

El ejercicio del poder incluye invariablemente una mezcla de formas diferentes (que a menudo se refuerzan entre sí) de presión y persuasión". (6)

"Por excelente que sea el liderazgo, la utilización con éxito del poder es extraordinariamente rara. Influencias imprevisibles o imprevistas alteran, generalmente, una situación dada. Las consecuencias deseadas van acompañadas a menudo por otras imprevistas e imprevisibles, sean inmediatas o no. Por otra parte, es frecuente que lo que, en principio, parece un fracaso total sea contra

pesado por circunstancias atenuantes o por efectos posteriores favorables aunque imprevisibles". Muchos conflictos agudos conducen sólo a un callejón sin salida, o --- cuando ambas partes temen el resultado, a evadirlos. Algunos en cambio pueden ser resueltos por una integración de intereses opuestos, es decir por un reajuste creador de intereses de tal forma que todos los contendientes -- puedan ganar y ninguno perder. (7)

La mayor parte de las luchas por el poder parecen terminar mediante concesiones mutuas. Por lo que para finalizar y a manera de resumen, consideramos al proceso político como una corriente de acontecimientos y compromisos sucesivos, salpicada por frecuentes episodios que conducen a situaciones muertas o a evasiones y por victorias ocasionales, derrotas e Integraciones. En el cual como hemos visto los Grupos de Presión representan un papel muy activo.

2.2 GOBIERNO REPRESENTATIVO

Como señalamos al principio de este capítulo, los Grupos de Presión pueden ayudar a concretar y complementar el sistema de representación a través de sus actividades como críticos del aparato gubernamental, con un contenido mucho más representativo de las fuerzas sociales que incluso los mecanismos constitucionales de representación.

2.2.1 REPRESENTACION POLITICA

El que la Representación Política sea cosa moderna no quiere decir que haya sido ignorada anteriormente, puesto que al crecer las organizaciones y ser necesaria la división de trabajo, tuvieron que valerse de órganos especializados, la representación fue cosa indispensable.

"Aunque en la antigüedad existió la función del principio representativo, éste no se formuló como derecho consensual del pueblo. Tuvo sus manifestaciones primero por el crecimiento de la población, y después por la pluralidad corporativa de la época feudal, aún cuando la pretensión de que los "concilios" eran los representantes del mundo cristiano, se opuso la del Papa de serlo en exclusividad" (8) lo que distinguen las concepciones antigua y moderna, es la característica de ser esta una función del libre consentimiento, institucionalizado como -

derecho individual.

"El consentimiento y la conciencia jurídica son ajenos a los tiempos antiguos, lo que explica que la solución dada a los problemas políticos planteados por el absolutismo con el Derecho Divino de los Reyes, esté dirigida a estimar como cosa trascendente el poder político, pero sin corresponder al pueblo y formarse por él, sino considerándolo algo dado por Dios al personaje que se creía era el representante del mismo pueblo, uno ante los demás pueblos, sino ante la Divinidad, con la consecuencia de ser el soberano responsable únicamente ante Dios, dejando al pueblo como único deber la obediencia pasiva." (9)

La idea de la representación tiene su origen en el Medio; pero no tiene consecuencia racional, institucionalidad jurídica o función del sentimiento individual como derecho, características aparecidas hasta los tiempos modernos, en que es función del derecho subjetivo plenamente individualizado, lo que explica el carácter representativo del Gobierno contemporáneo, la función del sufragio y los problemas de la elección.

Prácticamente, todos los regímenes políticos son representativos del pueblo en mayor o menor medida salvo los-

que consideran que el gobernante representa una persona trascendental. Pero este sistema no puede considerarse ni estatal ni jurídico, corresponde a una organización político-religiosa o bien algún fenómeno carismático.

En materia representativa, las diferencias de los sistemas políticos estriban en los procesos selectivos para nombrar representantes, que puede ser el del más fuerte, o del más hábil o la elección, concurso, sorteo, herencia, etc. Que se instituyen en diversos modos, ya por el Derecho, por el rito o la tradición.

El típicamente moderno es el de la elección, que resulta de concebir a la representación como un derecho individual y como garantía de buen gobierno.

"La representación moderna refleja un cambio histórico -- fundamental. Hasta la Revolución Inglesa, Independencia en Estados Unidos y Revolución Francesa, la representación no estaba asociada con el gobierno. Los cuerpos representativos eran canales intermediarios entre los diputados y el soberano: Pero, a medida que fueron creciendo los poderes del parlamento (en los regímenes con este modelo) convirtiéndolos en el verdadero centro del Estado, las asambleas representativas asumieron una segunda fun-

ción. Además de representar a los ciudadanos, los gobernaban; en nuestro sistema presidencialista ha resultado en forma diferente, el titular del ejecutivo es representante y responsable del y ante el pueblo, el Congreso como otro Poder (Legislativo) es representante y responsable igualmente ante el pueblo", (10) aunque cabe señalar que en el siglo pasado y gracias a la distribución de poderes de la Constitución de 1857, el Congreso tenía un poder mayor que el que hoy posee e incluso mayor que el del Ejecutivo, pero como sabemos los movimientos políticos y sociales posteriores dieron origen a un Sistema -- Presidencialista como el actual.

2.2.2 REPRESENTACION GUBERNAMENTAL

Se señala que: "Cuando un grupo de dispositivos institucionales tratan de producir un alto nivel de representación, en una población, puede hablarse de gobierno representativo, Históricamente, muchos gobiernos han sido --- realmente representativos, aunque formalmente no lo fueron, ya que las condiciones para la representación pueden ser "ideales" sin recurrir al empleo de dispositivos institucionales.

En este sentido cabe señalar a las democracias directas,

que se han dado en algunas épocas y lugares, como la Hétade antigua, algunas áreas del Africa Subsahariana, ciudades antiguas y medievales, tribus teutónicas, etc. Es claro que son modelos en donde sus poblaciones estaban tan o más que otras, organizadas como gobiernos representativos.

"Realmente, si no fuera por el hecho de la mística distinción entre gobierno representativo y democracia directa, deberíamos situar a ambas formas en el mismo plano, no sólo porque producen efectos similares, sino también por los principios y procedimientos de selección (elecciones) y de control empleados en ambos casos: los titulares del poder elegidos en Atenas por medio del sorteo eran tan representativos como los presidentes surgidos de las elecciones modernas". (11)

Como contraposición existen también grupos o sistemas en donde también se carece de los dispositivos propios del Gobierno representativo y sin embargo, hay un alto grado de representación global, por ejemplo: La Alemania Nazi, la Roma de César Augusto, la Francia de Napoleón y otros que se ostentan o lo han hecho como representativos sin serlo; por ejemplo: los Estados Unidos en el mandato de John Adams y la Unión Soviética en el de José Stalín.

Siendo la escala de la representación como es, los partidos políticos son un medio para reducir a una dimensión-manejable cifras que no lo son. Los ciudadanos, en las democracias modernas, están representados por los partidos políticos, y menos formal, pero de manera más real por los grupos de presión. Esto parece inevitable. La dificultad reside, sin embargo, en que puede llegar a alcanzarse un punto, o se ha alcanzado ya, en el que la función de representar al interés nacional, atribuida en otro tiempo al Soberano y más tarde al Congreso o Presidente en su caso, es realizada actualmente por el Partido Político sobre todo en un sistema como el mexicano, - en donde prácticamente se erige el Partido oficial en Gobierno y representante, lo que conlleva a problemas teóricos y constitucionales bastante espinosos, como analizaremos adelante con más detenimiento. Retomando la técnica procesal presentada en el anterior apartado, consideramos a la representación como un proceso estructurado en dos etapas: una relación entre los electores y su partido y otra relación entre el partido y sus representantes o diputados. El problema estriba en los nombramientos que realiza el partido, es decir, la elección por el partido tiende a ser real, porque aunque los electores escojan al partido, es éste el que realmente selecciona a los elegidos, ahora bien, la característica fundamen-

tal de una gran cantidad de grupos de presión es el lugar que ocupan en la sociedad. Los intereses que representan vinculan a sus miembros con los valores de la comunidad. Es por esto que probablemente los grupos reflejan en forma más precisa que otras corporaciones las preocupaciones de la sociedad en la que operan.

Tanto en los países desarrollados como los que están en vías de desarrollo, ciertos conflictos críticos, por diversas razones, nunca entrarán en la competencia de los partidos políticos, aún cuando todo conflicto que haya entrado en la esfera del dominio público afecte invariablemente a las actividades de los grupos. Si el sistema formal de representación resulta ser inadecuado, los grupos de presión adquieren una representatividad de los valores de la comunidad mayor que la de los partidos.

Históricamente, en muchos sistemas, los intereses creados han funcionado como agentes de la innovación, aunque en el estado moderno, en que las autoridades públicas, en conexión quizá con los Partidos Políticos, se han convertido en una importante fuente de cambio, los grupos de presión defenderán más probablemente sus status que su posición adquirida.

La lucha por determinados valores que realizan los gru-

pos y las reivindicaciones que plantean, unas veces impiden y otras fomentan el cambio. Pueden destruir un estado de opinión o crear otro nuevo. Su papel como elemento de equilibrio entre la estabilidad y el cambio en el seno de un sistema gubernamental, sigue siendo importante.

Los grupos no sólo articulan las demandas de sus miembros potenciales o reales, sino que además sirven de vía de escape a las energías sociales de estos. Tanto las organizaciones de masas de afiliación obligatoria en los Estados totalitarios, como las asociaciones voluntarias de los regímenes representativos, facilitan la identidad del individuo con el sistema político.

Las relaciones entre los grupos de presión y el sistema de partidos, en los regímenes representativos, es de crucial importancia para el proceso de transformación del poder. En su etapa de formación, muchos partidos tienen que confiar en el apoyo de los grupos para que su llamamiento al electorado sea eficaz, garantizando así su supervivencia y desarrollo. Una vez que el partido se ha afirmado en el proceso político, la relación se hace más independiente.

Una super-posición de líderes y miembros, una orienta---

ción política común, expresada en plataforma de partido, junto con unos programas de acción de los grupos, puede llevar a una franca participación de estos en el proceso electoral a través de subsidios y nombramientos de candidatos. Sin embargo, la postura de neutralidad que muchos regímenes políticos impusieron a los grupos de presión en el siglo XIX, no ha desaparecido del todo por lo general. Muy pocos grupos consideran que la identificación total con un único partido político sea compatible con su misión. Por otra parte, las organizaciones políticas que apelan a una audiencia que representa a un interés único, de partidos sólo tienen el nombre, aún cuando en ocasiones ganen escaños en el Congreso o Parlamento.

Por todo lo anterior, es de considerarse que los grupos de presión ejercen un papel decisivo de la representatividad en el Gobierno, precisamente en aquéllos sistemas pluralistas, en los que como ya señalamos anteriormente representan en ocasiones de forma más precisa, los valores y preocupaciones de sus comunidades que incluso la figura representativa política moderna por excelencia; - El Partido Político.

Ahora bien, como partícipes del Proceso Político los Grupos de Presión los hemos considerado como auxiliares al-

sistema de representación y al proceso mismo, sin embargo no siempre ocurre de tal manera; se les ha considerado como fantasmas que nublan el proceso democrático y lo vician, perjudicando con las reivindicaciones que obtienen a los derechos de otros grupos o individuos, o también como parte inherente de las Democracias modernas, - cabe preguntarse ¿son factores de integración o desintegración del sistema en el que se desenvuelven?

2.3 FACTORES DE INTEGRACION O DESINTEGRACION

Diversos tratadistas han calificado a los grupos de diversa manera; "algunos los señalan como organismos amorfos, abstractos, sin programa, sin objetividad, conflictivos, así como peligrosos para el mantenimiento de un sistema democrático.

Los han identificado con "fuerzas desintegradoras", ambiciosas, que sólo buscan el beneficio de sus miembros, la de sus agremiados o de sus asociados, sin considerar el grave perjuicio que causan a la comunidad en la que se desenvuelven.

Indican que su forma oculta de operar, oscura e indirecta, impide a la nación o al poder público a través del Derecho, la posibilidad de controlarlos, lo cual los sitúa con ventaja en relación con otras asociaciones e imponiendo un poco por la fuerza criterios particulares y personales.

Otros en cambio, consideran que en los Estados Democráticos surgen como consecuencia de la complejidad social.

y que cada vez será mayor el impacto de ellos, afirmando que su multiplicación obedece a la misma proporcionalidad del incremento de los intereses que se enfrentan en una sociedad, los que procuran por todos los caminos obtener resultados favorables, ventajas para sus integrantes, dar en el blanco, cobrar fuerza. Se ha llegado incluso a manifestar que realizan en ocasiones funciones que bien orientadas convienen al régimen, porque proporcionan a través de sus planteamientos, importante información sobre la situación que prevalece en el país, precisamente, en donde ellos actúan, lo que permite a la administración prepararse para la aplicación de soluciones adecuadas en el lugar en que existe la presión. Fortalecen su afirmación, señalando que los dirigentes de estas organizaciones conocen bien el medio en que se mueven y los factores que se emplean, y que poseen por tanto, capacidad suficiente para establecer la aplicación y el alcance de las soluciones, que sería conveniente incluso se les organizara a través de una politización adecuada y una reglamentación jurídica precisa, manifestando que el temor que supone esta acción es infundado, ya que es más fácil entenderse con quien mantiene una estructura política, aunque incipiente, porque supone la posibilidad del diálogo, que la transacción o la determinación del conflicto mediante una solución pacífica, que con -

quienes actúan desorientados y por su propia voluntad.

Algunos más, establecen que los grupos se han alejado de todo tipo de prescripciones legales, sin importarles incluso su cumplimiento o incumplimiento, sin considerar en ningún aspecto, su adscripción u ordenamiento constitucional; que se conforman y actúan sin observar si existen mandamientos específicos para el logro, por caminos jurídicos, de sus requerimientos o peticiones o si éstas los preveen. Abordan a todo tipo de autoridades, bien administrativas o políticas, sin cumplir con el procedimiento ortodoxo señalado en la ley. A ellos les resulta más cómodo y les es más fácil buscar una solución a su problema por los caminos de la presión o de la influencia, que sujetarse a la disciplina del proceso enmarcado en la legislación. Esto es, han desbordado el lógico y natural sistema que se origina naturalmente en la Constitución.

No sólo hay que considerar la naturaleza de sus exigencias y los medios que utilizan para mantenerla, sino también la relación global entre los intereses creados y los órganos gubernamentales. "Algunos autores hablan de un Nuevo Feudalismo, cuando las funciones del gobierno se reparten entre unas organizaciones económicas que se-

apoderan de ellas y las utilizan como propiedad privada!"

(12)

En tal caso, las decisiones de las autoridades se limitan a sancionar una política decisiva ya en el seno de un subsistema. Los objetivos pluralistas, que son la razón misma de la legitimación de la acción de los grupos en una sociedad democrática, se ve en peligro cuando ciertos grupos consiguen suprimir el papel de árbitro del gobierno entre los intereses en pugna.

La legislación para impedir el cabildeo por parte de los grupos de presión, que ha tropezado sin embargo con dificultades similares y constantes en todas partes, ha tendido a ocuparse más de los síntomas que de las causas. La inseguridad en el diagnóstico de los males a combatir, ha traído consigo la incertidumbre sobre los medios disponibles y potencialmente válidos. No ha sido nunca fácil distinguir entre el legítimo ejercicio del derecho de petición y de la libertad de asociación por una parte, y las prácticas de corrupción, engaño y coerción, por otra.

En Estados Unidos, más de la mitad de los estados han impuesto sanciones penales o civiles a ciertas actividades

de cabildeo. La "Federal Regulation of Lobbying Act," de 1946, intenta sacar conclusiones de más de un centenar de experiencias en reglamentaciones estatales. El principio en que se basa esta legislación es la importancia de actuar abiertamente, la creencia de que, si las actividades de los grupos están expuestas al examen público no pueden tener efectos perjudiciales sobre el proceso democrático. Con ello se legitima todo comportamiento de los grupos que no vaya en contra de la Ley. Además, los tribunales norteamericanos han interpretado la legislación de una forma muy estricta con el objeto de proteger los derechos fundamentales. "Por lo general, no se ha considerado el ejemplo norteamericano lo bastante satisfactorio para imitarlo directamente en otros países. La legislación relativa a los gastos electorales, la concentración económica, etc., pretende a menudo poner igualmente de manifiesto las relaciones entre los grupos, la asamblea legislativa y la administración. Aún cuando fuera posible dictar unas leyes estrictas con vistas a un código aplicable a los grupos de presión, esta legislación no sería tampoco satisfactoria, ya que no garantizaría debidamente a las autoridades las medidas necesarias para enfrentarse a una coalición de intereses creados". (13)

Más ambiciosa es la representación funcional, intento de

acoger debidamente a los grupos en el marco constitucional.

Los consejos económicos que existieron en la República de Weimar y que han sobrevivido en la Quinta República Francesa han tratado de institucionalizar el papel asesor de los grandes grupos de presión. Este esquema al parecer racional, de representación de los intereses, ha defraudado las esperanzas de sus promotores y no sólo a causa de las dificultades de decidir como deberán estar constituidas tales instituciones. Los consejos económicos, por lo general, incapaces de monopolizar la corriente de asesoramiento, predicciones y advertencias que se da entre los grupos y gobiernos. La influencia que los intereses creados ejercen sobre la política de la administración ha seguido por otros cauces, establecidos --- tiempo atrás, que rehúyen los debates abiertos y las votaciones en los consejos.

Las propuestas para que las decisiones de los consejos económicos sean vinculantes, y no simplemente consultivas, implican algo más que la simple legitimación de las actividades de los grupos de presión.

Una aceptación significaría elevar a rango constitucional a una estructura no formal y que no existe "de iure"

sino "de facto" en la memoria de sistemas de democracia-representativa. Estas propuestas, que tratan de asignar a los grupos un lugar oficial en el proceso decisorio, ignoran la verdadera esencia de los grupos de presión y confunden en el proceso gubernamental.

Para concluir opinamos que el juicio estimativo sobre los grupos de presión deberá elaborarse considerando la concreta posición de cada grupo en el sistema jurídico de una comunidad determinada, su estimación dependerá de las formas de acción que emplean en contraposición con la escala de valores ideológicos y éticos del sistema jurídico social en el que se desenvuelven, en tal virtud los grupos de presión pueden participar en el Proceso Político como factores de integración de un sistema democrático, canalizando las inquietudes, valores e intereses en la posición de una comunidad determinada o bien alterando el orden social con actividades proscritas en los estatutos legales entre política y sociedad.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1) MERRIAN, CHARLES F. Public and Private Government - New Haven, Yale Univ Press 1944 - en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales Vol. 8, edición española, Aguilar, S.A. de Ediciones MADRID - 1976, pg. 507 .
- 2) ROCKEFELLER FOUNDATION Annual Report NEW YORK, the foundation 1958 - en Enciclopedia Internacional, - pg. 507 .
- 3) EASTON DAVID The Political System: An Inquiry Into The State of Political Science. NEW YORK, pgs. 160-170 en Enciclopedia Internacional, pg. 508.
- 4) GRAEME C. MOODIE y GERALD STUDDERT-KENNEDY "Opiniones, Públicos y Grupos de Presión" Un ensayo sobre "vox populi" y gobierno representativo, Fondo de Cultura Económica, MEXICO 1975, pg. 16 .
- 5) NEUSTADT RICHARD E. Presidential Power. The Politics of Leadership. NEW YORK 1960, en Enciclopedia Internacional, pg. 510 .
- 6) GROSS BERTRAM M., The State of The Nation: Social -

- System Accountant. Pgs. 154-271 en Raymond A. Bayer (dir de ed), Social Indications, Cambridge Mass. -- M.I.T. Press en Enciclopedia Internacional, pg.510.
- 7) FOLLET MARY P., Dynamic Administration, The Collected Papers of Mary Parker Follett. NEW YORK, en Enciclopedia Internacional, pg. 512.
 - 8) RASMUSSEN JORGEN, Scott El Proceso Político, Editorial Diana, MEXICO 1971, pg. 67 .
 - 9) RASMUSSEN, op. cit. pg. 68 .
 - 10) ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES, op. cit. pg. 306.
 - 11) IDEM. pg. 303 .
 - 12) CASILLAS HERNANDEZ ROBERTO, El Derecho y los Grupos de Presión en Constitución y grupos de presión en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM MEXICO 1977, pgs. 33-34 .
 - 13) DOWSE R.E. y J.A. Hughes, Sociología Política, Alianza Editorial S.A., MADRID 1975, pg. 488 .

CAPITULO TERCERO

LOS GRUPOS DE PRESION EN MEXICO

- 3.1) REVOLUCION DE 1910
 - 3.1.1) ANTECEDENTES
 - 3.1.2) LA REVOLUCION

- 3.2) GRUPOS DE PRESION EN EL PERIODO REVOLUCIONARIO
 - 3.2.1) GRUPOS AGRARIOS
 - 3.2.2) GRUPOS OBREROS
 - 3.2.3) GRUPOS EXTRANJEROS
 - a) PETROLEO
 - b) MINERIA
 - 3.2.4) EL CLERO

- 3.3) GRUPOS DE PRESION EN EL CARDENISMO
 - 3.3.1) MOVIMIENTO OBRERO Y REFORMA AGRARIA ORGANIZACIONES POPULARES
 - 3.3.2) EXPROPIACION PETROLERA
 - 3.3.3) EL EJERCITO

CAPITULO TERCERO

LOS GRUPOS DE PRESION EN MEXICO

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

No obstante carecer de variados estudios e información nacionales sobre el tema, es un hecho indiscutible la ingerencia que han tenido los grupos de presión en nuestro país a lo largo de su historia; hemos querido abarcar en este capítulo desde la Revolución de 1910 hasta el cardenismo, no obstante saber de la innegable existencia de los grupos de presión a lo largo de todo el siglo XIX, consideramos que es este el período más importante en la formación del Estado Mexicano, reservando el papel de los grupos en la época actual para el siguiente capítulo.

3.1 REVOLUCION DE 1910.

3.1.1 ANTECEDENTES

Desde el principio de la Guerra de Independencia en 1810 hasta 1876 el panorama político mexicano fue conflicto permanente, recordemos; dos invasiones extranjeras (Francia y Estados Unidos) y una guerra civil prácticamente ininterrumpida, desintegraron casi completamente el sistema político del país. De 1876 a 1911, el escenario político cambió dramáticamente. Con excepción de un interinato de 4 años, el Gobierno de México estuvo a cargo del General Porfirio Díaz, miembro destacado de la facción liberal y héroe de las luchas contra los ejércitos conservadores e invasión francesa de Napoleón III.

"La estrategia política de Díaz se cimentaba en tres pilares:

- 1.- La reconciliación de los antiguos enemigos.
- 2.- El establecimiento de un Gobierno central fuerte y autoritario.
- 3.- La creación de condiciones favorables para alentar el ingreso de la inversión extranjera privada, a fin de reiniciar el desarrollo económico interrumpido por la Guerra de Independencia". (1)

Desde el punto de vista de Díaz y sus colaboradores, ésta era la única manera de que México formara parte de la élite de naciones modernas y de evitar una nueva invasión extranjera. Esta filosofía justificó la completa subordinación de las masas a una oligarquía que monopolizó tanto las oportunidades económicas como los altos puestos administrativos. Mientras esto ocurría, los líderes enfatizaban el carácter transitorio de este sistema. Para el grupo en el poder, la democracia, tal como era concebida por los filósofos liberales clásicos, podría ser viable en México solamente después de un sustancial desarrollo económico. "En un país donde el 70% de la población económicamente activa estaba dedicada a la agricultura o a actividades conexas, la política agraria era el pivote del sistema. En la búsqueda de un desarrollo económico rápido, Díaz decidió acelerar las políticas de su predecesor, favoreciendo aún más la concentración de tierras laborales en manos de un pequeño grupo terrateniente: el resultado fue la expansión de las grandes haciendas coloniales y el incremento de la importancia económica y política de la aristocracia terrateniente. Esto se llevó a cabo en gran parte por la expropiación de las propiedades rurales de la iglesia así como de tierras que poseían, sin títulos adecuados de propiedad, las comunidades indígenas. Como resultado de esta política, al principio de la Revolución, alrededor del

90% de los jefes de familia, en el medio rural, no tenían tierras" (2) por otro lado "el 1% de la población era propietario del 90% de las tierras de cultivo" (3). Es comprensible que al principio de este siglo los sectores que pudiéramos llamar "medios" de la Sociedad Mexicana fueron casi insignificantes e hicieron frente a un ambiente tan hostil que empezaron a considerar el empleo de la violencia para modificarlo; "Casi todos los indicadores demuestran que los beneficios del innegable progreso económico de este período no llegaron a las masas y muy pocos a la clase media, de 1890 en adelante, el nivel de vida de la gran mayoría de la población declinó probablemente en beneficio de la acumulación de capital". (4)

Debido a la falta de fuentes internas de capital y de tecnología, las políticas de modernización del Gobierno del Presidente Díaz estaban fincadas básicamente en la atracción masiva de capital extranjero. Para esto, el Estado debía ser el creador y el guardián de un clima de orden y abstenerse de intervenir directamente en el proceso económico.

"Esta actitud de la élite nacional favorable al capital extranjero coincidió con:

- 1.- Una importante acumulación y concentración de capital en Estados Unidos de América y en al-

gunos países europeos, resultante de la revolución industrial:

- 2.- La decisión de algunos capitalistas norteamericanos y europeos de utilizar las crecientes oportunidades de inversión ofrecidas en áreas periféricas productoras de materias primas y;
- 3.- El deseo de ciertas empresas de controlar las fuentes de materias primas para garantizar un aprovisionamiento adecuado, protegiendo sus mercados internos a través de monopolios verticales". (5)

Hasta 1876 el "Sector Moderno" de la economía estuvo --- constituido por 640 kms. de vías y unas cuantas empresas mineras; posteriormente, el capital extranjero empezó a construir una red ferroviaria que llegó a tener casi --- 20,000 kms., inició el desarrollo acelerado de los recursos mineros, de grandes plantaciones de productos para exportación y de depósitos petroleros alrededor del Golfo de México. Junto a estas empresas y fomentadas por ellas, otras inversiones extranjeras empezaron a construir un sistema de servicios públicos: energía eléctrica, telégrafos, teléfonos, etc., y un sistema bancario -

adecuado. "Hacia el fin del Gobierno de Díaz, México tenía más de 150 grandes empresas mineras y refinerías, un mercado nacional y un sector agrario exportador moderno".
(6)

3.1.2 LA REVOLUCION

Cuando en 1910 Francisco I. Madero (de extracción terrateniente) y algunos elementos de la pequeña clase media se rebelaron contra el Gobierno de Porfirio Díaz, dieron vida a un ser no deseado y de proporciones que no podrían controlar; una revolución. El enfoque del conflicto se centraba en torno a las libertades políticas formales, pero era tal el descontento popular que se transformó pronto en una revolución social, pues los caudillos del movimiento lograron el apoyo de grupos de campesinos en el norte y el sur, el carácter oportunista de la lucha le otorgó el carácter caótico y falto de ideología coherente. El régimen de Díaz se desintegró rápidamente, casi sin lucha, Madero, electo Presidente, se mantuvo en funciones por sólo 16 meses y en todo su mandato no alteró grandemente las bases de la sociedad porfiriana. Esta circunstancia quizá no fue apreciada o haciendo gala de oportunismo, el "golpe de estado" auspiciado por las fuerzas de la reacción, encabezadas por Victoriano Huerta, trató de restaurar el antiguo orden; paradójicamente, lo que Huerta consiguió fue abrir las compuertas y dar paso

a una serie de cambios que alteraron sustancialmente la naturaleza del sistema político social y económico heredado del Porfiriato. Para 1914, el ejército federal había sido finalmente destruido y Huerta y todo lo que representaba fue derrotado por el llamado ejército constitucionalista. Pero la lucha continuó hasta 1920, esta vez entre las diversas facciones que formaban la coalición revolucionaria. La facción de Venustiano Carranza, miembro secundario de la antigua oligarquía, prevalece sobre las de Villa y Zapata, líderes que emergieron como representantes de ciertos sectores rurales.

Después de una década de lucha civil se inició la reconstrucción. El nuevo liderazgo estuvo, más o menos firmemente en manos de líderes salidos de los pequeños sectores de la clase media. Estos dirigentes, más bien moderados, se vieron forzados a celebrar compromisos con sus otros aliados campesinos y con el poco numeroso, pero estratégicamente colocado, proletariado urbano. Como resultado, la Constitución de 1857 fue reemplazada en febrero de 1917, por una nueva, que incorporaba intereses de estos tres grupos.

3.2 GRUPOS DE PRESION EN EL PERIODO REVOLUCIONARIO

3.2.1 GRUPOS AGRARIOS

Al Revolución Mexicana ha sido calificada como esencialmente agraria. Se ve al movimiento de 1910 como un levantamiento campesino, y en menor medida obrero, en contra de los abusos de terratenientes y capitalistas extranjeros. Esta interpretación, aunque cierta, es parcial. Salvo algunas excepciones, puede decirse que los campesinos no dirigieron la lucha contra el régimen porfirista, sin embargo, la revolución fue una lucha en la cual una fracción de una clase (los sectores medios marginados) estableció una alianza con grupos campesinos y obreros para acabar con un régimen personalista, que le negaba la posibilidad de participar en la vida pública; los dirigentes revolucionarios terminan por comprometerse a una redistribución de la propiedad rural, recreando el ejido.

Sin embargo, una vez que se ganó la lucha y que la etapa violenta de la Revolución quedó atrás, la urgencia de estos líderes para poner en práctica sus promesas disminuyó. "La tendencia predominante en los círculos dirigentes nacionales en la década posterior de 1920 no fue la de una reforma agraria radical sino una economía agraria, basada tanto en una pequeña o mediana parcela como la hacienda a la que no se pensó eliminar". (7)

A esta concepción se unió otro factor que contribuyó aún más a retardar el fraccionamiento de la gran propiedad en los años veintes: la tendencia de algunos militares a llegar a un compromiso con los antiguos grupos dominantes en el agro mexicano, pues ello les reportaba un beneficio material inmediato que no era posible si la reforma agraria se ejecutaba. El ejército en "los veintes", frenó más -- que coadyuvó a la reforma agraria.

"En 1920 los grupos campesinos no tenían un programa coherente y una fuerza propia. Sus organizaciones agrupan -- minoría y rara vez se encuentran dirigidas por campesinos, pues en general sus líneas provienen de los sectores medios. En estas circunstancias, las denuncias genuinamente campesinas no son claramente formuladas o son acalladas". (8)

La formación de una conciencia en la clase campesina sobre sus intereses y, lo que es más importante, acerca de la posibilidad de hacerlos respetar frente a las demandas de las otras clases, ha sido siempre y en todo lugar un proceso difícil y no siempre feliz.

"La nueva élite hizo uso de los postulados agraristas junto con el obrerismo y el nacionalismo como uno de los elementos decisivos para legitimar su sistema de dominación!" (9)

Hacia 1920 únicamente en el Estado de Morelos (zapatista), el sistema de tenencia de la tierra se transformó de manera efectiva, en el resto del país todo estaba prácticamente por hacer. Ni Obregón ni la mayoría de los altos jefes militares deseaban movilizar a los grupos campesinos para un enfrentamiento definitivo con los hacendados, pero siempre existió un grupo que apoyó la aplicación más o menos radical del artículo 27. Empezó a organizarse bajo la forma de partido político (los grupos se asociaban bajo la Institución de moda a pesar de no tener las características de los partidos que es la obtención y permanencia en el poder) con bases campesinas, que serviría tanto para canalizar las demandas de sus afiliados como para dar una base de poder a sus líderes y al régimen de Obregón en general.

Dada la gran fuerza de los caudillos militares, este grupo resultó útil.

El Partido Nacional Agrarista (PNA) fue el primer organismo político nacional que al finalizar la etapa armada de la Revolución, planteó de manera sistemática la necesidad de llevar a cabo la reforma agraria. El PNA apoyó la aplicación del artículo 27 en la parte redistributiva de la propiedad de la tierra, pero dejó un tanto relegado el problema de como organizar el nuevo sistema de propiedad:

su programa tampoco planteó la forma como se trataría de lograr que el artículo 27 fuera puesto en práctica.

En los hechos, las demandas campesinas fueron manipuladas por el PNA para ganar posiciones dentro del aparato político.

Por ello es que existieron fuertes pugnas entre sus directivos, mismas que en 1923 motivaron que la Confederación Nacional Agraria, formada bajo auspicios del PNA, rompiera con éste y actuara como organización autónoma.

Este tipo de rivalidades entre los dirigentes de todas las organizaciones políticas que apoyaban a Obregón, impidió al Presidente unirlos en un solo organismo: la malograda Confederación Nacional Revolucionaria, la formación de un partido único que agrupara a todos los sectores que apoyan al Gobierno tendría que esperar hasta 1929. El PNA sólo llegó a controlar una fracción de los campesinos, pero en 1924 era quizá el partido más poderoso.

Sin embargo, al cambiar la administración, Calles vió al PNA como un instrumento de Obregón y apoyó a la CROM, que ganó fuerza y empezó a organizar a grupos campesinos y a chocar cada vez más abiertamente con el PNA.

En 1923 la Confederación Nacional Agraria (CNA) surgió -- del PNA pero rompió con este y su dirección tampoco fue -- de extracción campesina. La resolución del problema agrario se haría mediante la formación de un sistema de la -- tenencia de la tierra y que tuvieran cabida tanto los -- ejidos como la pequeña propiedad y la hacienda. La CNA -- no buscó agilizar ni movilizar a las masas del campo en -- apoyo de sus demandas y quedó pronto convertida en una or -- ganización poco efectiva sin grandes raíces en el campo y más preocupada por luchar contra el PNA que por promover -- la reforma agraria.

Paralelamente al desarrollo de esas organizaciones, sur -- gieron movimientos más independientes y radicales, influ -- dos en buena medida por elementos comunistas o socialis -- tas.

Uno de los más importantes surgió del Sindicato Revolu -- cionario de Inquilinos de Veracruz y con el apoyo del Gober -- nador Adalberto Tejeda. En poco tiempo este grupo logró -- la formación de comités agrarios, cuya finalidad inmedia -- ta fue la solicitud de dotaciones de tierra.

En mayo de 1923 se formó en Jalapa, la Liga de Comunidades Agrarias en Veracruz, sus acciones tuvieron un carácter -- más radical y clasista que el agrarismo oficial. La Liga

debido a la influencia comunista, estableció lazos con organismos obreros internacionales denominados o influidos por los comunistas.

Aunque estas organizaciones contaron con un apoyo más o menos popular, ello no impidió que su efectividad y desarrollo dependiera en gran medida de la simpatía con que les vieron los gobiernos locales de los Estados (Michoacán, Puebla, Jalisco, Tamaulipas y Yucatán). Cuando éste apoyo desapareció, como en 1926 en Michoacán, el ejército los persiguió.

Habiendo consolidado cierta base de poder, las ligas estatales decidieron formar una organización nacional, el 20 de noviembre de 1926 se formó la Liga Nacional Campesina (LNC) que agrupaba a las ligas de 15 estados más el Distrito Federal, su programa consistió básicamente en proponer el enfrentamiento activo con las fuerzas del latifundismo y cooperar con las luchas obreras; la meta final sería la socialización de la tierra y de los medios de producción en general.

En 1930 se dividió la Liga, la mayoría formó la Liga Nacional Campesina Ursulo Galván, una minoría se unió al PNR y otra fracción se unió a la Confederación Sindical Unitaria de México dominada por los comunistas, en 1933 -

se formó la Confederación Campesina Mexicana compuesta -- por seis ligas estatales más la "Ursulo Galván" y en ella se encontraron entre otros a Enrique Flores Magón y Emilio Portes Gil. La primera tarea de esta organización -- fue promover la candidatura presidencial de Lázaro Cárdenas.

La formación de las ligas campesinas y de la CNC, representa uno de los momentos de mayor radicalización del movimiento campesino antes del cardenismo, aunque éste no fue total ni afectó a la mayoría de la masa campesina. La independencia de las ligas fue relativa; en buena medida su efectividad dependió del apoyo de los elementos más radicales del equipo gobernante.

El PNR señaló en su declaración de principios que uno de sus objetivos sería, además de mantener la unificación de los grupos revolucionarios, lograr el mejoramiento integral de las masas populares mediante la aplicación de los artículos 27 y 123 constitucionales y la Ley del 6 de enero de 1915.

La solución al problema campesino propuesta por el PNR no acabó con la agitación que existía en algunas regiones -- del campo mexicano.

En 1929 Calles consideró que la Reforma Agraria había fracasado, el 20 de marzo de 1930 dijo el presidente a su gabinete, que el reparto de tierras estaba dañando la economía nacional y que la reforma agraria debía concluir; a pesar de ello, los entonces gobernantes; Lázaro Cárdenas (Michoacán), Agustín Arroyo (Guanajuato), Adalberto Tejeda (Veracruz), se negaron a concluir, no eran fáciles de eliminar, particularmente cuando servían de apoyo a los líderes locales.

3.2.2 GRUPOS OBREROS

Junto con el modesto aparato industrial formado en México durante el Porfiriato, surgieron las primeras organizaciones obreras.

Cuando la Revolución se desencadenó, este movimiento obrero, esencialmente anarco-sindicalista, pudo ser manipulado por el grupo carrancista en su lucha contra Villa y Zapata, dándole a cambio importantes concesiones de principio que fueron incluidas en el artículo 123 de la Constitución de 1917, concesiones que tendrían que ser pagadas principalmente por los capitalistas extranjeros, en cuyas manos se encontraban una parte del naciente sector industrial. A pesar de ello, las relaciones entre Carranza y los obreros nunca fueron cordiales. No obstante es-

ta tirantés, el movimiento obrero organizado con los ---- triunfadores de la Revolución se mantuvo, pero la Independencia de aquél fue desapareciendo. El nuevo gobierno -- con concesiones, banderas reformistas y retóricas de vanguardia, y el uso efectivo de la fuerza, logró poco a poco un buen control del movimiento obrero organizado.

Desde sus orígenes, las organizaciones obreras sólo pudieron agrupar a una fracción de los miembros potenciales. - En alguna medida se debió a que las actividades industriales y comerciales se encontraron poco concentradas, dificultando el proceso de sindicalización.

Durante este período, las grandes concentraciones obreras se dieron en la industria minera, en los ferrocarriles, - en la petrolera, en los servicios públicos, y en ciertas actividades manufactureras de la industria textil.

Durante los años veintes, el movimiento obrero estuvo controlado en gran medida por la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) de ahí que mucha de la historia del movimiento obrero mexicano en esta década, sea la historia de la CROM.

La CROM se organizó en 1918 con el apoyo de ciertos colaboradores de Carranza. Su propósito original es consti-

tuir una organización nacional que simultáneamente apoyara al gobierno y le exigiera el cumplimiento cabal del artículo 123. La empresa era problemática, pero la decisión de presionar sin mostrar abierta hostilidad al sector oficial le dió cierta viabilidad. A pesar de aceptar teóricamente la necesidad de la lucha de clases, la CROM recibió el apoyo del sindicalismo norteamericano y estableció relaciones formales con la "American Federation of Labour" (AFL). Esta relación fue aprovechada por la CROM para conseguir varias veces el apoyo de la AFL en las disputas de México con Washington.

Desde un principio buena parte de la energía de la CROM se dedicó a combatir a las organizaciones rivales, en su mayoría más radicales, aunque también aparecieron algunas de derecha en las católicas.

Los gobiernos de Calles y Obregón intervinieron en las disputas intergremiales en apoyo de la CROM. Que constituyó una de las bases de poder no militar del gobierno central de los veinte. La política moderada y metas puramente económicas de la CROM dió resultados tangibles y positivos para sus miembros. Parece ser que los obreros cromistas obtuvieron sistemáticamente aumentos de salarios mayores que los miembros de otros sindicatos. "Los recursos de la Confederación parecen haber sido considera

bles, pero sólo una parte procedía de las cuotas sindicales, la otra de subsidios oficiales y de donaciones hechas por los líderes y empresas que deseaban evitar conflictos laborales. Sus líderes conocidos como el "Grupo Acción", sin ningún recato hicieron ostentación de una forma de vida propia de las capas más adineradas de la población". (10)

La CROM fue la organización laboral más poderosa, pero nunca llegó a controlar por entero el movimiento obrero.

Sindicatos importantes, como los petroleros, permanecieron fuera de ella.

Si bien es cierto que la conciencia clasista de la CROM es dudosa, en cambio favoreció las políticas nacionalistas. Morones fue el inspirador de la Ley Petrolera de 1925 que afectó los intereses de las empresas extranjeras y que fue rechazada tanto por ellas como por el gobierno de Washington.

Cuando en 1927 se concertó el llamado acuerdo Monrrow Cables con Estados Unidos y la política del Presidente giró a la derecha, Morones no tuvo más remedio que hacer modificar la Ley Petrolera en favor de las empresas extranjeras, ambos hechos son una muestra palpable de la influen-

cia de un grupo de presión en la formación y deformación del Derecho.

Portes Gil volvió contra la CROM el poder del Estado y -- alentó temporalmente a los sindicatos enemigos de Morones; una vez que la CROM se vió debilitada, la presión oficial se volvió contra algunos de los grupos radicales empleados contra la CROM. Al iniciarse los años treinta, el movimiento obrero se encontró en una crisis; su organización más fuerte se desintegraba y el gobierno se mostraba al parecer dispuesto a prescindir de su apoyo en la medida en que habría de lograr establecer un "modus vivendi" con los restos del antiguo régimen. En 1931 se aprobó finalmente la Ley Federal del Trabajo con la aceptación del contrato colectivo y prohibición del cierre de los centros de trabajo por los patrones. Se estableció también la formación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje a través de las cuales el gobierno podía intervenir en la solución de los conflictos laborales. Esta legislación, que acentuó el poder del Estado sobre los obreros estaría vigente hasta julio de 1936 cuando fue modificada por el gobierno cardenista.

La pérdida de influencia de la CROM no tardó en dar por resultado la reorganización del movimiento sindical. La Confederación General de Trabajadores (CGT), antagónica de

la CROM y que había mantenido la bandera del anarco-sindicalismo, se benefició del nuevo estado de cosas, ganó algunos adeptos.

Vicente Lombardo Toledano, militante de la CROM, rompió con ésta y en 1933 formó la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM) que iba a servirle para crear una organización que llenase el vacío dejado por Morones y su grupo.

La CGOCM dijo tener como meta, la creación de una conciencia realmento proletaria a fin de iniciar la verdadera lucha contra el orden capitalista ya establecido. Sin embargo, dejó sentado que en la primera etapa, semejante lucha no podría tener un carácter revolucionario sino de reinvidicaciones económicas.

LA CGT en los veintes, la rival más importante de la CROM, central anarco-sindicalista independiente y militante que le valió ser varias veces víctima de la represión oficial, la CGT promovió varias huelgas importantes.

"El movimiento comunista ofreció un camino diverso del seguido por la CROM y la CGT pero su influencia fue marginal, el Partido Comunista Mexicano, creado en 1919 a instancia del "Comintern" y con base en el antiguo Partido So

cialista Mexicano. Por algún tiempo, el P.C. Norteamericano sirvió de liga entre el naciente partido en México y los círculos comunistas internacionales." (11)

En un principio su dirección estuvo muy influida por extranjeros y por intelectuales y artistas como Rivera o Si queiros.

El movimiento comunista mexicano surgió cuando un gran -- proceso de transformación social tenía lugar en México, -- pero nunca llegó a influir de manera apreciable en este -- proceso y si fue envuelto y arrastrado por las luchas internas del nuevo grupo hegemónico.

En enero de 1929 el PCM; Partico Comunista Mexicano formó una central propia: la Confederación Sindical Unitaria de México (CSUM) que se manifestó contraria a toda relación -- con la burguesía gobernante así como a la lucha obrera -- centrada en meras reivindicaciones económicas.

"La represión, aunada a la fraseología revolucionaria del grupo gobernante y a la dependencia del PCM de las líneas políticas soviéticas impidieron al PCM consolidar un poder más o menos sólido en esta primera etapa de su existencia". (12)

3.2.3 GRUPOS DE PRESION EXTRANJEROS

a) Petróleo

La supremacía de los extranjeros en México a principios de siglo no era sólo económica sino política y aún social; las clases medias y ciertos sectores campesinos y obreros no la veían con agrado, por ello, aunque los objetivos de la Revolución fueron vagos desde su principio, resultaba claro que junto con metas tales como democracia política y la distribución equitativa de riqueza se encontraba también la subordinación de los intereses extranjeros a los nacionales.

En el México posterior a 1910 era imposible reformar cualquier sector importante de la sociedad sin afectar a los intereses extranjeros. La Constitución de 1917 dió las bases legales para la modificación de la propiedad privada y para afectar los derechos privados en nombre del bienestar colectivo. Las leyes fundamentales auspiciaban la nacionalización de los depósitos petroleros, la expropiación de grandes latifundios, la imposición de la "cláusula Calvo" a los extranjeros, el mejoramiento de los intereses obreros frente al capital, etc. Desde su concepción hasta el principio de los años cuarenta, la interpretación y aplicación de la Constitución de 1917, constitu-

yó una de las fuentes más importantes de conflicto entre el Gobierno mexicano y los capitalistas extranjeros.

"Cuatro cuerpos legales promulgados por el Gobierno de -- Díaz en 1884, 1902 y 1909, establecieron primero el estatuto legal de los depósitos petroleros en México. Estos Códigos modificaron profundamente la legislación tradicional sobre petróleos, basados en el concepto español del derecho real sobre las substancias del subsuelo, Díaz --- transfería aquellos derechos nacionales sobre petróleo y carbón al propietario de la superficie, bajo esta legislación las compañías petroleras adquirieron, por compra o renta la mayoría de las tierras petroleras que explotarían desde 1901 hasta el día de su expropiación en 1938.

El párrafo 4º del Artículo 27 de la Constitución de 1917, devolvió los derechos sobre el combustible en el subsuelo a la Nación. Este párrafo concedía al Presidente poderes para cancelar, cuando fuera necesario, todas las concesiones y contratos otorgados o firmados desde 1876, pero cada vez que el Gobierno mexicano trataba de interpretar este artículo retroactivamente, como fue la intención del legislador, los grupos de presión petroleros hacían incidir sus acciones en aquél, clamando que ello significaba confiscación y por tanto violación a las elementales normas del derecho internacional "Las compañías petroleras obje-

taron los esfuerzos sucesivos hechos por Carranza, Obregón y Calles, que culminaron con las leyes petroleras de 1925 y 1926, para cambiar los títulos prerrevolucionarios por "concesiones". (13)

Los impuestos fueron la segunda fuente de conflictos "desde Madero hasta Cárdenas. Cuando las compañías adquirieron sus títulos de propiedad durante el régimen de Díaz, obtuvieron también una exención de impuestos, como incentivo para activar la búsqueda de un sustituto del carbón-importado. Esta situación cambió cuando Madero decretó un impuesto de veinte centavos por tonelada de petróleo extraído. Las compañías protestaron y negaron al Gobierno el derecho a modificar las condiciones iniciales, México mantuvo su posición, pero por largo tiempo este impuesto se pagó bajo protesta. Los impuestos globales volvieron a subir durante el Gobierno de Carranza y se pagaron siempre bajo protesta". (14)

Además de la controversia sobre derechos de propiedad e impuestos, existió otra disputa relacionada con la serie de reglamentos aprobados por los gobiernos mexicanos durante el período. Estos fueron objetados por las compañías petroleras, por considerarlos como una interferencia innecesaria en sus actividades. "Los conflictos entre los sindicatos obreros y las compañías no constituyeron -

un problema grave hasta el período cardenista cuando, de pronto, se convirtieron en eje del conflicto entre el Gobierno mexicano y las empresas. Hasta 1936, las compañías habían tratado con los sindicatos pequeños y divididos, pero en 1936 el Gobierno apoyó la formación de un "sindicato nacional de trabajadores petroleros". (15) La negociación de un contrato colectivo, iniciado ese año, se convirtió eventualmente en un nuevo conflicto entre prácticamente dos grupos de presión en pugna por sus intereses, dando como resultado la expropiación de marzo de 1938.

b) Minería

Los problemas entre las compañías petroleras y el Gobierno mexicano eran diferentes a aquéllos que existían entre éste y los mineros, la diferencia fundamental consistía en que el Gobierno de Díaz no había modificado la legislación tradicional sobre la explotación de los minerales metálicos. La legislación sobre minas, estuvo por tanto, menos expuesta a modificaciones radicales, el Estado revolucionario continuaba conservando su derecho a imponer las modalidades que consideraba adecuadas para la industria minera sin necesidad de controversia jurídica, la objeción principal de los mineros a la nueva Constitución era que se prohibiese a los extranjeros tener propiedades dentro de los 100 kms. de frontera y 50 kms. de las costas, aunque -

esto, como siempre ha podido eludirse a través de los prestanombres.

"Los mineros se molestaron también cuando la Ley de Minas de Porfirio Díaz (1909) fue reemplazada por la de 1926, - que confirmaba sólo temporalmente (30 años) concesiones que antes habían sido indefinidas" (16). Sin embargo, como lo señaló la Embajada Norteamericana, "no podría considerarse como una modificación esencial de sus derechos, - como el caso de los petróleos" (17). La obligación de emplear personal mexicano - 50 a 60% en los niveles superiores y 90% en los inferiores, ocasionó quejas, por lo que se consideró una violación más a los derechos previos. -- Aunque las modificaciones de la situación legal de la industria minera fueron relativamente pequeñas, los rumores de nacionalización persistieron a través de todo el período, especialmente en la década de los treinta y mantuvieron en tensión constante las relaciones entre empresas y Gobierno.

Durante la década de la lucha civil, los problemas entre mineros y autoridades fueron constantes. Existe gran cantidad de comunicaciones enviadas por los mineros al Departamento del Estado quejándose de falta de protección, pero sobre todo, el monto de los impuestos regulares, especiales y de guerra, decretados por el Gobierno Federal --

y/o las autoridades o jefes militares locales.

La modificación de las tasas de intercambio de las monedas revolucionarias por un lado, y el oro y la plata por el otro, así como la duplicidad en el pago de impuestos, fueron también motivo de fricción.

En 1917, cada Estado tenía la posibilidad de expedir un Código laboral; las condiciones de trabajo dependieron de la localización geográfica de las minas. Todo parece indicar que los administradores de las minas aprendieron pronto como esquivar la estricta aplicación de la legislación laboral, pero ello no impidió que continuara siendo una fuente de conflictos, lo que fué especialmente cierto cuando se promulgó la Ley Federal del Trabajo y las organizaciones sindicales redefinieron sus posiciones, debido a la pérdida de poder de la CROM. Cuando el General Cárdenas llegó al poder, empezó a apoyar activamente las demandas obreras a fin de formar una base de poder propia e independiente de Calles; como ya mencionamos, las huelgas proliferaron. En 1934 se creó el Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana a fin de unificar los sindicatos locales que habían permanecido dispersos. Algunas minas pequeñas fueron abandonadas por sus propietarios y los trabajadores tomaron su lugar formando coope

rativas.

3.2.4 EL CLERO

Las dificultades con el clero se iniciaron a raíz de promulgarse la Constitución de 1917, pues "una parte del -- episcopado mexicano residente en el extranjero, protestó en contra de ella haciendo circular profusamente dicha -- protesta en Europa y los Estado Unidos, respaldada con -- una pastoral del episcopado americano.

La protesta se dirige contra los Artículos 3º, 31 Fracción I, 5º, 27 Fracciones II, III y 130". (18)

"El punto crítico se inició el 4 de febrero de 1926 en -- que en el diario "El Universal" se publicó en primera -- plana lo siguiente; "El Ilustrísimo Señor Arzobispo de -- México se sirvió hacer a nuestro redactor Señor Ignacio -- Monroy, la siguiente declaración dictada por él: "La doctrina de la Iglesia es invariable porque es la verdad divinamente revelada. La propuesta que los preladados mexicanos, formulados contra la Constitución de 1917, en los Artículos que se oponen a la libertad y dogmas religiosos, se mantienen firmes." No ha sido modificada, sino -- robustecida, porque deriva de la doctrina de la Iglesia!"

La información que publicó "El Universal" de fecha 27 de enero, en el sentido que se emprenderá una campaña con--

tra las leyes injustas y contrarias al Derecho Natural, es perfectamente cierta. El episcopado y clero católico no reconocemos y combatiremos los Artículos 3º, 31 -- Fracción I, 5º, 27 y 130 de la Constitución vigente. Este criterio no podemos por ningún motivo, variarlo". (19)

Aprovechando las dificultades que el Gobierno sorteó con motivo de la legislación petrolera, el clero por medio de los llamados "Caballeros de Colón" comenzó a solicitar de los Estados Unidos ayuda para derribar al Gobierno.

El clero procedió luego, con la mayor actividad, a organizar sus filas por conducto de la Asociación Cristiana Juvenil Mexicana (ACJM), la que se puso en comunicación con los Caballeros de Colón de los Estados Unidos para hacer presión sobre el Gobierno y se promovieron manifestaciones públicas, informando a los fieles que se trataba de un cierre general a los colegios católicos y de la prohibición de todo culto.

"Hay que tener en cuenta que, como lo hace observar el Presidente Calles en su informe al Congreso de la Unión, de 1º de septiembre de 1926, el Ejecutivo no había introducido nuevas modalidades en la legislación, que pudiera causar alarma a la Iglesia, el artículo 130 de la Consti

tución contenía principios radicales, era solamente una declaración de principios "sin concesiones, ni expresión de medidas coercitivas"

Como resultado de la actividad del Arzobispado, rechazando los preceptos constitucionales relacionados con el culto religioso y disciplina externa, la Secretaría de Gobernación expidió la Ley reformando el Código Penal del Distrito y Territorios Federales, sobre delitos del fuero común y sobre delitos contra la federación en materia de cultos y disciplina externa, con fecha 3 de julio de --- 1926.

Como resultado, se clausuraron varios colegios y templos que no cumplían con las prescripciones legales.

Posterior a estos hechos, los norteamericanos trataron de presionar y desconocer al Presidente Calles, el mismo Papa presionó a su vez en el mismo sentido.

La Liga Nacional Defensora de la Libertad Religiosa de México, (La Liga) creada por el Clero, lanzaba un manifiesto pretendiendo conseguir la paralización de la vida económica y social del país "hasta en tanto se reformaran las leyes, referentes al clero". (20)

En noviembre de 1926 algunos dirigentes de la Liga de la

Defensa de la Libertad Religiosa mantuvieron conversaciones formales con el obispado mexicano acerca de la licitud del derecho a la rebeldía armada de los católicos mexicanos. Se celebró una reunión en la que participaron el Comité Directivo de "La Liga" y el Comité Episcopal.

"Los dirigentes de la Liga hicieron una encendida defensa de la necesidad y la oportunidad de cambiar la táctica del enfrentamiento seguida hasta ahora y caracterizada especialmente por la lucha legal "huelga", de cultos, boicot económico y manifestaciones de protesta. Se propuso apelar de una vez al lenguaje de las armas. Cualquiera esperanza respecto al diálogo con el gobierno era llamarse a engaños, no sólo porque hasta el momento, el Presidente Calles ya había dado suficientes pruebas de agresividad. Como expresó un año y medio después Monseñor Lara y Torres, refiriéndose a los intentos que un sector de la Iglesia pretendía llevar adelante con el gobierno para llegar a un acuerdo, el Gobierno no era decente ni confiable.

Para garantizarse el apoyo del Episcopado, los miembros de la Liga propusieron un acta formada por cinco puntos obligatorios:

- 1) Abstenerse de condenar el movimiento desencadenado.

- 2) Apoyar la unidad de acción, el Plan único y el Jefe único del movimiento, que sería elegido por la Liga con el consentimiento episcopal;
- 3) Cooperar por todos los medios de que disponía el episcopado para influir en la opinión pública con el fin de reconocer la rebelión como "una acción laudable y meritoria, de legítima defensa armada".
- 4) Habilitar económicamente vicarios castrenses para prestar servicio en las unidades.
- 5) Patrocinar una actividad enérgica sobre la feligresía rica para que suministrara fondos a la rebelión.

Este último punto no fue aprobado por el alto clero, debido a su tendencia de no involucrarse directamente en la causa "cristera" (como se le llamó popularmente al movimiento) a fin de no convertirse en blanco de la represión gubernamental.

La "Liga" instruyó a todas las organizaciones católicas que se movían en su órbita para que sus miembros estuvieran alerta y en completa disposición de combate.

El primero de enero de 1927 se hizo público el manifiesto, que no era otra cosa que una declaración formal de

guerra al Gobierno y el enunciado de una base programática "para atraer a los sectores intervencionistas norteamericanos y conquistar su apoyo, el programa rebelde desconocía los compromisos internacionales del Gobierno revolucionario, acusaba también a Calles de haber destruído la propiedad privada al socializar algunas fábricas y promover la reforma agraria.

También le reprochaban el impulso a los Sindicatos "que atentaban contra la libertad individual de los obreros".

El aspecto petitorio contemplaba 10 puntos especialmente dirigidos a los reclamos religiosos, también se hablaba de libertad religiosa, de instrucción, de prensa y de -- asociación". (21)

El primero de enero se desencadenaron las hostilidades en muchos lugares del país simultáneamente. Esa fue la fecha elegida por los delegados de "La Liga" en Estados Unidos, que pensaban atacar ese mismo día, desde territorio norteamericano a Ciudad Juárez. Hecha la ocupación, establecerían allí el Gobierno provisional de los "cristeros". Por otra parte, la elección de esa fecha tenía un significado muy elocuente ya que ese mismo día entraban en vigor las disposiciones de la Ley Petrolera de -- 1925.

Ciudad Juárez, por su carácter fronterizo, había sido elegida con toda la intención para convertirla en la Capital provisional del Gobierno paralelo.

Veinticuatro horas después, los periódicos de todo el país publicaron noticias sobre los múltiples choques entre las fuerzas gubernamentales y los rebeldes. Los ataques de los destacamentos insurgentes a las pequeñas ciudades, numerosos casos de sabotaje en las vías férreas, enfrentamientos de todo tipo y actos aislados de violencia inauguraron oficialmente la cristiada.

Los días siguientes estuvieron llenos de noticias acerca del alzamiento. Multitudes de campesinos que ya habían sido preparados y armados por los dirigentes católicos iban tras el emblema de "La Liga", representado por un trompetero que hacía sonar su instrumento mientras a lo lejos caían las murallas de Jericó.

Llegó la noticia a la capital que una banda bloqueaba la carretera México-Cuernavaca y detenía a los viajeros reclamándoles armas, víveres y dinero para la causa eclesiástica. En el norte de Jalisco, en Jalapa, Villa Guerrero. En Teúl los habitantes se sublebaron siguiendo a los líderes cristeros principales: Pedro Sandoval, Teófilo Baldovinos y "Chema" Gutiérrez. En el occidente y el

sur del estado, los campesinos alzados se lanzaron al --
combate el 6 de enero cantando himnos religiosos.

Los alzamientos se multiplicaron por todo el centro de -
la república, animados por la prédica enardecida de los-
sacerdotes y los jóvenes católicos, que ahora debían ---
efectuar su tarea proselitista desde la clandestinidad.-
Pero el alzamiento, que teóricamente tenía su comandan-
cia en la cabeza de "La Liga", se caracterizó por el ---
caos y la desorganización con que se llevó a cabo.

"La Liga" demostró entonces su incapacidad militar dando
una consigna insurreccional, engañando a los jefes de la
resistencia cívica y no violenta que se oponía a un alza
miento; llevando, en una palabra, a las multitudes al ma
tadero sin antes estar completamente seguros de su éxito.

La persecución de los cristeros se hacía compleja por --
las dificultades que suponía operar en un terreno desco-
nocado para los federales, por la orografía, por el cong
cimiento que los bandoleros tienen del terreno, por la -
complicidad de los elementos civiles, así en las cuida-
des como en los campos, donde se encuentra ayuda, infor-
mes, parque, alimentos y ropa.

En noviembre de 1927, casi un año después de comenzadas-

las hostilidades, los cristeros llegaron a ser tan fuertes en Jalisco, que los federales no podían más. La ausencia de un mando unificado fue lo único que impidió a los insurrectos obtener un verdadero éxito inicial contra las fuerzas federales.

El gobierno se vió obligado a retirar las fuerzas que tenía inmovilizadas en las minas y las empresas de los extranjeros para facilitarles protección, porque los cristeros comenzaban a atacar a los empresarios norteamericanos cuando las promesas de ayuda provenientes del vecino país se esfumaron.

Doce meses después de iniciada la guerra, se podían calcular unos 25,000 cristeros en armas.

Estos actuaban en Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Aguascalientes, México y Zacatecas. En Puebla, Oaxaca, Morelos y Veracruz, habían algunos contingentes pero constituían el blanco más débil del frente antigubernamental.

"Al presentir la aproximación del desenlace y deseando adelantársele al gobierno, el 3 de octubre de 1927, Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano dieron la señal para que se iniciase la rebelión militar. Un día antes salie

ron de la capital para colocarse al frente de las unidades militares rebeldes en la provincia. Sin embargo, -- los cálculos sobre la defección en masa de los cuadros de mando del ejército hacia su bando, no se justificaron, pues al cambiar la situación política exterior también disminuían significativamente las posibilidades de éxito de la sublevación". (22)

Al cabo de dos días de iniciada la rebelión, el Departamento de estado norteamericano declaró que su gobierno apoyaría al gobierno legal de México e incluso vería la posibilidad de autorizar el suministro de armamento para el ejército federal.

Es claro que la sublevación, que no disponía de apoyo alguno por parte de las masas populares, estaba condenado al fracaso. En la rebelión tomaron parte sólo algunos regimientos en Veracruz, dos regimientos y dos batallones de la guarnición de la capital y uno de Torreón. La parte medular del ejército permaneció en los cuarteles, leal al gobierno, cosa que aseguró un rápido aplastamiento de la rebelión.

El gobierno castigó severamente a todos los militares -- que se unieron a la rebelión, fueron fusilados todos los oficiales sublevados en Torreón y también oficiales de --

los regimientos rebeldes de la capital. Con la misma -- energía actuó Calles contra los líderes políticos y los grupos sociales partidarios de los rebeldes.

Con el arresto y fusilamiento de Arnulfo R. Gómez, quedó definitivamente derrotado este grupo reaccionario, que - amenazaba restituir el poder a la camarilla militar, los latifundistas y el clero.

"La derrota político-militar del complot de Arnulfo R. - Gómez y Francisco Serrano significó también la eminente-derrota del levantamiento cristero. La coalición que se formó en 1926 entre los círculos norteamericanos, los te rratenientes mexicanos y el clero reaccionario, se doshi zo virtualmente hacia fines de 1927 ya que la capitula-- ción del gabinete de Calles en el problema del petróleo- satisfizo a Estados Unidos y la derrota del bloque elec- toral Gómez-Serrano significó el fracaso de casi todas - las esperanzas de restauración que alentaron los terrate- nientes". (23)

El bandolerismo y el pillaje fueron características bas- tante frecuentes en las filas cristeras, especialmente - cuando la rebelión comenzó a perder fuerza y el fin se - presentó como un fracaso palpable. Cuando el movimiento cristero desvirtuó los motivos que lo habían llevado a -

empuñar las armas, se fue convirtiendo en algo así como ejército de mercenarios que actuó frecuentemente para luchar en favor de los terratenientes o industriales agrícolas. Sin embargo, esto no le restó el carácter de movimiento rebelde frente al gobierno.

La ruptura con la Liga y el acuerdo por separado con el gobierno eran completamente necesarios para el clero católico porque éste veía con alarma cómo el pueblo mexicano de las ciudades se desinteresaba cada vez más del conflicto, dejándolo librado al enfrentamiento de unos campesinos fanáticos y las fuerzas del gobierno.

Después de una serie de intentos de negociación en las que estuvieron involucrados el gobierno norteamericano y el Vaticano. Los días 12 y 13 de junio se llevaron por fin las entrevistas del Presidente Portes Gil con los prelados del Vaticano. Y después de algunos detalles en el contenido del documento que definía las condiciones de la paz, el 21 de junio de 1929 se firmaron los documentos presentados por ambas partes, siendo formalizado en dos declaraciones de prensa, una del Presidente de México Portes Gil, y la otra obra de Leopoldo Ruíz y Flores, que actuaba en nombre del clero católico y en calidad de delegado apostólico y arzobispo de Morelia.

El Gobierno de México se comprometió a las siguientes --

condiciones:

- 1) El Gobierno registrará sólo aquellos sacerdotes que sean designados por las autoridades eclesiásticas en correspondencia con el orden establecido por una u otra Iglesia.
- 2) Con la prohibición general de la enseñanza religiosa, prevista por la Constitución, a los sacerdotes no se les priva de enseñar su doctrina a niños y adultos en los locales de las Iglesias.
- 3) Los sacerdotes, como los demás ciudadanos de la República, "pueden dirigirse a las autoridades competentes con peticiones sobre rectificación, anulación o admisión de una u otra ley". (24)

Examinando la historia del conflicto, es imposible pasar por alto que la Iglesia llegó al final renunciando a todas las exigencias que había planteado en 1926, al iniciarse la lucha por la revisión y anulación de las Leyes revolucionarias. La derrota era completa si se toma en cuenta que no se veía ninguna posibilidad real de restablecer las antiguas posiciones y autoridad de la Iglesia: Estados Unidos apoyaba al Gobierno Mexicano en sus intentos de estabilizar políticamente al país; los grupos de

trabajadores, y también la pequeña y media burguesía se manifestaban contra el clero reaccionario. Sin embargo, el impedir en definitiva el renacimiento de la Iglesia Católica como una fuerza política, sería un obstáculo -- muy poderoso; la burguesía mexicana necesita a la Iglesia como auxiliar para influir ideológicamente sobre las masas trabajadoras, y por todos los medios procuró, en la primera etapa de consolidación de su poderío, impedir la actividad de aquélla como competidora en la vida económica de la nación.

Para finalizar, cabe destacar que la Iglesia, hoy por -- hoy representa una fuerza importante que no es posible -- descontar y que hace esfuerzos por encaminar la conciencia de la ciudadanía creyente, dirigiendo desde el púlpito mensajes políticos e incluso el alto clero hace muy -- poco declararse públicamente en contra del artículo 130 Constitucional, contraviniendo con este solo hecho su -- texto.

3.3 LOS GRUPOS DE PRESION EN EL CARDENISMO

3.3.1 MOVIMIENTO OBRERO Y REFORMA AGRARIA, ORGANIZACIONES POPULARES.

Desde la Revolución hasta el final del Cardenismo el país se vió sometido a una presión constante del exterior para impedir otra revolución y por no modificar la situación de predominio que los extranjeros tenían sobre el sistema económico nacional.

En el período comprendido entre la segunda mitad de 1935 y principios de 1938 el programa cardenista se desarrolló plenamente. El proceso histórico se aceleró, la Reforma Agraria se aplicó sistemáticamente. El movimiento obrero creció al amparo del gobierno. Este programa trajo como resultado un apoyo popular considerable: canalizado a través de dos nuevas e importantes Instituciones: la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM).

La creación de la CNC puede verse no sólo como una forma de captar el apoyo campesino sino para equilibrar el poder de la CTM y disminuir el del ejército, que por entonces era fuerte.

El apoyo a los obreros, la reforma agraria, la creación de las organizaciones populares, el énfasis en una educación de corte socialista contribuyeron a dar contenido a la retórica oficial que proclamaba como objetivo de la Revolución la construcción de una democracia de trabajadores.

Su proceso de modernización se haría teniendo como base la creación de nuevas comunidades agrarias, más un complejo industrial descentralizado, subordinado a aquéllas y que de preferencia tomaría la forma de cooperativas.

Exactamente como se construiría y funcionaría este sistema económico nunca fue puesto en claro, y el plan mismo nunca llegó muy lejos.

Las reformas que llegaron a ejecutarse desaparecieron o terminaron por ser aprovechadas por los regímenes posteriores para construir un sistema más acorde con los lineamientos del capitalismo ortodoxo.

Las posibilidades de este "socialismo mexicano" que pretendía constituirse en otra opción al capitalismo tradicional distinta del socialismo soviético y del facismo, fueron pocas.

Fuertes presiones de grupos nacionales e internacionales surgieron a partir de 1938 y terminaron por anular esa solución.

"Las presiones llevaron a Cárdenas a dar marcha atrás sin que los sectores populares pudieran percatarse de ello y menos aún oponerse, porque carecían de la independencia necesaria para ello". (25)

Las ganancias a corto plazo para los obreros y campesinos a partir de 1935 fueron muchas, pero se lograron más como concesión del ejecutivo que como productos de presiones y demandas de sus organizaciones, que por eso mismo no pretendieron actuar con independencia de dicho poder.

El exámen del proceso político mexicano, nos lleva al hecho de que los grupos organizados rara vez tuvieron la capacidad para presentar iniciativas políticas significativas a las autoridades y presionarlas para ejecutarlas, en realidad la actividad de los grupos fue reaccionar ante las iniciativas desfavorables, para sus intereses, ya que éstas provenían de la élite política misma.

Los grupos en un momento habían visto la luz como grupos de presión alcanzando la satisfacción de sus intereses

por la vía oficial sin necesidad de ejercer presión y los otros grupos que nacieron con el disfráz de representantes de una fracción de la sociedad se limitaban en su actividad a ser reguladores de las tensiones y presiones sociales. Ambos en 1938 cuando el gobierno vino hacia una posición más moderada. La participación de los grupos de presión creados o no, estaban mediatizada y controlada por el nuevo partido oficial: el Partido de la Revolución Mexicana.

3.3.2 EXPROPIACION PETROLERA

Las presiones externas del cardenismo encontraron su límite en 1938 con la expropiación petrolera, fue coyuntural ya que por una parte la situación internacional se encontraba en el umbral de la segunda guerra mundial y la atención de los Estados Unidos se encontraba en el peligro fascista, aunado al apoyo que el gobierno tenía entre los sectores populares.

"Los cálculos del Presidente fueron acertados en la medida en que los gobiernos de los países afectados no intervinieron militarmente en México; pero ellos y las empresas expropiadas lograron desatar una fuerte presión económica y política que Cárdenas no había previsto". (26)

México no sólo perdió sus mercados petroleros tradiciona

les, sino que el gobierno norteamericano suspendió las compras de plata mexicana a un precio preferencial, y -- que era uno de los renglones de exportación más importantes de México. La presión económica aumentó al negarse a México sus solicitudes de crédito hechas a instituciones norteamericanas públicas y privadas.

A las presiones económicas se añadieron las políticas. -- Washington no dejó de insistir en la compensación inmediata y adecuada a los intereses afectados por las expropiaciones petroleras y agraria, así como el pago de ---- otras deudas pendientes.

Las demandas norteamericanas aunadas con una crisis económica agudizada por la baja de exportación, contribuyeron a crear una crisis dentro del país y los anticardenasistas aprovecharon para fomentar los ataques al Presidente y sus políticas.

México logró sortear la crisis externa, pero las presiones internas provinieron tanto de fuerzas de la coalición revolucionaria como de los elementos derechistas -- más tradicionales: El Partido Acción Nacional, la Unión Nacional Sinarquista y otras organizaciones de clase media anticomunistas.

3.3.3 EL EJERCITO

La oposición más seria provino de ciertos sectores dentro del grupo en el poder; en el ejército había una fuerte corriente anticardenista y una oposición particularmente aguda con Lombardo Toledano y la CTM, en quienes los militares veían un poder que disminuía el suyo.

La rebelión cedillista fue el caso más espectacular de esta oposición, pero no el único. Aparentemente cuando Cedillo se levantó en armas estaba ya en contacto con otros generales entre los que figuraban Almazán, Abelardo Rodríguez, Román Yocupicio y otros más, para organizar el movimiento anticardenista. La derrota de Cedillo fue rápida, sin embargo la agitación dentro del ejército continuó.

En octubre de 1938 se formó el Frente Constitucional Democrático que agrupó a una serie de generales fuera de servicio activo, para organizar un movimiento anticomunista; sus ataques estuvieron dirigidos contra Lombardo Toledano y aún contra el Presidente.

En diciembre de ese año el General Pérez Treviño, que pidió su baja como protesta, formó el Partido Revolucionario Anticomunista.

La Unión Nacional de Veteranos de la Revolución tomó también una posición claramente anticardenista.

Paralelamente a estas manifestaciones de descontento se inició una lucha dentro del partido por la sucesión presidencial, no solo estaban en juego las ambiciones personales de líderes y grupos, sino la orientación de la revolución, para fines de 1938 había un gran número de aspirantes; Avila Camacho, Almazán, Múgica, etc., los dos primeros representaban corrientes de opinión distintas al cardenismo, Avila Camacho no fué oposición abierta, Almazán sí y Múgica se comprometió a seguir el reformismo cardenista. En febrero de 1939 Cárdenas, que tenía la última palabra, dió su apoyo a Avila Camacho, y la CTM le respaldó en cierta medida, fue la crisis económica y política la que llevó a Cárdenas a aceptar la candidatura de Avila Camacho, Múgica y Almazán quedaron eliminados; públicamente el primero aceptó el hecho, pero el segundo inmediatamente abandonó el PRM y el servicio activo en el ejército para formar el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) e iniciar una activa campaña presidencial.

EL PRUN logró un apoyo importante, pero no exclusivo, de los sectores medios y las capas altas. El gobierno norteamericano consideró que Avila Camacho era lo suficien-

mente moderado para permitir un arreglo de los asuntos pendientes con México y garantizar a la vez un futuro más compatible con sus intereses.

En las elecciones de 1940 la violencia se desató, los choques entre los grupos por Avila Camacho y Cárdenas por un lado y los Almazanistas por otro. En la capital se informó de 15 muertos y más de cien heridos en su mayoría almazanistas; Avila Camacho resultó electo, los almazanistas consideraron que los escrutinios eran fraudulentos, Almazán entonces salió para la Habana, prometiendo volver. Al final no hubo el levantamiento anunciado; el líder movimiento nunca cumplió la promesa hecha a sus partidarios de volver a recurrir a las armas.

Avila Camacho tomó posesión de su cargo en diciembre de 1940 sin mayores dificultades.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1) MEYER LORENZO, Los Grupos de Presión Extranjeros - en el México Revolucionario 1910-1940, Secretaría de Relaciones Exteriores, Tlatelolco MEXICO 1973, pg. 16 .
- 2) GONZALEZ NAVARRO MOISES, citado por James W. - - - Wilkie, the Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910. Bakeley and los Angeles, Calif. University of California Press - - - 1967, pg. 42, citado por Lorenzo Meyer, op. cit. - pg. 17 .
- 3) SILVA HERZOG JESUS - El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria: Exposición y Crítica, Fondo de Cultura Económica MEXICO 1959, pg. 502.
- 4) RAYMOND VERNON, The Dilema of Mexico's Development. Cambridge. Mass. Harvard University Press 1963 pg. 53, citado por Lorenzo Meyer; op. cit. pg. 17 .
- 5) MARQUEZ STERLING MANUEL, Los últimos días del presidente Madero, HABANA CUBA, Imprenta Nacional de Cuba 1960, pg. 281, citado por Lorenzo Meyer, op. cit. pg. 17 .

- 6) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 21 .
- 7) ULOA BERTA Historia General de México, Vol. 4, --
El Colegio de Mexico, MEXICO 1981, pg. 132 .
- 8) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 134 .
- 9) IDEM.
- 10) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 143 .
- 11) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 146 .
- 12) IDEM.
- 13) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 30 .
- 14) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 31 .
- 15) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 33 .
- 16) IDEM.
- 17) TORO ALFONSO La Iglesia y el Estado en México, Edit.
El Caballito, MEXICO 1975, pg. 383 .
- 18) TORO ALFONSO, op. cit. pg. 384 .

- 19) TORO ALFONSO, op. cit. pg. 25 .
- 20) URIOSTE RICARDO, La Verdad sobre los Cristeros, Edit.
Novaro, MEXICO 1977, pg. 72 .
- 21) URIOSTE RICARDO, op. cit. pg. 76 .
- 22) URIOSTE RICARDO, op. cit. pg. 80 .
- 23) URIOSTE RICARDO, op. cit. pg. 112 .
- 24) TORO ALFONSO, op. cit. pg. 389 .
- 25) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 162 .
- 26) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 164 .

CAPITULO CUARTO.

LA INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE PRESION

4.1) GRUPOS DE PRESION EN LA ACTUALIDAD

4.1.1) ORGANIZACIONES POPULARES

- a) CNOP
- b) CNC
- c) COGM
- d) CTM
- e) CROC
- f) CNTM

4.1.2) INICIATIVA PRIVADA

- a) CONCAMIN
- b) CONCANACO
- c) COPARMEX Y ABM

4.1.3) EL CLERO

4.1.4) OPOSICION

4.2) EL PAPEL DE LOS GRUPOS

4.2.1) GRUPOS POTENCIALES

4.2.2) GRUPOS EFECTIVOS

4.3) LA PRESION DE LOS GRUPOS EN LA CREACION, INTER-
PRETACION Y EJECUCION DE LA LEY

4.3.1) ESTRUCTURA JURIDICO POLITICA MEXICANA

4.3.2) EL EJECUTIVO

4.3.3) EL JUDICIAL

4.3.4) EL LEGISLATIVO.

CAPITULO CUARTO

LA INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE PRESION

4.1. GRUPOS DE PRESION EN LA ACTUALIDAD

4.1.1 ORGANIZACIONES POPULARES

La estructura que había dado Cárdenas al sistema político se mantuvo casi intacta, salvo ligeras modificaciones. Uno de los cambios más importantes tuvo lugar inmediatamente después de que el General Manuel Avila Camacho asumió el poder; la disolución del poder militar, que junto con el campesino, el obrero y el popular formaba el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). A los miembros -- del ejército que desearon continuar participando en las actividades del partido se les señaló que podrían hacerlo, pero no como parte de una corporación sino como individuos y dentro del sector popular.

Una segunda modificación sustantiva en el partido en el poder tuvo lugar en 1946, cuando el PRM dejó de existir para convertirse en el PRI; en este cambio el partido no modificó mucho su estructura básica, pero abandonó definitivamente la mesta que se había propuesto en 1938, la creación de una democracia de los trabajadores. Siguiendo las instrucciones de Alemán, se hizo definitivamente de lado la retórica de la lucha de clases para sustituir la por una en que el tema dominante fue el de colaboración entre las mismas.

a) CNOP

En 1935 se había creado la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) para coordinar las acciones del sector popular, que hasta entonces lo había formado la burocracia estatal pero que cada vez se hacía más complejo. Pronto habría de ocupar las posiciones claves del partido y poco a poco, como representante de las demandas de los "grupos medios logró que se diera prioridad a sus demandas sobre los sectores campesino y obrero.

b) CNC

La CNC siguió siendo la mayor agrupación campesina y base central del partido oficial; sólo en los años sesenta surgió una nueva organización que, fuera del control del partido, pretendió organizar a algunos sectores rurales: la Confederación Campesina Independiente (CCI). Tras choques con el gobierno, la nueva organización se dividió y el grupo mayoritario decidió incorporarse al partido oficial aunque manteniendo su identidad nominal.

c) COGM

La COGM fue la tercera de las organizaciones campesinas, y cuyo centro de acción estuvo en el norte.

d) CTM

El sector obrero, por su parte, nunca logró el grado de unidad institucional que mostró el campesino. Siempre hubo varios grupos, pero CTM mantuvo su carácter dominante con dos y medio millones de afiliados. Al concluir el régimen de Lázaro Cárdenas, Lombardo Tolédano intentó usar esta central como base para la formación de un partido independiente pero Avila Camacho se lo impidió, Lombardo Tolédano terminó por ser expulsado mientras la CTM permaneció en el partido oficial.

e) CROC

A principios de los años cincuenta el gobierno favoreció la formación de la Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC), pues en cierta medida la existencia de esta organización podía aumentar el poder de las autoridades centrales frente a la CTM, pero pasado el impacto inicial, la CTM se impuso y la CROC nunca llegó a tener la fuerza suficiente para servir de contrapeso a la influencia de aquélla.

En 1957 se inició un proceso centralizador del movimiento obrero bajo la iniciativa de la CTM, que junto con sus antiguos rivales, la CROM y la CGT, más algunos sindicatos independientes como los ferrocarriles y los mine

ros, constituyen una superfederación: el Bloque de Unidad Obrera (BUO).

f) -CNTM

En 1960 se creó con beneplácito del Presidente, la Confederación Nacional de Trabajadores de México (CNTM) formada por el Sindicato Mexicano de Electricistas de la República Mexicana (STERM), la Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC), la Federación Nacional Cañera (FNC), la Federación Revolucionaria de Obreros Textiles y otros sindicatos menores con tendencia a la izquierda, pero siempre dentro de las filas del PRI.

Las organizaciones obreras que actuaron al margen del partido oficial fueron pocas y sin importancia. El partido comunista continuó sin tener la fuerza necesaria para establecer una base obrera de alguna significación. Los grupos independientes de derecha y la Iglesia Católica tampoco lograron establecer una base de cierta importancia entre obrero, aunque no deben olvidarse a los "sindicatos blancos" particularmente en Monterrey.

Las organizaciones sindicales sólo controlaron una fracción de la fuerza de trabajo. Posiblemente sólo entre el 35% al 50% de los obreros industriales estuvieron sin

dicalizados, el resto quedó desorganizado.

Así, la mayor parte de la clase trabajadora se encontraba fuera de las instituciones sindicales y políticas --- existentes con muy pocas posibilidades de conseguir y -- presentar sus demandas políticas a las autoridades y sus reivindicaciones salariales a los patrones. La poca -- eficacia de las agrupaciones de oposición les impidió reclutar adeptos en este grupo; cuando fue necesario que -- parte de esta masa marginal llegara a actuar organizada -- mente, lo fue dentro de los marcos establecidos por el -- sector oficial, más como objeto que como sujeto del pro -- ceso político.

La contrapartida de las organizaciones populares oficia -- les la formaron aquellos que agruparon a los sectores -- propietarios de los medios de producción. Algunas de es -- tas organizaciones se encontraron, como el sector obrero y el campesino, instaladas dentro del partido dominante; concretamente dentro de la CNOP. Allí se hallaban buró -- crátas, pequeños comerciantes, pequeños industriales, -- quienes tenían un peso relativo secundario, la excepción a la regla fue la Confederación Nacional de la Pequeña -- Propiedad Agrícola; aquí se unían verdaderos pequeños -- propietarios y grandes agricultores que controlaban bue -- na parte de la producción agrícola que abasteció tanto --

al mercado interno como al más importante de la exportación.

Los sectores empresariales más fuertes, tanto en la industria como en el comercio y la banca, permanecieron fuera del partido.

Hasta 1940 sus organizaciones carecieron de fuerza frente al Estado. La gran burguesía nacional apenas estaba tomando forma y dependían en buena medida de las decisiones del grupo político.

Para principio de los sesentas, en una confrontación que tuvieron algunos sectores empresariales con el gobierno de López Mateos, se vió que, como controlaban procesos-claves del sistema económico nacional, podrían vetar las decisiones oficiales. No obstante el Presidente contó con una amplia gama de instrumentos de control, como el sector paraestatal, políticas crediticias y fiscales. Pero para imponer sus decisiones económicas tuvo que negociar y tomar en cuenta, el punto de vista de los representantes del sector privado organizado.

4.1.2 INICIATIVA PRIVADA

a) CONCAMIN

En 1941 se decretó la separación de las Cámaras de Comer

cio de las de industria. La pertenencia a una de las -- dos Cámaras resultó obligatoria para toda negociación con un capital registrado de dos mil quinientos pesos o más. Para 1970 la Confederación Nacional de Cámaras de Industria (CONCAMIN) estaba compuesta por sesenta Cámaras de Industria y catorce Asociaciones Industriales.

b) CONCANACO Y CANACINTRA

La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio ---- (CONCANACO) fue la encargada de aglutinar al comercio y llegó a contar con 262 Cámaras de Comercio regionales y más de ochocientos mil asociados. Ambas agrupaciones -- fueron las encargadas de presentar al Estado las opiniones del sector privado. También reconoció como Intermediario entre el Estado y los empresarios a la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) es ta última más identificada con la política oficial porque en su seno se agruparon empresarios más débiles y de origen más reciente.

Las diferencias que existían en los años cuarentas entre las tres organizaciones se fueron diluyendo aunque no desaparecieron ya que eran producto de la diferencia de intereses entre los grandes empresarios con recursos relativamente suficientes y a veces asociados a la empresa multinacional, y los medianos, mas dependientes de la vo

luntad del sector oficial por no contar con suficientes recursos propios.

c) COPARMEX Y ABM

Aparte de éstas, existieron otras organizaciones importantes que representaron ante el gobierno los intereses del sector privado como lo fueron: la Asociación de Banqueros de México (ABM) cuya desaparición como tal ocurrió con la nacionalización de la Banca, y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

Dado el extraordinario crecimiento del sector financiero privado en los últimos años del período y la concentración de recursos en dos grandes cadenas de bancos (Banco de Comercio y Banco Nacional de México), la ABM, adquirió una posición clave en el sistema económico.

Hasta 1963 el sistema bancario oficial contó con más recursos que el privado, pero a partir de ese año se modificó y desde 1970 hasta 1982 la superioridad correspondió al sector privado.

La COPARMEX nació en 1926 como un esfuerzo de los patronos para defender sus posiciones frente a las modificaciones que la administración de Calles pretendía introducir en las relaciones obrero-patronales; la política de-

Cárdenas acentuó el tono defensivo de sus actividades. Terminado el período cardenista, la preocupación central de la COPARMEX dejó de ser la defensa de los derechos de los empresarios y, sin abandonarla, pasó a dedicar mayores recursos a resolver problemas técnicos de la estructura industrial que surgía entonces.

4.1.3. EL CLERO

Había otros grupos que potencialmente podían ejercer presión por su considerable influencia política, y en tal virtud su participación en el proceso político quedó a nivel de "grupos de intereses". En ellos destacó la Iglesia Católica. Después de los duros golpes que sufrió en el siglo pasado, durante la Revolución e incluso como ya vimos ampliamente en la postrevolución, la Iglesia volvió a cobrar fuerza política, principalmente a partir del Gobierno de Avila Camacho. Dos de las vías por las que recuperó su poder fueron; el control de importantes centros de enseñanza que educaron a los hijos de la clase media y alta y a través de una numerosa red de organizaciones confesionales ligadas directamente al culto, que llegaron a contar con un número de miembros casi igual al del PRI.

A pesar del potencial, la acción política del clero se

mantuvo muy restringida.

"En alguna medida esto se debió a que su posición, dentro de la estructura política no estaba aceptada. La estructura legal le impidió una participación directa y -- "la ideología dominante le restó legitimidad a su acción asociándola a una tradición conservadora y antinacional" (1)

Sin embargo, a pesar de ser un grupo de interés, en ocasiones actuó como un "grupo de presión", como en la campaña que organizó contra la izquierda a principios de -- los años sesentas bajo el lema "cristianismo sí, comunismo no". Otro ejemplo quizá más palpable de su actuación como grupo de presión fue la oposición al libro de texto gratuito para escuelas primarias. No obstante, no alcanzó la efectividad deseada, probablemente porque la Iglesia y el Estado a partir de 1930 evitaron abandonar sus respectivas competencias.

4.1. OPOSICION

Por último y como redondeo al cuadro institucional, es necesario examinar a la oposición política organizada, - su presencia permitió y sigue permitiendo el mantenimiento de la forma democrática liberal sin llegar a poner en peligro el monopolio real de poder. Una especie de "opo

sición real" de organizaciones que cuentan con su registro, es decir políticamente aceptadas, aunque es muy restringida la fuerza que pueden tener, han llegado a ser auténticos grupos de presión, aunque claro, como ya vimos, es diferente un partido político a un Grupo de Presión.

Las principales organizaciones de este género fueron en aquella época y siguen siendo, aunque hoy día han ido en aumento con la "LOPPE", Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; el Partido Acción Nacional (PAN) y en menor grado el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) hoy día estos dos últimos consideramos como actores pagados por el PRI por su participación en el "Teatro Electoral".

También existió otro tipo de oposición organizada cuyas actividades resultaron más radicales y que por ello no contó con el reconocimiento oficial, cosa que dificultó sus actividades partidarias; el Partido Comunista Mexicano (CM) que posteriormente obtendría su registro y junto con otros grupos minoritarios de izquierda formaron el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y en la de recha; el Partido Fuerza Popular con tendencias sinarquistas que ha desaparecido.

El sistema político contemporáneo se formó en las décadas de los años veintes y treintas, antes de que los grupos organizados importantes en la actualidad, estuvieran claramente conformados. Es decir, la élite dirigente consolidó primero su poder y luego fue admitiendo a los otros actores del juego político, siempre en calidad de subordinados.

4.2. EL PAPEL DE LOS GRUPOS

En el apartado anterior, hemos considerado a los grupos que en nuestro criterio son los más importantes actores del proceso político mexicano actual, en atención a lo reducido del espacio disponible y del objeto de este trabajo, únicamente hemos querido apuntar los rasgos más sobresalientes de cada uno.

Ahora bien, vinculando las actividades y efectividad de estas agrupaciones con las bases conceptuales dadas anteriormente, nos resulta, cual es el papel que desempeñan los grupos dividiéndolos para efectos de este estudio en grupos potenciales y grupos reales.

4.2.1 GRUPOS POTENCIALES

Con esta denominación queremos designar a aquellos grupos que teniendo cierta fuerza, en virtud de contar con una gran cantidad de asociados o ser factores importantes en la economía nacional, carecen de la fuerza necesaria para intervenir trascendentemente en las decisiones políticas en defensa de sus intereses, ya sea porque los mismos se ven traicionados por sus dirigentes o porque no desean comprometerse a causa de que generalmente les-

ha costado mucho esfuerzo adquirir una posición aunque modesta, estable, y no quisieran perderla por una conducta azarosa o atrevida. Son potenciales porque en un momento, en determinadas circunstancias se llegan a liberar y convertirse en efectivos grupos de presión.

Los grupos obreros y campesinos; a estos podemos considerarlos como de la primera categoría, las dos centrales más poderosas se incorporaron al partido oficial. Como vimos en el apartado anterior, la CTM y la CNC. Que se formaron para presionar al gobierno mismo en la defensa de sus respectivos intereses y para al mismo tiempo apoyarlo, pero es el caso que los intereses de clase de los trabajadores y campesinos se ven traicionados por sus dirigentes ya que, al ubicarse en ellos el poder de decisión del grupo, pactan con los integrantes de la clase dominante, con cuyos valores se identifican, preocupándose más por obtener concesiones personales que por defender los intereses de sus representados; por lo que el grupo no puede llegar a convertirse en uno de presión dado a la traición del cuadro dirigente, respecto a la base, el cual se dedica a servir a los intereses de la clase dominante.

Así es, que en la CTM, la cual contiene a las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados, "la per-

petuación" del secretario general y de los cuadros principales ha producido el estancamiento de la organización con el beneplácito patronal, cuyos intereses siempre resultan beneficiados con el control sindical y la accesibilidad de los líderes para negociar concesiones personales" (2)

"La traición de los dirigentes sindicales para con sus agremiados es manifiesta, ya que: "la vinculación de los líderes de estos sindicatos con el gobierno lleva varias décadas y desde 1940 los principales de ellos son unas veces diputados y otras senadores". (3)

Por otra parte, el estancamiento de la reforma agraria y "el mal funcionamiento de la CNC como organismo representativo, así como el papel ambiguo de los líderes y dirigentes ha conducido a la emergencia de canales alternativos, en ocasiones violentos, que reflejan una situación desesperada de quienes en rigor, han financiado el desarrollo económico del país. (4)

Por lo anterior, se aprecia que la situación para estos sectores de la población es cada vez más tensa, presentándose dos caminos:

El que la base del grupo logre eliminar a su actual cua

dro dirigente y mediante un real proceso democrático elija a nuevos dirigentes que representen efectivamente los intereses del grupo y luchen por su reivindicación en la estructura social, dentro de un marco relativamente ordenado, convirtiéndose para el efecto en verdaderos grupos de presión; o bien, en caso de que lo anterior no ocurra, inminentemente se llegaría al extremo de un movimiento que traiga consigo un verdadero cambio de estructuras en los órdenes jurídico, político, económico, cultural y social, que logre la reivindicación de las masas obreras y campesinas.

Por otro lado en la segunda categoría de grupos potenciales, existen ciertos individuos que teniendo intereses en común no llegan a formar verdaderos grupos de presión pues temen perder la posición que han logrado adquirir, si al tratar de defender sus intereses provocan la cólera de quien ejerza el poder dominante, por lo que se conforman con las dádivas que generosamente éste les proporciona.

A estos individuos generalmente se les agrupan en lo que se conoce como clase media, tomando en cuenta la clasificación tradicional de clases alta, media y baja, siendo interesantes las observaciones que al respecto hace de Lorenzo de Anda:

"La categoría media es alfabeta, más educada, incluye en su seno la gran mayoría de profesionales, medianos comerciantes e industriales en pequeño. Es predominantemente católica y se caracteriza por ser la más politizada en México, la más consciente de la función del gobierno y de la suya como miembro del grupo administrativo".(5)

Podemos agregar que la clase media, gracias a su heterogeneidad se declara como no perteneciente a las clases populares, incorporándose por identificación imitativa a los valores de las clases dominantes, pero carece de un verdadero interés de clase; siendo esta la principal razón de su pasividad.

No obstante, es indiscutible que la clase media ya agrupada contiene una fuerza importante, al representar un factor relevante en la economía nacional, y en el momento en que se decida, puede constituirse en un efectivo grupo de presión, actuando dentro de un marco relativamente legal para la defensa de sus intereses; o bien, puede lanzarse en busca del poder en forma violenta y acelerada poniendo en grave peligro la estructura jurídico-política determinada por el grupo dominante, como ya sucedió anteriormente en el movimiento social mexicano de 1910 en que la clase media fue la principal promotora, pues, aunque la mayor injusticia se realizaba con respec

to a las clases populares, al ser aquéllas la mejor preparada cultural y políticamente supo guiar a las clases necesitadas para derrumbar a la élite dominante de esa época.

A su vez, al ejército podemos catalogarlo como perteneciente a este grupo, por lo que respecta a que son muy fuertes potencialmente y que en el caso de que llegaran a actuar se convertirían en efectivos grupos de presión con la capacidad incluso de tomar el poder. Como ya señalamos en los capítulos I y III de éste trabajo, el Ejército ha actuado como un verdadero grupo de presión sobre todo en este siglo en sus primeras cuatro décadas.

Para finalizar, podemos considerar que estos actúan sólo como "grupos de interés" en este momento y que dadas las circunstancias propicias, actuarían como Grupos de Presión.

4.2.2 GRUPOS EFECTIVOS

Los Grupos que desarrollan una actividad que podemos considerar como efectiva en estos se encuentra en primer término el Clero.

A pesar de la tendencia anticlerical de nuestra Constitución de 1917, podemos decir que el artículo 130 Constitu

cional, como ya señalamos anteriormente, se viola constantemente y el gobierno no muestra interés en su cumplimiento.

Esta diferencia entre la estructura formal y la real de la vida política mexicana, ha permitido que la Iglesia recupere algo de su, otrora, gran poder, ya hemos dicho la serie de condiciones con que se concilió la guerra cristera y una de ellas, quizá la más importante es la educación de un gran número de personas, fomentándoles un "compromiso" con tendencia a que en un futuro lleguen a dominar la política del país, con esta finalidad se han creado los grupos políticos-religiosos como el movimiento Familiar Cristiano, Acción Católica y los famosos Caballeros de Colón, que como ya analizamos fueron un punto clave en las hostilidades cristeras.

Es un hecho que la práctica religiosa y la fé se han ido debilitando grandemente, frente al embate de nacientes místicas y valores fomentados por el desarrollo, la tecnología, la industrialización y la cultura del bienestar y del consumo, asimismo, su poder se ha debilitado únicamente con el florecimiento que sobre las clases media y baja han tenido las Iglesias provenientes de los Estados Unidos como son "los Cristianos" "Bautistas" "Presbiterianos" "Mormones", ect., que en algún momento y según

su desarrollo puedan convertirse incluso en Grupos de Presión y lo que es peor, "extranjeros", tutelando intereses ajenos de nuestra idiosincracia, devenir histórico, necesidades culturales y tradicionales.

Volviendo a la tolerancia que el gobierno manifiesta respecto a la actividad de la Iglesia se puede decir que:

"Hoy el clero tradicionalista representa una de las fuerzas más vivas y actuantes en la política mexicana y constituye uno de los grupos de presión más poderosos y diversificados, al que los gobernantes deben tomar en cuenta en sus decisiones, unas veces como aliado frente a las demandas populares que hacen peligrar su fuerza o sus intereses, otras como enemigo que intenta derrocarlos y substituirlos". (6)

También nos encontramos con otro grupo de presión efectivo, constituido por los grandes empresarios de la iniciativa privada, de empresas nacionales y extranjeras, los cuales representan una fuerza decisiva en la política y en la economía del país, ya que de ellos depende en mayor medida la creación de fuentes de trabajo, la producción de satisfactores, etc., etc., es decir integran uno de los elementos vitales de la economía nacional.

La empresa privada mexicana y extranjera, es en sí una -

extraordinaria fuerza en las decisiones económicas. Organizada en confederaciones, cámaras, asociaciones, clubes, constituyen el más novedoso conjunto de grupos de presión que el gobierno debe tomar en cuenta en sus decisiones económicas y políticas.

En la actualidad el grupo de presión dominante lo constituye el sector empresarial el cual logra ejercer una gran presión en la estructura jurídico-política nacional así como de las decisiones gubernamentales que se dan en la misma.

4.3 LA PRESION DE LOS GRUPOS EN LA CREACION INTERPRETACION Y EJECUCION DE LA LEY

4.3.1 ESTRUCTURA JURIDICO POLITICA MEXICANA

La estructura Jurídico-Política de nuestro país está --- constituida principalmente por dos figuras centrales: -- El Partido Oficial y la Supremacía del Poder Ejecutivo - respecto a los otros poderes y a los estados federales.

Como se señaló en forma más amplia en el capítulo que an tecede, la existencia de un partido oficial constituye - una de las partes esenciales de nuestra configuración po- lítica. En virtud de que, al no contar con una oposi--- ción real e institucional con la fuerza suficiente para- triunfar o en su caso para que le sea reconocido, el --- triunfo o cuando menos influir de tal manera que el par- tido depure su actuación bajo la amenaza de un posible - desplazamiento del "poder público", ha provocado que --- nuestro país no cuente con una estructura de partidos po- líticos que reflejen los intereses de las clases, desa-- rrollándose, por tanto el "proceso democrático" dentro - de un solo partido, el cual encierra toda la fuerza poli- tica nacional.

"Desde 1929 en que se funda el partido del gobierno, és- te no ha perdido nunca una elección presidencial, una --

elección de gobernador, una elección de senador". (7) ---

Esta es una manifestación del control político del partido oficial y de que los partidos de oposición, no cuentan con los contingentes de electores suficientes como para - llegar a considerarlos como verdaderos partidos de oposición.

"Financiados en muchos casos por el propio gobierno, han apoyado a los candidatos del gobierno o luchado provisoriamente en su contra a cambio de concesiones para los -- grupos políticos que los dirigen-, y han participado así en la realización del juego político, del ceremonial electoral". (8)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proclama la "división de poderes" y señala, en su artículo 49, que "el Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", además en su artículo 40 declara que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos", sin embargo, en la realidad la estructura del gobierno y la toma de decisiones políticas se centralizan - en el Presidente de la República, y la misma Carta Magna le otorga facultades amplísimas como las señaladas en el

artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presiden
te son las siguiente:

- I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Con
greso de la Unión, proveyendo en la esfera admi-
nistrativa a su exacta observancia.

- II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios -
del Despacho, al Procurador General de la Repú-
blica, al Gobernador del Distrito Federal, al --
Procurador General de Justicia del Distrito Fede-
ral, remover a los agentes diplomáticos y emplea-
dos superiores de hacienda y nombrar y remover -
libremente a los demás empleados de la Unión, cu-
yo nombramiento o remoción no estén determinados
de otro modo en la Constitución o en las leyes.

- VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada per-
manente, o sea del Ejército terrestre, de la Ma-
rina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la se-
guridad interior y defensa exterior de la Federa-
ción.

- XVIII.- Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justi-
cia y someter los nombramientos, las licencias y
las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cá

yes; pero además obedece a otras fuentes de contenido histórico, geográfico, económico, sociológico y hasta de --- nuestra especial idiosincracia.

La subordinación del Congreso de la Unión a la figura del Presidente de la República se desprende principalmente -- del hecho de que todos los senadores y la mayoría de los diputados pertenecen al partido oficial junto con el Presidente.

Y por supuesto, este es de hecho, la autoridad máxima del mismo; lo que produce que la mayoría del Congreso actúe - bajo consigna gubernamental.

Otra razón digna de tomarse en cuenta es la no-reelección del congresionista, quien debe permanecer fiel al partido si desea conservar su trayectoria política ya que:

"El porvenir de un diputado no depende en lo absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral sino - del favor de los dirigentes del partido, en última instancia de la voluntad del Presidente". (9)

Así pues, el papel del poder legislativo con relación al Poder Ejecutivo se sintetiza en que "aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos --

del Ejecutivo. Les dá una validéz y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en quo los actos ejecutivos adquieren la categoría de leyes". (10)

Asimismo, "la Constitución de 1917 estableció con mayor fuerza la preeminencia presidencial, el Poder del Legislativo se redujo a la aprobación formal de las iniciativas del Ejecutivo. (11)

Ahora bien, como ya mencionamos, existe el principio de la "división de poderes" y que en apoyo al mismo la Constitución aparentemente protege la independencia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al declarar sus nombramientos vitalicios, y de que la remuneración que perciban por sus servicios no podrá ser disminuida durante su encargo, así como el considerarlos en principio inamovibles salvo que observen mala conducta, previo el juicio de responsabilidad; como la consagran el numeral 94 de la Ley fundamental, la realidad es que también se da una preponderancia del Poder Ejecutivo en relación al Poder Judicial; al ser nombrados los ministros de la Suprema Corte por el Presidente de la República con aprobación del Senado, como apuntamos al citar la fracción XVIII del artículo 89 Constitucional, implica "que en alguna forma, directa o indirecta, el aspirante a esos puestos debe tener ligas con el Presidente y -

ser bien visto por él". (12)

Por la independencia que debe existir entre los poderes de la Unión, pudiera pensarse en que una vez nombrado el ministro podría desligarse del control presidencial; pero también este puede pedir la destitución por mala conducta de los ministros de la Suprema Corte y más aún, dado que la mala conducta es una apreciación eminentemente subjetiva, el Presidente nunca incurriría en responsabilidad aunque su acusación fuese calumniosa, es por ello que para no correr el riesgo de ser puesto en entredicho la integridad y solvencia moral del ministro, éste pudiera sujetarse con sólo una amenaza del titular del Ejecutivo.

La dependencia de las entidades federativas y las municipales respecto del Ejecutivo Federal tiene principalmente un origen político y económico. Como ya señalamos, todos los Gobernadores de los Estados y la mayoría de los Presidentes Municipales son miembros del Partido Revolucionario Institucional en cuya cumbre se encuentra el Presidente de la República, razón que explica la preeminencia del Ejecutivo; así como los legisladores, los funcionarios locales desean continuar su carrera política al estar impedidos por el principio de no-reelección, por lo que en sus gestiones procuran congraciarse con el

primer mandatario, ya que en gran medida depende de él su futuro político.

A su vez, el artículo 76 fracción V de la Constitución señala la facultad de la Cámara de Senadores, de declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales en un Estado; en tal virtud siendo el Senado un órgano formal que sanciona actos del Ejecutivo como ya vimos, éste ejerce un efectivo control de la actividad gubernamental, bajo la amenaza de promover en el Senado la declaración, de destitución del gobernador que se insubordine.

Por otra parte, encontramos la dependencia económica de los Estados, que se refleja en unos ingresos menores con relación a los federales.

Todo lo anterior conduce a que las decisiones de los presidentes municipales y de los gobernadores de los Estados, aunque jurídicamente no puedan ser modificadas o anuladas más que por una autoridad judicial competente, se vean en la realidad supeditados a la voluntad del Presidente, quien mediante su irresistible poder logra, en los casos que le interesen a él, o a un grupo de presión poderoso, la revocación de la decisión, por lo que: "el Presidente es el juez de última instancia o el árbitro -

final de los conflictos entre los gobernantes y los gobernados de las comunidades estatales y municipales" (13)

Si bien es cierto que el poder en nuestra estructura jurídico política está centralizado en manos de un Ejecutivo-casi omnipotente y que los otros poderes están controlados, así como las organizaciones campesinas obreras y populares, dando la idea de un bloque monolítico en cuya cima se encuentra el Presidente de la República, también lo es la presencia en dicha estructura de los Grupos de Presión. Así pues, las grandes centrales campesinas obreras y populares ejercen toda su influencia para mantener en el Congreso aquél número de representantes que han logrado obtener en la Cámara de Diputados o bien en la de Senadores, por lo que no sólo deben ejercer su presión ante el poder, sino también ante el partido oficial que lógicamente recibe orientación y línea "de arriba". "Ha llegado a ser tan normal esta situación que reclaman abiertamente el ubicar sus candidatos en distritos manejados con anterioridad y que "ya les pertenecen". (14)

Una vez integrado en el Congreso, a través de las comisiones que lo conforman, reclaman para sí aquéllos puestos en donde ellos sean especialistas o conozcan la materia de que se trate; al presentarse las iniciativas por el Ejecutivo, o por los partidos, o por los diputados; las

analizan y estudian y emiten normalmente una autorizada opinión, la que sirve de base para calificar el proyecto, reestructurarlo, aprobarlo o negarlo. En esta forma sí corresponde su presión estrictamente a los interesados de "grupo" independientemente de que éste haya sido orientado con anterioridad con criterio político.

"Es importante observar la posición que guardan los diputados de la oposición, de la más fuerte y seria oposición que existe en la Cámara baja, en este aspecto. Siempre presentan sus iniciativas u objeciones a las iniciativas, en bloque, actuando normalmente como grupo de presión.(15)

4.3.2 PODER EJECUTIVO

En el Poder Ejecutivo, actualmente existen 18 Secretarías de Estado y un Departamento del Distrito Federal.

A pesar de su nombramiento de Secretarios de Estado, son estrictamente colaboradores del Presidente, encargados y responsables ante él para cada una de las tareas destinadas en razón de su ramo, que se le encomienden. Aún cuando tienen personalidad propia en atención al refrendo ministerial, que es propiamente la ratificación a una decisión presidencial, el hecho de que este pueda solicitarles su renuncia en cualquier momento, los convierte en auténticos secretarios.

No obstante, su influencia en las opiniones presidenciales, es tan importante, que los grupos buscan la forma de ubicar a sus asociados en estas posiciones, para una vez lograda, se favorezcan con las decisiones correspondientes.

"La forma en que de esta manera llegan al poder es perfectamente clara y se presenta desde que el titular del Ejecutivo es precandidato a ocupar la Primera Magistratura del país, ejerciéndose en este momento una presión en un doble efecto; al Presidente de la República en funciones y al propio postulado." (16)

Un grupo de importantes líderes titulares del poder de la comunidad, en razón a su fuerza económica o a la influencia que sobre ella ejercen, considerada ésta tanto en lo nacional como internacional o la supremacía que han logrado establecer sobre las grandes masas, van creando diversos compromisos con uno u otro secretario que de acuerdo con los movimientos del Presidente sea el favorito para ser postulado, por ser práctica en nuestro país que sólo los secretarios son los "presidenciables", llegan al extremo de realizar inversiones en organización o publicidad para iniciación y proyección de una campaña.

Por supuesto, los compromisos contraídos, una vez designado el candidato, se amplían en todos sus efectos, partici

pando ya de un volumen mayor de aportaciones, que al ser electo tiene que corresponder, integrando al a los representantes de dichos grupos. "En los últimos períodos presidenciales esto no ha acontecido del todo, porque el Titular del Ejecutivo en uso de su experiencia, como un profesional auténtico de la política, habilidad y sagacidad, pero sobre todo de su extraordinario poder, ha mantenido herméticamente en secreto el hombre que lo ha de suceder, haciendo sentir incluso en ocasiones que corresponde a -- uno diferente al que él tiene en mente para más tarde notwithstanding las serias presiones que sobre él ejercen dichos representantes de poderosas asociaciones e intereses y -- que lo poseen como su candidato, proyectar al que consideraran con mayor seguridad de que hará un buen gobierno".(17)

Esto no quiere decir que el designado no tenga seguridad y compromisos ya que si todo secretario está en posibilidades de ser Presidente de la República y todos son de -- marcada confianza y seguridad en su competencia, como lo avala el hecho justamente de cargo que desempeñan, todos se ven asediados a su vez por dichos grupos.

Es justificable el hecho de que sólo los secretarios de Estado puedan ser candidatos y posteriormente Presidente de la República, porque para serlo se requiere del conocimiento y la práctica administrativa, así como de "tablas"

políticas que sólo se adquieren a ese nivel, por otro lado sólo son dieciocho individuos, si los presidenciables pudieran ser el Regente o Jefe del Departamento del Distrito Federal, los Gobernadores o incluso los Senadores - cada uno iniciaría su campaña presidencial, con los con-secuentes resultados de inestabilidad política.

Si bien es cierto que en la designación del candidato no participan los grupos de presión, sí en cambio poseen la oportunidad de vetarlo, pueden buscar la eliminación de un prospecto en atención al conocimiento que se tiene de él, de su manera de pensar o de actuar, lo que no conviene a sus intereses.

En este caso, al mismo tiempo estarán actuando con quien lo pudiera sustituir ofreciendo servicios y participaciones a cambio de lugares importantes para sus representantes en la administración.

Esto probablemente se hace en la etapa de "auscultación", es decir, antes de que el Presidente decida quien de su gabinete lo sucederá.

Conforma también una fuerza de presión importante al Ejecutivo, sobre todo al principio de su régimen, la que puede ejercer el que lo antecedió, y que de alguna manera de

be su lugar. Esto es virtual, dado que depende de la coyuntura política y de la velocidad de consolidación del poder.

Como ya señalamos en un principio, el Ejecutivo realiza una diversa gama de actividades políticas y administrativas, el hecho de que realice múltiples funciones hace posible a los grupos tener una mayor vía de acceso.

Es natural que ante el enorme poder, la acción de un importante número de grupos se encamine a él o procure acercárcele para obtener posiciones.

La prerrogativa de nombramiento es un interesante incentivo para que miles de personas influyentes lo apoyen en el momento de la elección. Una breve porción de nombramientos importantes en la integración de un nuevo régimen de gobierno obedece a compromisos contraídos durante la campaña electoral o bien a la aceptación y concesión de exigencias de diversas instituciones tanto regionales como nacionales. Aún cuando algunos otros pueden provenir de la conveniencia del Presidente de asegurarse que fuertes bloques lo apoyen durante su vigencia política como titular del Ejecutivo o simplemente no le causen trastornos. Una vez que se ha designado un secretario y éste hábilmente integre su cuadro de colaboradores entre gentes de su

más estricta confianza, obtenida generalmente de dichas agrupaciones y establece negociaciones, y crea relaciones de interés con ellas, es muy difícil tomar una decisión sin afectarlas, el sólo hecho de revocar un nombramiento de este orden ya lo implica, porque se está "golpeando en la cabeza"; las consecuencias pueden ser diversas, las amenazas, el sabotaje o cualquiera de las formas de acción ya analizadas.

"A ello se debe que a veces se utilice el comentado sistema de simple cambio de posición, de un cargo se le pasa a otro en donde tenga menos influencia, o poder de acción, pero que a la vez se satisfaga aún cuando sea en alguna forma, a sus coasociados, en otras ocasiones los subsecretarios así nombrados o designados por el propio Presidente, miembros activos de grupos técnicos, o profesionales, comerciantes o industriales llegan a ocupar por situaciones naturales de cambio o por imponderables políticos administrativos, los cargos de secretario; no descartamos que a la relación de carácter personal con el Presidente, o con algún amigo consejero de él que los recomienda como gente preparada y con capacidad para enfrentarse a cualquier responsabilidad. Pero sin que esto sea una regla; ¿a quién servirán?, al gobierno o a su grupo al que siempre han estado ligados, o se echarán a cuestras la difícil tarea de servir a ambos" (18).

Para resumir, podemos señalar que en torno al Presidente de la República, para el efecto de tomar posiciones o como vía de acceso al poder, la acción de los grupos de presión es poderosísima.

Sumamente importante es la acción de los grupos dentro de la burocracia o a través de ella.

Su importancia radica en que en ocasiones la decisión misma del Ejecutivo, de un secretario puede ser bloqueada en el camino de su cumplimiento y no llegar al público que la requiere, porque en realidad ellos son los encargados de hacerlo ejecutar.

La burocracia se integra normalmente por elementos conducidos hasta el cargo por el secretario o subsecretario. Es decir a los directores, subdirectores o jefes de departamento. En lo oficial no poseen atribuciones para adoptar decisiones importantes, ellas corresponden normalmente a los ya designados, secretarios o subsecretarios, los que establecen la línea que debe seguirse en los negocios públicos, sin embargo, el gobierno se ha extendido tanto en todos sus aspectos que es imposible que aquellos pudieren tener un control estricto de todo lo que se hace y se maneja en las oficinas de su competencia, más si está constituida en órganos distribuidos-

territorialmente en toda la Nación.

Esa posibilidad de acción cuando se realiza orientada hacia ciertos intereses de grupo o personales, descompensa en forma importante la acción del régimen, provocándole serio malestar con el pueblo.

Esa irritación de la comunidad que opina contra el Gobierno no es tanto contra éste, sino en contra de funcionarios menores que han ejercido con exceso su poder. Solo que en un régimen centralista como el nuestro, todo se proyecta hacia el Ejecutivo a quien se hace responsable de cuanto acontece.

Programas, planes y obras importantes no se realizan, que dan trucas por la intervención de funcionarios medios - que no las llevan a efecto en toda su integridad o que no cumplen con lo previsto por los ordenamientos jurídicos, "lo importante es que convengamos que la burocracia es el aparato circulatorio por donde se conduce todo el líquido de vida de un gobierno y que debe conservarse lo más químicamente puro para que no contamine la acción de la comunidad". (19)

En la medida en que se infiltran en ella los grupos de presión y su manipuleo fundamentalmente económico, propi

ciando la corrupción que en nuestro país alcanza grados alarmantes y está organizada de una manera tal que podemos decir que la corrupción está mejor organizada que la misma administración.

Desde luego no todos los funcionarios son corruptos, --- existen personas preocupadas por el interés público y de su responsabilidad, sirva esto en desagravio de aquellos que se encuentran en este supuesto.

La modalidad de crear empresas de participación estatal ya hace varios años, así como de organismos descentralizados es otra fuente en donde los grupos de presión encuentran un lugar para la actividad profesional, obteniendo en ocasiones resultados positivos.

Ambas obedecen al criterio de crear dependencias que aún cuando no sean estrictamente públicas, se encuentre la solución a la producción de satisfactores o a la generación de servicios indispensables para la vida de la comunidad.

Podría decirse, cuando se estudian estas instituciones -- que buena parte del funcionamiento del aparato administrativo del país se basa en la convergencia de intereses y objetivos tanto del Estado como de los grupos privados.

La necesidad de satisfacer a éstos en sus requerimientos regulando además una actividad que debe ser pública para evitar el control y como consecuencia el abuso por parte de los particulares de los bienes o servicios indispensables, procura la organización de los mismo, verbigracia- Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, INFONAVIT, etc.

4.3.3. PODER JUDICIAL

Se ha señalado que el Poder Judicial es ajeno a todo tipo de presiones, que las decisiones de jueces, magistrados y ministros son libres a estas situaciones y que --- ellos actúan y deciden con independencia plena de cualquier presión tanto interna de la administración, como - externa de los grupos privados, sin embargo un buen número de actos judiciales tienen consecuencias políticas importantes.

"Ello es natural porque las sentencias, fallos de estos tribunales al pronunciarse directa o indirectamente sobre negocios que traten de litigios entre el Gobierno Federal y los estados, o entre los gobiernos de los estados entre sí, o entre el Gobierno Federal y el de los estados y los grupos; o entre los grupos entre sí; o entre los grupos y los individuos o finalmente entre los individuos entre sí, al dirimir un problema deben pronunciar

se sobre casos en los que están en juego intereses particularmente concretos.

Intereses que en ocasiones son de carácter político o administrativo". (20)

La tendencia de los funcionarios del poder judicial es que los tribunales cuando juzguen un caso deben atenerse particularmente a lo dispuesto en la Ley y que por tanto las condiciones de orden general o político no intervienen en la sentencia. No obstante hay que observar que estos casos pueden concernir al equilibrio de los poderes, a las relaciones entre los gobernantes o incluso a los derechos individuales y a las garantías constitucionales frente a la administración pública.

Conscientes de la importancia y de la influencia decisiva de las sentencias judiciales tanto los grupos, como los individuos o como propios funcionarios públicos de los otros poderes, están siempre pendientes de presentar a los jueces no solo el planteamiento, sino también aquellos "elementos" aún cuando no sean estrictamente jurídicos que puedan hacer inclinar la resolución a su favor.

Por tanto es necesario admitir que el poder judicial en muchas ocasiones con independencia de la voluntad y el

criterio de quienes lo integran, toma partido que a veces favorecen a quienes ejercen la presión por las razones que se aducen al respecto.

Un importante medio de acción de los grupos es el relativo al sistema de nombramiento de jueces, magistrados y de ministros.

Los jueces de lo civil, de lo familiar y penales del Distrito Federal son designados por el Tribunal Superior de Justicia en pleno, en donde los grupos generalmente ya tienen posiciones ganadas.

En la práctica, las relaciones con funcionarios públicos importantes o con magistrados e incluso con el Presidente del Tribunal son elementos que cuentan para el nombramiento, por ello puede presentarse el caso, que cuando estos llegan a los cargos, en cierta forma han aceptado una serie de compromisos que seguramente les serán presentados posteriormente, limitándolos en su poder de decisión.

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior son hechos directamente por el Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente. La responsabilidad es pues del Titular

del Ejecutivo.

En otros países como en Estados Unidos, los nombramientos de estos funcionarios se realizan mediante el sistema de elección popular, esto impide que se ejerzan presiones de tipo administrativo.

A los ministros de la Suprema Corte, como ya señalamos, los designa el Presidente de la República con aprobación del Senado.

"Se ha comentado insistentemente esta situación en los medios jurídicos especializados pretendiéndose se modifique el sistema, arguyéndose además que si los grupos de presión, como se ha dejado señalado, actúan directamente ante el Presidente de la República para asuntos de su incumbencia, con más razón lo harán indirectamente para -- que se nombre a quienes puedan en un momento dado satisfacerlos en sus pretensiones." (21)

Para finalizar, cabe señalar que se conoce que los grupos de presión intervienen en el proceso judicial y que tienen acceso sobre todo indirecto a los tribunales, pero el grado con que lo realizan se ignora.

Sería imposible negar sin mentir que los jueces actúan -

en ocasiones, en función de un sinnúmero de razones de tipo personal o externo favoreciendo en sus sentencias a ciertos grupos y ciertos intereses, sin embargo, es importante precisar que no todos los miembros del Poder Judicial son venales o corruptos, también se encuentran juzgadores de conducta irreprochable dignos de la judicatura.

4.3.4 PODER LEGISLATIVO

La acción de los grupos de presión se manejan colateralmente a los órganos propios de la administración pública o al gobierno mismo, estos actúan con independencia y lo hacen normalmente cuando así conviene a sus exclusivos intereses, con el deseo de obtener alguna situación positiva para sus asociados; sin embargo, existen casos en que se integran unos y otros a efecto de considerar aspectos que ambos satisfacen, por ejemplo; en el Congreso continuamente se celebran audiencias públicas en las que los particulares o los representantes de los grupos expresan su opinión para ser tomados en cuenta en el proceso legislativo.

Ello es perfectamente natural. Si sabemos que una disposición legal, ley o decreto es general y va a afectar en alguna manera la vida de los gobernados, de las organizaciones o empresas con importantes intereses en juego, lo

normal es que al ponderarse la conveniencia de su expedición, se les escuche y se les atienda a efecto de conocer su posición; por tanto las reuniones se celebran normalmente cuando se analizan situaciones controvertidas.

La práctica normal en México cuando se objetivizan disposiciones importantes y trascendentales en grado máximo - como por ejemplo la Ley Federal del Trabajo, o la Nueva Ley de Reforma Agraria, o la Ley de Población, es que la iniciativa de Ley sea presentada por el Ejecutivo, el que para su elaboración integra comisiones encargadas de estudiar ampliamente la cuestión y de poner en consideración de los responsables de la materia en el gabinete - sus conclusiones. Estas comisiones se constituyen con - especialistas tanto del sector privado como del público; funcionarios, representantes patronales, de los trabajadores y de los grupos de presión integrados a ese tipo - de intereses.

Sus proposiciones, que se producen en reuniones generalmente privadas suponen, no obstante ser un proyecto, compromisos de cumplimiento por los representados de quienes en ellas participaron, pero son conducidas aún a diversas instancias tanto administrativas como privadas, en las que normalmente sufren serias modificaciones.

Por otra parte el Gobierno mismo se ha encargado de inte

grar diversos comités, consejos, etc., con presupuesto - incluso del estado, cuya función principal es estar vigilando y atendiendo el estudio y análisis de los problemas, por ejemplo del campo, en las zonas áridas, ganaderas, silvícolas, etc., a los que se consulta cuando se requiere legislar sobre ellas, que aún cuando en realidad no son obligatorias, si determinan la posibilidad de que una norma sea lo mejor estructurada posible. Actualmente y como un compromiso de campaña se han creado las sesiones de consulta popular, de dudoso éxito.

Este sistema de trabajo sumamente interesante, es sin duda una vía de acceso por la cual los grupos de presión - pueden hacer sentir su presencia, lo que no invalida que una vez promulgada y publicada la Ley, otros o los mismos las combatan, en función de que quedó incompleta o no es suficientemente satisfactoria a su criterio.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1) MEYER LORENZO, Los Grupos de Presión Extranjeros en el México Revolucionario 1910-1940, Secretaría de - Relaciones Exteriores, Tlatelolco MEXICO 1973, pg.- 239 .
- 2) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 134 .
- 3) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 143 .
- 4) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 146 .
- 5) IDEM.
- 6) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 30 .
- 7) GONZALEZ CASANOVA PABLO, La democracia en México, - Edit. Era MEXICO 1965, pg. 119 .
- 8) GONZALEZ CASANOVA PABLO, op. cit. pg. 120 .
- 9) COSIO VILLEGAS DANIEL, El Sistema Político Mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortiz, MEXICO 1982, pg. 29 .
- 10) GONZALEZ CASANOVA PABLO, op. cit. pg. 121 .

- 11) MEYER LORENZO, op. cit. pg. 38 .
- 12) COSIO VILLEGAS DANIEL, op. cit. pg. 28 .
- 13) COSIO VILLEGAS DANIEL, op. cit. pg. 26 .
- 14) CASILLAS HERNANDEZ ROBERTO, Fuerzas de Presión en la estructura Política del Estado, Impresiones Modernas, MEXICO 1975, pg. 50 .
- 15) IDEM.
- 16) IDEM.
- 17) CASILLAS HERNANDEZ ROBERTO, op. cit. pg. 52 .
- 18) CASILLAS HERNANDEZ ROBERTO, op. cit. pgs. 57 y 58.
- 19) CASILLAS HERNANDEZ ROBERTO, op. cit. pg. 60 .
- 20) CASILLAS HERNANDEZ ROBERTO, op. cit. pgs. 62 y 63.
- 21) MONTANO JORGE. Historia General de México, Vol. 3, El Colegio de México, MEXICO 1981, pg. 124 .

CONCLUSIONES

Primera.- Los grupos de presión son las fuerzas económicas, sociales, ideológicas y militares, organizadas en conjuntos de individuos con una conciencia de identidad que encaminan su acción sobre el aparato gubernamental para hacer triunfar sus aspiraciones y reivindicaciones.

Segunda.- La característica principal de los grupos de presión es que actúan sobre la autoridad pública, no se considera como tal al grupo que obtenga la satisfacción de sus intereses por cualquier otra vía.

Tercera.- La diferencia esencial entre grupo de interés y grupo de presión radica en que éstos adoptan la vía de la maquinaria gubernamental para defender sus pretensiones y reivindicaciones de grupo.

Cuarta.- Los grupos de presión y la Administración Pública se diferencian, para los efectos de este trabajo, en la naturaleza exterior de aquellos que actúan precisamente sobre ésta.

Quinta.- El partido político es un intento organizado de alcanzar el poder, los grupos de presión actúan sobre el poder, pero del exterior y no intentan obtenerlo.

Sexta.- Las formas de actuación de los grupos de presión dependen de los objetivos y recursos de estos y pueden ser desde el convencimiento o persuasión hasta la violencia.

Séptima.- La principal fuente de exámen crítico desde afuera del quehacer gubernamental está constituida por uno o más grupos de presión, contribuyendo al debate del proceso mismo incrementando la racionalidad en la toma de decisiones.

Octava.- El Proceso Político hace referencia a las actividades de los individuos o grupos de diverso tipo en cuanto luchan por el poder, del cual hacen uso para lograr sus propósitos personales o grupales.

Novena.- En todas las formas de proceso político, el poder real puede ser muy diferente de la autoridad formal, radica no en los órganos formales, sino en entes que logran determinar que las co-

sas sean necesariamente como ellos quieren que sean y no de otro modo.

Décima.- Los ciudadanos, en las democracias modernas están representados por los partidos políticos, y menos formal, pero de manera más real por los grupos de presión, los intereses que representan vinculan a sus miembros con los valores de la comunidad, reflejando en forma más precisa que otras corporaciones las preocupaciones de la sociedad en la que operan.

Décima Primera.- La lucha por determinados valores que realizan los grupos y las reivindicaciones que plantean, unas veces impiden y otras fomentan el cambio. Pueden destruir un estado de opinión o crear otro nuevo. Su papel como elemento de equilibrio entre la estabilidad y el cambio en el seno de un sistema gubernamental, es importante.

Décima Segunda.- La legislación para impedir la actividad de los grupos de presión ha tropezado con dificultades similares y constantes en todas partes, no ha sido fácil distinguir entre el legítimo ejercicio del derecho de petición y de la liber

dad de asociación por una parte y las prácticas de corrupción, engaño y coerción, por otra.

Décima Tercera.- Los consejos económicos, por lo general son incapaces de monopolizar la corriente de asesoramiento, predicciones y advertencias que se dá entre los grupos y gobiernos. Las propuestas para que los consejos no sean simplemente consultivos, implican elevar a rango constitucional -- una estructura no formal y que no existe "de Iure" sino "de facto" e ignoran la verdadera esencia de los grupos de presión.

Décima Cuarta.- El juicio estimativo sobre los grupos de presión deberá elaborarse considerando la concreta posición de cada grupo en el sistema jurídico de una comunidad determinada, su estimación dependerá de las formas de acción que emplean en contraposición con la escala de valores ideológicos y éticos del sistema jurídico social en el que se desenvuelven.

Décima Quinta.- Los grupos de presión pueden participar en el Proceso Político como factores de integración de un sistema democrático, canalizando las inquietudes, valores e intereses en la posición de

una comunidad determinada o bien alterando el orden social con actividades proscritas en los estatutos legales entre política y sociedad.

Décima Sexta.- El Partido Nacional Agrarista fue el primer organismo político nacional que al finalizar la etapa armada de la Revolución planteó la necesidad de llevar a cabo la reforma agraria - apoyando la aplicación del artículo 27 Constitucional, funcionando como grupo de presión.

Décima Séptima.- Para 1938, los grupos que en un momento habían visto la luz como grupos de presión habían alcanzado la satisfacción de sus intereses por la vía oficial sin necesidad de ejercer presión y los otros grupos que nacieron con el disfraz de representantes de una fracción de la sociedad se limitaban en su actividad a ser reguladores de las tensiones y presiones sociales; estaban controlados por el Partido de la Revolución Mexicana.

Décima Octava.- Para principio de los sesentas, en una confrontación que tuvieron algunos sectores empresariales con el gobierno de López Mateos, se vió que, como controlaban procesos claves del

sistema económico nacional, podrían vetar las decisiones oficiales. No obstante, el Presidente contó con una amplia gama de instrumentos de control, como el sector paraestatal, políticas crediticias y fiscales. Pero para imponer sus decisiones económicas tuvo que negociar y tomar en cuenta, el punto de vista de los representantes del sector privado organizado.

Décima Novena.- Los grupos de presión en México pueden ser potenciales, aquellos que teniendo cierta fuerza, en virtud de contar con una gran cantidad de asociados o ser factores importantes en la economía nacional, carecen de la fuerza necesaria para intervenir trascendentemente en las decisiones políticas en defensa de sus intereses o efectivos, aquellos que contienen fuerza y hacen incidir -- sus actividades en los centros decisionales.

Vigésima.- La estructura Jurídico-Política de nuestro país está constituida principalmente por dos figuras centrales: El Partido Oficial y la Supremacía -- del Poder Ejecutivo respecto a los otros poderes y a los estados federales.

Vigésima Primera.- El Presidente de la República es algo -

más que el titular de uno de los poderes federales; es primeramente, el titular del poder constituido dotado de mayores facultades; es el Jefe de las fuerzas armadas; es el Jefe real del Partido Oficial; es la última voluntad en materia económica, así como del aparato empresarial para estatal, tiene una gran participación como legislador, a través de la iniciativa de leyes y la expedición de reglamentos, tanto autónomos, como heterónomos; es la figura más manejada en los medios de comunicación.

Vigésima Segunda.- Los representantes de los Grupos, una vez integrado en el Congreso, a través de las comisiones que lo conforman, reclaman para sí aquellos puestos en donde ellos sean especialistas o conozcan la materia de que se trate; al presentarse las iniciativas de ley por el Ejecutivo, o por los partidos, o por los diputados; las analizan y estudian y emiten normalmente una autorizada opinión, la que sirve de base para calificar el proyecto, reestructurarlo, aprobarlo o negarlo. En esta forma sí corresponde su presión estrictamente a los intereses de "grupo", independientemente de que éste haya sido orientado con anterioridad con criterio político.

Vigésima Tercera.- Los diputados de oposición en ocasiones actúan como grupo de presión en contra de alguna decisión del mismo Congreso o del Ejecutivo, como el caso de la no asistencia del Partido Acción Nacional al Informe Presidencial, del Presidente de la Madrid, justificando su acción en la supuesta falta de transparencia en las elecciones de ----- Chihuahua, esta forma de actuación puede considerarse como intento de "Sabotaje".

Vigésima Cuarta.- La influencia de los altos funcionarios de la Administración Pública en las opiniones presidenciales es tan importante, que los grupos buscan la forma de ubicar a sus asociados en estas posiciones, para que una vez logradas, se favorezcan con las decisiones correspondientes.

Vigésima Quinta.- Los grupos de presión intervienen en el proceso judicial de interpretación de la Ley y -- tienen acceso sobre todo indirecto a los tribunales presentando a los jueces no solo el planteamiento sino también aquellos "elementos" aún cuando no sean estrictamente jurídicos que puedan hacer inclinar la resolución a su favor.

Vigésima Sexta.- Un medio de acción de los grupos es el re-

lativo al sistema de nombramiento de jueces, magistrados y ministros.

Vigésima Séptima.- La práctica normal en México cuando se objetivizan disposiciones importantes y trascendentales en grado máximo como la Ley Federal del Trabajo, o la Nueva Ley de Reforma Agraria, es que la iniciativa de Ley sea presentada por el Ejecutivo, el que para su elaboración integra comisiones encargadas de estudiar ampliamente la cuestión y de poner en consideración de los responsables de la materia en el gabinete, sus conclusiones. Estas comisiones se constituyen con especialistas tanto del sector privado como del público, funcionarios representantes patronales, de los trabajadores y de los grupos de presión integrados a ese tipo de intereses, quienes actúan persuadiendo a los funcionarios responsables de las modificaciones que a su interés convienen.

Vigésima Octava.- En el Congreso se celebran continuamente audiencias públicas en las que los particulares o los representantes de los grupos expresan su opinión para ser tomados en cuenta en el proceso legislativo, en este caso las agrupaciones utilizan los canales legales de acceso al aparato estatal,

y por tanto no actúan como grupos de presión, si no como grupos de interés.

Vigésima Novena.- El sistema legislativo en donde se integran comités, consejos, etc. es sin duda una vía de acceso por la cual los grupos de presión pueden hacer sentir su presencia, lo que no invalida que una vez promulgada y publicada la Ley; -- otros o los mismos la combatan, en función de -- que quedó incompleta o no es suficientemente satisfactoria a su criterio.

Trigésima.- Por último, cabe destacar que en nuestro país, últimamente, grupos de presión han dejado sentir su presencia con prácticas de sabotaje o violencia directa, como es el caso del cierre de caminos en el Estado de Coahuila, promovido por el Partido Acción Nacional en represalia por el resultado de las pasadas elecciones en esa entidad, o el más reciente y que mejor puede explicar los alcances de un grupo de presión en su intento por lograr sus objetivos: la movilización de un grupo de agricultores, con una evidente conciencia de identidad e intereses comunes, obstruyeron las principales carreteras de acceso a la --

Ciudad de México, en demanda del aumento a los .
precios de garantía de productos agrícolas básicos.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ARIAS SANCHEZ OSCAR, Grupos de Presión en Costa Rica, Edit. Costa Rica, SAN JOSE, 1971.
- 2.- B. DE CELIS JACQUELINE, Los Grupos de Presión en las Democracias Contemporáneas. Edit. Tecnos, S.A. MADRID 1963, pg. 39 .
- 3.- BURGOA IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, 5a. Edit. Porrúa, MEXICO 1984.
- 4.- CARPIZO JORGE, El Presidencialismo Mexicano, 3a. Edit. Siglo XXI, MEXICO 1983 .
- 5.- CASILLAS ROBERTO, Fuerzas de Presión en la Estructura Política del Estado, Impresiones Modernas, -- MEXICO 1975.
- 6.- COSIO VILLEGAS DANIEL, El Sistema Político Mexicano, Las Posibilidades de Cambio, 7a. Edición, Cuadernos de Joaquín Mortiz, MEXICO 1974 .
- 7.- DION LEON, Los Grupos y el Poder Político en los Estados Unidos, título original "Les Groupes et le Pouvoir Politique aux Etats-Unis, trad. Ana Dome--

- nech. Edit. Grijalbo, MEXICO 1967.
- 8.- DOWSE ROBERT E. Sociología Política, título original "Sociologie Politique", Edit. Alianza Universidad, MADRID 1975.
 - 9.- DUVERGER MAURICE, Sociología Política, título original "Sociologie Politique" trad. Jorge Estevan, Edit. Ariel-Demos, BARCELONA 1982.
 - 10.- ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES, Vol. 8, Dirigida por David C. Sills, edición española, Aguilar, S.A. de Ediciones MADRID 1976.
 - 11.- FINER SAMUEL EDWARD, el Imperio Anónimo, título original "The Anonymous Empire" Edit. Tecnos, - - - MADRID 1966.
 - 12.- GARCIA PELAYO Y OTROS, Constitución y Grupos de Presión en América Latina, Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, MEXICO 1977.
 - 13.- GONZALEZ CASANOVA PABLO, La Democracia en México, Edit. Era, MEXICO 1965 .
 - 14.- GRAENE C. MOODIE Y GERALD STUDENT K. Opiniones Pú-

- blicos y Grupos de Presión, Un ensayo sobre vox -
populi y gobierno representativo, título original
Opinions, Publics and Pressure Groups. An Essay-
on vox poluli and Representative Government. Fon-
do de Cultura Económica, MEXICO 1975.
- 15.- MEYER LORENZO, Los Grupos de Presión Extranjeros -
en el México Revolucionario 1910-1940, Secretaría-
de Relaciones Exteriores, MEXICO 1973.
- 16.- MEYNAUD JEAN, Los Grupos de Presión en Francia, tí-
tulo original "Les Groupes de Pression en France,-
Trad. Ma. Esther Vila de Rosas, Edit. EUDEBA BUENOS-
AIRES 1972.
- 17.- MONTAÑO JORGE, Historia General de México, Vol. 3,
El Colegio de México, MEXICO 1981.
- 18.- MURILLO FERROL FRANCISCO. Estudios de Sociología -
Política, Editorial Tecnos, S.A., MADRID 1968.
- 19.- RASSMUSSEN JORGEN S. El Proceso Político, Edito---
rial Diana, MEXICO 1971.
- 20.- SARTORI G. Gruppi di Pressione o Gruppi di intere-
se (Una discussione sul neo pluralismo), Il Mulino,

No. 87, ROMA 1967.

- 21.- SILVA HERZOG JESUS, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria: Exposición y Crítica, Fondo de Cultura Económica, MEXICO 1959.
- 22.- TORO ALFONSO, La Iglesia y el Estado en México, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, MEXICO 1927, reeditado por Edit. Caballito, MEXICO 1975.
- 23.- ULLOA BERTA, Historia General de México, Vol. 4, El Colegio de México, MEXICO 1981.
- 24.- URIOSTE RICARDO, La Verdad sobre los Cristeros, Edit. Novaro, MEXICO 1977.
- 25.- VILORIA VARELA GERARDO, Grupos de Presión, Forma de Participación Política, Cuadernos de Cultura Política Universitaria, DESLINDE No. 74 UNAM, MEXICO 1976.

LEGISLACION

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 77a. Ed. Porrúa, MEXICO 1985.
- 2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, 14a. Ed. Porrúa, MEXICO 1985.
- 3.- LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DEL -- FUERO COMUN DEL DISTRITO FEDERAL, 29a. Ed. Porrúa, MEXICO 1983.
- 4.- LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES 5a. Ed. Porrúa, MEXICO 1982.