

Universidad Nacional Autónoma de México

**Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones Sobre América del Norte
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Facultad de Estudios Superiores Acatlán**

**La influencia de los grupos de interés en la Cámara de Diputados
(1997-2003). Una contribución al estudio del debate parlamentario.**

T E S I S

**Para obtener del grado de
Maestro en Estudios Políticos y Sociales.**

**Presenta:
Lic. Edgar Romeo González Castillo**

**Tutor:
Dr. Lorenzo Arrieta Cenicerros**

Ciudad Universitaria, Febrero de 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

La influencia de los grupos de interés en la Cámara de Diputados (1997-2003). Una contribución al estudio del debate parlamentario.

A la memoria de mis padres, Raúl René González López y María Celina Castillo Barreto, porque no habrá valor más importante en mi vida que su ejemplo.

A mis hermanos Raúl René, Hugo Leonel, Vanesa Lisette y Romeo Harúm por enseñarme el verdadero significado de la familia y por rescatar lo mejor de mí.

Agradecimientos

Tengo una deuda especial con el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México por acogerme en sus instalaciones, y por permitir que fuera parte de los debates de alto nivel que se desarrollan cotidianamente en ellas. Me considero afortunado en ser, en este momento, miembro de su comunidad de egresados.

Quiero agradecer especialmente al Dr. Lorenzo Arrieta Ceniceros quien desde hace años ha sido el encargado de mi formación académica, y por ser el primero en impulsarme para cursar los Estudios de Maestría. No puedo dejar de mencionar que la presente tesis se vio enriquecida permanentemente por sus opiniones, y por la disposición que tuvo en dedicar muchas horas de trabajo en el proyecto, en la corrección, en la revisión y en la conclusión definitiva de ésta. Por ello, el mérito que posee el estudio también debe ser asumido por el Dr. Arrieta Ceniceros. Igualmente reconozco todo el apoyo que me ha brindado el cual es producto de su amistad sincera.

Resalto las valiosas sugerencias de mis amigos del Seminario de Investigación Enrique Paz Pérez, Ulises Torres Cabrera y Adriana Báez, las cuales contribuyeron a mejorar la calidad argumentativa del estudio. Asimismo, agradezco el impulso que me ha dado Jesús W. Jiménez Méndez, mi mejor amigo.

También expreso mi agradecimiento a los miembros de mi Síno, los Doctores Francisco Reveles Vásquez, José Luis Velasco Cruz, Ricardo Espinosa Toledo y Javier Oliva Posada, que tan generosamente han dedicado su tiempo en proporcionarme sugerencias y a evaluar el manuscrito con el propósito de perfeccionar su contenido analítico.

No menos esencial ha sido la ayuda financiera que me brindó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para realizar y concluir mis Estudios de Maestría.

Índice

Introducción metodológica	7
----------------------------------	----------

Capítulo 1.

Consideraciones teóricas. Representación política, poderes públicos y grupos de interés.

1.1	Un acercamiento al concepto de la representación política.	17
1.2	Relaciones entre los grupos de interés con los poderes públicos.	23
1.3	Mecanismos de influencia de las agrupaciones en las deliberaciones políticas.	33
1.4	Formas de participación de los grupos de interés en los regímenes políticos.	40
1.5	Relaciones de cooperación entre los partidos políticos y los grupos de interés.	46

Capítulo 2.

Del régimen autoritario a la transición democrática. Transformaciones institucionales en México.

2.1	La anulación de la división de poderes. El monopolio de la representatividad por parte del Poder Ejecutivo.	53
2.2	La actuación de los grupos de interés en el régimen autoritario. Estudiando las viejas prácticas corporativas.	59
2.3	La democratización del proceso legislativo. La negociación partidista en la Cámara de Diputados.	68
2.4	Proceso de consolidación de la división de poderes. Relaciones de negociación entre Ejecutivo y Legislativo.	75

Capítulo 3.

La influencia de los grupos de interés en la Cámara de Diputados. Formas de participación social en la vida parlamentaria.

3.1	Apertura de la Cámara de Diputados a los grupos de interés. Construyendo espacios de interlocución para la sociedad.	85
3.2	Las nuevas funciones de la Cámara de Diputados. Agregación de intereses especiales en los debates parlamentarios.	105
3.3	Relaciones de cooperación partidos políticos-grupos de interés. Enlaces institucionales para la agregación de demandas.	118

Capítulo 4.

Impactos de los grupos de interés en la Cámara de Diputados. Significados de una nueva realidad política.

4.1	Hacia una nueva institucionalidad parlamentaria. Entre la defensa de los intereses generales y particulares.	133
4.2	Contribución de la influencia de los grupos al proceso democrático. Pluralidad de intereses en la dinámica legislativa.	144
4.3	Reglamentar la influencia de los grupos de interés. Propuestas para institucionalizar una práctica novedosa.	162

Conclusiones.	172
----------------------	------------

Bibliografía.	176
----------------------	------------

Introducción metodológica.

Planteamiento del problema.

Conforme se afianza la composición plural del Congreso de la Unión, la dinámica que la distingue se torna más interesante, en tanto que a sus actores corresponde atender con plena autonomía los asuntos de mayor trascendencia para el país. En efecto, concierne a los parlamentarios entrar en acuerdos y conforme a su propio debate aprobar nuevas leyes, o bien reformar las existentes, sin esperar alguna imposición del titular del Ejecutivo, según práctica usual en el pasado régimen autoritario. En el actual proceso democrático corresponde a las mismas fracciones decidir bajo sus propias reglas de procedimiento y tiempos políticos la aprobación de las iniciativas de reforma que son puestas a debate.

Lo anterior es importante, pues la dinámica actual que están presentando los órganos parlamentarios, en especial la Cámara de Diputados, permite que avance la influencia de los grupos de interés en las deliberaciones legislativas. Las agrupaciones que destacan son aquellas donde actúan empresarios, obreros y campesinos, funcionarios públicos, rectores de universidades. También cabe referir la injerencia en las Cámaras de los movimientos sociales. El carácter autónomo del cuerpo representativo ha provocado que los dirigentes de las agrupaciones establezcan estrategias de convencimiento o presión para tratar de influir en la legislatura, principalmente cuando la aprobación de una determinada iniciativa les afectará de una u otra manera.

Es preciso destacar que las estrategias utilizadas por los grupos de interés para ser tomados en cuenta en los momentos en que se establecen resoluciones en el recinto parlamentario, determinan el tipo de grupo que los diputados deben enfrentar. Asimismo, el perfil de las negociaciones que se instauran para la solución de las demandas sociales. Es diferente llegar al arreglo parlamentario

cuando las agrupaciones utilizan la fuerza o movilización social como mecanismos de presión, que cuando utilizan el cabildeo como estrategia de persuasión.

Este hecho obliga a los congresistas a involucrar en el ámbito público las demandas de los grupos de interés. Por supuesto, tal circunstancia contribuye a que los intereses de las organizaciones se confronten con la perspectiva general de las nuevas leyes, a fin de obtener resultados satisfactorios para los actores involucrados y así se eviten los potenciales conflictos sociales. Tal fenómeno implica que se establezcan acuerdos entre ambos actores en la formulación de los diseños jurídicos, lo cual contribuye a conformar prácticas continuas de consulta y agregación de intereses, situación que, por lo demás, consigue cambios en la institucionalidad del órgano representativo. Además, dicho proceso de agregación de demandas sociales favorece que el proceso parlamentario se democratice, pues permite se involucren las propuestas de las organizaciones y participen activamente en los debates nacionales.

En pocas palabras, la emergencia de la democracia en México permite que la Cámara de Diputados se configure de tal forma que favorece a los grupos de interés influir en los debates de las iniciativas. Las anteriores circunstancias han ayudado para que las fracciones de los partidos políticos empiecen a reconocer a las agrupaciones como interlocutores para discutir los problemas que cotidianamente enfrenta el país.

Justificación.

La importancia de estudiar la influencia de los grupos de interés en la toma de decisiones de la Cámara de Diputados, consiste en que durante los gobiernos divididos éstos han manifestado abiertamente sus preferencias en torno a la discusión de las leyes. Las organizaciones han tenido un amplio margen de acción para influir a los parlamentarios, sea presionando o persuadiendo, para que sus propuestas sean tomadas en cuenta a la hora que se definen nuevas legislaciones. El observar que los diputados de los partidos políticos empiezan a reconocer a las distintas agrupaciones como interlocutores, y que además muchas de las leyes son susceptibles de influencia social despertó nuestro interés por estudiar este fenómeno.

Consideramos que la relevancia de investigar la presente temática, al mismo tiempo, se debe a que existen pocas investigaciones acerca de los vínculos que se vienen gestando entre ambos actores en la arena parlamentaria. Si bien existe una amplia biografía sobre el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados, no explican la complejidad de los factores que intervienen en los procesos legislativos. Esto se debe a que la mayor de las veces se quiere entender al Poder Legislativo como una institución ajena a los intereses que se desarrollan en el ámbito social. De ahí, que proliferen los estudios sobre el sistema de comisiones legislativas, la formación de coaliciones partidistas y las negociaciones con el titular del Ejecutivo. A pesar que estos estudios facilitan la comprensión de la nueva dinámica parlamentaria y todas las dificultades que las fracciones enfrentan por sus no pocos desaciertos en la transición democrática, creemos no bastan para comprender la complejidad de intereses que se ven implicados.

Es indispensable poner énfasis en los acuerdos que los parlamentarios realizan con las organizaciones sociales, debido a que en repetidas ocasiones el consenso social que llegan a obtener de aquellas determinan la fuerza para impulsar las iniciativas. Es decir, las organizaciones en algunas coyunturas se convierten en actores con capacidad de bloquear o apoyar los diseños jurídicos que se ponen a discusión, lo cual permite que las fracciones parlamentarias lleven a cabo consultas y concertaciones con los líderes corporativos.

Así, la importancia de nuestra investigación estriba en detectar tendencias de una realidad que ha sido poco estudiada. En esta medida podremos conocer la forma que asumen las negociaciones, y cómo éstas contribuyen a lograr el consenso para dictaminar las iniciativas. Lo anterior permitirá proporcionar una primera aproximación de las circunstancias legislativas que facilitan a los grupos de interés influir en la formulación y deliberación de las iniciativas de reforma. Se ambicionará incorporar al debate académico las generalidades en los trabajos de la influencia social en los trabajos parlamentarios y, por tanto, las formas de cooperación entre los representantes de las agrupaciones sociales con los miembros del órgano representativo.

Delimitación del estudio.

El periodo que comprende la presente investigación abarca las legislaturas correspondientes a los años 1997-2003, las cuales se inscriben en la experiencia de los gobiernos divididos. Dichas legislaturas se escogieron debido a que en ellas la Cámara de Diputados adquiere plena autonomía en la toma de decisiones, lo que automáticamente ha posibilitado que distintos grupos de interés puedan influir en los cambios a las reformas legales formuladas. Es pertinente señalar, que si bien nos centramos el análisis en dicho periodo, lo es también que retomamos coyunturas presentadas en años posteriores para reafirmar algunos planteamientos.

Objetivos.

1. Presentar un balance de la influencia de los grupos de interés en la Cámara de Diputados, destacando hasta qué punto éstos son capaces de orientar los debates de las iniciativas y la toma de decisiones de las fracciones parlamentarias. Con ello será posible observar cómo se han venido forjando los vínculos permanentes entre las organizaciones de la sociedad y el cuerpo representativo en la transición democrática.
2. Conocer los acuerdos que los parlamentarios se ven obligados a realizar con los grupos de interés, con el objetivo de establecer cómo se involucran las distintas preferencias sociales en la toma de decisiones institucionales. Este planteamiento permitirá establecer el grado en que la Cámara de Diputados es capaz de impulsar las reformas considerando acercamientos con los representantes de las organizaciones, a fin de obtener su respaldo, o bien para evitar los potenciales conflictos de intereses.
3. Determinar las estrategias utilizadas por los grupos de interés a fin de ser tomados en cuenta por los parlamentarios en los momentos en que se formulan, modifican y aprueban las iniciativas. Ello es relevante, pues es diferente llegar a acuerdo, o hasta entrar en relación con los grupos cuando utilizan la fuerza o la movilización social como mecanismo de presión, que cuando éstos optan por el cabildeo legislativo o el influjo de las relaciones corporativas para incidir en las decisiones.

4. Corroborar que la influencia de las agrupaciones en los trabajos de la Cámara de Diputados está contribuyendo a democratizar las decisiones parlamentarias. Este tema permitirá, en parte, señalar de qué manera las exigencias de los grupos ayudan a enriquecer las discusiones de las iniciativas, y cuáles son las condiciones para que la sociedad pueda ejercer su derecho de participar, o al menos influir en los diseños jurídicos aprobados en el país.
5. Estudiar que los arreglos entre las fracciones parlamentarias con los grupos de interés ayudan a constituir una nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados. Lo anterior nos permitirá destacar el surgimiento de nuevas prácticas políticas de participación social en la toma de decisiones, así como los canales institucionales que se han forjado para agregar intereses de los grupos.
6. Constatar de qué manera la representación política, entendida como representación nacional, es compatible con la representación de intereses particulares en la construcción de soluciones para los problemas que enfrenta la nación. En otras palabras, cómo ocurre el proceso de coexistencia entre ambas en la formulación de los diseños jurídicos, a fin de observar de qué forma se salvaguarda el bien común en la toma de decisiones.
7. Mostrar las estrategias de influencia y presión dirigidas a las fracciones parlamentarias que no se encuentran sustentadas en causales legales (chantaje, intimidación, uso de la violencia, corrupción, tráfico de influencias). Esto permitirá determinar si dichas estas estrategias contribuyen a deslegitimar los procedimientos institucionales que el mismo órgano representativo se ha dado para su funcionamiento, así como los efectos negativos que produce en la toma de decisiones.
8. Comprobaremos la presencia que tienen los grupos de interés en las filas del PRI, PAN y PRD. Ello nos permitirá establecer el proceso de vinculación y cooperación entre ambos actores en la arena parlamentaria. Lo anterior nos obliga a estudiar cómo las organizaciones de la sociedad se las han arreglado para impulsar candidaturas en el interior de los partidos políticos, con la finalidad de tener representantes en la Cámara de Diputados.
9. Analizar las iniciativas de reforma que han impulsado las fracciones parlamentarias para reglamentar la influencia de los grupos de interés en los trabajos parlamentarios. El presente tema nos dará posibilidad de conocer

cuáles son las propuestas de los partidos políticos acerca de los lineamientos a través de los cuales puede concurrir la participación de las agrupaciones en la Cámara de Diputados.

Hipótesis de trabajo.

1. El nuevo perfil democrático de la Cámara de Diputados y el proceso de liberalización en la vida política nacional han permitido que la legislatura se convierta en un espacio crucial de negociación con los grupos de interés; es decir, se creen las condiciones para que distintas organizaciones se sientan atraídas a plantear sus problemas cuando los contenidos de las iniciativas les afecta de una u otra manera. Ello, ha favorecido que las agrupaciones puedan instrumentar mecanismos de influencia y presión, a fin de ser tomados por los parlamentarios en los momentos en que se definen nuevas leyes, o bien reforman las existentes.
2. Los vínculos permanentes entre las fracciones parlamentarias y los grupos de interés han contribuido a gestar una nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados, la cual, por lo pronto, se ha constituido sobre la base de prácticas informales de consulta a las organizaciones en la canalización de sus demandas. Esto, ha permitido al cuerpo parlamentario asumir nuevas funciones de representación, pues cada vez más se convierte en una nueva institución política preparada para atender y resolver parcialmente las preocupaciones que tienen lugar en los sectores sociales.
3. La construcción del proceso parlamentario se ha constituido como democrático, en la medida en que ha otorgado a los grupos de interés facilidades para lograr que ejerciten su derecho de petición y expresar sus opiniones respecto a la formulación de las iniciativas de reforma. Ha representado una forma básica de participación de la ciudadanía organizada en el proceso legislativo, y un recurso legítimo que ha encausado, enriquecido y fortalecido la democracia, pues, en la medida de lo posible, ha permitido a las agrupaciones asumir progresivamente la corresponsabilidad en la construcción de los debates parlamentarios.
4. El éxito de las agrupaciones para influir en las deliberaciones parlamentarias, sólo ocurre cuando sus demandas son compatibles con el bien común y el interés partidista; hecho que posibilita prevalezca el carácter público en los

dictámenes de las iniciativas. Lo anterior nos permite señalar que los grupos de interés no determinan el comportamiento de las fracciones partidistas, únicamente influyen en su actuar institucional.

Descripción de la tesis.

La investigación se encuentra organizada en cuatro capítulos. El primero es de carácter predominantemente teórico y los tres restantes de tipo analítico de la realidad mexicana; asimismo, consta de un apartado de conclusiones. Proseguimos a describir el contenido a tratar en cada uno de ellos.

En el primer capítulo se presenta la teoría que se utilizamos para interpretar la influencia de los grupos de interés en las decisiones de los poderes públicos. Para ello, por un lado, nos dimos a la tarea de introducirnos en el debate de la problemática de la representación política, con la finalidad de conocer de qué manera es compatible con la promoción de intereses especiales. Revisamos, al mismo tiempo, los conceptos de grupos de interés y grupos de presión que algunos autores han aportado, principalmente, para comprender la naturaleza, medios de acción y alcances que distinguen a cada uno. Por otro lado, se describen los mecanismos de influencia que utilizan las agrupaciones para participar en la toma de decisiones políticas, y cómo éstas varían dependiendo el tipo de régimen en el cual estén insertas. Finalmente, mencionamos las modalidades de cooperación que establecen los partidos políticos y los grupos de interés en las democracias contemporáneas.

En el segundo capítulo abordamos las transformaciones institucionales en México. Señalamos, en primer lugar, cómo estaba organizado el ejercicio del poder político en el régimen autoritario, a partir de la consolidación del presidencialismo y el sistema de partidos hegemónico. Evidenciando de qué manera estos elementos contribuyeron para lograr que el Congreso de la Unión abdicara sus facultades en la estructura constitucional de la división de poderes. En ese sentido, anunciamos cómo las prácticas corporativas sentaron las bases para que los grupos de interés tuvieran la oportunidad de influir en las decisiones gubernamentales. En segundo lugar, se aborda de qué manera la transición a la democracia y el ocaso del sistema de partidos hegemónico, favorecieron para que el Poder Legislativo, en especial la Cámara de Diputados, pasara de ser un

órgano que legitimaba las decisiones del presidente de la República a ser una instancia plural de discusión y decisión autónoma.

En el tercer capítulo se estudian las condiciones institucionales que han permitido a los grupos de interés involucrarse en los trabajos de la Cámara de Diputados. Se describen cuáles son las organizaciones que normalmente establecen vínculos permanentes con las fracciones partidistas, y las estrategias de influencia que emprenden para agregar sus preferencias en las iniciativas; principalmente nos centramos en el análisis del cabildeo legislativo, las relaciones corporativas y la movilización social. Posteriormente, demostramos los vínculos que mantienen el PRI, PAN y PRD con los grupos de interés, así como su importancia en la arena parlamentaria.

En el cuarto capítulo interpretamos las implicaciones que presenta la influencia de las agrupaciones en la vida parlamentaria, destacando cómo se ha venido conformando una nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados. En este tema nos abocamos a describir cuáles son las reglas y prácticas que se vienen forjando en el cuerpo representativo para involucrar a las organizaciones a los trabajos parlamentarios. En ese sentido, destacamos también cómo la influencia social contribuye a democratizar la toma de decisiones institucionales y bajo qué características la perjudica. Concluimos estudiando las propuestas que han surgido entre las fracciones partidistas para reglamentar la participación de los grupos de interés en las deliberaciones parlamentarias.

Finalmente, realizamos las conclusiones a la luz de los datos y tesis que pudimos comprobar durante la investigación.

Estrategia de investigación.

El presente análisis se efectuó con base en la utilización de fuentes documentales primarias, con el propósito de generar un estudio original y presentar resultados novedosos del fenómeno es cuestión. La intención básica de recurrir a las fuentes documentales consistió en estudiar el proceso de la influencia de los grupos de interés en la Cámara de Diputados en sus propios escenarios, y con base en esta estrategia conformar un esquema analítico con opiniones propias. Para ello tuvimos que clasificar e interpretar varias fuentes, entre las que destacaron las siguientes: 1. La información localizada en los principales

periódicos de circulación nacional¹, precisamente porque su consulta nos permitió establecer el tipo de acción que debieron emprender las fracciones partidistas con los grupos de interés para arribar a acuerdos parlamentarios.

Ello contribuyó para lograr que conociéramos los cursos de discusión y deliberación de las leyes, es decir, las fuentes periodísticas nos permitieron observar las estrategias de influencia y mecanismos de presión que emprendieron las organizaciones para intervenir en las deliberaciones de la Cámara de Diputados, así como los acuerdos y declaraciones reproducidas de los actores políticos a la hora que se discutían las iniciativas. De ahí, que se encuentre plenamente justificado que sustentemos nuestro análisis en las notas informativas de los diarios.

Otras fuentes de información que utilizamos son *El Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* y *Gaceta Parlamentaria*, con la finalidad de conocer cuáles fueron las posiciones de las fracciones partidistas en los debates de las legislaciones, los contenidos de las iniciativas y los puntos de acuerdo en los dictámenes. Asimismo, consultamos algunas de las páginas oficiales algunas agrupaciones, pues consideramos, en muchas ocasiones, la información que proporcionan nos permiten entender los objetivos e ideales que persiguen en el sistema político.

Resulta pertinente destacar que la investigación y la redacción de la tesis fueron realizadas en el ámbito de los Seminarios dirigidos por el Dr. Lorenzo Arrieta Cenicerros.

¹ Los periódicos que regularmente utilizamos fueron: *El Universal*, *El Financiero*, *La Jornada*, *El Economista* y *Milenio Diario*.

Capítulo 1

**Consideraciones teóricas.
Representación política, poderes públicos y grupos de
interés.**

1.1. Un acercamiento al concepto de la representación política.

La característica principal de los Estados modernos radica en que el ejercicio del poder encuentra sustento en la representación política, pues la modalidad en la cual se toman decisiones colectivas tiene fundamento en la delegación de autoridad que consienten los ciudadanos a los gobernantes. La representación política supone necesariamente la sustitución de los ciudadanos por los representantes en las deliberaciones gubernamentales.² Refiriendo que en los gobiernos representativos las decisiones instrumentadas en el ámbito de la esfera estatal, nunca son resueltas por el común de la sociedad, sino invariablemente por las personas que son autorizadas para esos propósitos.³

El dispositivo definitorio de los gobiernos representativos está circunscrito a que el poder de los representantes tiene un carácter público de constreñimiento al interés general. No podía ser de otra forma, debido a que la representación política se origina de un pacto fundacional en el cual los propios miembros de la sociedad ceden su poder de autogobernarse, a cambio de obtener seguridad y bienestar en el desempeño de sus actividades cotidianas. El otorgamiento de autoridad está destinado a reconocer a los representantes la capacidad de gobernar en beneficio de la comunidad. Expresamente el representante es un fiduciario en su accionar gubernamental, significando que únicamente puede tomar decisiones con base en criterios generales dejando fuera arreglos con grupos especiales de la sociedad.⁴ Tal circunstancia contrasta con el hecho de que representación política en ningún sentido puede ser representación de intereses corporativos.⁵

El surgimiento de los gobiernos representativos tiene su justificación, a partir de que la participación directa del ciudadano en la toma de decisiones públicas es un ideal impracticable en los Estados modernos; principalmente, por la creciente complejidad de sus ocupaciones administrativas y procedimientos jurídicos de aplicación en las políticas. El pueblo como unidad soberana es incapaz de

² Bernard Manin. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, p. 12.

³ Norberto Bobbio. *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, pp. 214-215.

⁴ Siguiendo los argumentos de Hanna Pitkin, la noción substancial del proceso de representación se encuentra definida sobre la base del interés del representado, significando que los gobernantes establecen acciones de protección de los intereses de quien no quiere o no puede actuar en primera persona. Hanna Pitkin. *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 233.

⁵ Marcos Novaro. *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Rosario-Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2000, pp. 373-38.

autogobernarse y tomar decisiones adecuadas para organizar y administrar los recursos públicos por no poseer los conocimientos necesarios para llevar a cabo dicha actividad.⁶ Conforme se fue transitando a una sociedad más compleja, los problemas políticos requirieron de la capacidad técnica que sólo los expertos podían realizar. En ese sentido, es importante señalar que prácticamente la estructura estatal carece de la capacidad de convocatoria a un gran número de ciudadanos, lo cual imposibilita la reunión de éstos para decidir sus leyes y participar directamente en su gobierno. Ante la dificultad de reunir al conjunto de los ciudadanos en un cuerpo legislativo o en órganos gubernamentales, lo ideal se convirtió en la instauración de la representación para lograr que individuos autorizados pudieran hacer lo que otros no podrían.⁷

El ámbito institucional en donde se efectúa la representación política, en cuanto defensa de las competencias sociales, se manifiesta específicamente en la esfera de los poderes públicos. Constituyéndose las instituciones parlamentarias como las más importantes en la política moderna por dos consideraciones. Por un lado, porque son el espacio institucional donde converge la expresión de la voluntad general o, más específicamente, las preferencias de los ciudadanos en su conjunto. Es un órgano estatal que se declara representante de los intereses nacionales, y las decisiones políticas que emanan de su interior tienen como respuesta inmediata solucionar las necesidades surgidas en la colectividad. Por otro lado, porque son la sede obligada del proceso de toma de decisiones, perteneciéndoles directamente formular, modificar y aprobar las leyes en beneficio de la organización nacional.⁸ Los parlamentos como eje cardinal de la representación tienen como ocupación principal la creación legislativa, formulada con base en criterios de defensa respaldados en normativas generales.

Norberto Bobbio señala que al no existir mandato imperativo⁹ sobre los representantes, corresponde a los parlamentos dictaminar las iniciativas con base en

⁶ Giovanni Sartori. *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989, pp. 89-91.

⁷ Norberto Bobbio. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 2006, p. 136.

⁸ Maurizio Cotta. "Parlamentos y representación", en Gianfranco Pasquino (compilador) *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, p. 287-289.

⁹ El mandato imperativo consiste en que el representante está obligado a seguir las instrucciones que estipularon quienes lo eligieron, por lo cual el mandato imperativo significa la representación como relación de delegación de intereses sectoriales.

critérios fuera de toda consigna impulsada por fuerzas ajenas a la legislatura.¹⁰ Entre los parlamentarios debe de prevalecer discernimientos independientes sostenidos en la racionalidad y objetividad, debido a que son los principios para establecer que las decisiones políticas instrumentadas puedan alcanzar las metas trazadas por la voluntad general. Mientras la autonomía predomine las deliberaciones serán públicas y, por lo tanto, no responsables frente a los intereses particulares. Únicamente a través de las características antes señaladas, es como los parlamentos pueden transformarse en espacios naturales de la representación política, es decir, como instituciones que simbolizan los intereses latentes de la nación.

A pesar de que los parlamentos se colocan en el centro de la deliberación política, éstos no son la sede exclusiva de la representación en la estructura de poder estatal; paralelamente se encuentran otras instituciones autorizadas como son los gobiernos, los cuales operan dentro del proceso representativo constituyendo circuitos de toma de decisiones autónomos. Los gobiernos tienen una preeminencia significativa, debido a que asumen la responsabilidad directa de tomar decisiones colectivas. Tienen a su disposición la autorización de instrumentar las políticas en el sentido de dirigir y controlar al conglomerado social.¹¹ Hacen aplicables los reglamentos y decretos emitidos por los parlamentos para resguardar los ordenamientos estatales y, de la misma manera que los parlamentarios, los líderes gubernamentales formulan sus programas con base en los intereses generales.

El núcleo central de la representación se encuentra conformado por los gobiernos y parlamentos debido a que son el ámbito donde se realiza la toma de decisiones políticas y defienden por antonomasia los intereses ciudadanos. Su fuente de poder es legítima, pues es llevada a cabo a través de la delegación de autoridad que los ciudadanos han otorgado para el desempeño de sus respectivas funciones. Por supuesto, es importante advertir que en los gobiernos representativos dichas funciones sólo son efectivas dentro de la lógica de división de poderes, la cual supone mecanismos de control institucionales y la no invasión de atribuciones que son propias a cada órgano del Estado.

¹⁰ Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2003, pp. 52-53.

¹¹ Karl Deutsch. *Política y gobierno*, México, FCE, 1998, p. 20.

Se puede ubicar que la representación política encuentra su máxima expresión en el desarrollo de las democracias contemporáneas. Los ciudadanos en esta forma de gobierno son depositarios constitucionales de una serie de derechos políticos, los cuales les permiten ser parte inherente del proceso representativo. Entre las garantías institucionales inseparables a los ciudadanos se encuentran la libertad de expresión y sufragio que hacen efectiva su participación en la elección de sus representantes. No podía ser de otra manera, debido a que el diseño jurídico de los gobiernos democráticos se caracteriza por un conjunto de reglas de procedimientos y órganos institucionales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones.¹² El elemento más importante que viene a definir las relaciones gobernantes-gobernados en la dinámica representativa son los sistemas electorales, en la medida en que facultan a los segundos a elegir a las personas que los representarán en las distintas instituciones de gobierno. Giovanni Sartori argumenta que, en las democracias el sufragio universal es un derecho imprescindible de participación política pues, al menos en términos instrumentales, se convierte en la actividad donde los ciudadanos pueden incidir en la designación de sus representantes.¹³

Dichos derechos son la condición necesaria para el buen funcionamiento de las democracias representativas y prerrogativa esencial para lograr que la sociedad pueda expresar sus preferencias en torno a la integración de los poderes públicos. Es importante si se considera que el proceso representativo está encapsulado en las elecciones y en el acto de elegir a los gobernantes. El poder de las elecciones es en sí mismo la garantía mecánica de las democracias contemporáneas, principalmente porque dotan a los gobiernos y parlamentos de legitimidad a través del consentimiento expreso que implica la elección.¹⁴ Los sistemas electorales son el punto medular para que el gobierno sea del pueblo, pues consienten en transformar la voluntad ciudadana, expresada en votos, en órganos de gobierno e instituciones parlamentarias.¹⁵

Son gobiernos del pueblo no en el sentido de que puedan tomar decisiones directamente, sino por su capacidad de elegir a los gobernantes a ocupar las

¹² Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia...* *op. cit.*, p. 25.

¹³ Giovanni Sartori. *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad Editorial, 1987, p. 160.

¹⁴ Bernard Manin. *op. cit.*, p. 111.

¹⁵ Leonardo Valdés. *Sistema electorales y de partidos*, México, IFE-Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 2001, p. 9.

instituciones políticas. Los gobiernos democráticos adquieren el carácter de representativos, a partir de que la garantía institucional por medio de las cuales se conforman los cuerpos deliberativos es a través de la emisión del sufragio. Por lo tanto, la participación política electiva debe considerarse como el elemento primario, en la medida en que proporciona a los ciudadanos ser corresponsales en la formación y ejercicio del poder estatal.

La característica básica de los gobiernos democráticos se asienta en que los partidos políticos, como organizaciones de intereses, son los únicos facultados para el ejercicio gubernamental. La sede efectiva de poder es el sistema de partidos y los partidos aquellos actores esenciales en la mediación representativa. En palabras de Gonzalo Fernández de la Mora, los gobiernos representativos contemporáneos son “democracias de partidos”, porque corresponde a esos institutos políticos inmiscuirse directamente en la competencia electoral como mecanismo para acceder al ejercicio del poder público.¹⁶ Los partidos políticos, por esas razones, se transforman en una de las fuerzas dominantes de la arena política, debido a que en la forma de gobierno democrática les corresponde monopolizar el ejercicio del poder. Legítimamente se encuentran autorizados para competir electoralmente por los cargos públicos y los únicos en llevar a cabo las acciones de gobierno.

Para Richard Gunther y Larry Dimond, en la actualidad las funciones que desempeñan son imprescindibles para la estabilidad de los regímenes políticos y funcionamiento de las democracias nacionales por las siguientes razones. Por un lado, incuestionablemente son los actores que organizan los gobiernos y componen los cuerpos parlamentarios, y los encargados de efectuar el proceso de reclutamiento de las élites. Incumbe exclusivamente a los partidos estructurar el debate de los procesos legislativos, establecer la formación de la agenda política nacional y la toma de decisiones para solucionar los problemas estatales. Por el otro, son indispensables para llevar a cabo la representación política por medio de la agregación y articulación de los intereses sociales; es decir, desempeñan la función de canalizar las demandas ciudadanas bajo la expectativa de convertirlas políticas públicas.¹⁷ No quiere decirse con lo anterior que los partidos políticos, una vez ocupando los órganos de gobierno, agreguen cualquier tipo de demandas: su

¹⁶ Gonzalo Fernández de la Mora. *La partidocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, p. 85.

¹⁷ Véase Richard Gunther y Larry Dimond. “Types and functions of parties”, en *Political parties and democracy*, London, John Hopkins University Press, 2002, pp. 7-8.

responsabilidad se encuentra constreñida únicamente a ser portavoces de las peticiones que atañen a los intereses generales.

Señala Karl Deutsch, que los representantes al llegar al ejercicio de gobierno mediante procedimientos legítimos, compatibles con la configuración de los valores ciudadanos, necesariamente circunscriben una serie de dispositivos de responsabilidad en su accionar político. Todos los representantes que poseen poder público simbolizan a la nación y este poder es legítimo siempre que actúe con arreglo a los límites impuestos por el sentido de la representación.¹⁸ Los partidos políticos al haber sido llamados a velar por los intereses de la nación no pueden ser sometidos a un mandato obligatorio distinto al de la voluntad general; en otras palabras, en cuanto gozan de la confianza electoral de los ciudadanos, una vez elegidos, no pueden ser responsables frente a intereses particulares.¹⁹ Sólo bajo las anteriores características, puede señalarse que los gobiernos y parlamentos son el campo institucionalizado de la representación política en términos democráticos contemporáneos.

Con base en esos argumentos, la representación política debe entenderse como un mecanismo particular de delegación de autoridad, que atribuye el ciudadano a los gobernantes para la toma de decisiones colectivas. Posee un carácter dual en el que el ciudadano se despoja de su derecho a autogobernarse y otorga al mandatario el poder de actuar en su nombre. Los procesos representativos suponen la autonomía de los representantes en las deliberaciones públicas, teniendo en todo momento como eje de su actuación el interés general. La representación política solamente hace referencia a la representación nacional, en tanto es la única que abarca a toda la colectividad y ostenta el poder político en su beneficio. Comúnmente, se basa en la ausencia del mandato imperativo, donde el representante más que velar por los intereses particulares o sectoriales observa siempre por el bien de la nación. La representación política únicamente puede desenvolverse en el ámbito de los poderes públicos, pues son las instituciones que se presentan como agentes imparciales del beneficio colectivo: siendo los más importantes los parlamentos y gobiernos.

¹⁸ Karl Deutsch. *op. cit.*, p. 28.

¹⁹ Para Sartori los gobiernos que han sido elegidos, que reflejan las opiniones de los ciudadanos y que son, además responsables ante sus electorados pueden denominarse gobiernos a los que se ha otorgado consentimiento. Giovanni Sartori. *Teoría de la democracia... op. cit.*, pp. 119-120.

1.2. Relaciones entre los grupos de interés con los poderes públicos.

En las democracias representativas los órganos de gobierno e instituciones parlamentarias son el ámbito, por antonomasia, en donde se resguarda los intereses de la sociedad. Corrientemente se discrepa, que la práctica deliberativa es efectiva cuando los gobernantes, en su carácter de fiduciarios, toman decisiones políticas sin influencias de los intereses especiales. Nada sería más importante para la ponderación de la perspectiva general, que el no involucrar directa o indirectamente las demandas motivadas por fuerzas particulares. Sin embargo, la historia política moderna nos ha demostrado que los poderes públicos, independientemente del carácter de la forma de gobierno que adopten, siempre se encuentran influidos por una gran variedad de organizaciones de la sociedad. Inquiriendo en todo momento obtener ventajas en los momentos en que se están formulando los diseños institucionales.

Encontramos que los gobiernos y parlamentos elegidos no son los únicos que influyen en las decisiones políticas, sino que en cuanto involucren algún interés específico de alguna agrupación, éstas también intentarán insertar sus preferencias. Mientras exista la deliberación pública, las organizaciones de la sociedad movilizarán sus recursos para tratar de influir a los gobernantes y dirigir los debates hacia la salvaguardia de sus legítimos intereses.²⁰ Si bien es cierto que la injerencia de intereses especiales es un fenómeno irreversible en la política moderna, también lo es que dicha injerencia no debe considerarse como un elemento sistemático que vaticine la pérdida de autonomía en la toma de decisiones de los gobiernos y parlamentos o, en el peor de los casos, como una próxima deslegitimación del carácter fiduciario de los representantes o el regreso a las anomias del mandato imperativo. El fenómeno de la injerencia de agrupaciones sociales en los poderes públicos, no debe de concebirse, por ende, como contradictorio en los gobiernos representativos por dos situaciones fundamentales de análisis.

En primer lugar, porque no presenta un quebranto en el ejercicio de la soberanía de los poderes públicos; es decir, continúan siendo esas instituciones las sedes supremas para instrumentar los programas gubernamentales y la formación de las legislaciones en los Estados. Son los propios representantes de la nación

²⁰ Karl Deutsch. *op. cit.*, p. 201.

quienes dirigen, en última instancia, los designios estatales y asumen la responsabilidad jurídica en la toma de decisiones colectivas. Las organizaciones de la sociedad de ninguna manera determinan el actuar de los poderes públicos, a pesar de que si tengan una injerencia relevante en los procesos políticos. No es errónea la tentativa de testificar que solamente influyen en el quehacer político, en tanto los gobernantes deciden qué preferencias se incluyen en las deliberaciones, sin perder su independencia.

En segundo lugar, en las decisiones políticas perdurablemente prevalece el carácter público, en la medida en que los representantes se congregan a orientar las influencias de las organizaciones al interés general. Lo anterior permite que la perspectiva general no se degenera, puesto que el interés corporativo es, en la medida de lo posible, ajustado a los requerimientos institucionales de las decisiones públicas. Solamente integran las preferencias grupales siempre y cuando sean compatibles con las necesidades sociales. La canalización de los intereses especiales es constreñida únicamente a aquellos que parecen ser dignos de ser apoyados y no contrarían las decisiones institucionales.

Por supuesto, no se pierde de vista que se presenten situaciones anómalas en donde los representantes sean portavoces de las organizaciones de la sociedad y respondan en lo sucesivo a sus intereses por encima de los de la nación. A pesar de aquello, como primera aproximación, se puede anunciar que no existe mandato imperativo en las instituciones en cuestión, debido a que los detentadores del poder no son responsables frente a las organizaciones; a lo mucho puede haber coincidencias de proyectos por lo que consecuentemente consigan defenderse y agregarse demandas particulares en la implementación de las políticas.

No podía suceder de otra manera, debido a que los gobiernos y parlamentos poseen una institucionalidad que se encuentra reflejada en un conjunto de reglas, prácticas y valores que constriñen el comportamiento de las organizaciones de la sociedad en el momento que pretenden incidir en las deliberaciones. Tienen la posibilidad de encausar institucionalmente esas demandas a los objetivos trazados originalmente por cada órgano estatal; de los cuales, el fundamental es la búsqueda del interés general. Los propios gobernantes son igualmente sujetos a dicha institucionalidad.

Guy Peters nos señala que los actores en el ámbito institucional, al que pertenecen las organizaciones de la sociedad en su vinculación con los poderes públicos, están conscientes de que existen reglas que moldearán su conducta, y que únicamente aceptándolas es como podrán alcanzar exitosamente la inserción de sus preferencias en la toma de decisiones. Están plenamente seguros que utilizando los canales institucionales y participando con base en los parámetros establecidos es como podrán maximizar sus intereses.²¹ Saben que únicamente sujetándose a los marcos de funcionamiento de los poderes públicos es como pueden obtener respuestas satisfactorias a sus peticiones: esto es, compatibilizar sus preferencias con los intereses de la nación. El éxito o fracaso de las organizaciones depende entre otras cosas, de tener estrategias capaces de mantener en sintonía sus intereses particulares con aquellos más generales que se desprenden de las necesidades sociales.

Charles W. Anderson menciona que con la proliferación de las agrupaciones sociales predispuestas a influir en las deliberaciones políticas, los mismos poderes públicos se han visto en la necesidad de impulsar canales institucionales, sean formales o informales, que les permitan llegar a arreglo con los intereses especiales.²² Es decir, mecanismos de interlocución para la agregación de las preferencias sectoriales en la formación de las políticas. Permanentemente convocan a las organizaciones de la sociedad a entablar reuniones de trabajo y foros de consulta, con la finalidad de no dejarlos de tomar en cuenta o, en el mínimo de los casos, escuchar sus recomendaciones en los debates suscitados. Existe disposición en aumentar las áreas en donde es posible la participación política, en la tentativa de hacer circular las demandas de las organizaciones especiales. Debe comprenderse que las instituciones aseguran sus propios mecanismos para canalizar las demandas sociales y, en ciertos casos, sucede que hasta los mismos gobiernos y parlamentos provoquen la formación, estructuración e institucionalización de intereses, precisamente para no limitarse a recibir pasivamente las presiones de las organizaciones.

²¹ Guy Peters. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, Gedisa Editorial, 2003. pp. 79-80.

²² Charles W. Anderson. "Diseño político y representación de intereses", en Philippe Schmitter y Gerhard Lehbruch (coordinadores), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza Editorial, 1979, p. 258.

Los gobiernos y parlamentos en los procesos políticos contemporáneos no pueden entenderse más como instituciones cerradas, que formulan las políticas con base exclusivamente en criterios personales de los representantes. Esencialmente, porque se encuentran influidos constantemente por perspectivas, preferencias e intereses de las organizaciones de la sociedad. La otrora formulación original de la representación política, no sirve para comprender cabalmente la nueva dinámica y funciones institucionales que cumplen esos poderes estatales. Como menciona Jacint Jordana, generalmente se pasa por alto que la articulación de intereses especiales forma parte de los procesos de representación política, pues ellos implican una connotación pública y vínculos de identificación con los problemas colectivos; es decir, las organizaciones que intentan influir en las decisiones invariablemente defienden, en menor o mayor grado, intereses sociales.

No importa que supongan beneficios para un sector específico de la población: es un interés social y, por lo tanto, en la medida de lo posible, debe de ser canalizado para ser solucionado.²³ Eso implica, que ante la formación de expectativas sociales los poderes públicos, en su carácter de instituciones responsables con el bienestar ciudadano, deben de instrumentar mecanismos que permitan mediar con esos intereses; sea de manera positiva o para su defección.

Entre las nuevas funciones institucionales de los gobiernos y parlamentos se encuentra la agregación de intereses especiales en la estructura de la deliberación política. La anterior función es considerada como un modelo que se basa en procesos de mediación y canalización de las demandas de los intereses especiales en los órganos encargados de tomar decisiones. Dicho modelo posee una naturaleza permanente y no coyuntural; este hecho permite que subsista paralelamente como componente estable e irresistible en el accionar de los órganos de gobierno e instituciones parlamentarias.²⁴ Para Kenneth A. Shepsle esas funciones no se dan en el vacío, puesto que la agregación está determinada por un conjunto de elementos institucionalizados como la legitimidad del tipo de demanda, las circunstancias políticas y los marcos institucionales en los cuales pretende

²³ Jacint Jordana. "La acción colectiva y las asociaciones de intereses", en Miquel Carminal Badia (coordinador), *Manual de ciencia política*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, pp. 291-292.

²⁴ Nelson Polsby. "Legislatures", en Fred Greenstein y Nelson Polsby (coordinadores), *Governmental institutions and processes*, Handbook and Political Science, volumen 5, London, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, pp. 261-264.

insertarse. Si las demandas de las organizaciones especiales van en contra del bien colectivo, o simplemente los resultados que pretenden son arbitrarios, difícilmente podrán tener cabida en las deliberaciones institucionales.²⁵ Por supuesto, es importante señalar que la agregación de intereses siempre ocupa un lugar secundario en relación con las estructuras básicas de la representación y se encuentra sujeta permanentemente a los vaivenes del interés general. Los argumentos de que las agrupaciones operan a menudo como formas incompatibles con la representación política y en contra de la preservación del interés general son poco más que una banalidad.

Obviamente, las organizaciones de la sociedad con mayor posibilidad de entrar en arreglo con los poderes públicos, son aquellos que están cohesionados bajo una organización permanente y poseen una estructura de intereses definida; es decir, las que propiamente se constituyen en grupos de interés y eventualmente en grupos de presión. En la actualidad es necesario iniciar una reflexión detenida acerca de ambos conceptos. Tradicionalmente los autores que los han utilizado hacen una diferencia estricta, que impiden llegar a entenderlos formando parte de un mismo proceso, en la medida en que se excluyen mutuamente. Veamos a que nos estamos refiriendo.

El concepto de grupo de interés hace referencia a las agrupaciones, constituidos por individuos u organizaciones, que se cohesionan a partir de la defensa de determinados intereses, la más de las veces para resguardarse del ejercicio de poder. En esta lógica se encuentran Arthur Bentley, David Truman, y Gabriel Almond y Bingham Powell.²⁶ Sorprendentemente estos autores mencionan que estas organizaciones, la mayor de las veces, para defenderse de las decisiones políticas no utilizan la vía institucional. Consideramos que dicha concepción es limitada, debido a que no llegamos a comprender de qué manera una organización puede llegar a protegerse del poder público, cuando, en primera instancia, desdeña los canales institucionales para hacerse escuchar.

²⁵ Kenneth A. Shepsle. "Estudiando las instituciones. Algunas reflexiones desde la elección racional", en *The of theoretical politics*, Estados Unidos, no. 1, 1989, pp. 131-132.

²⁶ Cfr. Arthur Bentley. *The process of government. A study of social pressures*, Blomington, Principia Press, 1958; David Truman. *The governmental process. Political interests and public opinion*, New York, Knopf, 1951; Gabriel Almond y Bingham Powell. *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

En cambio, al grupo de presión se le denomina a toda organización de intereses que plantea sus demandas en el ámbito de los poderes públicos, y tienen como finalidad última presionar a los órganos encargados de tomar decisiones. Es decir, adquieren ese carácter a partir del momento en que se proponen actuar e influir sobre los mecanismos del poder político para imponer sus aspiraciones y reivindicaciones. Estas consideraciones parten de los estudios clásicos elaborados por Jean Meynaud, Karl Loewenstein y Maurice Duverger, hasta los últimos textos de Gianfranco Pasquino y Miguel Jerez.²⁷ Inexplicablemente estos autores llegan a considerar que dentro de los métodos de presión utilizados por las agrupaciones está la persuasión y demás estrategias de convencimiento, cuando sabemos de sobra que estos términos tienen un significado contrario.

Es importante atender las implicaciones de denominar a los grupos de presión para todos los casos sólo por mantener vínculos con la esfera pública; o bien pensemos en las implicaciones que los grupos siempre recurran a la presión. Tal situación significaría que dichas organizaciones estarían planteándose estrategias de confrontación permanente, sin la opción de conciliar intereses a través del convencimiento. Esto surge de la consideración de que no todas las organizaciones que tratan de vincularse con los poderes del Estado, para reivindicar sus intereses y tutelar prerrogativas, utilizan la presión para influir en las decisiones.

Por tanto, dadas las contradicciones conceptuales, optamos por utilizar en esta investigación el concepto de grupo de interés, aunque con algunas redefiniciones. Lo entenderemos como: *todas aquellas agrupaciones, constituidas por organizaciones o individuos, que tienen como objetivo influir en las decisiones de los poderes públicos, con la finalidad de satisfacer sus intereses y agregar sus demandas en las políticas estatales. Para lograr lo anterior los grupos de interés algunas veces influirán con base en la política de la persuasión, y muchas otras ocasiones a través de la presión.* Prosigamos a definir las modalidades por medio de las cuales pueden ser clasificadas las agrupaciones, por supuesto, a la luz de los argumentos que plantean los autores clásicos en la materia.

²⁷ Cfr. Jean Meynaud. *Los grupos de presión*, Argentina, EUDEBA, 1972; Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*, España, Ariel, 1976; Maurice Duverger. *Sociología política*, España, Ediciones Ariel, 1979; Gianfranco Pasquino. "Participación política, grupos y movimientos", en Gianfranco Pasquino (compilador), *Manual de ciencia política*, España, Alianza Universidad, 1996; Miguel Jerez. "Los Grupos de presión", en Rafael del Águila (editor), *Manual de ciencia política*, España, Alianza Universidad, 1996.

En términos de Duverger, los grupos pueden ser clasificados bajo dos modalidades.²⁸ En primer lugar, se encuentran las agrupaciones exclusivas, las cuales hacen alusión a las organizaciones de intereses que sistemáticamente influyen a los poderes estatales, en la medida en que esa es la principal causa de su existencia. No tienen otra justificación más que el influir a las instituciones estatales y encaminan todos sus recursos a esa actividad. En segundo lugar, se identifican los grupos parciales, referidas a aquellas organizaciones que nada más dedican parte de su actividad a influir. En contraposición a los grupos exclusivos, éstos si poseen otras razones de existencia y persiguen intereses más amplios en la sociedad.²⁹ Es decir, únicamente poseen un carácter accidental u ocasional, si se considera que solo en circunstancias determinadas despliegan acciones políticas para defender sus intereses frente a la autoridad.

Coincidimos con la última caracterización, pues la influencia que ejercen las agrupaciones sobre los poderes públicos, sólo puede ocurrir en determinadas coyunturas cuando las políticas afectan sus intereses. En tal caso, creemos no pueden existir agrupaciones que tengan como carácter permanente el intervenir en la esfera pública.

Comúnmente se alude que la característica distintiva de los grupos de interés consiste en que no participan directamente en el proceso electoral y, en cierto modo, no están interesados en administrar por cuenta propia el poder político, sino influir únicamente en sus decisiones. Éstos no participan en la conquista del poder y en su ejercicio, sino que actúan sobre el poder, pero permaneciendo fuera de él; en otras palabras, ejerciendo influencia sobre el ámbito público. Son los encargados de plantear las demandas a los órganos encargados de tomar decisiones, se proponen la defensa de intereses particulares específicos comunes a sus miembros y la incidencia solamente se encamina a que sus preferencias sean favorecidas por la

²⁸ Duverger. *op., cit.*, pp. 377-378.

²⁹ En esa misma dirección, Jean Meynaud expresa que las organizaciones deben ser subdivididas en dos tipos. Las agrupaciones cuyo principal objetivo consiste en influir a los poderes públicos, en el supuesto de conseguir intereses materiales para sus miembros o la protección de derechos adquiridos; y las organizaciones que defienden intereses ideológicos. Su razón de ser estriba en la protección desinteresada de posturas ideológicas, en la promoción de causas o la afirmación de pensamientos. En ese sentido, cabe aclarar, al mismo tiempo, que si bien existen agrupaciones defensoras de prerrogativas materiales, también lo es que tratan de imponer, en la medida de lo posible, su visión sobre la política; es decir, no puede existir tajantemente una separación ideológica, más aún cuando se están deliberando problemáticas que atañen al común del colectivo. Jean Meynaud. *op., cit.*, pp. 15-16.

autoridad. Ponen énfasis en hacer prevalecer sus propios conceptos de los problemas y proponiendo lo que consideran las soluciones más apropiadas en las deliberaciones estatales.

Creemos los anteriores argumentos no son necesariamente absolutos. En la actualidad tenemos la oportunidad de observar que muchos grupos de interés se han dado a la tarea de impulsar candidaturas a cargos populares en el interior de los partidos políticos, pues han comprendido que pueden tutelar mejor sus intereses cuando se encuentran involucrados en los órganos encargados de tomar decisiones. Si bien es cierto, en muchas ocasiones, tratan de mantenerse fuera de las instituciones, también lo es que esta práctica no se encuentra menospreciada por completo.

Las sociedades contemporáneas ofrecen una pluralidad de grupos de interés que influyen en la toma de decisiones de los gobiernos y parlamentos. Se presenta de tal manera, debido a que se encuentra constituida por una enorme variedad de sectores sociales unidos por una conjunción de intereses que operan sobre esas instituciones. Intentando, en todo momento, tutelar prerrogativas y defender privilegios en las deliberaciones públicas. La variedad de grupos de interés puede ser clasificada dependiendo la actividad que desarrollan en el conglomerado social.

En primer lugar, se encuentran las agrupaciones de profesionales. Comprende a individuos u organizaciones según la actividad económica que desarrollan o la profesión que ejercen en la sociedad. Se inscriben en esta categoría los sindicatos de obreros, corporaciones patronales, negocios, comercio e industria y las centrales campesinas. Son también considerados grupos de masas debido a que tienen como función agregar a sus filas el mayor número de organizaciones. En términos más simples, pueden entenderse simultáneamente como de grupos de interés corporativizados. En segundo lugar, encontramos a las agrupaciones especializadas, las cuales se encuentran congregadas en torno a un fin político particular y, por ende, su influencia está remitida exclusivamente a solucionar el problema originalmente planteado. En este tipo de grupos se encuentran las asociaciones de universitarios, periodistas, colegios de abogados, padres de familia, etcétera.³⁰

³⁰ Cfr. Maurice Duverger. *op cit.*, pp. 385-309

En tercer lugar, los pseudo grupos de interés integradas por las agencias especializadas en realizar trabajos de lobbying-cabildeo como mecanismo de influencia en los poderes públicos. No son propiamente grupos de interés, sino organizaciones que sirven a aquéllos como medios de acción en las decisiones estatales; es decir, alquilan sus servicios a otras agrupaciones pero sin defender intereses propios.³¹ En cuarto lugar, los grupos de interés públicos, los cuales están integrados por agrupaciones de funcionarios estatales, parlamentarios, administraciones públicas, gobernadores de las entidades federativas y secretarios de Estado. Comúnmente, dichas organizaciones emplean los mismos métodos que los demás agrupaciones para la defensa de ciertos intereses que caen en el ámbito de su competencia. Esas agrupaciones a pesar de que ejercen poder y forman parte de la estructura deliberativa de los procesos estatales, merecen el carácter de grupos de interés. Esto es, porque en su afán de influir en los poderes públicos se salen de sus potestades con la finalidad de orientar o, en su caso, bloquear las decisiones políticas.³²

Finalmente, los grupos de interés que se cohesionan en torno a un movimiento social. Pueden integrarse a esa clasificación debido a que, aunque no posean una estructura organizacional permanente y no están ampliamente cohesionados, por medio de demandas dirigidas a las instituciones políticas pretenden modificar o influir en la toma de decisiones. Su característica principal estriba en anteceder la movilización como instrumento de influencia.³³

Clasificación de los grupos de interés

Grupo de interés	Organizaciones de que los componen	Características
Agrupaciones de profesionales	<ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos obreros • Corporaciones empresariales • Centrales campesinas • Organizaciones populares 	Son agrupaciones que se integran según su actividad económica o la profesión que ejercen. En las sociedades capitalistas son las organizaciones más influyentes, debido a que son estratégicas en el sistema productivo; circunstancia que favorece su influencia de la política.

³¹ *Ibíd.*, pp. 380-382.

³² *Cfr.* Jean Meynaud. *op. cit.*, pp. 43-44.

³³ Claus Offe. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Fundación Sistema, 1992, pp. 172-173.

Agrupaciones especializadas	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones de universitarios • Gremios de periodistas • Colegios de abogados • Organizaciones de padres de familia 	Designamos bajo este nombre a las organizaciones constituidas en torno a un fin político particular. La mayor de las veces proponen nuevas doctrinas o programas para elaborar soluciones a distintas problemáticas políticas, económicas, sociales o culturales, con la intención de adoptar nuevos patrones de convivencia social.
Seudo grupos de interés	<ul style="list-style-type: none"> • Agencias especializadas en trabajos de cabildeo o lobbying 	Son organizaciones que ejercen presión política, sin embargo, no se constituyen propiamente en grupos de interés. Agrupan a un cierto número de individuos y forman así una comunidad, pero únicamente son técnicos que no ejercen siempre la influencia en su provecho, sino por cuenta de otros grupos.
Agrupaciones de interés público	<ul style="list-style-type: none"> • Gremios de gobernadores y parlamentarios • Asociaciones de administraciones públicas • Organizaciones de secretarios de Estado 	Son organizaciones que intervienen en el combate político para hacer prevalecer su voluntad, a pesar de pertenecer a la esfera pública. Intervienen ante las autoridades correspondientes en los mismos términos y a veces con los mismos medios que los grupos privados utilizan (
Organizaciones cohesionadas en torno a un movimiento social	<ul style="list-style-type: none"> • La integran movimientos a favor de la defensa del medio ambiente, la seguridad pública, derechos juveniles, movimientos de barrios, subvenciones de vivienda, contra el racismo, en pro de la reforma agraria, etcétera. 	Son agrupaciones que a pesar de no poseer una organización permanente, despliegan acciones para lograr ser escuchadas por el poder público. Son movimientos que surgen cuando ciertos sectores son perjudicados por las decisiones de gobierno. Siempre anteceden la movilización de huestes para entrar en contacto con las autoridades.

Como es posible observar, en la política contemporánea la incidencia de los grupos de interés en las deliberaciones de los gobiernos y parlamentos, es un fenómeno irreversible e inherente a los procesos representativos. La formación de las agrupaciones es un hecho común en cualquier tipo de sociedad como manifestación de la pluralidad de intereses, y su existencia siempre consistirá en

incluir o excluir alguno de los temas de la agenda política nacional, con el propósito de obtener ventajas o prerrogativas de las decisiones colectivas. La influencia que ejercen ciertas agrupaciones de la sociedad sobre los detentadores del poder es una práctica habitual y estructurada por lo que su existencia no debe de ponerse en cuestionamiento. Se convierten en lo sucesivo, por lo tanto, como uno de los principales actores de la vida política e interlocutores predominantes de los poderes públicos.

1.3. Mecanismos de influencia de las agrupaciones en las deliberaciones políticas.

La injerencia de los grupos de interés en las deliberaciones de los gobiernos y parlamentos, siempre se ha considerado como perjudicial o negativa para el ejercicio del poder político. Jacqueline de Celis, señala al respecto que la repulsión se basa en que esas agrupaciones operan como fuerzas desintegradoras del bienestar colectivo, puesto que elevan sus intereses particulares por encima de los generales. Su accionar es anónimo y discreto lo cual favorece que hagan uso indebido de medios políticos de influencia o, en el peor de los casos, que no se tenga control sobre su comportamiento.³⁴ El problema estriba en que bastantes ocasiones bajo el nombre de intereses públicos, se esconden agrupaciones especiales sin escrúpulos, corruptas o desdeñables.³⁵ Resulta ser polémico, al mismo tiempo, que los grupos de interés al invadir sistemáticamente con demandas especiales los poderes estatales, se convierten en presa fácil para perder su soberanía; es decir, son incapaces de compatibilizar el interés del grupo con el bien público.

Como se ha mencionado más arriba, la influencia de los grupos de interés no debe de considerarse como un poder ilimitado. Se encuentran regulados por un conjunto de reglas, prácticas y valores institucionales que hacen imposible que determinen la instrumentación de las políticas, o se coloquen por encima de los intereses de la colectividad. De la misma forma, tienen conocimiento de que únicamente sujetándose a los marcos de comportamiento de las instituciones es como pueden maximizar sus preferencias; es decir, su accionar político se encuentra

³⁴ Jacqueline de Celis. *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Madrid, Editorial Tecnos, 1963, p. 22.

³⁵ Yaniré Batista Orama. "Cabildeo: ¿Derecho constitucional o subterfugio para la corrupción?", en *Revista de Derecho Puertorriqueño*, Puesto Rico, volumen 42, número 1, 2003, p. 55.

determinado por un conjunto de componentes políticos, que hacen factible que no dispongan a discreción de los canales de interlocución de los cuerpos deliberativos.

La participación política de los grupos de interés se encuentra establecida por una serie de elementos organizacionales, los cuales controlan los grados de su influencia política. Siendo los más importantes el número de miembros adheridos, los recursos financieros y el liderazgo en la autoridad.³⁶ Pueden ser considerados como dispositivos de poder, debido a que proporcionan facultades o cualidades que les permiten conseguir, en un momento determinado, el acceso de sus demandas en la toma de decisiones políticas. La dimensión es un componente importante en las agrupaciones, puesto que si amplían su base de representación y tienen la capacidad de movilizarla como mecanismo de presión, sus posibilidades de éxito tienden a aumentar considerablemente: a mayor número de miembros superior es la presión sobre los poderes públicos.

Los recursos financieros son en sí mismo un mecanismo de influencia que utilizan las organizaciones de la sociedad, en la medida en que pueden construir la infraestructura material para hacerse escuchar ante los poderes estatales. Brindan la posibilidad de sufragar los costos de las reuniones de trabajo con los representantes nacionales, los mensajes dirigidos a la opinión pública en medios masivos de comunicación, la asesoría técnica-especializada, la compra de conciencias de funcionarios, los tiempos de huelga o manifestaciones callejeras. La capacidad financiera, en suma, permite disponer de los medios de influencia para conseguir los objetivos grupales, y su utilización correcta formas eficaces en torno a la inserción de preferencias.

El liderazgo es un factor substancial para la política de la influencia grupal, debido a que una dirigencia competente puede proporcionar un buen manejo en el arte de la negociación; conocer los medios, canales e instrumentos adecuados para el cumplimiento de las metas trazadas por la organización. Para que sea efectivo, es importante que exista legitimidad en dicho liderazgo porque le permitirá a la agrupación gozar del apoyo necesario de sus miembros para la acción política, y mantener cierta cohesión en los intereses programáticos e ideológicos. Por lo tanto, se puede mencionar que los grupos de interés dominantes y con mayor capacidad

³⁶ Para el análisis de estos puntos revítese Maurice Duverger. *op. cit.*, pp. 374-378 y Jean Meynaud. *op. cit.*, pp. 47.51.

de influencia, son aquellos que gozan de las cualidades anteriormente mencionadas; es decir, los que poseen una verdadera institucionalización en cuanto a sus prácticas organizacionales, personal permanente, recursos financieros y liderazgos efectivos.

Cuadro de los recursos organizacionales

Dispositivos de influencia	Impactos en la organización	Causas de influencia
Número de miembros adheridos	Una organización que aglutine a un gran número de adherentes se convierte en un actor con capacidad de apoyar o bloquear las políticas. Asimismo, el número de miembros es importante en aquellos sistemas en que periódicamente solicitan la cooperación de las organizaciones en la instrumentación de los programas de gobierno. Es decir, entre más grande sea la organización mayor será su capacidad de influencia en las decisiones públicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Sirven como maquinarias electorales para los partidos políticos; • Proveen capacidad de movilización y presión en momentos coyunturales como lo son las huelgas;
Recursos financieros	Los recursos financieros abren a los grupos la posibilidad de reforzar y perfeccionar sus medios corrientes de acción con el poder público. Además, permite disponer de los medios de influencia para conseguir los objetivos grupales, y su utilización correcta formas eficaces en torno a la inserción de preferencias.	<ul style="list-style-type: none"> • Financiar a los partidos políticos y, por ende, ejercer influencia en las decisiones públicas; • Sufragar las reuniones de trabajo con la autoridad, la propaganda en medios de comunicación, los trabajos de cabildeo, las manifestaciones públicas o, en su caso, costear actos de corrupción; • Permite vincularse con los funcionarios de gobierno y establecer mecanismos de compromiso.
Liderazgo en la autoridad	El liderazgo es un factor substancial para la política de la influencia grupal, debido a que una dirigencia competente puede proporcionar un buen manejo en el arte de la negociación; conocer los medios, canales e instrumentos adecuados para el cumplimiento de las metas trazadas por la organización.	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer los canales de influencia política; • Instrumentar los mecanismos de influencia con eficacia; • Llevar a buen puerto los objetivos de la organización.

Las agrupaciones de la sociedad pueden adoptar muchos métodos para influir sobre los gobiernos y parlamentos, la mayoría de las veces tienen la posibilidad de emplear distintas estrategias políticas para alcanzar sus objetivos. Las estrategias de influencia adquieren dos modalidades en la política contemporánea: las reconocidas por ordenamientos jurídicos y las que se sustentan en la ilegalidad.³⁷

La primera hace referencia a los mecanismos de influencia aprovechados por los grupos de interés, que no se salen ostensiblemente de la legalidad. Respetan cabalmente las reglas constitucionales para entrar en arreglo con los detentadores del poder. La política de persuasión es la más importante, aunque no la única, en la medida en que utiliza propiamente los canales institucionales para entablar negociaciones, consultas e intercambio de información acerca de la defensa de sus intereses. Siendo el mecanismo por excelencia la persuasión a través de la práctica del cabildeo, el cual debe de entenderse como: la capacidad de las organizaciones en desplegar acciones como son los contactos con los representantes nacionales, la preparación de reuniones de trabajo y la difusión de información sobre las temáticas interesadas, con la finalidad obtener cambios específicos con respecto a los proyectos gubernamentales. Este mecanismo permite la canalización de intereses a través del convencimiento de las conciencias de los representantes, y dicho mecanismo es considerado como una influencia directa sobre el poder público, si se plantea que acontece por medio de contactos personales con los miembros los poderes públicos.

Se encuentran en esta modalidad, al mismo tiempo, las influencias de las agrupaciones relacionadas con las garantías que otorgan las constituciones. Por una parte, la huelga es un instrumento político que manejan frecuentemente las organizaciones sindicales como un arma contra los gobernantes. Su importancia estriba en constituir paros de labores y crear malestares en la rama económica, con la finalidad de que sus demandas sean reivindicadas por las autoridades. Su influencia es determinante, cuando los sindicatos se ubican en un lugar estratégico de la producción y, por consiguiente, no queda al gobierno más que aceptar sus demandas para no perjudicar el proceso económico.

³⁷ Para el análisis de estos puntos revítese Gianfranco Pasquino. "Participación política, grupos y movimientos", en Gianfranco Pasquino (compilador), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, pp. 180-185.

Por la otra, la movilización social es en sí misma un instrumento de chantaje para llamar la atención de los representantes nacionales y obtener prerrogativas de las deliberaciones políticas. La manifestación física, los bloqueos de calles y los plantones recurrentes fomentan fastidios intolerables en la ciudadanía, por lo cual, en muchas ocasiones, los poderes públicos para no asumir costos políticos mayores deciden solucionar sus demandas. Estas dos últimas formas de influencia comprenden un proceso de intimidación, porque lleva simultáneamente amenazas veladas de huelgas indefinidas y la movilización de huestes, si no se agregan oportunamente sus intereses en las deliberaciones políticas.

El empleo de los medios de comunicación como estrategia que tiene igualmente un valor significativo por dos razones. Primero, debido a que la colocación constante de las demandas de los grupos de interés en el centro de la atención ciudadana, pueden generar a la postre simpatías de sectores amplios de la sociedad; es decir, pueden construir ciertos consensos en la opinión pública por la legitimidad que llegan alcanzar y, en algunos casos, hasta modalidades colaboración para lograr la inserción del interés especial en la agenda nacional. Segundo, porque sirven para hacer circular las demandas de las agrupaciones entre los gobernantes; se utilizan principalmente cartas, desplegados y conferencias de prensa, entrevistas en medios electrónicos o, incluso hasta *spots* televisivos para reivindicar en las deliberaciones políticas sus peticiones.³⁸

Paralelamente, a las anteriores modalidades de influencia política se encuentran las presiones que tienen sustrato en la ilegalidad; es decir, los mecanismos que contrarían los ordenamientos jurídicos de las instituciones públicas. Pueden ubicarse en esta categoría tres mecanismos de influencia: 1. La corrupción que consiste en la compra de las conciencias de los gobernantes y el tráfico de influencias, utilizándose generalmente medios económicos para recompensar la decisión política favorable al grupos de presión;³⁹ 2. La violencia física que encuadra a todas aquellas organizaciones que obstruyen las vías de comunicación y ocupan dependencias federales por la fuerza. ; 3. El sabotaje a la acción de gobierno, la cual

³⁸ Revísese también el texto de Humberto Noriega Alcalá. “Los grupos de presión y los medios de comunicación en las democracias contemporáneas” en www.mercaba-archivos.org.

³⁹ Duverger señala que existen formas enmascaradas de corrupción mediante técnicas sutiles que van desde las invitaciones a cenar, regalar viajes o paquetes vacacionales completos, hasta obsequios lujosos. Duverger. *op, cit.*, p. 391.

se presenta cuando algunos grupos de interés se niegan a cooperar con las autoridades al no ser beneficiados por algunas medidas políticas. Entre las medidas adoptadas por ciertas organizaciones se encuentran las siguientes: la negativa a pagar impuestos; manifestaciones para poner en crisis a los gobiernos, etcétera.⁴⁰

Cuadro de modalidades de influencia de los grupos de interés.

Mecanismos legales de influencia	Mecanismos ilegales de influencia
<p>Cabildeo. Es un instrumento democrático que permite a las organizaciones intercambiar información con los detentadores del poder. La consulta y, sobre todo, la negociación son técnicas de colaboración con los órganos que asumen una responsabilidad directa en el proceso decisional. La consulta es utilizada, asimismo, en la fase preparatoria de las leyes, en colaboración con las comisiones legislativas.</p>	<p>Corrupción. Es fruto entre un convenio entre el grupo de interés y los detentadores de poder. Se realiza a través de la entrega de dinero para obtener prerrogativas de las decisiones públicas (compra de votos o conciencias). A esa forma de corrupción corresponde una forma de chantaje, las cuales van desde la intimidación de no apoyar candidaturas hasta amenazas a la integridad física.</p>
<p>Huelgas. La huelga que es utilizada como arma contra el gobierno. Se trata de provocar paros en ramas estratégicas de la economía, lo que obliga a ceder más o menos a la autoridad pública ante las reivindicaciones de los huelguistas.</p>	<p>Violencia física. Se caracteriza por medio de el uso de la fuerza, principalmente cuando se bloquean vías de comunicación o toman violentamente dependencias gubernamentales.</p>
<p>Movilización social. Permite a las organizaciones politizar sus demandas, a través del bloqueo sistemático de calles. Ello favorece que atraigan la atención de la opinión pública y por lo tanto, se amplía su capacidad de negociación con la autoridad. Es decir, la movilización social como mecanismo de presión auxilia a que la autoridad solucione las demandas que promueven las organizaciones.</p>	<p>Sabotaje a la acción de gobierno. Comprende la negativa a cooperar con los poderes públicos. La forma más común es la negativa a pagar los impuestos repetidamente recomendada por los dirigentes de las organizaciones de pequeñas y medianas empresas para paralizar la tesorería del estado o la amenaza de fugar capitales privados.</p>
<p>Empleo de medios de comunicación. Contribuye a que las organizaciones distribuyan información al público en forma de propaganda. Pueden hacerlo directamente, por medio de carteles, de campañas publicitarias, etcétera o, indirectamente, a través de declaraciones en entrevistas.</p>	

Es importante señalar, que cada organización intentará maximizar su influencia manejando los recursos a los que tenga más fácil acceso y utilizando los

⁴⁰ Jacqueline de Celis. op. cit., p. 136.

canales de presión que le resulten más adecuados. Se encontrará que la mayoría de las veces existirá una combinación de estrategias para inducir las deliberaciones políticas a sus respectivos intereses. Para William Roberts Clark, las agrupaciones que tienen experiencia y constantemente influyen en los gobiernos y parlamentos, la mayoría de las veces emplean hasta cuatro o cinco mecanismos de influencia al mismo tiempo. Precisamente, porque cuando observan que si una estrategia no está funcionando para inclinar los procesos deliberativos a su favor o no se van obteniendo los resultados deseados, puedan cambiar inmediatamente de táctica.

La importancia de tener activadas varias estrategias consiste en que si falla alguna, se puede echar mano de las demás sin necesidad de estarlas planificando en períodos de contingencia.⁴¹ Por lo tanto, encontramos que algunas veces las agrupaciones se verán obligadas a influir a los poderes públicos con base en la política de la persuasión, otras tantas con mecanismos ilegales u, ocasionalmente hasta con la movilización. Pueden preferir la vía gubernamental, pero también inclinarse por la movilización masiva, o incluso ambas.

Los grupos de interés que tienen mayores posibilidades para agregar sus preferencias en las deliberaciones de los gobiernos y parlamentos, son aquellas que poseen un mínimo de recursos organizacionales para llevar a cabo las anteriores políticas de influencia. En esa misma dirección, como señala Alberto Melucci, el éxito en la agregación de las preferencias de las organizaciones de la sociedad, depende de los siguientes aspectos: 1. Experiencia en la participación política, conocimiento los procedimientos y canales de lucha; 2. Poseen recursos organizativos mínimos; y 3. Utilizan redes de comunicación para hacer circular sus mensajes y consignas.⁴² Es posible concretar que los grupos de interés, en la medida de lo posible, son actores racionales, debido a que poseen la información necesaria, el conocimiento de los canales institucionales más adecuados de influencia y el manejo instrumental para atender las problemáticas, lo cual asegura su participación oportuna en los procesos políticos.

⁴¹ William Roberts Clark. "Agentes y estructuras: dos visiones de las preferencias, dos visiones de las instituciones", en *Internacional Studies Quarterly*, número, 42, 2001. Traducción de Carlos Sirvent Gutiérrez.

⁴² Alberto Melucci. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México, 1999, p. 47.

1.4. Formas de participación de los grupos de interés en los regímenes políticos.

La efectividad de los mecanismos de influencia en las deliberaciones de los gobiernos y parlamentos, está determinada por el tipo de régimen político en cual se encuentran insertas las agrupaciones de la sociedad. La elección de los instrumentos de influencia y canales de participación quedan estrechamente condicionados por la modalidad en que se organiza el ejercicio del poder político en un determinado país. Siguiendo a Luis F. Aguilar, la alusión al régimen político refiere a “el conjunto articulado de instituciones jurídicas que norman y regulan tanto la distribución y el ejercicio estatal como la lucha por conseguirlo... en el plano institucional son las reglas para la organización del juego político; es decir, mecanismos operacionales para la agregación de preferencias e intereses, y la toma de decisiones.”⁴³ Por lo tanto, se entiende como régimen las reglas jurídicas que regulan el acceso, distribución y ejercicio del poder político: siendo las más importantes los sistemas electorales. En ese sentido, se analizará la actuación de los grupos de interés en dos modalidades distintas de regímenes políticos: los autoritarios y los democráticos.

Los regímenes autoritarios se caracterizan porque los procedimientos electorales son manipulados por el gobierno, lo que hace imposible la constitución de un sistema de partidos pluralista. El ejercicio del gobierno está conferido a un partido único o, en el mejor de los casos, a un sistema de partidos hegemónico que monopoliza la representatividad. Tiende a concentrarse el ejercicio del poder político en el titular del Ejecutivo generando que no existan equilibrios entre poderes, y se consoliden márgenes harto amplios de arbitrariedad en las decisiones. Puesto que, los representantes de la nación pertenecen al mismo partido y no se oponen a las medidas de sus líderes. Es decir, los procedimientos electorales no aseguran la efectividad del sufragio universal y un sistema de partidos pluralista, y no existen garantías para el desarrollo de un Estado de derecho. El autoritarismo igualmente indica un exceso o abuso de autoridad, en la medida en que restringe las libertades y derechos ciudadanos.

⁴³ Citado en Antonio Camou. *Los desafíos de la gobernabilidad democrática*, México, Plaza y Valdés Editores, 1995, p. 26-27.

En este contexto, la existencia de grupos de interés en los regímenes autoritarios está restringida y acotada a los sectores más amplios de la sociedad, y su actuación es canalizada a las perspectivas e intereses de la clase gobernante. La acción de los grupos de interés se encuentra concentrada en las asociaciones sindicales y empresariales, debido a que en las economías capitalistas estas organizaciones representan a los intereses más destacados de la sociedad derivados de la posición que ocupan en el proceso productivo. Los derechos constitucionales de reunión y asociación únicamente pueden ser ejercidos por aquéllas, mientras que para la mayoría son cancelados. De allí, que la proliferación de organizaciones sociales reivindicadoras de prerrogativas sean escasas o prácticamente nulas.

En ese tipo de regímenes políticos los grupos de interés que tienen mayor posibilidad de influir en los poderes públicos son las agrupaciones profesionales de sindicatos, empresarios, negocios, industria y comercio, y en menor medida las agrupaciones campesinas. Principalmente, porque los gobiernos autoritarios tienden a proporcionar a éstos el monopolio de la representación de intereses, por ser los grupos con mayor capacidad de veto y los más importantes en los procesos productivos-económicos de los países. En ese sentido, el principal mecanismo de influencia sobre los poderes estatales, es la persuasión debido a que en ella se privilegia la negociación y concertación directa de los líderes de las corporaciones con los representantes gubernamentales. No quiere decirse que los regímenes autoritarios no permitan la existencia de disímiles agrupaciones a las profesionales, sin embargo, cuando se manifiestan públicamente para exigir sus demandas los gobiernos no las toman en cuenta o, en el peor de los casos, son reprimidas.

Es importante señalar, que las interacciones poderes públicos-grupos de interés bajo la modalidad autoritaria ocurren a través de relaciones corporativas. La influencia de los grupos de interés está circunscrita a procesos corporativos por la siguiente circunstancia: porque este tipo de regímenes se encontraron en el devenir histórico con la ascendente participación del Estado en la economía y, por consiguiente, se vieron obligados a integrar a las organizaciones económicas y sindicales en la planificación de las economías nacionales. Philippe Schmitter señala que el corporativismo es:

un sistema de representación de los intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, sin competición entre si, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas o autorizadas (sino no que creadas) por el Estado que, de forma deliberada, les concede el monopolio de la representación en el seno de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y articulación de sus demandas y apoyos.⁴⁴

La característica que distingue al sistema de representación corporativa consiste en que los poderes públicos, califican como interlocutores legítimos a las agrupaciones económicas y laborales en la toma de decisiones. Existe un reconocimiento explícito de las organizaciones por parte del Estado, dependiendo de la rama económica en la cual se inserten, y las incorpora en las deliberaciones para lograr obtener su consentimiento en las medidas a adoptar. Para ello, las autoridades tienden a consolidar relaciones institucionales para fomentar la cooperación, el consenso y la negociación con los grupos de interés en la instrumentación de las políticas estatales; principalmente, las que caen en el ámbito de los procesos económicos y laborales.⁴⁵

Para Leo Panitch, la consecuencia de la adopción de los sistemas corporativistas, consiste en que los poderes públicos deliberadamente otorgan espacios de representación a las corporaciones laborales y económicas para influir en política. Es decir, tienen el derecho inmediato de manifestar sus preferencias e influir en los proyectos gubernamentales, antes de que sean sometidos a la dictaminación de los representantes nacionales.⁴⁶

Los canales institucionales por excelencia que son constituidos por los gobiernos para mediar las preferencias grupales son los consejos consultivos. Tienen una relevancia estratégica significativa en la acción gubernamental, en la medida en que permiten a las autoridades recabar información y sugerencias sobre los intereses especiales para una mejor agregación de sus demandas. Al mismo tiempo, dichos consejos se perfilan como mecanismos de acceso directo a los grupos de interés a la formulación de las políticas, debido a que les permiten ser parte intrínseca de los procesos de negociación. Es una manera efectiva de ganarse

⁴⁴ Philippe Schmitter. "¿Continúa el siglo del corporativismo?" en Philippe Schmitter y Gerhard Lehbruch. *op. cit.*, p. 24.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 25.

⁴⁶ Leo Panitch. "El desarrollo del corporativismo en las democracias liberales", en Philippe Schmitter y Gerhard Lehbruch. *op. cit.* P. 141.

el apoyo de las corporaciones, puesto que facilita el intercambio de incentivos para la colaboración institucional. Lo anterior es importante, si se considera que los consejos consultivos dan la oportunidad a las organizaciones de institucionalizar sus intereses, mediante reuniones de trabajo conjuntas y foros de discusión sobre los lineamientos a seguir en las deliberaciones políticas.⁴⁷

Bajo esta modalidad, los grupos de interés pueden mediar frente a los gobiernos las demandas de su organización o, en el peor de los casos, vigilar que las decisiones no perjudiquen las prerrogativas que poseen. En la práctica equivale a que los poderes públicos se encuentran sujetos invariablemente a una gran cantidad de negociaciones y concertaciones con ciertas agrupaciones sociales. Lo anterior permite, que las decisiones que involucran intereses especiales no sean vetadas o paralizadas por las grandes corporaciones nacionales.⁴⁸ Por supuesto, como señala Gerhard Lehbruch, la agregación directa de intereses en los poderes públicos, supone la intervención o cierto control de las autoridades en los procesos organizativos internos de las agrupaciones sociales. Es decir, la presencia del gobierno como sujeto activo en la designación de los líderes, en las demandas dirigidas a la estructura decisional y en su estructura operativa de toma de decisiones.⁴⁹ No debe de considerarse que la incidencia de los gobiernos en la estructura interna de las corporaciones, sea una forma avasalladora de dominio autoritario. Todo lo contrario, en la medida en que las agrupaciones obtienen incentivos y prebendas de las decisiones estatales, los líderes de común acuerdo deciden que exista cierta injerencia en su dinámica organizacional.⁵⁰

Por lo tanto, el corporativismo se refiere al marco de relaciones que establecen los grupos de interés con el gobierno para defender sus legítimas demandas en las decisiones políticas. El elemento principal que lo caracteriza es que los gobiernos garantizan el acceso de los grupos de interés a la toma de decisiones de los poderes públicos. Por supuesto, las principales negociaciones con

⁴⁷ “Con el objeto de legitimar esta mayor interrelación Estado-negocios, y para facilitar la cooperación laboral al nivel de industrias individuales, a menudo se promueven estructuras consultivas conjuntas, consejos de trabajo y similares.” Leo Panitch. *op. cit.*, p. 161.

⁴⁸ Philippe Schmitter. “Corporativismo (corporativismo)”, en Matilde Luna y Ricardo Pozas (coordinadores), *Relaciones corporativas en un período de transición*, México, IIS-UNAM, 1992, p. 4.

⁴⁹ Gerhard Lehbruch. “Corporativismo liberal y gobierno de partidos”, en Philippe Schmitter. *op. cit.*, p. 181.

⁵⁰ Raúl Trejo Delarbre. “Viejo... y ¿nuevo? Corporativismo. Reivindicar al corporativismo para desmitificarlo”, en Matilde Luna y Ricardo Pozas. *op. cit.*, 192.

las agrupaciones las monopoliza el titular del Ejecutivo, puesto que en los regímenes autoritarios tiende a concentrar el ejercicio del poder político.

En contraposición, con los regímenes autoritarios los grupos de interés en la forma de gobierno democrática encuentran una proliferación bastante importante. Precisamente, porque las transiciones a la democracia permiten la reproducción de distintas organizaciones sociales en variados escenarios políticos. Es recurrente la participación de nuevos grupos de ciudadanos en los procesos democráticos y en la implementación de los programas de gobierno. La consolidación de este fenómeno responde significativamente, en menor o mayor grado, a los cambios sufridos por la apertura del régimen político. Por un lado, porque constitucionalmente se encuentran resguardados los derechos políticos universales de los ciudadanos (asociación, manifestación y expresión) y, por el otro, porque no existe ninguna restricción de los poderes públicos para la creación de nuevas organizaciones; inclusive es común observar que los poderes del Estado otorguen elementos institucionales complementarios para la participación de las mismas.⁵¹

Estas características hacen posible la continúa demanda de nuevas organizaciones para estar presentes en el proceso de formación de las políticas. Nuevos grupos de interés que vienen a disputarles a las agrupaciones tradicionales de trabajadores, empresarios y campesinos los espacios de representatividad ciudadana y de interlocución frente a las autoridades políticas. Cualquier grupo de interés que se proponga agregar sus demandas en las deliberaciones y pretenda obtener respuestas a sus peticiones, en mayor o menor medida, lo puede hacer con libertad si sabe utilizar los canales políticos adecuados.

El ejercicio del cabildeo legislativo es el instrumento fundamental de influencia política de los grupos de interés en los gobiernos democráticos. El cabildeo hace referencia a la capacidad de las agrupaciones de la sociedad de ejercer influencia para tratar de influir en las decisiones parlamentarias (desde su planeación, confección y aprobación); es decir, la actividad de convencimiento y negociación que realizan dichas organizaciones para tratar de inducir la votación del cuerpo representativo hacia sus intereses. Por lo tanto, se entenderá como cabildeo al proceso mediante el cual las organizaciones sociales, en común acuerdo con los

⁵¹ Estos dos elementos son considerados como indispensables para garantizar una participación efectiva de los ciudadanos en los procesos democráticos. *Cfr.* Manuel Alcántara Sáez. *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE, 2004, pp. 69-70.

representantes de la nación, buscan alcanzar cambios específicos a los diseños jurídicos.⁵²

En ese sentido, en los regímenes democráticos los parlamentos se transforman en la sede principal de intercambio de ideas e incentivos con la sociedad, toda vez que las transiciones permiten resquebrajan el monopolio autoritario de la representatividad que poseen los titulares de los Ejecutivos para mediar las demandas de la sociedad. Son los propios parlamentarios quienes invisten la responsabilidad directa en establecer los vínculos y canalizar las inquietudes de los grupos de interés. No podía suceder de otra manera, debido a que los procesos electorales en las democracias permiten a los partidos políticos, puedan acceder equitativamente a la conformación de los cuerpos legislativos. Las instituciones parlamentarias en su interior garantizan condiciones para la competencia partidista en igualdad de oportunidades. Esta situación contribuye a que el poder Legislativo se fortalezca y gane autonomía en sus facultades constitucionales.

Los modelos democráticos permiten que los parlamentos se conviertan en espacios de interlocución con las agrupaciones de la sociedad. Esa realidad política es posible gracias a que la creación legislativa deja de ser provincia exclusiva del poder Ejecutivo. Las fracciones parlamentarias de los partidos políticos, las comisiones sustantivas y aún los legisladores en lo particular incrementan su presencia como instancias decisorias en el proceso de toma de decisiones. Son los propios partidos los que establecen la agenda legislativa y las reglas de procedimiento por medio de las cuales se aprobarán las leyes; es decir, por capacidades propias son los diputados los que ejercen el poder político sin imposiciones ajenas a la institución.

Basta recordar que los grupos de interés en los regímenes democráticos constantemente muestran la preocupación en mantener contactos permanentes con las fracciones de los partidos políticos en los parlamentos, con la finalidad de influir en el contenido de las leyes para obtener ciertos beneficios. En ese sentido, en los

⁵² El concepto hace referencia al ejercicio de presión, tratar de convencer, intentar neutralizar, modificar o influir en las decisiones de autoridad pública. En la práctica parlamentaria el cabildeo se refiere a la actividad que realizan una serie de individuos en los pasillos del órgano legislativo, con el objeto de inducir la votación o la discusión de un tema específico hacia un sentido. Véase Jordi Xifra. *Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Barcelona, Editorial Gestión, 2000, p. 30; y Kevin Hula. *Lobbying/cabildeo*, México, Limusa-Noriega, 2002, p. 14.

regímenes democráticos las relaciones entre ambos actores en la arena parlamentaria toman significativa importancia. Es una realidad que los parlamentarios organicen reuniones de trabajo y foros de consulta con los representantes de las organizaciones de la sociedad para intercambiar información sobre diversos tópicos legislativos. Frecuentemente los grupos de interés ejercen acciones para tratar de influir en las decisiones parlamentarias; es decir, establecen mecanismos de convencimiento, persuasión y negociación para tratar de inducir la votación del cuerpo parlamentario hacia sus intereses. Igualmente, es ampliamente reconocido que en circunstancias coyunturales los coordinadores de las fracciones partidistas recurran al apoyo de los grupos de interés para lograr aprobar determinadas iniciativas de reforma (principalmente en países con trayectoria corporativa).

1.5. Relaciones de cooperación entre los partidos políticos y los grupos de interés.

No bastan los argumentos para señalar que los partidos políticos y los grupos de interés en las democracias contemporáneas se erigen en los actores fundamentales para el funcionamiento de los regímenes políticos, en tanto son las principales organizaciones de intereses que median con las estructuras de poder las demandas ciudadanas⁵³. Es importante indicar que ambos actores en el espacio institucional cumplen el papel de llevar a cabo la representación; es decir, su protagonismo en los procesos políticos estriba en su capacidad de vincular las actividades estatales con los intereses que se plantean desde la sociedad. Sucede de esa manera, debido a que los partidos políticos y grupos de interés prácticamente en todos los ambientes institucionales son las sedes cardinales que ejercen el poder, o bien tratan de participar en él, a través de su influencia en los órganos encargados de implementar las políticas.

Los partidos políticos son uno de los actores dominantes de la arena política, pues en las democracias contemporáneas les corresponde monopolizar el ejercicio del poder político. Legítimamente se encuentran autorizados para competir

⁵³ Steven Wolinetz. "Beyond the catch-all party. Approaches to the study of parties and party organizations in contemporary democracies", en Richard Gunther, José ramón Montero y Juan Linz (eds.), *Political parties. Old concepts and new challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 147.

electoralmente por los cargos públicos y los únicos en llevar a cabo el ejercicio gubernamental. Los otros actores que influyen de forma decisiva en los regímenes democráticos y en las instancias de gobierno son los grupos de interés. Las funciones que desempeñan tales organizaciones consisten en representar intereses particulares y articular demandas dirigidas a los cuerpos políticos para obtener beneficios de la toma de decisiones.

Como es posible observar, los partidos políticos y grupos de interés desempeñan funciones distintas en los regímenes democráticos. Las características distintivas entre ambos actores pueden ser expresadas a partir de las siguientes consideraciones. Los partidos políticos tienen como objetivo básico alcanzar el poder político a través de los procesos electorales (buscan el voto ciudadano), mientras que los grupos de interés sólo buscan influir en aquellas decisiones gubernamentales que los afectan. Es decir, los grupos de interés encaminan esfuerzos para lograr que sus demandas sean favorecidas por las decisiones de los órganos estatales, pero en ningún caso se proponen la conquista del poder o participar directamente en las elecciones para administrar por cuenta propia las instancias gubernamentales.

Para Clive S. Thomas las diferencias entre ambos actores en las democracias contemporáneas son sustanciales. 1) Los grupos de interés son los encargados de plantear las demandas al sistema político, mientras de los partidos políticos son los encargados de retomar esas demandas, agruparlas y transformarlas en programas de gobierno; 2) Se propone la defensa de intereses particulares comunes a sus miembros, mientras que el partido político se inspira en la voluntad general y pretende determinar la orientación política del Estado; y 3) El grupo de interés solamente se propone influir en la política y no pretende participar en elecciones, mientras que los partidos políticos buscan específicamente alcanzar el gobierno mediante las elecciones para convertir su programa partidista en políticas de Estado.⁵⁴ Las agrupaciones pueden formular una demanda, pero son los partidos políticos los que, en última instancia, transforman ese derecho de petición en acción. Los partidos son las organizaciones clave para obtener resultados; de allí que los grupos de interés busquen permanentemente constituir relaciones institucionales o

⁵⁴ Cfr. Clive S. Thomas. "Studying the political party-interest group relationship", en Thomas S. Clive (edit), *Political parties and interest groups*, Colorado, Lynne Rienner, 2001, pp. 5-6.

vínculos estructurales con aquellos para canalizar sus intereses en las decisiones públicas.

Precisamente, al ser los partidos políticos las instituciones que concentran el poder y toman las decisiones estatales, las asociaciones de intereses buscan actuar preferentemente sobre de ellos. En las democracias contemporáneas no es difícil mencionar que el sistema de partidos tenga una relación directa con las agrupaciones de la sociedad, y que existan distintas modalidades por medio de las cuales ambas organizaciones de representación de intereses interactúen en los procesos políticos. Por ejemplo, es común observar que los grupos de interés financien a los partidos políticos, proporcionen apoyo logístico en la organización de las campañas electorales o, simplemente sirvan como organizaciones intermedias para el reclutamiento de élites partidistas. Para Otto Kirchheimer, la relación entre los partidos políticos y los grupos de interés se puede observar cuando muchas veces los segundos actúan directamente sobre los primeros planteando demandas que luego los mismos utilizan en su plataforma electoral; en otros casos, son los partidos políticos los que intentan someter y cooptar a los líderes de las organizaciones para engrosar sus filas partidistas. En este contexto, los grupos de interés son importantes para los partidos políticos, en tanto ofrecen clientelas estables que en momentos determinados pueden ser efectivos para ganar los comicios electorales.⁵⁵

Thomas S. Clive, señala al respecto que la relación más importante entre los partidos políticos-grupos de interés se presenta por medio del fenómeno de la integración. Comúnmente, los partidos políticos proporcionan espacios de representación parlamentaria a las agrupaciones; éstos últimas no se conforman únicamente con mantener vínculos con las fracciones partidistas, sino pugnan por formar parte de las mismas, reclamando cuotas de poder en el interior de los parlamentos. Por esas circunstancias es recurrente observar que en las legislaturas estén conformadas representaciones de intereses grupales y con amplios márgenes de interacción con las fracciones partidistas.⁵⁶ La representación de los grupos de interés condesciende a que puedan articular directa y permanentemente sus

⁵⁵ Otto Kirchheimer. "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Franz Neuman, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.

⁵⁶ Consúltese Clive S. Thomas. "Conclusions. Toward a systematic understanding of party-group relations in liberal democracies", en Thomas S. Clive. *op. cit.*, pp. 281-284.

demandas en la estructura de decisiones; hecho que les permite asegurar respuestas favorables a sus intereses, aprobando o bloqueando leyes, según sus intereses. No hay duda, que las relaciones de integración que se establecen entre los partidos políticos-grupos de interés en el espacio legislativo responden a dos lógicas distintas.

Por un lado, las aportaciones económicas que son capaces de realizar las organizaciones a los partidos políticos. La búsqueda de financiamiento privado puede ocasionar ciertos privilegios, en la medida en que pueden proporcionar a los grupos de interés la prestación de servicios de los líderes partidistas, una vez que han ocupado los cuerpos encargados de toma de decisiones, para obtener prerrogativas o impulsar sus demandas sectoriales. El financiamiento de las campañas electorales posee la orientación política para ejercer influencia efectiva sobre los detentadores de poder, si se considera que dichos recursos fomentan relaciones de dependencia en la canalización de intereses particulares. Ese fenómeno significa que las agrupaciones a cambio de los recursos materiales otorgados a los partidos, recibe a cambio favores para la defensa de sus reivindicaciones.

Por el otro, porque son capaces de proporcionar líderes para el reclutamiento de élites; precisamente porque el financiamiento que llegan a otorgar los grupos de interés está condicionado, al mismo tiempo, a dotar de ciertas cuotas de poder a sus líderes en los parlamentos. Esto se presenta porque los grupos de interés han entendido que sus demandas pueden alcanzar mayor éxito, cuando forman parte de la estructura decisional de los poderes del Estado. Bajo esa modalidad, los grupos de interés que obtienen cuotas en los parlamentos se preocupan por presidir comisiones permanentes de importancia considerable para la mejor agregación de sus preferencias. Una primera medida, es hacer elegir cierto número de sus miembros para obtener una representación directa en las deliberaciones políticas. La representación directa constituye un canal de acceso institucionalizado utilizado con frecuencia por los grupos de interés.

Asimismo, los grupos de interés son una pieza clave para los partidos políticos, en la medida en que pueden ser un apoyo muy importante para la organización de las elecciones. Interesan por la movilización electoral y las fuentes de apoyo organizativo de los comicios. Las organizaciones de la sociedad actúan,

por lo tanto, preferentemente en el ámbito electoral valiéndose de su capacidad de movilización de segmentos de la población definidos funcionalmente. No es raro que sean esos factores los que determinen las relaciones de integración entre los partidos políticos-grupos de interés en los parlamentos.

La otra modalidad que adquieren las relaciones entre ambos actores en las democracias contemporáneas se concreta, a través de la formalización de interacciones basadas en ideologías, orientaciones y necesidades políticas.⁵⁷ En ese sentido, es común que en los debates de los parlamentos los partidos políticos coincidan con muchas de las propuestas legislativas de los grupos de interés y, por lo tanto, sean retomadas para ser canalizadas en la toma de decisiones. El hecho de que algunas de las proposiciones sean compatibles con la agenda de los partidos políticos, al mismo tiempo, contribuye para lograr que sean defendidas y perfeccionadas jurídicamente para ser dictaminadas en comisiones. Es decir, al presentarse esas situaciones pueden suceder los casos en que los partidos se adjudiquen dichas propuestas como banderas políticas en su dinámica parlamentaria y cooperen con los grupos de interés para satisfacer sus demandas. Para ello necesariamente las preferencias parlamentarias de los grupos de interés deben coincidir ideológica y programáticamente con los objetivos de las fracciones partidistas.

Cuadro comparativo de las funciones de los partidos políticos-grupos de interés

Partidos políticos	Grupos de interés	Redes de cooperación
<ul style="list-style-type: none"> • Buscan ejercer el poder político, a través de las elecciones; • Se propone de defensa de los intereses generales; • Son los encargados de recoger las demandas ciudadanas bajo la perspectiva de convertirlas en políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo buscan influir en el poder público y no participan en elecciones; • Busca conquistar intereses particulares; • Se encargan de plantear demandas sociales al sistema político. 	<ul style="list-style-type: none"> • El grupo de interés financian a los partidos políticos, apoyan en campañas electorales y sirven como organizaciones intermedias de reclutamiento de elites; • Los partidos políticos ofrecen espacios de representación a los grupos de interés, para lograr que articulen directamente sus demandas en las instituciones políticas; • En ocasiones los partidos políticos en su dinámica gubernamental adoptan las demandas de los grupos como banderas ideológicas.

⁵⁷ Ibidem.

En la política contemporánea existen las condiciones para establecer que distintos grupos de interés se vinculen estrechamente con el sistema de partidos. En la actualidad es una realidad que ambos actores mantengan estrechas relaciones orgánicas; por ejemplo, los grupos de interés tienen representantes en las fracciones partidistas, y ambos actores tienden a depender del tráfico de información e intercambio de incentivos y, por supuesto, a través de manifestaciones de apoyo ideológico.

Capítulo 2

**Del régimen autoritario a la transición democrática.
Transformaciones institucionales en México.**

2.1. La anulación de la división de poderes. El monopolio de la representatividad por parte del Poder Ejecutivo.

En México presenciamos un largo periodo histórico en donde el Congreso de la Unión se encontró subordinado al Poder Ejecutivo y operando bajo un sistema de partidos hegemónico. La consecuencia de este proceso fue la abdicación de las facultades constitucionales del Poder Legislativo, en tanto que sus miembros respondían a los designios del presidencialismo autoritario dominante. Ello se presentó así debido a que la élite gobernante impuso mecanismos que garantizaron gobiernos unificados⁵⁸ con mayorías aplastantes, los cuales en lo sucesivo reivindicarían la supremacía del Ejecutivo sobre el cuerpo parlamentario. El elemento más importante que acompañó al fortalecimiento del sistema de partidos hegemónico fue la capacidad del gobierno para lograr controlar los procesos electorales mediante la organización, vigilancia y calificación de los comicios federales.⁵⁹

La anterior condición hizo factible que se impusieran candados electorales difíciles de superar por los partidos de oposición, lo que convirtió al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la principal organización política del país. Lo anterior provocó que se consolidaran las pautas para mantener una estructura partidista omnipotente, pues desde la presidencia se le otorgaron recursos públicos, los cuales le permitieron penetrar con sus programas y plataformas ideológicas a todos los sectores de la sociedad. Esas circunstancias fomentaron que el PRI se convirtiera en el único partido con carácter nacional y en la substancial fuerza política capaz de acceder a los cargos públicos a través de las elecciones. Desde entonces, se concretaba el escenario para lograr que ninguna otra organización partidista igualara el monopolio de la representatividad ciudadana adquirida por el partido hegemónico, obstruyendo así la existencia de un sistema de partidos

⁵⁸ Los gobiernos unificados son aquellos que en el marco de la división de poderes el partido del presidente cuenta con el control mayoritario de las curules del cuerpo parlamentario en sistemas unicamerales y en sistema bicamerales en por lo menos una cámara. Véase Alonso Lujambio. *Gobiernos divididos de la federación mexicana*, México, IFE-UAM, 1998, p. 7.

⁵⁹ La reforma electoral de 1946 autorizaba a la Secretaría de Gobernación, mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federar, intervenir directamente en funciones electorales de la Comisión Federal Electoral. Entre las atribuciones se encontraban organizar los comicios, calificar las elecciones y resolver el otorgamiento del registro de los partidos políticos. Consúltese Jorge Carpizo. *El presidencialismo en México*, México, Siglo XXI Editores, 1978, p. 62.

competitivo porque no permitió a la oposición participar en igualdad de condiciones dentro los procesos electorales.

Para Maria Amparo Casar lo que ocurrió fue que en el régimen autoritario se instauraron una serie de normas electorales que permitieron la creación y reproducción de un sistema de partidos hegemónico, esto es un sistema en el que las instituciones representativas se ven monopolizadas por un solo partido y en donde la alternancia en el poder no puede existir de hecho.⁶⁰ El desenlace del control gubernamental de los procesos electorales fue la concentración de los poderes públicos en la promoción del partido en el gobierno; hecho que favoreció que el ámbito legislativo se encontrara controlado casi absolutamente por el PRI.

Los partidos opositores al régimen vieron disminuida su presencia política en el Congreso para ser corresponsables en la aprobación de las reformas, al mismo tiempo, se impidió la existencia de negociaciones multipartidistas, porque el Revolucionario Institucional al ostentar la mayoría absoluta no necesitaba poner a negociación los contenidos de las iniciativas con ninguna otra fuerza política. De ahí que la oposición ocupara un papel marginal en la construcción de los diseños institucionales que se aprobaron en el país, debido a que prácticamente fueron excluidos de los pactos al carecer de un número importante de representantes.

Sin embargo, es importante mencionar que a pesar de que la oposición bajo la estructura hegemónica cumplió un papel marginal en la aprobación de las leyes, es claro que su representación en el Congreso fue importante para la legitimación del régimen autoritario. Por un lado, la presencia numérica de los partidos opositores significaba incentivos de legitimidad, debido a que el cuerpo parlamentario aparentaba estar constituido de manera plural, más no democrática, en donde el PRI tenía contrapesos legislativos.⁶¹ Por otro lado, destaca que las iniciativas de ley propuestas desde el Ejecutivo dejaban cierto espacio para su modificación, siempre

⁶⁰ Maria Amparo Casar. "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México", en *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE-Taurus, 2002, p. 359.

⁶¹ Para tales efectos legitimadores del régimen autoritario se llevaban a cabo elecciones periódicas y puntuales para que la oposición tuviera representación en los cuerpos parlamentarios. Basta mencionar que con la reforma electoral de 1963 el régimen mostró apertura a la oposición al instituir la figura de "diputados de partido", con la cual el partido que obtuviese el 2.5 de la votación nacional tenía derecho a cinco legisladores. Así también, con las reformas electorales de 1977 y 1986 se incorpora el sistema mixto de representación proporcional. Véase Susana Thalia de la Llave. "Una valorización de la Cámara de Diputados. Organización interna, funcionamiento y principales funciones" en Germán Pérez y Antonia Ramírez, *La Cámara de Diputados en México*, México, Porrúa-LVII Legislatura, 1999, p. 18.

y cuando estas no se consideraran fundamentales para el ejercicio del poder político y no atentaran contra la autoridad suprema del presidente de la República en su calidad de “primer legislador nacional”. Javier Santiago menciona que la representación de la oposición en las cámaras “reforzaba la función legitimadora en la actividad legislativa que el Ejecutivo desempeñaba, en tanto cumplía el papel de instancia técnica que podía hacerle ver al presidente las deficiencias que sus proyectos legislativos tenían”.⁶² La oposición servía para rectificar y mejorar la técnica jurídica de las leyes, aunque no significara cambios profundos en las mismas o, en su caso, afectarían los aspectos medulares propuestos por el Ejecutivo.⁶³

En un sistema político caracterizado por la inequidad del régimen electoral y una larga época de elecciones semicompetitivas, no es de extrañar que el Congreso no haya cumplido su misión de legislar con soberanía y ejercer contrapesos al Ejecutivo federal. En ese período encontramos que el equilibrio de poderes fue inexistente, a partir de que durante los gobiernos unificados el PRI controló tanto la presidencia de la República como las mayorías parlamentarias que aseguraba la aprobación de las leyes sin que fueran ampliamente debatidas. Lo anterior produjo que un solo partido político aprobara las reformas necesarias de manera casi automática sin que hubiera existido un enriquecimiento de las mismas a través de variados intereses, programas e ideologías partidistas.

La existencia de un partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional, que garantizaba mayorías numerosas al presidente en turno y la disciplina partidista daba como resultado que el Poder Legislativo se supeditara al titular del Ejecutivo. Ricardo Espinosa Toledo indica que “esa época coincidió con el dominio casi exclusivo del PRI en el espacio público, todo ello con una ventaja: al presidente se le apoyaba, no se le cuestionaba, lo que formaba parte de una relación derivada de compromisos políticos que se traducían en un gobierno quizás eficaz, pero no

⁶² Javier Santiago. “El Poder Legislativo: de la hegemonía al pluralismo”, en *Diálogo y Debate*, número 9, México, 1999, p. 57.

⁶³ El espacio natural donde la oposición podía hacer algunas modificaciones a las leyes era en las comisiones. Sucedió de esa manera, debido a que las comisiones proporcionaban un ambiente menos partidista para que la oposición presentara sus observaciones y tratara de movilizar el consenso entre los legisladores del PRI y los funcionarios del Ejecutivo. Cuando una iniciativa llegaba a las comisiones se abría una posibilidad para que la oposición, dentro de ciertos límites, se involucrara en la legislación iniciada por el Ejecutivo. Véase Benito Nacif. “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (coords.) *La Cámara de Diputados en México*, México, Porrúa-FLACSO-LVII Legislatura, 1999, p. 51.

democrático”⁶⁴. Existió un control absoluto de la estructura numérica del Congreso, asegurando la permanencia hegemónica de la clase política posrevolucionaria en el poder de ambas cámaras. Los legisladores así ocuparon una posición secundaria dentro de las negociaciones en la articulación de la toma de decisiones, pues las mayorías priistas tenían más responsabilidad política con el titular del Ejecutivo que con su mandato constitucional.

La estructura política de predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo obedece a dos factores que determinan su funcionamiento y subordinación. En primer lugar, por elementos exógenos al funcionamiento de la institución parlamentaria que se encuentran enmarcados en las facultades constitucionales que se otorgaron al presidente de la República en materia legislativa; sobresaliendo sus atribuciones para iniciar leyes, emitir reglamentos y la capacidad de vetar las leyes cuando eran contrarias a sus preferencias. Los anteriores elementos dieron auge al sistema presidencialista, debido a que equipararon en atribuciones constitucionales al titular del Ejecutivo frente a los parlamentarios.⁶⁵ Hecho que propiciaba que éste se convirtiera en parte intrínseca del proceso legislativo participando abiertamente en la creación de las normas jurídicas y, por ende, a la postre, en el principal rector del trabajo cameral debido a que podía ser corresponsable de la agenda parlamentaria.

En segundo lugar, por factores endógenos al cuerpo representativo gracias a que el presidente de la República controlaba los incentivos de promoción de las carreras políticas, al ser el líder natural del Revolucionario Institucional del cual se desprendían las reglas de acceso a los cargos públicos y las recompensas a la disciplina política de sus correligionarios.⁶⁶ Para Luis Carlos Ugalde “el jefe del Ejecutivo contó habitualmente con amplios poderes para seleccionar las candidaturas a casi todos los cargos electivos de su partido y, por lo tanto, los legisladores respondieron a ese incentivo tratando de complacer y obtener el apoyo

⁶⁴ Ricardo Espinoza Toledo. “La experiencia reciente del Congreso Mexicano”, en *Configuraciones. Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática*, no. 12, abril-septiembre de 2003, p. 48.

⁶⁵ Luis F. Aguilar. “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Alicia Hernández Chávez (coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fideicomiso Historia de la Américas-Colegio de México-FCE, 1994, p. 69.

⁶⁶ Ricardo Espinoza Toledo. “Superpresidencialismo y régimen presidencial en México”, en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, México, FCE, 1999, p. 66.

político del presidente quien en la práctica fungía como la principal fuente de patrimonio para avanzar políticamente”.⁶⁷

El Congreso al estructurarse bajo un sistema de partidos hegemónico legitimaba la representación, a partir de que las cuotas legislativas otorgadas por el Poder Ejecutivo significaban mayorías unificadas, donde el voto partidista representaba señal de lealtad y disciplina al mandato supremo de la institución presidencial. Cualquier forma de inconformidad de los legisladores que obstruyera la estructura de autoridad presidencial significaba truncar su carrera política y su pertenencia en el partido. Huelga mencionar que bajo los anteriores supuestos la dinámica legislativa no trascendió de ser más que una “correa de transmisión” de lo propuesto desde el gobierno federal.

En ese sentido, la supeditación del Poder Legislativo a los vaivenes de las decisiones del Ejecutivo federal y la permanencia de los gobiernos unificados priístas, inhibieron la posibilidad de que la institución parlamentaria se consolidara como un contrapeso en la estructura constitucional de la división de poderes. Renunció a sus facultades constitucionales en tanto el presidente de la República controlaba los mecanismos de decisión política al tener incidencia directa en los procesos legislativos, las carreras políticas de los hombres del partido y en los cargos directivos en el interior del PRI. Habitualmente decidía los temas de la agenda legislativa sin que, en la mayoría de los casos, los parlamentarios asumieran el papel de enmendar o rechazar sus propuestas jurídicas al existir disciplina partidista. Los legisladores brindaban su apoyo permanente al presidente en turno a cambio de prebendas para continuar su carrera en los distintos ámbitos de gobierno y la administración pública federal.

La supeditación del Congreso aporta elementos significativos para el mantenimiento de la gobernabilidad, si se considera que la toma de decisiones del titular del Ejecutivo en materia legislativa tuvo un grado máximo de efectividad. Lo anterior se logró a partir de que sus propuestas de reforma no fueron limitadas para su instrumentación, gracias a los arreglos políticos de cooperación que construyó con los miembros de su partido. Permitiendo que las decisiones se desarrollaran con amplios márgenes de consenso en el sistema político mexicano al ser

⁶⁷ Luis Carlos Ugalde. *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1997*, México, Porrúa-IIJ-LVII Legislatura, 2000, p. 6.

respaldadas y legitimadas por la mayoría del cuerpo parlamentario. Se puede afirmar que el Congreso en el régimen autoritario fungió como institución protectora de las iniciativas provenientes del Ejecutivo, transformándose en promotor a ultranza de las decisiones que aquél tomaba. El parlamento mexicano contribuye a la gobernabilidad a partir de que no se convierte en una institución obstructora de las decisiones centrales y las aprueba sin ninguna adversidad.⁶⁸ Esto indica que el presidente de la República contó con un aliado institucional que fijó una posición estratégica en la aprobación de las políticas gubernamentales, posibilitando que el ejercicio del poder fuera llevado con eficacia al momento de definir las directrices del desarrollo nacional.

La debilidad institucional del Poder Legislativo se origina a través de un proceso de concentración de atribuciones constitucionales y prácticas políticas informales en manos del titular del Ejecutivo⁶⁹. La institución presidencial en el régimen autoritario se consolidó como omnipotente en la medida en que logró controlar a los demás poderes del Estado a la dinámica de sus decisiones políticas. Se transformó en una instancia concentradora de los recursos puesto que penetró y subordinó al resto de las estructuras políticas previstas en la Constitución; esto es, anuló los centros de decisión estatal por medio de su acción autónoma que pudieron haber compartido y contrabalanceado la omnipotencia del poder central. El titular del Ejecutivo Federal se convierte en el líder de la coalición política dominante al que todos los miembros de la clase política brindan su apoyo de manera permanente a cambio de tutelar prebendas. Desde entonces, el presidente de la República se convirtió en el eje del sistema político, fungiendo como la máxima autoridad capaz de cohesionar y organizar a toda la clase política del país que se encontraba albergada en el Revolucionario Institucional.

El Congreso se desarrolló cobijado bajo un autoritarismo vertical porque no tenía la capacidad institucional de determinar con autonomía el ejercicio de sus

⁶⁸ Las anteriores circunstancias fueron las que hicieron posible la instauración de un gobierno con un modelo de hechura de las políticas cohesionado y reformador para realizar acciones de órgano gestor, con la finalidad de dar forma y unidad a la identidad política estatal. Consúltese Luis F. Aguilar. "El presidencialismo y el sistema político mexicano", en Alicia Hernández Chávez (coordinadora)... *op.*, *cit.*, p. 46.

⁶⁹ Jorge Carpizo menciona que entre las prácticas informales (facultades metaconstitucionales) en manos del titular del Ejecutivo se encuentran: ejercer la jefatura de facto del partido hegemónico, elegir a su sucesor, designar las listas de los candidatos oficiales a cargos legislativos, así como los que ocuparían las gubernaturas de los estados, forzar la renuncia de los gobernadores que fueran indeseables, entre otras. Jorge Carpizo. *op.*, *cit.*, p. 25.

funciones legislativas. Irremediablemente perdió su sentido original para transformarse de un elemento de crítica correctiva a una instancia de manifestación de decisiones previamente adoptadas, sin posibilidad real de tomarlas con independencia y para validar sólo aquellas que tuvieran como origen, o al menos la aceptación, del Poder Ejecutivo.⁷⁰

La concentración de atribuciones en poder del presidente de la República, la consolidación del sistema de partidos hegemónico y la manipulación de los procesos electorales facilitaron la penetración casi absoluta del PRI en la arena legislativa. La inexistencia de competencia electoral colocaba al partido en el gobierno en un lugar privilegiado porque no necesitaba poner a negociación con la oposición los diseños jurídicos del país. Esas condiciones aseguraron la permanencia de los gobiernos unificados para aprobar las leyes propuestas desde la presidencia, sin la necesidad de enfrentarse a exhaustivos debates y difíciles procedimientos parlamentarios. Aquello contribuyó para lograr que el Poder Legislativo se desarrollara como una institución débil, sin dinámica propia, en la conducción de los problemas nacionales; fue posible gracias a que existía una clara lealtad de los legisladores al presidente para apoyar sus programas de gobierno. Esta situación se prolongó desde la fundación del partido en el gobierno en 1929 hasta 1988.

2.2. La actuación de los grupos de interés en el régimen autoritario. Estudiando las viejas prácticas corporativas.

El hecho de que el órgano representativo abdicara sus facultades constitucionales y apoyara permanentemente al presidente de la República no quiere decir que este último tomara decisiones verticalmente. El éxito de su legitimidad como actor principal del sistema político reside en que sus programas de gobierno estaban sustentados en el consenso y la negociación con los círculos de poder más importantes del país. Es preciso reconocer que el titular del Ejecutivo para instrumentar las políticas gubernamentales entraba en arreglo con los líderes de mayor influencia en el PRI para lograr conseguir el apoyo necesario, al mismo tiempo, que llevaba a cabo negociaciones de alto nivel con los coordinadores

⁷⁰ Juan Reyes del Campillo. "Presidencialismo y representación funcional en el PRI", en *Iztapalapa*, número 34, julio-diciembre, México, 1994, p. 123.

parlamentarios en ambas cámaras del Congreso y los gobernadores más prominentes de las entidades federativas.⁷¹

De allí que su estrategia seguida consistiera en conciliar las medidas a adoptar con los sectores más representativos de la sociedad que se encontraban albergados en el Partido Revolucionario Institucional; siendo los más importantes aquellos que preservaban intereses laborales, campesinos y populares.⁷² Solamente así se explica que el poder omnipotente de los titulares del Ejecutivo y la toma de decisiones que dieron cabida al desarrollo nacional se hayan efectuado con muestras de gobernabilidad.

Para lograr lo anterior, la presidencia y sus secretarios de Estado, realizaban una intensa campaña de negociación con los legisladores más relevantes, las organizaciones sindicales más fuertes, las preponderantes agrupaciones campesinas y las corporaciones empresariales más destacadas, intentando convencer a éstos de lo que era una decisión tomada; principalmente en política económica, agraria y laboral. En la medida de lo posible el gobierno federal incorporaba las demandas y se otorgaban concesiones con el grupo de interés que se negociaba y se matizaban las propuestas originales, lo que daba como resultado programas de gobierno definitivos. Es decir, el presidente de la República era el principal interlocutor con las organizaciones de la sociedad, el centro monopolizador de la intermediación política y el distribuidor de los incentivos institucionales. Correspondía al Ejecutivo permanentemente decidir qué organización social podía cabildear sus demandas y quién quedaba fuera de las negociaciones.

Los grupos de interés con mayor capacidad para influir en las decisiones de los gobiernos fueron las grandes corporaciones obreras, campesinas y populares. Ello no podía ser de otra manera, en tanto que el sistema político mexicano fue erigido bajo la modalidad corporativa, dentro de la cual las organizaciones de la sociedad eran las únicas capaces en influir en el partido hegemónico, en el Estado y

⁷¹ Cfr. Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Godina Herrera. *El lobbying en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 97.

⁷² El PRI desde 1938 en sus documentos básicos establece que debía organizarse con base en la representación sectorial de agrupaciones obreras, campesinas y populares. Desde entonces corresponde a dichos sectores incorporar a los distintos miembros de la sociedad a las filas del Revolucionario Institucional de acuerdo a su actividad profesional. Revítese Lorenzo Arrieta Ceniceros. "Descalabro y continuidad del sector obrero del PRI. Persistencia del corporativismo", en *Estudios Políticos. Revista de Ciencia Política*, FCPyS-UNAM, México, Séptima Época, no. 34, septiembre-diciembre de 2003, p. 122.

en los distintos órganos de gobierno. El predominio de las organizaciones llegó a tal grado que las propias instituciones públicas apoyaran sus acciones en las decisiones que se tomaban en su ámbito. Por lo tanto, correspondió al Revolucionario Institucional y al Estado ser los únicos en haber tenido que tratar en forma inquebrantable con los grupos de interés y con los dirigentes de éstos, siempre con la mediación del presidente de la República. Sólo así se explica que las influencias con mayor repercusión fueran por las organizaciones pertenecientes al PRI, y que además cualquier tipo de negociación trascendental emprendidas por aquéllas debía considerar los canales controlados por el Ejecutivo federal.

No es sorpresivo anunciar que las agrupaciones de interés con mayor incidencia en la toma de decisiones del gobierno central fueran las federaciones y confederaciones nacionales, referidas a los sindicatos de industria y empresa que pertenecen al Congreso del Trabajo (CT). De esas organizaciones es obvio indicar que sobresalen la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Regional Obrera Campesina (CROC), la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM), el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), los sindicatos textiles, mineros, etcétera. Entre las organizaciones también debemos de contar, por un lado, a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) que comprenden a servidores públicos y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), pertenecientes a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y, por el otro, a las agrupaciones coaligadas a la Confederación Nacional Campesina (CNC).

De manera extraordinaria tales organizaciones ocuparon un papel fundamental en la estructura de ejercicio del poder político, en especial si se piensa que esos sectores nacionales históricamente han fungido como parte inherente en la estructura interna del PRI; fenómeno que por demás les permitía incorporar a sus dirigentes en los puestos directivos clave del partido.⁷³ Esa circunstancia contribuyó a que las corporaciones obtuvieran candidaturas a cargos de representación política

⁷³ Joy Langston. "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", en *Política y Gobierno*, volumen 5, número 2, segundo semestre, México, 1998, pp. 461-462.

en los congresos y en los órganos de la administración pública federal.⁷⁴ El hecho de que conquistaran posiciones de poder en las principales instituciones y dependencias del Estado, aunado a la sucesiva construcción de resortes de poder que llegaron a desarrollar en el interior del partido hegemónico, afirmó la injerencia de los líderes de las organizaciones sectoriales en la toma de decisiones y la agregación oportuna de sus demandas en los momentos que se formulaban políticas gubernamentales que afectaban directamente sus legítimos intereses.

Resulta evidente que la arena estatal era el principal campo de acción, negociación e influencia de las corporaciones en el sistema político mexicano. La capacidad de maniobra adquirida por los líderes de las corporaciones, así como su peso social proveído por su gran estructura numérica y los recursos materiales manejados, aseguraba la vinculación permanente con el presidente de la República, lo cual, en lo sucesivo, permitía su fortalecimiento en los distintos espacios públicos. La mencionada situación fue posible gracias a que el PRI funcionó, desde sus orígenes, sobre la base de una estructura corporativa la cual le permitió contar con redes clientelares que servían como pilares en los procesos electorales que, al mismo tiempo, le permitían ocupar una posición hegemónica dentro del sistema de partidos.⁷⁵ Esto es, las maquinarias electorales de las organizaciones estratégicas pertenecientes al PRI se encargaron de asegurar la movilización de los votantes y el control de las instancias encargadas de organizar los procesos electorales, propios que garantizaban la posición omnipotente del partido en el escenario político nacional. En ese sentido, a cambio de los favores electorales, los líderes de las grandes corporaciones tenían el tonelaje de ser nombrados y seleccionados candidatos por el partido para ocupar puestos de representación popular.

Es importante recordar que el verdadero peso institucional de las corporaciones en el sistema político mexicano, se encontró referido a su capacidad para intervenir en las decisiones del Estado a través de las posiciones de poder que conquistaban en los cuerpos parlamentarios. Es común observar que en el régimen

⁷⁴ Las dependencias gubernamentales donde mayor presencia tenían las corporaciones pertenecientes al PRI son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM), las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje (JFCA), el FONACOT y el INFONAVIT.

⁷⁵ Guadalupe Pacheco Méndez. "Los sectores del PRI en las elecciones de 1988", en *Mexican Studies*, volumen 7, Berkeley California, 1991, p. 253.

autoritario las organizaciones tradicionales de obreros, campesinas y populares eran quienes conformaban permanentemente la estructura numérica del Poder Legislativo para impulsar sus propuestas. Los sectores eran los principales cuadros políticos del PRI para ocupar las curules en el Congreso de la Unión, en la medida en que fueron los aliados indiscutibles de aquél para cohesionar bajo un mismo principio de identidad política a la sociedad. La representación sectorial en los cuerpos parlamentarios servía como mecanismo para dar solución a las demandas más visibles de la sociedad y como espacio para lograr que las corporaciones en el proceso de toma de decisiones tuvieran la posibilidad de agregar sus demandas.⁷⁶ Los sectores del PRI en bastas ocasiones tuvieron la oportunidad de modificar las iniciativas presidenciales, en especial cuando ciertas leyes en la esfera laboral y agraria no eran benéficas a sus intereses y poder de influencia en el sistema político. Ello facilitaba que se iniciaran amplias negociaciones y consensos con el presidente de la República para modificar las iniciativas de reforma a sus intereses corporativos.⁷⁷

Los otros grupos de interés que tuvieron significativa influencia en el régimen autoritario son aquellas que pertenecen a los hombres de negocios, industria, empresa y comercio. Su importancia estuvo dada a partir de que se encontraron organizados en distintas cámaras. A diferencia de las organizaciones de obreros, campesinos y de empleados de servicios públicos y privados, aquéllos grupos jamás pertenecieron formalmente a ningún partido político, sin embargo, mantuvieron estrechos vínculos con el Revolucionario Institucional. Entre dichas organizaciones destacan la Confederación Nacional de Cámaras de la Industria (CONCAMIN), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Confederación de Patrones de la República Mexicana (COPARMEX), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), la Asociación de Banqueros de México (ABM), el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE). La fundación de esas cámaras nacionales ocurrió

⁷⁶ Revítese Alicia Hernández Chávez. “La parábola del presidencialismo mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (coord.)... *op. cit.*, p. 45.

⁷⁷ En ese sentido, el corporativismo mexicano debe de entenderse como una forma de intermediación y representación de intereses, donde las organizaciones de la sociedad tienen la capacidad lograr incorporarse a los cuerpos de toma de decisiones y desde allí tutelar prebendas a cambio de brindar su apoyo a las políticas gubernamentales.

como una necesidad que tenía el gobierno federal para contar con interlocutores del sector privado para emprender la reconstrucción económica del país.⁷⁸

Las condiciones económicas desgastadas por la lucha revolucionaria y el inicio de la industrialización nacional en la década de los cuarenta, se convirtieron en elementos clave para instaurar un corporativismo empresarial. Existió una apertura del régimen para reconocer jurídicamente a las entidades empresariales como participantes legítimos en el sistema político, elemento que marcó las sucesivas relaciones de influencia con el gobierno federal. Sistemáticamente en la instrumentación de los programas sexenales fueron recabadas sus opiniones, se dieron entrada a sus demandas y tomaron en cuenta sus puntos de vista. Es decir, se convirtieron en órganos de consulta con el Estado para la satisfacción de las necesidades del comercio y la industria, con lo cual se edificaba una gran estructura de representación empresarial en la toma de decisiones gubernamentales. Conviene recalcar, que en este tipo de corporativismo no existía una intervención directa del Estado en la organización interna de las cámaras empresariales, sin embargo, jurídicamente se sentaron las bases para lograr mantener cierta influencia en su toma de decisiones.⁷⁹

Para entender la omnipotencia del Poder Ejecutivo en la construcción de las relaciones corporativas y su capacidad para convertirse en el centro monopolizador de la representación con las organizaciones de la sociedad, se hace indispensable considerar las atribuciones que la misma Constitución le otorgó para el desempeño de sus actividades ordinarias. Entre ellas destacan las facultades que le permitían intervenir en los procesos laborales, económicos y agrarios remitidas particularmente en los artículos 27 y 123 constitucionales respectivamente. El primero le condescendía intervenir directamente en los tópicos agrarios al ser depositario de poderes para regular la propiedad privada; el segundo, la capacidad de entrometerse en los conflictos suscitados entre los trabajadores y la empresa en

⁷⁸ Ricardo Tirado. "Las organizaciones empresariales y el corporativismo empresarial mexicano" en Matilde Luna y Ricardo Pozas (coordinadores)... *op., cit.*, p. 266.

⁷⁹ Basta recordar que la Ley de Cámaras promulgada en 1941 obligaba a las organizaciones empresariales a afiliarse a determinado organismo empresarial de acuerdo a su actividad profesional con previa autorización del Estado, la prohibición de actividades políticas, la obligatoria presencia de un representante del gobierno en las sesiones de tales organismos empresariales con poder de veto y la capacidad de la Secretaría de Gobernación para declarar disueltas a dichas agrupaciones. La única corporación empresarial que se ha rehusado y operado fuera de dicha Ley de Cámaras es el CCE surgido en 1975.

los procesos productivos.⁸⁰ La misma Ley Federal del Trabajo (LFT) establecía la realización de pactos tripartitos presididos por el titular del Ejecutivo para la conciliación de los conflictos obrero-patronales.⁸¹ Se iniciaba una política amplia de forma de convenios entre empresa y sindicatos, impulsados por la Secretaria del Trabajo en torno a negociaciones salariales y productivas. Se construyó así una aglomeración de atribuciones constitucionales con amplias facultades políticas, económicas y sociales que le permitían tener el desplazamiento para arbitrar y regular las contradicciones surgidas entre las organizaciones más importantes del país.

La promoción de las relaciones corporativas tuvo su justificación en la necesidad de lograr el desarrollo económico, puesto que se consideraba como indispensable la colaboración de las clases sociales ubicadas en sectores estratégicos de la producción. El sostenimiento del corporativismo sirvió como pilar para lograr la industrialización y los pactos tripartitos tuvieron una relevancia estratégica en la acción gubernamental, en la medida en que permitieron a las autoridades recabar información y sugerencias sobre los intereses especiales para una mejor canalización de sus demandas. Al mismo tiempo, dichos pactos se perfilaron como mecanismos de acceso directo a los grupos de interés a la formulación de las políticas, debido a que les condescendieron ser parte intrínseca de los procesos de negociación. Fue una manera efectiva de ganarse el apoyo de las corporaciones, puesto que facilitaba el intercambio de incentivos para la colaboración institucional. Tales arreglos dieron la oportunidad a las organizaciones de institucionalizar sus intereses, mediante reuniones de trabajo conjuntas y foros de discusión sobre los lineamientos a seguir en las deliberaciones políticas.

Por lo tanto, el éxito de la implementación de los programas de gobierno se logró a partir de que los puntos medulares de los diseños de las políticas económicas y laborales fueron puestos a discusión por el gobierno federal con las

⁸⁰ La necesidad de reconstruir a un país agobiado por las permanentes crisis políticas, la posibilidad de poner en marcha los reclamos de la lucha revolucionaria y, sobre todo, la industrialización de las ramas económicas para consolidar el desarrollo nacional, hicieron factible la concentración de poderes extraordinarios en manos del presidente de la República con la finalidad de hacer efectivo el ejercicio del gobierno.

⁸¹ El mismo artículo 123 constitucional establecería el reconocimiento de trabajadores y empresarios a coaligarse en defensa de sus respectivos intereses en distintas cámaras, federaciones y confederaciones. Arnaldo Córdova. *La revolución y el Estado en México*, México, Editorial Grijalbo, 1989, p. 122.

corporaciones nacionales. Las corporaciones al lograr tener presencia numérica en los distintos ámbitos de gobierno, en las instituciones representativas y el lugar estratégico que ocupaban en el desarrollo productivo, obligaban a los gobiernos en turno a la necesidad de respaldarse en ellas para la instrumentación de las políticas. Esas circunstancias favorecían que las corporaciones tuvieran el reconocimiento explícito de los presidentes de la República, como interlocutores legítimos, en la formulación de las políticas y la capacidad de tutelar prerrogativas en los momentos de ejecución de los programas de gobierno.⁸²

Es importante mencionar, que la mayor parte de las agrupaciones nacionales que albergaban intereses especiales en las ramas laborales, campesinas y populares fueron promovidas desde el poder público; es decir, las mismas instituciones políticas iniciaron el proceso de formación de relaciones corporativas con la creación de determinados grupos de interés que le ayudaran a estabilizar la ejecución de programas de gobierno. Existieron diversos casos en donde el Estado llegó a fomentar la conformación de las agrupaciones para organizar políticamente a determinados sectores de la sociedad. Los casos más significativos fueron la CTM, la CNC y la CNOP surgidas con auspicio de la cúpula gubernamental, mismas que por décadas se caracterizaron por no tener una autonomía significativa frente al Estado. Tal fue el motivo para que esas organizaciones fueran consideradas extensiones del poder público.⁸³

Es preciso reconocer que la garantía del Estado en el reconocimiento de los dirigentes de las organizaciones especiales, así como la acumulación de derechos y prestaciones estuvo acompañada de una amplia incidencia del gobierno en las directrices generales de su dinámica interna; hecho que permitió la construcción de relaciones perneadas por una vigilancia gubernamental en los procesos organizacionales de las confederaciones nacionales. Los presidentes de la República tenían la capacidad de determinar las políticas a seguir de cada corporación, articular las decisiones internas a las expectativas de los programas

⁸² Esta visión obligó al Estado a satisfacer intereses mínimos de los trabajadores y otorgar prebendas máximas a los líderes, a cambio de la paz laboral y el apoyo político. Obviamente el pacto corporativo implicó una gama extensa de beneficios a los trabajadores tales como: derecho a la seguridad social y distintas prestaciones sociales, aunque de forma escalonada dependiendo de la importancia política de cada organización sectorial. Enrique de la Garza Toledo. "El corporativismo: teoría y transformación", en *Iztapalapa*, número 34, julio-diciembre, México, 1994, p. 24.

⁸³ Revítese Javier Paz Zarza. "El sindicalismo en México", en *Bien Común y Gobierno*, año 3, número 35, México 1997, p. 5.

sexenales y, sobre todo, la posibilidad de seleccionar y deponer a sus dirigentes en los momentos en que no eran útiles para las deliberaciones estatales.⁸⁴ La voluntad gubernamental de impulsar el corporativismo contribuyó para lograr que las organizaciones adquirieran causas institucionales en favor de las necesidades nacionales. El corporativismo mexicano así adquirió una vertiente autoritaria en la medida en que las federaciones y confederaciones sindicales, campesinas y populares se subordinaron a los vaivenes de las decisiones estatales.

Sin embargo, es relevante recalcar que el corporativismo contribuyó a que las organizaciones de la sociedad tuvieran incidencia directa para demandar, negociar y tener presencia política en el ejercicio del poder. Si bien su presencia política estuvo lejos de constituirse autónoma, lo cierto es que si se convirtió en una posibilidad auténtica para conseguir que los intereses gremiales tuvieran influencia y ganaran interlocución en la dinámica gubernamental. Visto así el corporativismo mexicano, no sólo fue fuente de imposiciones estatales en el interior de las organizaciones, sino también intercambio de incentivos mutuos con el gobierno para lograr la estabilidad nacional. Por consiguiente, puede afirmarse que la relación corporativa entre los grupos de interés y el Estado significaron réditos para ambos actores políticos. Como señala Raúl Trejo Delarbre, no se ha tratado ni de un asalto corporativo al poder estatal, ni en una dominación gubernamental fundada exclusivamente en el autoritarismo. Más bien se trata de relaciones fundadas en el consenso donde las corporaciones ceden al Estado cierta intervención en su organización interna, a cambio de tutelar prebendas en la toma de decisiones sobre amplias ramas del desarrollo nacional.⁸⁵

⁸⁴ Las relaciones entre corporaciones y el Estado pueden ser de mayor o menor subordinación, pero los parámetros de negociación siempre estuvieron acotados por los límites que imponían los gobernantes en turno. Es decir, la función de intercambio de incentivos institucionales de los pactos corporativos siempre estuvieron marcados por las preferencias, tiempos políticos y necesidades de las políticas estatales.

⁸⁵ Raúl Trejo Delarbre. "Viejo... y ¿nuevo corporativismo. Reivindicar al corporativismo para desmitificarlo", en Matilde Luna y Ricardo Pozas (coordinadores), *Relaciones corporativas en un período de transición*, México IIS-UNAM, 1992, p. 195.

2.3. La democratización del proceso legislativo. La negociación partidista en la Cámara de Diputados.

El nuevo escenario político ocurrido en el periodo correspondiente a los años 1988-2003, en donde se presentaron elecciones altamente competidas originó una mayor participación de la oposición provocando un desempeño distinto en materia legislativa, asegurando la deliberación de las iniciativas con base en procesos de negociación colectivos, a partir de que el conjunto de las fracciones partidistas obtuvieron por primera vez los legisladores suficientes para condicionar su voto para lograr aprobar las leyes formuladas. Esa situación responde a los cambios sufridos en el régimen político al lograrse un conjunto de reformas electorales que dieron pie a la conformación de un sistema de partidos competitivo. Los procesos electorales han sido el pilar del cambio institucional mexicano, en la medida en que han permitido la instauración de mecanismos democráticos.

Si se revisa la conformación de los grupos parlamentarios, específicamente en la Cámara de Diputados, entre 1988 y la legislatura que concluyó en 2003, podremos apreciar la nueva estructura política que definió las transformaciones tanto en la normatividad como en la vida interna del cuerpo parlamentario. En las legislaturas que abarcaron los años de 1988 a 1994 el PRI por primera ocasión perdió la mayoría calificada⁸⁶, ocupando en promedio el 52 por ciento de los espacios parlamentarios, y para 1997 el mismo partido perdió la mayoría absoluta, pues su porcentaje disminuyó a 47 por ciento, lo cual además provocó que se convirtiera en la mayor de las minorías. El hecho de que ningún partido político consiguiera mayorías permitió instaurar en México por primera vez un gobierno dividido.

⁸⁶ En ese período ninguna fuerza partidista obtuvo los diputados suficientes para lograr aprobar, por sí solas, reformas constitucionales. El Revolucionario Institucional al no alcanzar la mayoría calificada tuvo que emprender alianzas con al menos una fracción de oposición para aprobar las iniciativas presidenciales. En ese sentido, el partido en el gobierno se encontró obligado a negociar con el PAN y el PRD los aspectos medulares de las iniciativas a fin de obtener mayoría. Los casos más significativos donde el PRI agregó las preferencias de la oposición fueron en la Ley de Energéticos (1989), la Ley Bancaria (1990), la Reforma Agraria (1991), la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (1991), la Ley de Derechos y Cultura Indígena (1991), y las Reformas Electorales (1989, 1991, 1994 y 1996). En todas ellas la oposición tuvo la oportunidad, en los procesos de negociación, de impulsar sus preferencias en las deliberaciones políticas. Revisese Edgar Romeo González Castillo. *La evolución política de la Cámara de Diputados (1988-2002). Una mirada a la negociación legislativa y a la alianza partidista*, México, FCPyS-UNAM, Tesis de Licenciatura, 2004, pp. 68-87.

Este complejo proceso político ha generado avances fundamentales como la conquista del pluralismo institucional, que condujo a la transformación del gobierno interior de la Cámara de Diputados. El vector de los cambios fue sin lugar a duda la distribución proporcional de las funciones políticas y jurídicas de la estructura operativa del órgano representativo con la dirección principal de hacer más democrático la construcción del proceso legislativo. Todas las fracciones representadas en la Cámara de Diputados, de acuerdo a su peso numérico, tienen la oportunidad de acceder a las comisiones legislativas que preparan en trabajo jurídico de las iniciativas, a la Mesa Directiva y a la Junta de Coordinación Política (principales órganos de autoridad que constituyen la labor camara); hecho que permite puedan incorporarse a los procesos de negociación a la hora de formular, modificar y aprobar las iniciativas de reforma. La oposición tiene la posibilidad de ser copartícipe en la construcción de la agenda parlamentaria dependiendo de los espacios de poder conquistados.

Lo anterior ha permitido adecuar la estructura jurídica e institucional al nuevo papel que cumple el cuerpo representativo en el actual proceso democrático, situación que ha reconocido, a su vez, otorgarle los medios adecuados para el análisis y discusión de las iniciativas de reforma bajo sus propias reglas de procedimiento. Se ha concebido con la intención de que los distintos partidos con representación gocen de las mismas oportunidades para dirigir y controlar las actividades administrativas, jurisdiccionales, económicas y presupuestales que tiene a su cargo la institución del Estado en la formulación y ejecución de las iniciativas. Las transformaciones a la Ley Orgánica del Congreso General (LOGC)⁸⁷, por lo tanto, asumieron la motivación de que los partidos políticos se convirtieran en parte intrínsecos en las negociaciones sobre las propuestas de reforma a las leyes.

Con los gobiernos divididos el fenómeno de la negociación legislativa ha empezado a desarrollarse en nuestro país básicamente a raíz del nuevo equilibrio

⁸⁷ Los primeros cambios a la LOGC en la normalidad democrática se dieron con las reformas de 1994, las cuales comprendieron el reconocimiento de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), constituida en 1991, como máximo órgano de gobierno de la Cámara de Diputados. Integrada por todos los coordinadores de las fracciones parlamentarias con representación se le asigna la responsabilidad de establecer la agenda política, designar a los integrantes de las comisiones legislativas, elaborar el proyecto de presupuesto de éste órgano, designar al Oficial Mayor de la Federación y a los Consejeros del IFE. Dicho cambio a la LOGC permitió a dicha comisión con la hegemonía del PRI debido a que sustituyó a la Gran Comisión. Alonso Lujambio. "Modernización de la vida parlamentaria", en *Crónica Legislativa*, número 16, México, Cámara de Diputados, septiembre de 1994, p. 53.

derivado de las elecciones de 1997, el cual condujo a una nueva composición de la Cámara de Diputados.⁸⁸ Ello ha permitido la conformación de un nuevo pacto político que consolida un esquema legislativo sustentado en principios pluralistas de convivencia y colaboración que ubica al acuerdo como única solución a los conflictos. Al no contar ningún partido con mayoría absoluta necesaria para aprobar una iniciativa, sin el concurso de los demás partidos políticos, se ha percibido la necesidad de lograr acuerdos y formar alianzas que permitan establecer los votos requeridos. Lo anterior ha dado a los partidos representados en la cámara baja una nueva capacidad a fin de influir en las decisiones legislativas; demandando de los patrocinadores de cada reforma un esfuerzo novedoso de convencimiento, y conseguir el apoyo indispensable a sus iniciativas.

Esas condiciones han favorecido la consolidación de un diseño original con equilibrios y contrapesos institucionales, adscrito a un multipartidismo. Los procedimientos democráticos han permitido a la Cámara de Diputados asumir una nueva institucionalidad, en tanto los propios legisladores han logrado discutir las iniciativas bajo sus propios tiempos y reglas de procedimientos. El fortalecimiento de la competencia interna ha posibilitado la diversificación de propuestas en la edificación de los acuerdos y nuevas formas de organización de los arreglos legislativos. La condición más importante que ha facilitado el actual perfil institucional está referida a la aceptabilidad de las nacientes prácticas pluralistas que se han establecido para el trabajo de cooperación entre los parlamentarios.

Tenemos, asimismo, que a partir de la construcción de nuevas condiciones y prácticas institucionales se empezó a tomar en cuenta el poder de influencia y las demandas más visibles de los partidos de oposición en la aprobación de las leyes; situación que indica que la institución legislativa al encontrarse liberalizada con altos índices de representación partidista, permite consolidar prácticas de colaboración para condicionar los procesos aprobatorios a una dinámica de negociación plural. Este período ha significado el tránsito hacia la democracia porque ha garantizado un

⁸⁸ Los cambios a la LOCG en 1999 deben de entenderse a partir de la conformación del denominado "Bloque opositor" integrado por el PAN, PRD, PVEM y PT en la LVII Legislatura. Los partidos coaligados tuvieron la disposición de dar una nueva gobernabilidad en la Cámara de Diputados, en la medida en que asumieron la primera mayoría que permitió garantizar prácticas democráticas en la integración de las comisiones, la Mesa Directiva y la Junta de coordinación Política. Consúltase Carlos Sirvent Gutiérrez. "Una aproximación al gobierno interno de la Cámara de Diputados y el trabajo en comisiones", en Luisa Bejar y Rosa Mirón Lince (coordinadoras). *El Congreso después de la alternancia*, México, AMER-LVIII Legislatura del Senado de la República, 2003, pp. 73-76.

mínimo de condiciones institucionales para la competencia partidista en igualdad de oportunidades.

La configuración de la Cámara de Diputados en los gobiernos divididos ha arrojado resultados importantes en cuanto a la integración plural y con autonomía de los partidos políticos en la organización de las negociaciones durante las últimas legislaturas. En primer lugar, se ha encontrado una competencia cerrada entre las tres principales fuerzas nacionales, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)⁸⁹, que en alianza con otras agrupaciones con representación política son las más proclives a alcanzar mayorías parlamentarias. Es importante señalar que la excepción se dio en la LVII legislatura (1997-2000), en donde los partidos de oposición como el PAN y PRD aliados con las minorías del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT) alcanzaron mayoría absoluta para modificar las leyes ordinarias.

En fin, corresponde a los partidos mayoritarios monopolizar la toma de decisiones porque casi no necesitan del auxilio de ninguna otra fuerza para aprobar las leyes. En cuanto a los partidos minoritarios éstos no juegan un papel predominante en los acuerdos porque ninguno de ellos por sí solos tiene funciones bisagra para conformar una alianza.⁹⁰ Es decir, por su poco peso numérico no pueden cambiar las reglas del juego político e inclinar las negociaciones a su favor para proponer cambios sustanciales. Por lo tanto, corresponde a los partidos minoritarios el buscar alianzas con los partidos mayores en la Cámara de Diputados. Estas características permitieron acabar automáticamente con el último eslabón del sistema de partidos hegemónico.

Los cambios fundamentales que produjo el fenómeno referido posibilitaron que la estructura de incentivos y prebendas en las negociaciones parlamentarias se configurara de manera democrática. Se debe insistir que al operar con partidos políticos sin mayorías para deliberar las iniciativas por sí solos, ningún partido ejerce el control absoluto de las decisiones y de los acuerdos. Desde entonces se ha

⁸⁹ Para la LVII legislatura el PRI obtuvo 239 diputados, PAN 121, PRD 125, PVEM 8 y PT 7; y para la LVIII legislatura el PRI obtuvo 211 diputados, PAN 206, PRD 50, PVEM 17, PT, CDPPN 3, PSN 3 y PAS 2. Revítese www.cddhcu.gob.mx.

⁹⁰ Para la LVIII Legislatura las otras minorías que tuvieron representación fueron Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional (CDPPN), el Partido Alianza Social (PAS) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN).

logrado el establecimiento de un sistema competitivo y equilibrado de las fuerzas en la búsqueda del consenso camaral, obligando a establecer auténticos procesos de negociación como única vía de cohabitación entre las mismas. En ese sentido, las alianzas han desempeñado un papel determinante en cuanto sólo es posible por medio de ellas llegar a acuerdos para dar solución a los problemas planteados y así garantizar el desarrollo de los proyectos jurídicos nacionales.

En México la práctica de la negociación partidista adquiere relevancia desde hace apenas algunos años. En el caso de los legisladores tal práctica es aceptada ya como indispensable, pues han comprendido que sería imposible impulsar alguna reforma si no toman en cuenta la presencia de las distintas fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados; solamente bajo este procedimiento es permisible asegurar la mayoría de votos, indispensable para aprobar o rechazar una determinada ley. En nuestro medio legislativo la negociación partidista debe de estar considerada desde sus fases más incipientes, es decir, desde que un legislador se ocupa de localizar a sus colegas para lograr convencerlos de la necesidad de tratar un determinado asunto, y luego tener reuniones para el intercambio de ideas y discutir.⁹¹

Como se aprecia, el procedimiento no es extraordinario, pero debido al interés que éste representa en la actualidad de él depende que los miembros de los partidos políticos en el cuerpo parlamentario, casi siempre distantes, busquen fórmulas para coincidir y se eviten problemas mayores o irreparables. Basta reiterar que los diputados resuelven entrar en contacto y negocian determinadas propuestas, previo a una votación en comisiones y en el pleno de la Cámara, sin imposiciones de ninguna índole. Es posible así por la propia determinación de los integrantes de los partidos para constituir alianzas que les permitan sacar adelante las reformas encomendadas; de acuerdo con la coyuntura y el tipo de ley por aprobar, se ha observado en ocasiones la coincidencia del PRI con el PAN y en otras con el PRD, o bien entre éstos dos. En cuanto a los partidos pequeños (PVEM, PT y

⁹¹ Con todo lo anterior, es posible observar cómo se han creado las condiciones políticas en el país para concretar distintos arreglos partidistas. Este fenómeno transicional de un gobierno autoritario a uno democrático en el órgano representativo es el que ha abierto paso a una nueva configuración de sus contrapesos internos. Como se ha indicado, el debate parlamentario se ve profundamente enriquecido en los últimos años, gracias al proceso que los diputados se ven obligados a realizar, a fin de asegurar óptimos resultados en el momento de resolver la aprobación de nuevas leyes y reglamentos.

Convergencia), como se ha mencionado, están obligados a adherirse con alguno de los bloques dominantes.

En los últimos años la Cámara de Diputados se convierte en una pieza central de la democracia mexicana, en la medida en que ha sido el ámbito institucional donde se realizan una gran variedad de reformas que han abierto brecha para la construcción de un nuevo régimen político. Asistimos a una redefinición en sus funciones procedimentales las cuales le permiten atender los desafíos, exigencias y retos del cambio político experimentado en nuestros días por el conjunto de la sociedad. No cabe duda de que, ante la eventualidad de no obtener mayorías parlamentarias, las fuerzas con representación en el recinto se han visto en la necesidad de construir una nueva institucionalidad, a través de la adopción de nuevas reglas, prácticas y valores en las estrategias de negociación, a fin de facilitar coaliciones partidistas para despejar la agenda política nacional. La normalidad democrática ha exigido relaciones de cooperación entre las fracciones parlamentarias para lograr que la edificación de los acuerdos y la toma de decisiones invariablemente operen a través de consensos multipartidistas.⁹²

Sin embargo, a pesar de que se han construido nuevas reglas de cohabitación que facilitan la negociación entre las fuerzas, estas no han bastado para consolidar la productividad parlamentaria. En muchas ocasiones la falta de efectividad en la aprobación de las leyes por el conflicto permanente entre las fracciones partidistas y las deficiencias en el funcionamiento de la Cámara de Diputados han obstruido la instrumentación de las políticas. Tras haber pasado por un exitoso tránsito a la democracia existe la percepción de que el órgano representativo, si bien plural e inclusivo, está siendo poco eficaz para alcanzar los acuerdos necesarios sobre los grandes problemas de la agenda política nacional. Es decir, ante los no pocos desaciertos de los parlamentarios por la falta de resultados políticos hace posible soslayar la necesidad de reconstruir el diseño jurídico del Poder Legislativo que permitan incentivar la cooperación en la perspectiva de alcanzar los acuerdos políticos. De ahí que se haya vuelto indispensable emprender

⁹² En ese sentido, es oportuno mencionar que se tiene que transitar a una etapa de largo aprendizaje en términos de cultura parlamentaria, y nuevas capacidades de organización interna para efectivamente garantizar que haya acuerdos sustanciales en la agenda de temas legislativos que se quiere construir. Es decir, la Cámara de Diputados va a tener que ir sufriendo muchos procesos de construcción y de autorreflexión para conocer cuál es el papel que le toca en un proceso democrático.

reformas que modifiquen la organización y funcionamiento para fortalecer su dinámica interna en cuanto a los procesos de negociación.

Sucede de esa manera, debido a que la democracia parlamentaria en las últimas legislaturas ha sido poco productiva, resolviendo menos del 30 por ciento de las iniciativas presentadas. Aunque no todo es negativo en la medida en que el cuerpo parlamentario también ha mostrado capacidad institucional y habilidad política para llegar a acuerdos de gran envergadura, tales como: la aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos en los tiempos constitucionales, la creación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (1999), la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2000), las reformas en materia de Municipio y Cultura indígena (2001), la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (2002), la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002), la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003), la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (2003), las reformas al Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (2003), las reformas a la Ley General de Salud en materia de protección social que incluye la creación del Seguro Popular (2003), entre otras.⁹³

Existen muestras claras de acuerdos alcanzados con eficacia en la pluralidad, empero, es necesario que los parlamentarios impulsen una nueva forma de negociación donde el arreglo político sea la piedra angular de la dinámica legislativa; y también estén dispuestos a incluir a las mayorías y minorías para lograr que los intereses sigan una misma dirección, a fin de asegurar la gobernabilidad en la toma de decisiones. En tal caso estaría principalmente la solución de los denominados temas estructurales, considerados fundamentales para el futuro del país, como son los casos de la reforma energética, hacendaria, laboral y del Estado. De ahí que se haga necesario que las fuerzas partidistas tengan que institucionalizar y consolidar la democracia bajo un modelo de consenso.

Si bien es cierto que se necesitan esos cambios institucionales que generen incentivos de cooperación no debemos de anunciar erróneamente que nos encontramos frente a una parálisis parlamentaria por la falta de efectividad en la

⁹³ Revítese Carlos María Abascal Carranza (coordinador). *Los nuevos retos de la gobernabilidad democrática*, México, FCE-SEGOB, 2005. pp. 32-33.

aprobación de las leyes o, en su caso, a una irreversible pérdida de legitimidad por las graves deficiencias de su funcionamiento al ser incapaz de dar respuesta a las necesidades sociales. Ante los no pocos desaciertos de los parlamentarios en la transición a la democracia la Cámara de Diputados se ha colocado en una difícil situación por la falta de resultados políticos. En ese sentido, no hay manera de suponer que las fracciones parlamentarias siempre van a coincidir en todo, por lo que existirán constantemente desequilibrios y la ruptura de relaciones siempre estará latente.

No debe pasarse por alto que la pluralidad y eficacia no son fines antagónicos ni mucho menos irreconciliables en sus diferencias. Estas relaciones de intercambio de incentivos no tienen que augurar una época de conflictos irresolubles que lleven a la ingobernabilidad, pero es innegable que provocará desajustes cuya resolución dependerá de nuevas conductas, habilidades políticas en las negociaciones y cambios institucionales profundos entre los partidos representados en la anuencia de contratos democráticos que lleven a buen puerto las diferencias en beneficio del desarrollo nacional. Encontraremos que las distintas fuerzas parlamentarias en algunas ocasiones entrarán en conflicto, y en otras tantas establecerán acuerdos para el deshago satisfactorio de los diseños jurídicos puestos a debate.

2.4. Proceso de consolidación de la división de poderes. Relaciones de negociación entre Ejecutivo y Legislativo.

Es posible observar cómo se han creado las condiciones institucionales en el país para concretar distintos arreglos partidistas, así como variados procesos de acuerdos legislativos que permiten hablar del fortalecimiento de un sistema Republicano. Este fenómeno transicional de un gobierno autoritario a uno democrático en la Cámara de Diputados es el escenario que ha abierto paso a una nueva configuración de sus funciones regulativas y de sus facultades de contrapeso en el esquema constitucional de la división de poderes.⁹⁴ Se debe insistir que la negociación legislativa es la que ha originado un nuevo modelo de organización en la toma de decisiones, el cual está orientado a la conformación de un pluralismo

⁹⁴ Gonzalo Armienta Calderón. "La relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el constitucionalismo mexicano", en Cecilia Mora-Donato (coordinadora). *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-IIJ, 2002, p. 33.

político ante las exigencias de la dinámica democrática, lo que ha permitido que el cuerpo parlamentario gane autonomía y contribuya a la consolidación de la división de poderes en el escenario político nacional. En la actualidad la Cámara de Diputados hace efectiva una serie de facultades constitucionales que le permiten participar en la conducción de la política estatal, a través de la creación de iniciativas surgidas desde las mismas fracciones partidistas y por medio de la aplicación de controles y mecanismos de fiscalización en las actividades del Poder Ejecutivo.

La redefinición de las funciones del órgano representativo y la construcción de una nueva institucionalidad han dado lugar a originales fenómenos políticos; entre los más importantes destacan las variaciones en las relaciones entre poderes Ejecutivo y Legislativo, en los momentos en que se están formulando, modificando y aprobando los diseños jurídicos del país. Resulta relevante si se considera que las fracciones parlamentarias tienen mayor capacidad de acción y decisión para influir en las propuestas de reforma presidenciales.⁹⁵ Al corresponder a ambos actores proponer la agenda legislativa, han tenido que tomar en cuenta las distintas posiciones políticas y construir previos consensos para arribar a arreglos institucionales. Tenemos así un sistema de contrapesos democrático que incluye a la gran mayoría de intereses, preferencias e ideologías en la anuencia del consenso, implicando acuerdos de convivencia que promueven la negociación y el reconocimiento mutuo de las funciones desarrolladas por cada poder en la dinámica aprobatoria de las iniciativas.⁹⁶ En el proceso de deliberación política ha sido necesario considerar la posibilidad de que se aporten modificaciones a los proyectos de ley propuestos desde la presidencia de la República.

⁹⁵ Revítese Margarita Jiménez Badillo. *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006, p. 19.

⁹⁶ Si bien en términos generales ha existido un reconocimiento mutuo de las funciones y atribuciones que desempeña cada poder en la esfera de su competencia, es importante hacer salvedades para demostrar que no siempre se ha manejado de esa forma. Se puede observar que aún con el nuevo escenario democrático, actos como la invasión de ámbitos de funciones por parte del Ejecutivo a través de circulares y actos que se salen del marco jurídico, indican que el control y equilibrio de los poderes no se encuentran suficientemente consolidados. Los claros ejemplos de esas situaciones se presentaron cuando, por una parte, se ha llamado a controversias constitucionales por la aplicación de decretos ilegales del gobierno federal en los casos de Energéticos (1998) y la Fructuosa (2001); asimismo, cuando el presidente Zedillo se negaba a ceder información a los legisladores sobre los fideicomisos entregados a Banca Unión (2000); en tales casos, el Poder Judicial falló a favor de la Cámara de Diputados echando atrás las decisiones presidenciales. Por otra parte, cuando el presidente Vicente Fox ante la imposibilidad de que fuera aprobada la reforma hacendaria en 2001, empezó una campaña de desprestigio en los medios de comunicación en contra del Congreso acusándolo de obstruccionista y contrario a los intereses de la nación.

Cabe agregar que los viejos mecanismos autoritarios en la dinámica parlamentaria fueron sustituidos por dispositivos democráticos en la aprobación de las iniciativas, los cuales han permitido crear controles hacia el Poder Ejecutivo. La oposición aprueba una ley presentada por dicho poder a cambio de que sean aceptadas sus propuestas, demandas y preferencias en las deliberaciones políticas. Tenemos una institución presidencial acotada por los propios tiempos y reglas de procedimientos que ha adoptado la vida parlamentaria; siendo una de las más importantes el fortalecimiento de las facultades de fiscalización del Legislativo sobre el Ejecutivo, mediante las reformas que determinaron el origen de la Auditoría Superior de la Federación, la cual permite mantener una estricta regulación a los gastos presupuestales instrumentados por la administración pública federal.

Esta situación ha contribuido para lograr que el órgano representativo se fortalezca y gane autonomía en sus facultades constitucionales de vigilancia hacia el titular del Ejecutivo. No hay duda, pues, que a partir de la LVII Legislatura se afirmó el principio de división de poderes en la realidad política del país, en virtud de que el anterior eje de sistema de partidos hegemónico, el PRI, ya no obtuvo la mayoría absoluta. Desde entonces la vida legislativa se hizo autónoma del gobierno federal y se ha desempeñado como un contrapeso efectivo al presidente de la República.

La importancia creciente de la Cámara de Diputados en la discusión y aprobación de las leyes ha sido la causa de que el titular del Ejecutivo federal haya creado espacios de interlocución con los partidos políticos representados en el recinto, y se multipliquen las actividades de negociación entre ambos poderes. En el curso de los dos períodos legislativos estudiados ha podido observarse una creciente actividad de aquellas dependencias gubernamentales responsables de promover las iniciativas del gobierno federal en las áreas de competencia dentro del órgano representativo.

El claro ejemplo de esta nueva relación es la discusión anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación, en donde ambos poderes negocian invariablemente para cubrir las actividades de la administración pública y la instrumentación de los programas de gobierno para lograr que sean efectuados en tiempos constitucionales.⁹⁷ Encontramos un intenso proceso de negociación de la

⁹⁷ Jerónimo Gutiérrez (coordinador). *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder*, México, UNAM-IIJ, 2001, p. 16.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las comisiones encargadas de dictaminar el paquete económico, con la finalidad de coordinarse para alcanzar acuerdos elementales que permitan poner en marcha los compromisos del Estado. Obviamente, en los procesos de negociación señalados no han faltado los conflictos recurrentes y la ruptura de relaciones ha estado presente en la dinámica aprobatoria, sin embargo, se han solucionado a partir de que tanto las fracciones partidistas representadas como el gobierno federal han logrado institucionalizar algunos acuerdos que permiten desahogar los puntos medulares de los proyectos gubernamentales.

Lo anterior ha contribuido a acabar con las simples comparecencias protocolarias del Ejecutivo en el pasado régimen autoritario, en la medida en que en la actualidad las comisiones se convierten en auténticos mecanismos de control utilizados por los legisladores para exigir de las Secretarías de Estado la información suficiente y aclarar todas sus dudas sobre los diseños jurídicos que se ponen a debate. Por primera vez en la historia moderna de la Cámara de Diputados se han mostrado elementos que dan cuenta de un genuino, pero inacabado, diálogo entre poderes. Esta situación es importante si se considera que el presidente de la República, a través de su gabinete, frecuentemente asiste a comparecer frente a los legisladores para dar solución a los temas más controvertidos de las iniciativas formuladas.

La mencionada realidad política de México ha llevado a fortalecer los puentes formales entre el titular del Ejecutivo con la Cámara de Diputados; puentes que permiten cotidianamente contar con una mayor fluidez y certeza en el desahogo de la nutrida agenda entre estos dos actores, a través de las Secretarías de Estado y las comisiones legislativas de trabajo. Esta original relación entablada por ambos actores responde, ni más ni menos, a la realidad política que caracteriza a la institución representativa; incluso debe considerarse que gracias a ello ha sido inevitable la proliferación de vínculos técnicamente especializados para abordar los problemas más importantes de la vida nacional. Fundándose entre los más importantes el Sistema de Información Legislativa (SIL) creado por la Secretaría de Gobernación con el objetivo de establecer vínculos permanentes de coordinación

institucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.⁹⁸ Mismo sistema tiene como función principal la de establecer mecanismos de negociación con los legisladores y remitir información técnica de las iniciativas presidenciales al Congreso de la Unión, con la finalidad de hacer más flexibles los procesos de aprobatorios.

Vale la pena mencionar que la creación legislativa ha dejado de ser provincia exclusiva del Poder Ejecutivo, otrora habituado al respaldo constante de una clara mayoría camarál. En el actual período de la denominada “normalidad democrática” las fracciones parlamentarias, las comisiones sustantivas y aún los legisladores en lo particular han incrementado su presencia como instancias decisorias del proceso de toma de decisiones parlamentario. Las recurrentes enmiendas a las iniciativas gubernamentales muestran que la presidencia de la República no posee más el control monopólico de la agenda legislativa. El propio órgano representativo ha enriquecido su actividad al aumentar el número de iniciativas que presentan las fracciones partidistas; esta intensa labor de los parlamentarios refleja también la pluralidad política que expresan los ciudadanos en las urnas. Las legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003) tienen como referencia común la fortaleza de la autonomía de la Cámara de Diputados, en tanto se ha podido observar que los partidos políticos con representación proponen casi el 90 por ciento de las iniciativas puestas a discusión.⁹⁹

Los legisladores de las fracciones representadas, principalmente las de oposición, han tomado un papel más activo en la supervisión de las iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo con la finalidad de que no se aprueben autoritariamente. Ha quedado atrás la época en que abiertamente se tomaban decisiones de manera unilateral, en la medida en que puede observarse la introducción de mejoras cualitativas a proyectos jurídicos que tienen origen en la presidencia de la República; cambios sustanciales que evidencian una dinámica legislativa que no permite aprobar los proyectos de ley tal como son remitidos para su dictaminación. Tanto los poderes Legislativo como Ejecutivo han entendido, en menor o mayor grado, que en los recientes escenarios democráticos las negociaciones para instrumentar los diseños jurídicos no pueden darse con base en

⁹⁸ Revítese www.secretariadegobernacion.sil.gob.mx.

⁹⁹ El análisis de los resultados anteriores nos permite concluir que no es posible afirmar que la presencia de un gobierno dividido ha generado una parálisis legislativa, por el contrario, justamente producto de este proceso, el trabajo legislativo se ha vuelto más intenso que en el pasado.

procedimientos sustentados en la imposición; así ambos poderes de la Unión en bastas ocasiones han mostrado la disposición para establecer diálogos constructivos apegados a mecanismos de agregación de intereses democráticos.

Encontramos que los resultados de la anterior dinámica garantizan la gobernabilidad democrática porque las deliberaciones son producto de las negociaciones entre el conjunto de los actores que tienen presencia en el entramado institucional, no importando si son para su aprobación inmediata o la exclusión de la agenda política nacional. Son los propios legisladores quienes con el pleno goce de su autonomía realizan las deliberaciones políticas. La gobernabilidad entre poderes Ejecutivo-Legislativo se ha caracterizado por permitir un amplio margen de acción para llevar a cabo, en muchos casos dificultosamente, la instrumentación de las políticas y reformas de toda índole en el área política y económica.

No se puede afirmar de manera contundente que la edificación de los consensos se haya vuelto el principio rector de los trabajos institucionales, pero si en una base de colaboración operable con base en criterios que equilibran, ejercen controles constitucionales y coordinan los trabajos en la toma de decisiones. Existe la posibilidad de que ambos poderes puedan competir y confrontarse para convencerse sobre los mejores proyectos de ley puestos en la mesa de los debates. Si bien con el fenómeno de los gobiernos divididos las relaciones de cooperación entre el Ejecutivo-Legislativo vienen a fortalecer el diálogo entre poderes, lo es también, equivalentemente, que los trabajos de negociación no siempre se han manejado con respeto institucional al grado de que no en pocas ocasiones han favorecido la incompatibilidad de sus respectivas agendas políticas, lo cual ha creado un ambiente no propicio para aprobar las reformas. En el presente sexenio las relaciones han sido harto difíciles por la negativa de la oposición para cooperar en algunas temáticas con el gobierno federal y por la falta de habilidad política del titular del Ejecutivo para negociar sus propuestas.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Entre uno de los tantos errores del presidente de la República, Vicente Fox Quesada, se encuentra manejar sistemáticamente en los medios de comunicación sus reformas estructurales, sin remitirlas previamente a la Cámara de Diputados para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación. El claro ejemplo fue cuando en un viaje por Nueva York, durante su visita a la Bolsa de Valores, declaró que México se encontraba listo para la inversión privada en el gas natural y el Congreso estaba en la fase final de la reforma energética. Curiosamente, en ese momento, las comisiones de Energía de ambas cámaras no tenían la propuesta del Ejecutivo. *El Financiero*, 16 de noviembre de 2001, p. 59.

La posibilidad de obstaculizar y retrasar la instrumentación de los programas de gobierno se ha convertido en una constante utilizada por la oposición. Es el caso del PRI que mantiene un rumbo bastante errático en su relación con el Ejecutivo, adoptando posiciones de bloqueo a ciertas iniciativas gubernamentales. Tal circunstancia ha imposibilitado la concreción de las iniciativas en materia hacendaria, laboral, energética y del Estado consideradas fundamentales para el desarrollo nacional. Lo anterior muestra que el avance democrático en las relaciones de negociación entre ambos poderes no siempre se han fundado en la colaboración; al mismo tiempo, que las estrategias empleadas por los actores estatales han evidenciado un lento proceso institucional de genuina voluntad política para lograr aprobar ciertas iniciativas que tienen origen en las presidencias de la República. Desencadenando continuas rupturas en los procesos de negociación en los momentos en que se han pretendido desahogar los temas prioritarios de los proyectos gubernamentales.

En el marco de la división de poderes, cabe plantear que para alcanzar los acuerdos necesarios de la agenda legislativa, las negociaciones entre ambos poderes deben adquirir un cariz institucional de respeto y reconocimiento pleno a las atribuciones jurídicas y la representatividad de cada uno de ellos. La capacidad legítima del Ejecutivo de incidir sobre la sustancia del proceso de formación de leyes, tiene el efecto por demás positivo de fortalecer a la Cámara de Diputados, siempre y cuando aquél respete la investidura del Congreso y las reglas de procedimiento que ha adoptado en la modificación y aprobación de las iniciativas de reforma. Reglas que por el momento se encuentran desgastadas debido a la cerrazón del presidente de la República, Vicente Fox Quezada, a causa de querer pasar a como dé lugar sus reformas estructurales. Este hecho ha fomentado el descrédito del trabajo legislativo si se toma en cuenta que las reformas estructurales siguen pendientes, y con ello se contribuya a que prevalezca una imagen de estancamiento en términos generales; es decir, en que se conciba a la institución representativa como un obstáculo a los programas gubernamentales.

En el escenario de la alternancia y división de poderes es importante recalcar que la gobernabilidad, operación y eficacia en la toma de decisiones, dependerá de la habilidad, madurez y estrategias del titular del Ejecutivo para impulsar su programa de gobierno con la Cámara de Diputados, así como del talento de sus

negociaciones. Atado a un Poder Legislativo en el que ningún partido tiene mayoría absoluta, se tendrá que llegar únicamente al arreglo para superar los obstáculos y resistencias a sus proyectos de reforma. Aunque no todo será garantía de que las reformas serán aprobadas, si representará un signo que abriría el ánimo de los debates, el análisis y el intercambio de ideas para modificar y perfeccionar los proyectos de reforma.

Sobre el último punto planteado, es necesario avanzar en las siguientes vertientes. Una de ellas estaría referida a profesionalizar la labor de los funcionarios públicos encargados en la tarea de enlace, generando información especializada en los temas que compete en la construcción común de una agenda de trabajo. Otra vertiente estaría encargada de buscar una mayor coordinación entre dichas tareas para dar mayor coherencia y efectividad en las acciones del Ejecutivo en la dinámica de los trabajos parlamentarios. Es lógico constatar que ante una Cámara de Diputados configurada democráticamente el titular del Ejecutivo debe de fortalecer las negociaciones para dar gobernabilidad a sus proyectos de reforma, buscando acuerdos con los coordinadores de cada una de las fracciones parlamentarias sin tratar de imponer sus preferencias; más aún cuando el cuerpo representativo cobra mayor vigencia en la preparación y deliberación de los problemas nacionales.

La última vertiente estaría referida a la ampliación de las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo en materia parlamentaria, que en lo sucesivo contribuyan a fortalecer sus atribuciones en la formación de la agenda de la Cámara de Diputados. Las principales facultades se encontrarían remitidas a los siguientes cambios institucionales: la existencia del veto parcial, la capacidad de introducir legislación directa por decreto, convocar a referéndum y la posibilidad de llamar a urgencia legislativa.

No hay manera de suponer que la democracia disuelva el conflicto, aunque lo organice en nuevas reglas, por lo que la labor política en los próximos años está remitida a construir instituciones que armonicen la pluralidad de intereses. La tarea que debe de emprenderse para mantener la gobernabilidad en nuestro sistema democrático es la de conciliar las agendas políticas de los poderes de la Unión, a través de nuevas habilidades de negociación para lograr efectuar de manera satisfactoria los programas de gobierno. El nuevo escenario requiere la constitución de novedosas reglas y prácticas de convivencia que hagan más efectiva la

responsabilidad en la creación de los diseños jurídicos del país. Estas nuevas reglas se refieren a la capacidad de congregar a la multitud de intereses involucrados en el complejo entramado de concertaciones y equilibrios que forma el sistema político democrático, implicando reforzar los mecanismos de comunicación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo . Unificar las posiciones de los actores políticos no es una tarea fácil en la democracia mexicana, pero si debe de convertirse en la pieza angular de los arreglos institucionales subsecuentes.

Capítulo 3.

La influencia de los grupos de interés en la Cámara de Diputados. Formas de participación social en la vida parlamentaria.

3.1. Apertura de la Cámara de Diputados a los grupos de interés. Construyendo espacios de interlocución para la sociedad.

De acuerdo con la nueva estructura que la Cámara de Diputados presenta en la actualidad, tal y como se ha planteado, es interesante destacar el juego que despliegan en ella los actores políticos para enfrentar y sacar adelante el conjunto de problemas que están obligados resolver. Debe considerarse que por primera vez en la historia parlamentaria de México, los legisladores se ocupan en construir por sí mismos una institucionalidad que garantice en el corto plazo una dinámica conforme a sus propias reglas; sin la existencia de un partido hegemónico y la imposición autoritaria del Ejecutivo permite que persista plena autonomía para la toma de decisiones. Sin embargo, lo más importante es advertir que gracias a la nueva lógica con la que se está construyendo la vida parlamentaria en nuestro país, se presentan algunos fenómenos importantes hasta ahora inéditos que se desarrollan en el propio ámbito del órgano representativo. Entre tales fenómenos cabe mencionar especialmente la influencia social cada vez más recurrente en las deliberaciones legislativas.

La influencia que viene presentándose en la Cámara de Diputados por lo pronto se realiza a través de la actuación de determinadas organizaciones. Las agrupaciones que destacan son aquellas donde actúan empresarios, obreros y campesinos, funcionarios gubernamentales, rectores de universidades. También cabe referir la injerencia en las Cámaras de los movimientos sociales.¹⁰¹

Debe mencionarse que la participación de dichas organizaciones es un fenómeno novedoso, estrechamente relacionado con la capacidad de la Cámara de Diputados para desarrollarse con independencia en la estructura constitucional de la división de poderes. Sólo con el fortalecimiento institucional de sus funciones, impulsado por la mecánica interna de sus decisiones, es como en términos generales se ha presentado la injerencia de las organizaciones en los trabajos parlamentarios. Encontramos que la institución parlamentaria en la transición a la

¹⁰¹ La existencia de múltiples organizaciones responde a la pluralidad social y política, característica del mundo contemporáneo. La división del trabajo y la especialización ha ocasionado que proliferen grupos de las más diversas profesiones, los cuales se plantean la indispensable necesidad de expresarse frente a los poderes públicos y de cohesionarse para la defensa de sus intereses. Esta es la base para que algunos autores hablen de pluralismo político. revítese Robert Dahl. *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, CNCA-Alianza Editorial, 1991, pp. 12-19.

democracia se ha convertido en un centro indiscutible de poder soberano y, por consiguiente, en un ámbito incuestionable en donde las preferencias de las agrupaciones pueden ser agregadas.

La preponderancia que desde la LVII legislatura (1997-2000) ha adquirido la Cámara de Diputados en la toma de decisiones hace posible que las organizaciones de la sociedad demanden a aquélla la solución a sus problemas. Su relevancia progresiva como cuerpo autónomo ha provocado que diversas agrupaciones establezcan mecanismos de diálogo con los parlamentarios para tratar de influir en la legislatura; es decir, se sientan atraídas a plantear sus problemáticas cuando la aprobación de una determinada iniciativa les afectará de una u otra forma. Obviamente las organizaciones con mayor posibilidad de entrar en arreglo con las fracciones parlamentarias son aquellas que están cohesionados bajo una dinámica permanente, maniobran con recursos económicos suficientes, son capaces de movilizar las potencialidades de sus seguidores y poseen una estructura de intereses definida; hablamos propiamente de aquellas que se inclinan por convertirse en grupos de interés.

Cada vez es más recurrente la vinculación de los grupos de interés con la Cámara de Diputados para tratar de gestionar sus demandas en la toma de decisiones públicas. Por lo referido hasta aquí cabe preguntarnos ¿cuáles son los grupos de interés que intentan influir en las deliberaciones parlamentarias? Las agrupaciones con mayor participación y que establecen vínculos permanentes con los legisladores son las pertenecientes a organizaciones obreras, campesinas, populares y empresariales. De ellas es pertinente destacar aquellas que se encuentran coaligadas en el Congreso del Trabajo (CT), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional Organizaciones Populares (CNOP), respectivamente.

Grupos de interés provenientes de los sectores sindical y popular.

En la actualidad, los integrantes de las agrupaciones tradicionales de obreros, campesinos y los denominados populares continúan utilizando los canales institucionales de la Cámara de Diputados para impulsar sus propuestas. La experiencia que sus dirigentes acumularon bajo el viejo esquema de participación política les ha hecho comprender que a través del ámbito institucional, sus

problemas pueden asegurar una respuesta favorable, aprobando o bloqueando leyes, según sus intereses; asimismo, consideran que no basta mantener vínculos con el recinto legislativo, sino que pugnan por formar parte del mismo, reclamando sus cuotas tradicionales dentro del Revolucionario Institucional con la finalidad de tener acceso a los puestos de elección popular.

De esta forma es sencillo comprender el interés que el sector obrero, campesino y popular del PRI, siempre muestran para intervenir en las comisiones más importantes en que la institución del Estado organiza el trabajo parlamentario, incluso es usual que sus dirigentes presidan aquellas que caen directamente en el terreno de su competencia. Por ejemplo, las comisiones de Trabajo y Previsión Social, Vivienda, Seguridad Social y Agricultura.

La práctica de las organizaciones pertenecientes al sector laboral está dirigida a salvaguardar su poder de influencia en las decisiones que caen en su competencia, buscando no ser excluidas por los legisladores en aquellas iniciativas de reforma que tratan asuntos laborales u otras con implicación sobre la materia; siempre cuidan sumar esfuerzos para incluirse en los debates, utilizando los canales institucionales para refrendar sus intereses. Por ejemplo, cuidan que sus propuestas se incluyan en las negociaciones en torno a la Ley Federal del Trabajo, en las reformas a las leyes del IMSS, INFONAVIT e ISSSTE. Entre las preocupaciones más importantes que tienen los representantes sindicales para negociar sus propuestas de reforma, está condicionar su apoyo a cambio de obtener prebendas políticas y determinados beneficios para los trabajadores.

Resulta oportuno referirnos a los intentos de reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT), la cual ha sido impulsada como una demanda sistemática por el presidente de la República, empresarios y partidos políticos.¹⁰² En las dos legislaturas estudiadas los diputados de las distintas fracciones, PRI, PAN y PRD, han organizado foros de consulta con las agrupaciones sindicales de las diferentes tendencias ideológicas, principalmente con el CT y UNT, con la finalidad de armar

¹⁰² En este contexto, las organizaciones del empresariado mexicano se han reunido con los líderes del CT, CTM y UNT para lograr acuerdos con la finalidad de buscar consenso en torno a las reformas que necesita la LFT. En varias ocasiones la IP ha planteado que sus propuestas no pretenden eliminar ninguna de las conquistas laborales, pero si abatir prácticas nocivas que la legislación ha provocado. Los líderes obreros permanentemente se han retirado de las negociaciones alegando que solamente ha sido un impulso del sector empresarial para cercenar las conquistas laborales del movimiento obrero mexicano. *El Financiero*, 14 de noviembre de 1998, p. 5.

una propuesta de reforma laboral. Dirigentes sindicales, legisladores, empresarios y hasta los Secretarios del Trabajo y Gobernación en turno han aprovechado la oportunidad para intentar obtener consenso sobre los términos en que dicha reforma debe ser presentada en comisiones y finalmente ser aprobada en el pleno. Desafortunadamente no ha sido posible concluir el trámite correspondiente.

Es oportuno indicar que a pesar de que las organizaciones sindicales poseen propuestas concretas en torno a la LFT, la dinámica que desarrollan únicamente consiste en defender sus conquistas laborales y su poder de influencia en el sistema político mexicano. Inclusive es posible afirmar que no tienen planteado como programa político modificar la legislación y, por tanto, sea justificable que no posean de forma estructurada propuestas de reforma. Son sorprendentes las declaraciones del secretario general de la CTM, Leonardo Rodríguez Alcaine, afirmando que no era necesaria ninguna modificación porque así como estaba era perfecta.¹⁰³ El coordinador de los diputados obreros del PRI, en esa misma dirección, manifestó a lo largo de la LVII legislatura que se opondrían a cualquier tentativa de reforma que atentara en contra las conquistas sociales de los trabajadores.¹⁰⁴

Las estrategias que regularmente han empleado para bloquear la reforma son las amenazas de huelga en sectores económicos estratégicos, movilizaciones sociales y a la no cooperación hacia las instancias gubernamentales en caso de no considerarse sus propuestas. Los líderes sindicales del CT, CTM y UNT en distintas ocasiones han amagado al gobierno federal y a los partidos políticos de oposición con paralizar a la industria nacional en caso de seguir insistiendo en aprobarla. Han mencionado que no existe ninguna intención por parte del movimiento obrero en modificar la legislación laboral, e inclusive que lucharían por todos los medios posibles para lograr que no se presentaran proyectos ante las comisiones del Trabajo, Gobernación y Seguridad Pública y Puntos Constitucionales del recinto parlamentario. Por si lo anterior fuera poco, también han utilizado estratégicamente a sus representantes que pertenecen a dichas comisiones para obstruir los trabajos de negociación.¹⁰⁵

Dicha estrategia en sí misma ha sido una herramienta eficaz para obligar a los legisladores a reunirse con sus principales líderes y a tomar en cuenta sus

¹⁰³ *El Financiero*, 7 de diciembre de 1997, p. 5.

¹⁰⁴ *La Jornada*, 26 de noviembre de 1997, p. 16.

¹⁰⁵ *El Financiero*, 14 de octubre de 1998, p. 15.

demandas al momento que se modifica las legislaciones que caen en el ámbito de sus intereses. En este caso, las centrales obreras han utilizado las relaciones corporativas y ejercido su influjo político para tomar parte en las decisiones parlamentarias; principalmente para obstruir la reforma a la LFT.

Conviene que se distinga a estos grupos de interés de todas las demás agrupaciones organizadas que pretenden influir en las deliberaciones de la Cámara de Diputados por las siguientes razones. Desde una perspectiva histórica porque estos grupos proverbialmente, desde las fases insipientes del régimen autoritario, vienen desarrollando una dinámica muy cercana a los poderes del Estado. Se ha llegado a comprender que el sector laboral fue interlocutor legítimo del Poder Ejecutivo para intervenir en las decisiones públicas. Por el otro, porque tradicionalmente han estado acostumbrados a negociar sus demandas en los órganos de gobierno y a que la autoridad periódicamente los convoque a participar en los diseños institucionales del país.

Grupos de interés provenientes del sector económico.

Un segundo grupo de interés que establece contactos permanentes con los diputados de todos los partidos políticos es el ligado a los negocios, industria y comercio. Destacan el Consejo Coordinador Empresarial, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, COPARMEX, CONCAMIN, CONCANACO-SERVITUR y CANACINTRA. A pesar de que estas organizaciones no pertenecen a ningún partido político, mantienen vínculos estrechos con ellos, e inclusive varios de sus miembros han sido postulados para ocupar curules legislativas (Regularmente así lo ha hecho el PAN). Al igual que los dirigentes sindicales mantienen una presencia constante en el recinto parlamentario, estableciendo vínculos con las comisiones de éste y con los coordinadores de las fracciones de cada uno de los principales partidos políticos. De esta manera las agrupaciones han sido capaces de presionar para orientar en su favor un determinado dictamen sobre las reformas a las leyes; también han sido capaces de impulsar sus propias propuestas de leyes.

Llama la atención que estos grupos de interés si cuentan con una agenda legislativa propia que tratan de negociar en la Cámara de Diputados. La agenda del

empresariado contempla las denominadas reformas estructurales¹⁰⁶, las cuales han sido impulsadas desde la LVII legislatura como una demanda sistemática a los parlamentarios. Desde entonces es común que el sector privado manifieste su preocupación por aprobar o poner en la mesa de los debates, en periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones, la reforma hacendaria, energética y laboral. Si bien estas reformas son las que más importancia y seguimiento ha dado el empresariado mexicano, también lo es que constantemente impulse reformas de otra índole entre las que destacan: la Ley de Cámaras Nacionales, la Ley de Navegación y Transporte Marítimo, la Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos, por mencionar algunas.¹⁰⁷

A propósito de las reformas estructurales que vienen siendo motivo de amplios debates en los círculos sociales, no debemos perder de vista las posiciones que a este respecto han adoptado los grupos empresariales. Éstos se han ocupado en presionar para exigir no solamente que sean aprobadas, sino que sean considerados sus planteamientos. Las exigencias han provocado un buen número de reuniones de trabajo entre los dirigentes de los grupos económicos y los parlamentarios, a fin de que los primeros expongan sus proyectos. Basta recordar que en los trabajos inaugurales de la LVII legislatura correspondió a los presidentes del CCE, Eduardo Bours, COPARMEX, Gerardo Aranda y CONCANACO-SERVITUR, Armando Araujo, entrevistarse con los coordinadores de las fracciones parlamentarias del PRI, Arturo Núñez, PAN, Carlos Medina Plascencia, y PRD, Porfirio Muñoz Ledo, con el propósito de ofrecerles sus puntos de vista sobre la necesidad de legislar el tema referente a la reforma hacendaria.¹⁰⁸

El mecanismo que aprovechó el sector empresarial para lograr acercamientos con los legisladores fue a través de la presentación de propuestas que reclamaba todo procedimiento parlamentario. El caso que ejemplifica esta situación lo

¹⁰⁶ Carlos Gutiérrez Ruiz, presidente de la CANACINTRA (1996-1999), denominó a las modificaciones en materia hacendaria, laboral y energética como "reformas estructurales". *El Financiero*, 26 de noviembre de 1997, p. 10.

¹⁰⁷ *El Universal*, 13 de marzo de 2003, sección finanzas, p. 5.

¹⁰⁸ *El Financiero*, 9 de septiembre de 1997, p. 21. El mismo procedimiento sucesivamente ocurrió en la LVIII legislatura en donde los presidentes del CCE, COPARMEX y CONCANACO impulsaron los temas para la agenda legislativa con los nuevos coordinadores del PRI, Beatriz Paredes Rangel, PAN, Felipe Calderón Hinojosa y PRD, Martí Batres Guadarrama, por supuesto, dichos temas abarcaron nuevamente las reformas en materia hacendaria, laboral y energética. *El Economista*, 28 de agosto de 2000, p. 7.

encontramos en 1998 donde la dirigencia empresarial entregó a los parlamentarios un proyecto alternativo de reforma. El documento fue remitido de manera formal a los integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, bajo el nombre de “Propuesta final de Reforma Fiscal”, y estuvo firmado por los presidentes de las corporaciones económicas antes señaladas.¹⁰⁹ En esa ocasión la iniciativa privada de manera institucional manifestaba sus preferencias en torno a la necesidad de eliminar la tasa cero de IVA en alimentos y medicinas, ampliar la base de contribuyentes incluyendo al comercio informal, simplificación del régimen fiscal, derogación del impuesto al activo de las empresas, la reducción del ISR y aumentar los programas de estímulos a la inversión productiva.¹¹⁰ Esas temáticas venían siendo una demanda sistemática dirigidas a las fracciones parlamentarias, sin embargo, carecían de sustento al no encontrarse estructuradas bajo un plan con propósitos definitivos. No es sino hasta ese momento cuando sus demandas empiezan a ser canalizadas en las discusiones parlamentarias.

Ese suceso ha marcado de manera contundente las relaciones entre las organizaciones económicas y los diputados de las fracciones partidistas, si se considera que dicho documento en las últimas legislaturas ha sido la base de las discusiones en la Cámara de Diputados en materia hacendaria. Es importante reconocer que por primera ocasión en la incipiente democracia parlamentaria eran reconocidas formalmente propuestas que surgían de amplios sectores sociales. El éxito en la aceptación de la propuesta significó para el empresariado mexicano la oportunidad de llegar a arreglo con los representantes nacionales, vigilar el rumbo que tomaría la iniciativa a lo largo de la legislatura y la eventualidad de discutir con base en sus proposiciones los lineamientos generales de la mencionada reforma. No es un elemento menor a considerar, puesto que les permitió mantener intercambio

¹⁰⁹ Las directrices generales de dicho documento fueron diseñadas por los especialistas Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), dirigidos por Raymundo Winkler y avalado sucesivamente por las investigaciones del Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) y el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) bajo la coordinación de sus presidentes Francisco Ávila y Carlos Garza Rodríguez, respectivamente. Principales órganos de análisis y consulta del sector privado. *El Financiero*, 3 de noviembre de 1998, p. 11.

¹¹⁰ Los presidentes de las organizaciones del empresariado han mostrado interés en mantener una comunicación permanente con los coordinadores de las diferentes fracciones parlamentarias, principalmente del PRI, PAN y PRD, para conocer los avances en materia hacendaria. Manifestando que pondrían especial interés en convencer a los diputados sobre la urgencia de aprobar la reforma. En esa ocasión los empresarios y diputados entablaron una fuerte polémica en especial con el tema referente a homologar el IVA a 15 por ciento a alimentos y medicinas. *El Financiero*, 7 de noviembre de 1997, p. 13.

de información con las comisiones encargadas de los dictámenes y cabildear permanentemente sus propuestas.

Por supuesto, debe mencionarse que el cabildeo legislativo emprendido por las agrupaciones económicas referente a la reforma hacendaria no ha sido fructífero, pues en lo general ha sido rechazada por la mayoría de las fracciones en los gobiernos divididos. Sin embargo, lo importante es que los hombres de negocios se preocupan por intercambiar información y cabildear con los parlamentarios antes de realizar cualquier tipo de presión alejada de los causes institucionales (por supuesto, las estrategias de presión no son desdeñadas).

Resulta evidente que los mencionados grupos de interés ligados a los sindicatos y empresarios sean quienes acumulen los mayores esfuerzos en influir en las decisiones parlamentarias, inclusive aquellos a quienes los legisladores busquen permanentemente para entrar en arreglo. El lugar que ocupan en la estructura productiva los coloca en un lugar privilegiado en el proceso vigente de la negociación legislativa. Sin embargo, es pertinente señalar que en la actualidad no son los únicos con capacidad de influir en las decisiones parlamentarias, en la medida en que el pasado autoritario y corporativista mexicano tiende a modificarse profundamente.

Grupos de interés que provienen del sector público.

Entre los nuevos grupos de interés que promueven mecanismos de enlace político con los parlamentarios se encuentran las organizaciones ligadas a los distintos órdenes de gobierno. Sobresalen la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)¹¹¹. Al igual que las corporaciones económicas buscan reuniones de trabajo con los coordinadores de las fracciones parlamentarias para intercambiar información, pero sobre todo para asegurar mayores recursos a los estados en el Presupuesto de Egresos Federal. Así se explica que la CONAGO mantenga encuentros periódicos con las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto, Federalismo, y Fortalecimiento Municipal; para alcanzar sus objetivos

¹¹¹ Ha sido común que los grupos de interés y de presión sólo sean considerados en el ámbito particular, quedando excluidos, por tanto, cuando actúan en la esfera pública. Nosotros optamos por considerar a los grupos de interés y de presión aún cuando actúan en esta esfera, debido a que responden a una determinada organización y cohesión encaminadas a defender sus intereses, y a pesar de ser parte de lo público deben intervenir, en ocasiones presionando, para defender sus reivindicaciones en áreas diferentes en las que usualmente se mueven.

los gobernadores han tenido que a participar en mesas de diálogo y foros de consulta nacionales que las Comisiones organizan.

Una de las mayores muestras de cooperación entre la CONAGO y las comisiones parlamentarias es la Convención Nacional Hacendaria (CNH). La integran representantes del gobierno federal, gobernadores, legisladores federales y empresarios, y hasta 2003 habían celebrado 139 reuniones. El acuerdo más significativo surgido de la Convención es consolidar el federalismo fiscal, que permita dotar de mayores recursos a los gobiernos estatales, vía el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).¹¹²

Los miembros de la CONAGO han comprendido que sus demandas pueden ser tomadas en cuenta cuando son capaces de practicar el cabildeo, impulsando sus propias ofertas de reforma, e intercambiando información con los parlamentarios antes de cualquier tipo de presión alejada de los causes institucionales. Haber optado de esta manera favoreció la oportunidad de impulsar sus propios proyectos de reforma en la Cámara de Diputados, tales como “Por la construcción de un federalismo real 2000”, “Mejorar los ingresos federales a estados y municipios 2001”, “Auditoria a la recaudación federal participable 2002”, y “Áreas de oportunidad para las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos 2003”.¹¹³ Por supuesto, no debe perderse de vista que la capacidad de la CONAGO para influir en las decisiones parlamentarias se debe a la posición que ocupa en la estructura del poder político al ser miembros del pacto federal; circunstancia que favorece su vinculación permanente con el órgano representativo.

El activismo político presentado por la CONAGO ha sido la causa de que los parlamentarios la acepten como interlocutor legítimo en las discusiones anuales del Presupuesto de Egresos Federal,¹¹⁴ y hasta donde tenemos noticias, son las mismas fracciones partidistas las que buscan reunirse con los gobernadores para entrar en arreglo institucional. Un elemento más que contribuye a que las demandas de los gobernadores sean consideradas es su afiliación de éstos al PRI, PAN y PRD;

¹¹² *El Universal*, 5 de mayo de 2004, sección nación, p. 22.

¹¹³ *El Universal*, 28 de mayo de 2005, sección nación, p. 7.

¹¹⁴ Cabe mencionar, que distintas agrupaciones ligadas a representantes de legisladores locales, alcaldes y presidentes municipales intentan cabildear con la Cámara de Diputados de manera sistemática. Entre ellas destacan la Asociación Mexicana de Presidentes Municipales (AMPM), Asociación de Alcaldes de México AC (ALMAC), Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales (CMCLE), sin embargo, el liderazgo del cabildeo de con el Congreso lo asume la CONAGO.

además por el carácter partidista de los jefes de gobierno y de los legisladores es posible una expedita coincidencia para fortalecer el federalismo fiscal.

En cuanto a los centros de educación superior afiliados a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), su actividad está dirigida a negociar mayores recursos a las universidades públicas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por medio de la estrategia del cabildeo, la ANUIES se encarga de persuadir a los legisladores para obtener mayores recursos presupuestales al ramo educativo; del mismo modo ha sido indispensable celebrar reuniones con los presidentes de las comisiones de Educación Pública, Ciencia y Tecnología y Presupuesto para realizar el análisis conjunto del decreto referido con mismo fin. Para el año 2002 los directivos de la ANUIES se habían reunido con dichas comisiones por cuarta ocasión de manera consecutiva.¹¹⁵

Es frecuente que las fracciones parlamentarias hagan suyas las demandas de los rectores de las universidades como una muestra de apoyo para mejorar las condiciones de la educación superior. Tenemos que para el ejercicio fiscal de 1999 los diputados de las distintas fracciones que integraban las Comisiones de Ciencia y Tecnología, Educación Pública y Presupuesto adoptaron las demandas de los máximos representantes de las universidades públicas. Para ese año los grupos parlamentarios aprobaron en promedio 2 mil millones de pesos más que lo establecido en el proyecto de presupuesto del presidente Ernesto Zedillo, haciendo recortes al gasto asignado de las Secretarías de Estado federales. Principalmente, para que las universidades públicas pudieran solventar sus necesidades en el pago de nóminas, programas de investigación y posgrado.¹¹⁶

Lo anterior no quiere decir que las propuestas de los directivos de la Asociación sean cabalmente resueltas. Sin embargo, lo importante es advertir que gracias al cabildeo llevado a cabo por los actores, las demandas pueden canalizarse oportunamente. No hay ejemplo más claro del “espectacular” compromiso realizado por la Cámara de Diputados tras la reunión que tuvieron representantes de la ANUIES con los coordinadores de las fracciones del PRI, Beatriz Paredes Rangel, PAN, Felipe Calderón Hinojosa y PRD, Martí Batres Guadarrama en 2002, los cuales se comprometieron en el corto plazo a otorgar el ocho por ciento del Producto

¹¹⁵ *El Financiero*, 12 de diciembre de 2002, p. 40.

¹¹⁶ *El Financiero*, 2 de diciembre de 1998, p. 43.

Interno Bruto (PIB) a la educación pública; circunstancia que se vería instrumentada gradualmente en los recursos asignados a la rama educativa en el presupuesto.¹¹⁷ Por supuesto, el anterior compromiso está lejos de ser concretado por las condiciones económicas del país, empero, es pertinente suscribir que gracias a dicho compromiso anualmente viene aumentándose los recursos a la educación superior.

También es oportuno señalar que las universidades refuerzan el cabildeo legislativo, negociando por separado sus propuestas de presupuesto; a ello responde que los rectores de la UNAM, UAM, diversas universidades estatales y el director del IPN, consideren benéfico mantenerse en contacto directo con los presidentes de las comisiones en cuestión para cabildear sus partidas individualmente dependiendo las necesidades de cada centro educativo.

La actuación de la ANUIES es claro ejemplo del grupo de interés que es capaz de apreciar la importancia de establecer vínculos con la institución pública encargada de resolver sus problemas, que a su vez comprenden repercusiones sociales. Es posible apreciar, en consecuencia, que la Asociación sólo tiene opción de convencer, argumentando, para que sus demandas sean respaldadas e incorporadas en las decisiones parlamentarias. Por ello es poco probable que los integrantes de la ANUIES se decidan por estrategias de presión a fin de conseguir sus objetivos (claro que este tipo de estrategias no está en definitiva cancelada).

Como es posible observar, entre las medidas que han establecido las agrupaciones de empresarios, funcionarios de gobierno y universidades públicas se encuentran la de coordinar delegaciones de enlace para lograr mantener vigentes contactos con los legisladores. La preocupación preliminar consiste en mantener conexiones con aquéllos para darles a conocer las propuestas sobre la legislación que les interesa y preparar reuniones de trabajo con los integrantes de las comisiones que preparan los dictámenes. El procedimiento no es extraordinario, aunque sí de gran relevancia, puesto que privilegia la actividad de convencimiento, negociación e intercambio de información para inducir las votaciones en las resoluciones legislativas.

¹¹⁷ *La Jornada*, 19 de noviembre de 2002, p. 5.

Movimientos sociales que incluyen grupos de interés.

Otras agrupaciones más que se proponen influir en la toma de decisiones parlamentarias son aquellas cohesionadas en torno a un movimiento social. Entre los grupos de mayor relevancia de este tipo, encontramos al Barzón Unión Nacional y al Consejo Nacional de Ahorradores (CONAH).¹¹⁸ La forma de actuar de las organizaciones en cuestión depende de la coyuntura, pero antes de decidir tener un acercamiento con los legisladores buscan asegurarse de promover la movilización social. Sucede con frecuencia, empero, que la movilización sea considerada en sí misma una acción de presión para conseguir que las demandas repercutan en las deliberaciones de la Cámara de Diputados. Los dos ejemplos que referimos a continuación servirán para ilustrar nuestras aseveraciones.

Durante la LVII legislatura el Barzón Unión Nacional efectuó numerosas movilizaciones sociales como mecanismo efectivo para conseguir que sus intereses fueran reconocidos en las deliberaciones parlamentarias; considerando que sólo de esta forma los problemas de atraso en el sector agropecuario empezarían a ser solucionados. Recuérdese que la llamada *Cabalgata por la dignificación del campo mexicano*, realizada en el año 2000, tuvo el propósito de que los legisladores aprobaran una partida especial por 5 mil 300 millones de pesos en el Presupuesto de Egresos para promover el desarrollo agropecuario.¹¹⁹ Esa cantidad representaba el doble de lo propuesto por el Ejecutivo federal para el ejercicio fiscal de 2001.

En la ocasión el Barzón determinó que los legisladores con seguridad los atenderían si acampaban en el exterior del recinto parlamentario, amén de obstruir periódicamente las principales avenidas en el Distrito Federal.¹²⁰ Esa circunstancia obligó a que los integrantes de la Comisión de Presupuesto aceptaran discutir con

¹¹⁸ La estrategia de la movilización social empleada para presionar a los parlamentarios y así lograr influir en las decisiones parlamentarias, también ha sido empleada por la Asamblea Ciudadana de Deudores de la Banca (ANDB), la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), la Asociación Nacional de Jubilados y Pensionados (ANJP-ISSSTE) y la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPAF), por mencionar algunas.

¹¹⁹ El movimiento llegó desde varias entidades federativas con 150 caballos, 25 vacas y mil 500 marchistas mismos que se postraron en las afueras de la Cámara de Diputados, las Secretarías de Hacienda y Comercio, y el Zócalo Capitalino. *El Financiero*, 29 de noviembre de 2000, p. 100.

¹²⁰ El denominado *Campamento nacional por un nuevo presupuesto* se ubicó en la avenida Congreso de la Unión. Fue organizado un festival y sobre la plataforma de un *trailer* se llevaban a cabo bailes y actos de música y poesía. Para tal tertulia utilizaron aparatos electrónicos con exagerado volumen para interrumpir los trabajos parlamentarios. En el festival participaban cantantes y escritores, que aprovecharon la oportunidad para emitir consignas hacia los representantes de la nación, y exigir mayores recursos al campo. *El Universal*, 6 de diciembre de 2000, sección nación, p. 10.

los líderes sociales sus demandas. A raíz del encuentro, Alfonso Ramírez Cuéllar, líder del Barzón y diputado federal, informó que los legisladores habían aceptado algunas propuestas de su organización, entre las cuales sobresalía mejorar los subsidios al campo.

El mismo procedimiento que empleó la agrupación anterior para presionar, la CONAH lo puso en marcha. En varias ocasiones el Consejo desfiló hacia la Ciudad de México con la finalidad de exigir la creación de un fideicomiso que permitiera solucionar el fraude cometido contra las cajas de ahorro, restituyéndose las inversiones efectuadas. De igual forma exigió a la Cámara de Diputados crear una partida presupuestal especial y, finalmente, la creación de una legislación para la regulación de las cajas de ahorro populares.¹²¹

Las protestas y la obstrucción de accesos a la Cámara de Diputados y a varias secretarías de Estado obligaron a los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD a analizar el tema en cuestión y a trabajar en favor de una solución institucional, como era diseñar un presupuesto adicional.¹²² Sólo con esta opción, los diputados vieron que contribuirían a que cesaran las movilizaciones y la escalada de manifestaciones. Por este motivo las comisiones de Hacienda, Agricultura y Desarrollo Social después de complicadas discusiones llegaron al acuerdo de asignar 2 mil millones de pesos para cubrir el 70 por ciento de las deudas de los defraudados.¹²³ Respecto a la regulación legal demandada, los diputados del PRI presentaron una iniciativa de Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Ese suceso permitió que los grupos parlamentarios convocaran a los dirigentes de la CONAH a celebrar concertaciones para lograr terminar el conflicto social, sin embargo, en esas reuniones no se llegó a ningún arreglo debido a que los defraudados endurecieron sus posiciones. Indicaron que únicamente levantarían los plantones y finalizarían las manifestaciones si había voluntad de los parlamentarios de crear un fideicomiso por 3 mil millones de pesos para cubrir el 80 por ciento de sus ahorros. En esa ocasión, solamente se llegó al arreglo donde suscribían los

¹²¹ *El Universal*, 28 de septiembre de 2000, sección nación, p. 12.

¹²² Miles de defraudados realizaron plantones permanentes frente a la Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y Gobernación y en las instalaciones de la PGR, así como en diversas dependencias públicas en gran parte de entidades federativas.

¹²³ Revisense *El Financiero*, 4 de diciembre de 2002, p. 10 y *El Universal*, 6 de diciembre de 2000, sección nación, p. 8.

legisladores del PRI, PAN y PRD proponer un proyecto de ley para regular las cajas de ahorro.¹²⁴

A pesar de la resolución a la que se había llegado en la Cámara, el conflicto de la CONAH continuó por varias semanas más. Las frecuentes reuniones que programaban los diputados con los dirigentes de la organización social no derivaron de inmediato en un arreglo, entre otras cosas, por la exigencia del Consejo de que se elevara la asignación económica al fideicomiso por crearse (un millón de pesos más de lo propuesto). Finalmente, las partes en pugna acordaron que la partida presupuestal definitiva ascendería a 2 mil 500 millones de pesos, cantidad útil para rembolsar el 70 por ciento de los ahorros defraudados. Esta resolución dio por concluidas las movilizaciones de los deudores, pues los líderes de la CONAH ante la resolución decidieron cesar las movilizaciones y retirarse a sus respectivos estados, debido a que consideraban se habían reparado satisfactoriamente sus demandas.

Con las anotaciones hechas hasta aquí es pertinente establecer que la movilización social es un recurso sofisticado que utilizan algunas organizaciones para exponer sus demandas ante la opinión pública.¹²⁵ Sirve como un mecanismo de presión para tratar de agilizar la inclusión de sus preferencias en la legislación o, simplemente para lograr poner en el centro de los debates sus propuestas. Es innegable que las presiones con estas características son adecuadas si los líderes consiguen exponer sus demandas en los recintos parlamentarios. Como ya ha sido indicado, estos grupos de interés, por lo general, en un inicio no buscan contacto con los legisladores sino que aspiran a que sus movilizaciones tengan efecto para entrar en arreglo; es decir, no emprenden cabildeo legislativo para lograr influir en las decisiones de la Cámara de Diputados.

Un tema de la mayor importancia sobre lo tratado es llegar a determinar hasta qué punto el grupo de interés que privilegia la estrategia de la presión para que sus demandas sean resueltas, considera necesario vincularse con las instituciones públicas. Es pertinente, pues, que el grupo considere pasar de la etapa de la

¹²⁴ Correspondió a la diputada priista, Lorena Martínez Rodríguez, presentar la iniciativa de Ley de Ahorro y Crédito Popular para tener un marco regulatorio sobre la operatividad de las entidades de ahorro en un futuro. *El Universal*, 29 de noviembre de 2000, sección nación, p. 3.

¹²⁵ Es común encontrar que los integrantes estas organizaciones sociales para tener impacto en la opinión pública se desnuden en las principales vías de comunicación, sacrifiquen animales frente a instancias gubernamentales, se manifiesten con machetes en mano y pintarrajén inmuebles a lo largo de sus manifestaciones. *El Financiero*, 14 de diciembre de 2000, p. 88.

movilización a la de negociación y concertación a fin de participar en los acuerdos donde estén contempladas sus preocupaciones. Como se ha anotado las distintas expresiones de presión empleadas por los grupos han llegado a conseguir la atención de la opinión pública, pero sobre todo han logrado ser atendidos por los representantes del Congreso, lo cual en un primer momento indicaría el triunfo del movimiento, más aún si los parlamentarios incorporaron en sus resoluciones parte de los planteamientos defendidos por los grupos. Aunque la falla de fondo está dada porque los grupos de interés a pesar de sus presiones no fueron capaces de intervenir en el arreglo institucional.

La influencia del EZLN en la aprobación de la Ley Indígena.

Retomando las presiones que ejercen algunas organizaciones, cohesionadas en torno a un movimiento social, conviene que nos remitamos a la exitosa influencia que desplegó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) sobre el Poder Legislativo en las controvertidas reformas a la Ley de Derechos y Cultura Indígena aprobadas en 2001. Si bien al movimiento zapatista no podemos considerarlo como un grupo de interés debido a que es una organización guerrillera,¹²⁶ es importante resaltar las estrategias que empleó para lograr incorporar sus demandas en las decisiones de los distintos grupos parlamentarios. Para ejemplificar lo anterior, nos remitimos únicamente a señalar la operación política y los trabajos de gestión que realizó el Congreso de la Unión con la dirigencia del EZLN para solucionar la problemática.

La estrategia utilizada por el Ejército Zapatista para atraer la atención de la ciudadanía, los medios de comunicación y los poderes del Estado sobre la necesidad de concretar una reforma indígena, fue a través del pronunciamiento de que la guerrilla chiapaneca saldría de sus bases militares realizando una movilización hacia la Ciudad de México para exigir a las instancias parlamentarias

¹²⁶ No puede desconocerse que el EZLN es una organización que ha declarado la guerra al Estado mexicano, es decir, sustenta sus actividades en procedimientos ilegales de lucha social a través de las armas y la ocupación de zonas territoriales por la fuerza. Por esas razones consideramos que no es un grupo de interés, pues pensamos que una organización para que se convierta en tal debe de insertarse en ciertos patrones de lucha institucionales, como lo son: mínimo respeto al Estado de derecho, reconocimiento constitucional a la libre asociación (el EZLN no es reconocido por los poderes públicos como actor legal) y, finalmente, la reivindicación de demandas por métodos pacíficos.

que aprobaran los resolutivos de las mesas de diálogo que encabezó la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) ¹²⁷ concretados desde el año de 1996. Tales resolutivos eran los mismos que contaban con la anuencia del presidente de la República, miembros de la insipiente organización revolucionaria y legisladores federales. Principalmente, la intención del Ejército Zapatista consistía en que el Congreso reconociera constitucionalmente los derechos de los pueblos indios a la autonomía y autodeterminación para gobernarse de acuerdo con sus usos y costumbres, los cuales habían sido aprobados en el ámbito de la COCOPA.

Para esos efectos, en el mes de enero de 2001 el EZLN anunció que la marcha saldría de Chiapas coordinada por 24 representantes guerrilleros y concluiría el 13 de marzo del mismo año en el Distrito Federal. Dicha marcha tenía previsto visitar los estados de Oaxaca, Puebla, Veracruz, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos y el Estado de México. En un hecho sin precedentes el Estado mexicano se comprometía a brindar al movimiento todo el aparato de seguridad pública a la delegación zapatista, a través de la Policía Federal Preventiva y la Policía Federal de Caminos y Puertos.¹²⁸

El presente fenómeno fue posible gracias a que la guerrilla zapatista supo manejar adecuadamente la coyuntura que representaba la conformación de un gobierno de transición y la afirmación de los gobiernos divididos. Es decir, servía como un mecanismo de presión para probar la voluntad política de los poderes del Estado, inscritos a un proceso democrático, de distender el conflicto armado a través de la creación de una reforma constitucional; igualmente tal movilización se utilizó para legitimar las acciones de los zapatistas a nivel nacional y recoger las simpatías de amplios sectores sociales para impulsar dichas reformas.

La primera señal que mostraron los grupos parlamentarios para coadyuvar a la solución dicho conflicto, consistió en instruir a la COCOPA de asumirse como intermediario entre el gobierno federal y el EZLN para reestablecer las negociaciones, las cuales se habían resquebrajado en la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Desde entonces la mencionada Comisión

¹²⁷ La COCOPA es un organismo perteneciente al Congreso de la Unión, creado en 1995, expresamente facultado por la ley para coadyuvar en la búsqueda de paz en el estado de Chiapas, encontrar causas que permitan lograr acercamientos entre el gobierno federal y el EZLN con la finalidad de distender el conflicto armado. Revítese *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en <http://www.cddhc.gob.mx>.

¹²⁸ *El Universal*, 15 de enero de 2001.

tomaría un papel preponderante en la problemática, pues sería la encargada de observar que las demandas zapatistas (la presentación de la Ley Indígena al Congreso, el retiro de tropas federales en la zona de conflicto y la liberación de presos guerrilleros) fueran atendidas por el entrante de manera expedita por el titular del Ejecutivo, Vicente Fox Quesada.¹²⁹ Sin embargo, la función más importante que desempeñó durante los meses subsiguientes fue la de realizar los trabajos de cabildeo con las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Estudios Parlamentarios, en ambas cámaras del Congreso, para incorporar como tema prioritario de la LVIII legislatura las reformas constitucionales en derechos indígenas.

Para tales efectos la Comisión Permanente del Congreso como primera señal de voluntad política para atender la problemática fue la conveniencia de realizar un periodo extraordinario de sesiones para discutir exclusivamente la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal.¹³⁰ Con ello, se mostraba que los parlamentarios tenían la sensibilidad para aprobar las reformas constitucionales, no solo para hacer justicia a las demandas indígenas, sino también para contribuir a lograr la paz en el estado de Chiapas. Así los grupos parlamentarios de todos los partidos políticos (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, CDPPN, PSN, PAS) iniciaban los trabajos de análisis de la Ley de Derechos y Cultura Indígena, con la finalidad de llevar a buen puerto las reformas y que cada una de las partes involucradas estuviera satisfecha. En ese sentido, la movilización zapatista lograba su primer triunfo, pues libraban su lucha por la reivindicación jurídica de los derechos y cultura de los grupos étnicos del país, en la medida que obtuvieron el respaldo de los órganos parlamentarios al lograr convencerlos de que sus demandas eran impostergables.

¹²⁹ En esa ocasión la Comisión de Concordia y Pacificación hizo un llamado a las partes, al gobierno federal y al EZLN, a que todas sus acciones sean en busca del diálogo y reconciliación. En un texto que denominó "Por una paz digna y justa en Chiapas" ponderó cada una de las acciones que habían venido realizando ambos actores, desde el 1 de diciembre, para reanudar las negociaciones como el retiro del ejército mexicano de zonas de conflicto chiapaneca, la liberación de presos guerrilleros y el envío de la iniciativa de reforma a la Ley de Derechos y Cultura Indígena. *El Universal*, 17 de enero de 2001.

¹³⁰ La Iniciativa de la COCOPA que envió el presidente de la República, Vicente Fox Quesada, no fue una iniciativa más, sino era considerada como la única que garantizaba el consenso de ambas partes y que permitiría dar un paso definitivo hacia la paz. El presidente Vicente Fox entendió la importancia que tenía para la paz la iniciativa de la COCOPA; por eso la hizo suya y la envió al Congreso. Estaba consciente de que sólo una reforma constitucional que contara con el apoyo de los zapatistas permitiría recuperar el diálogo y avanzar en la firma de una paz definitiva.

Pensando positivamente las acciones mencionadas sentaron las bases que permitieron un auténtico diálogo entre el Congreso y el EZLN para el análisis de los criterios y planteamientos bajo los cuales debía aprobarse la Ley Indígena. En no pocas ocasiones, integrantes de la COCOPA viajaron a distintas entidades visitadas por los zapatistas para recoger sus impresiones con la intención de integrarlas en los debates. Los legisladores que recurrentemente acompañaban a los viajes eran los senadores del PRD, Demetrio Sodi y Rutilio Escandón, así como los diputados Jaime Martínez Veloz (PRI), José Narro (PT), Carlos Raymundo Toledo (PAN) y Nicasia García (PVEM).

Por supuesto, es importante señalar que de esos encuentros no surgieron acuerdos sustanciales, debido a que el EZLN mantenía la posición de que la iniciativa de la COCOPA se respetara íntegramente¹³¹ y los grupos parlamentarios del PRI y PAN sostenían que debía acotarse; principalmente para no crear un orden jurídico respecto a la autonomía de las etnias que sobrepasara la soberanía del Estado mexicano.¹³² Los senadores Manuel Bartlet, Enrique Jackson (PRI) y Diego Fernández de Cevallos respaldaban las posiciones de sus grupos parlamentarios, pues consideraban que la Ley de la COCOPA debía discutirse con otras propuestas de reforma, como lo eran las que había presentado el PAN, PVEM, PT y el entonces presidente Ernesto Zedillo. Señalaban que la Ley de Derechos y Cultura Indígena retomarían elementos de esas propuestas y con base en ellas se dictaminarían las reformas constitucionales.¹³³

Las posiciones contrapuestas eliminaron la posibilidad de lograr un debate de nivel entre el Congreso y el EZLN sobre la temática, confinándose el diálogo únicamente a discutir el formato mediante el cual los zapatistas entrarían en contacto con el Poder Legislativo para exponer sus demandas. Finalmente, tras amplias discusiones la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y la Comandancia Zapatista acordaron que el movimiento pudiera defender en tribuna

¹³¹ *El Universal*, 10 de marzo de 2001.

¹³² La diferencia fundamental entre las posiciones de los diferentes partidos se centró en quién era el sujeto de la autodeterminación y autonomía. Según la iniciativa de la Cocopa, es a los pueblos indios a los que hay que reconocer ese derecho mientras para el PRI y el PAN es a las comunidades indígenas, pero para éste último, sujeto a la aprobación del ayuntamiento y del Congreso estatal. La diferencia no es menor, ya que pretender limitar la autonomía a las comunidades, fraccionaría y debilitaría a los pueblos indios. *El Universal*, 11 de marzo de 2001.

¹³³ *El Universal*, 14 de marzo de 2001.

la Ley Indígena, el cual se efectuaría el 28 de marzo.¹³⁴ La solución se presentó después de que los coordinadores parlamentarios propusieron a los zapatistas mediante un mensaje enviado por la COCOPA establecer un primer encuentro con el Congreso a través de una comisión especial de 10 diputados y 10 senadores, para escuchar sus argumentos, el cual se llevaría a cabo en el ámbito de las comisiones unidas de Gobernación y Seguridad Pública, Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos ambas cámaras del Congreso.¹³⁵ Por supuesto, esta propuesta fue rechazada por el EZLN.

Es obvio recalcar que la decisión del Congreso de abrir la máxima tribuna del país se vio influida por la respuesta social que obtuvo el EZLN en el Zócalo capitalino y Ciudad Universitaria, y al gran respaldo social que obtuvo a lo largo de su movilización en distintas entidades de la República mexicana. Tal circunstancia permitió que por primera vez en la historia parlamentaria de México se autorizara a una organización social, respaldada en una guerrilla, acceder directamente en los debates del Congreso de la Unión. Recuérdese solamente que cuatro integrantes del EZLN, tres miembros del CNI y algunos representantes de organizaciones indígenas tuvieron la oportunidad de exponer sus demandas frente a los parlamentarios.

Finalmente, tras la amplias presiones que ejerció el movimiento guerrillero y tras complicados debates parlamentarios el Senado de la República aprobaría, con el voto unánime de PRI, PAN, PRD y PVEM, la reforma constitucional en materia indígena, la cual reconocería la autonomía y los derechos de los pueblos indígenas y, además, establecería obligaciones a los gobiernos federal, estatales y municipales para otorgar recursos y operar políticas de desarrollo de las comunidades. Es importante señalar, que el EZLN desaprobaba la resolución del Congreso, pues mantenía la posición de que la iniciativa de la COCOPA se aprobara íntegramente y sin ningún cambio significativo. Tal demanda no se presentaría de esa manera,

¹³⁴ El acuerdo lo suscribieron PRI, PRD, PVEM, PT, PAS, PSN y CD con 220 votos a favor, 210 en contra y 7 abstenciones. *El Universal*, 24 de marzo de 2001.

¹³⁵ Con la finalidad de que el EZLN pudiera hablar en tribuna las bancadas del PRI, PAN y PRD deciden aprobar en Pleno cambios a la LOCG para lograr que la visita de los zapatistas no violara la institucionalidad y legalidad del cuerpo parlamentarios. Ocurre de esa manera, precisamente, debido a que los únicos facultados para subir a tribuna son los legisladores, Secretarios de Estado y personas que reciben la medalla Belisario Domínguez. *El Universal*, 24 de marzo de 2001.

debido a que los parlamentarios integrarían otras propuestas y acotarían bastantes elementos de la iniciativa remitida al Congreso por el Ejecutivo federal.

Hasta aquí cabe hacer algunas reflexiones en torno al debate que se suscitó en el Congreso bajo las presiones e influencias que llegó a ejercer el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. 1) Fue un movimiento social que logró, por medio distintos mecanismos de influencia, colocar en la mesa de los debates una reforma constitucional; es decir, favoreció que se superaran algunas diferencias entre el EZLN y el gobierno federal y reanudaran el diálogo para la paz en Chiapas; 2. Al exponerse la necesidad de concretar una reforma constitucional en materia indígena, permitió que existiera una amplia difusión de la información y que la sociedad conociera la problemática que se discutía en distintos ámbitos públicos. Tan sólo piénsese que a los largo del fenómeno existió un cobertura importante de los medios de comunicación, con lo cual la ciudadanía podía tomar una postura;¹³⁶ 3. El Congreso tomó un papel harto activo en el conflicto y se vio fortalecido, pues mostró la capacidad de solucionar la problemática de acuerdo con sus propias reglas de procedimiento. En otras palabras, contribuyó a que la ciudadanía tuviera la oportunidad que conociera, bien o mal, el trabajo parlamentario; 4. Es reprochable que el EZLN no continuara con estas prácticas de influencia para institucionalizar nuevas formas de participación política; por supuesto, es una guerrilla y, por tanto, es comprensible que desdeñe a las instituciones (no asuma un papel de negociación permanente).

Resumiendo. La modalidad en la cual se ha construido nuestro sistema político y las reglas adoptadas por el régimen democrático hacen ineludible la formación de agrupaciones de interés en el escenario nacional. Se ha superado del limitado número de participantes admitidos en las deliberaciones políticas del viejo régimen autoritario, incrementándose los espacios de interlocución a más organizaciones. La consolidación de este fenómeno responde significativamente a los cambios sufridos por el régimen político: por un lado, porque constitucionalmente se encuentran resguardados efectivamente los derechos políticos universales de los

¹³⁶ Recuérdese que diariamente los medios de comunicación electrónicos y escritos cubrían diariamente el suceso. El claro ejemplo de lo anterior fueron las transmisiones en directo que realizaron CNI Canal 40, Televisa y Televisión Azteca de los mítines que efectuó el EZLN en la Plaza de la Constitución y Ciudad Universitaria; además, las transmisiones en directo cuando los zapatistas expusieron sus argumentos en la tribuna de la Cámara de Diputados, las cuales, según información difundida, habían tenido niveles altos de audiencia. Revítese *El Universal*, 31 de marzo de 2001.

ciudadanos y, por el otro, debido a que no existe ninguna restricción institucional para lograr la creación de originales organizaciones.

En el actual periodo de la normalidad democrática a todas las agrupaciones mencionadas (empresariales, sindicales, gubernamentales, campesinas, movimientos sociales), se les ha tenido que dar cabida en la nueva dinámica de la Cámara de Diputados, invitarlos a discutir sus problemas con la posibilidad de que sean agregadas sus demandas en las discusiones parlamentarias. Consideramos que la influencia realizada por estos grupos de interés obedece a la existencia actual del proceso democrático fomentado en el país, y tal influencia es común que sea aceptada en los recintos legislativos en la medida en que la sociedad organizada presenta mayor capacidad para expresar y hacer llegar sus propuestas hacia el ámbito estatal. Por este motivo no hay duda que la agregación de intereses especiales refleja una vida política incluyente, en tanto que la sociedad cuenta con canales institucionales para promover sus intereses. Lo que a su vez permite que nuevas agrupaciones disputen a las viejas corporaciones los espacios de interlocución con los poderes públicos.

3.2. Las nuevas funciones de la Cámara de Diputados. Agregación de intereses especiales en los debates parlamentarios.

La recomposición de la Cámara de Diputados en los gobiernos divididos ha significado su ponderación como espacio crucial de la negociación política con los grupos de interés, transformándose en la sede principal de intercambio de incentivos y prerrogativas con la sociedad. Esta circunstancia ha permitido establecer mecanismos de diálogo con los líderes corporativos a la hora que se están definiendo nuevas leyes. El órgano representativo se ha convertido cada vez más en una nueva institución política preparada para canalizar y resolver parcialmente las preocupaciones que tienen lugar en los sectores sociales; por tal motivo, dicho órgano es un espacio formal donde las organizaciones manifiestan sus inquietudes y defienden sus intereses en los momentos en que se están reformando las leyes fundamentales.

El establecimiento del nuevo modelo democrático ha permitido que la Cámara de Diputados se convirtiera en un espacio de interlocución con la sociedad. ¿Qué significado tiene este proceso político en la nueva realidad legislativa? En la

actualidad cualquier organización de la sociedad que pretenda ver incorporadas sus propuestas en los debates legislativos; asegurar respuesta a sus peticiones; o simplemente desee vigilar el rumbo de las iniciativas de reforma tendrá que hacerlo a través de los canales institucionales. Esto no podría presentarse de otra manera, en tanto que dichas organizaciones han comprendido que es con los legisladores con quienes deben arreglar los problemas, pues el Poder Ejecutivo ha perdido su preponderancia en el arbitraje central de la negociación política.¹³⁷

Bajo esta consideración es posible afirmar que una de las nuevas funciones de la Cámara de Diputados en la transición democrática es garantizar la presencia de los grupos de interés en la propia esfera política, suscitando la confrontación entre lo privado y lo público por medio del debate. Ello ha generado la existencia de una institución legislativa capaz de responder a las demandas de organizaciones sociales y en un órgano donde los grupos de interés pueden cuestionar los diseños jurídicos del país, influyendo en la solución de los problemas nacionales.

Considerablemente el avance democrático se manifiesta en la capacidad de múltiples organizaciones de la sociedad para tratar de influir en la toma de decisiones parlamentarias y, al mismo tiempo, a la posibilidad de que la Cámara de Diputados responda efectivamente a sus intereses. Se comprende que bajo las características mencionadas los grupos muestren interés en mantener contacto permanente con los legisladores, con la finalidad de establecer algunos acuerdos con la institución del Estado. Frente a una inagotable fuente de demandas grupales los diputados han tenido que ampliar sus funciones de representación, en el sentido de responder institucionalmente a las peticiones que provienen de los intereses especiales. La influencia de las organizaciones en el ejercicio del poder es una práctica inherente en el sistema político mexicano y, por tanto, el Congreso se las ha tenido que arreglar para lograr ampliar los espacios de interlocución con tales organizaciones; sucesivamente la institución del Estado ha tenido que desarrollar

¹³⁷ El proceso de consolidación de poderes favorece que las demandas de las agrupaciones se trasladen considerablemente de los espacios de mediación controlados por el Poder Ejecutivo a los órganos de autoridad parlamentarios. No se quiere anunciar con lo anterior que el presidente de la República no tenga incidencia en la formación de las preferencias de los grupos de interés o no posea atribuciones para regular sus demandas, sin embargo, es oportuno mencionar que en la actualidad son los mismos legisladores, en el ámbito de su competencia, quienes invisten la responsabilidad directa en establecer los vínculos y atender los intereses de las organizaciones.

ciertas actitudes y prácticas dirigidas a establecer diálogos permanentes con los líderes corporativos.

El exitoso cabildeo de los grupos en la Comisión de Marina Mercante.

Conviene remitirnos a una experiencia que permita dar sustento a los planteamientos referidos. Para el efecto, es útil el debate que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados para reformar la Ley de Navegación y Transporte Marítimo en la LVIII legislatura.¹³⁸

El proceso comprendió casi dos años desde el momento en que fue dada a conocer la iniciativa de reforma por la Comisión de Marina Mercante, presidida por el panista César Patricio Reyes Roel, hasta su presentación en el pleno del órgano representativo. Durante ese lapso intervinieron factores que no dejan duda sobre la importancia de tomar en cuenta a cada uno de los actores políticos que deben de intervenir en el diseño, las discusiones y la aprobación de las leyes. Los actores que intervinieron en el proceso fueron: la Cámara Nacional de la Industria de Transporte Marítimo, Asociación Nacional de Agentes Navieros, Orden de Capitanes y Pilotos Navales de la República Mexicana, Unión Nacional de Marineros, Sindicato Nacional de Pilotos de Puertos, Coordinación General de Puertos de Marina Mercante, adscrita a la SCT, Secretaria de Marina y PEMEX.

El presidente de la Comisión de Marina Mercante resolvió convocar a los sindicatos y miembros de la cámara de empresarios pertenecientes al ramo para consultarlos, pero hasta que estos no estuvieron convencidos de que se tomaba en cuenta sus opiniones aceptaron otorgar su aval a la iniciativa. La primera versión de la ley formulada por la Comisión de Marina, dada a conocer el 14 de diciembre de 2001 fue rechazada rotundamente por los grupos de interés y por los integrantes de los partidos políticos debido a que consideraron que sus propuestas no habían sido tomadas en cuenta, a pesar de las numerosas reuniones de consulta convocadas por la Comisión responsable. Lo peor fue la muestra de interés de los involucrados para superar sus diferencias.

¹³⁸ Para un análisis más exhaustivo de este fenómeno revítese Lorenzo Arrieta Ceniceros y Edgar Romeo González Castillo. "La injerencia de los grupos de presión en la Cámara de Diputados. El proceso democrático y la institucionalización de las prácticas legislativas", en *Libro Electrónico del II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, México, septiembre-octubre de 2004.

El nuevo intento para aprobar en definitiva la ley requirió cuidar todos los detalles. En primer lugar, el presidente de la comisión estableció enlaces directos con los miembros de las organizaciones de la sociedad, asegurándoles que esta vez sus propuestas serían consideradas; realizándose para tal efecto foros y reuniones de discusión. En segundo lugar, los integrantes de la comisión llevaron a cabo un constante cabildeo con los integrantes de los partidos políticos, originalmente con los miembros del PRI y luego con el PRD, a fin de superar las diferencias, cohesionar intereses, y asegurar su respaldo a la hora de emitir sus votos en cada una de las reuniones de discusión. En especial se buscó obtener consenso a la hora de que la ley se presentara en el pleno de la Cámara.

A partir de la tarea del cabildeo, los miembros del PAN fueron capaces de que se disolviera la alianza opositora formada por algunas agrupaciones del sector marítimo y el PRI. El bloqueo manifestado por esta alianza hacia la propuesta de ley concluyó debido a la capacidad de las partes implicadas para entrar en acuerdos, experimentado la ley para esos propósitos varias modificaciones en el curso previo a las discusiones finales. Está de sobra mencionar que al presentarse la iniciativa para reformar la Ley de Marina en el pleno de la Cámara de Diputados fue aprobada por unanimidad el 12 de diciembre de 2002. No podía ser de otra manera, pues las preferencias de las agrupaciones organizadas implicadas fueron tomadas en cuenta y en todo momento las fuerzas políticas existentes en el recinto parlamentario estuvieron en plena disposición de negociar y entrar en arreglos.

En cuanto al trabajo del cabildeo que los diputados deben de realizar con los grupos de interés en su recinto es importante no dejarlos de tomar en cuenta; en ocasiones los vínculos y los acuerdos que son entablados con aquellos deciden el peso político que las fracciones partidistas necesitan para orientar el contenido de las reformas de una ley. Como ha quedado anotado, es frecuente que los grupos inicien el acercamiento con los diputados, recurriendo a los espacios donde éstos se mueven. Posteriormente, los grupos y las fracciones parlamentarias deciden organizar sesiones de trabajo, en donde cada propuesta es confrontada hasta conseguir algunos acuerdos. Esa labor previa asegura que las iniciativas sean aprobadas en comisiones y en el pleno de la Cámara de Diputados.

Cuando se ha presentado la necesidad en la Cámara de Diputados de conocer los puntos de vista de los distintos grupos de interés, los coordinadores de

las fracciones de los partidos o los presidentes de las comisiones resuelven programar consultas a los grupos, o bien organizan foros de consulta para debatir el sentido de las reformas. Este es el camino normal que ha predominado, pero con el cambio político presentado en el país, los propios grupos referidos son los encargados de promover convenciones y reuniones de trabajo con la finalidad de promover sus exigencias entre los miembros de las comisiones legislativas.

Presiones sociales en torno al IEPS en el uso de los servicios telefónicos.

Veamos cómo se presentó el fenómeno señalado y la influencia ejercida por las agrupaciones organizadas en el caso de la aplicación del Impuesto Especial a Servicios y Productos (IEPS) al uso del servicio telefónico en la discusión de la Miscelánea Fiscal 2001.

El 15 de noviembre, cuando el Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, remite el paquete económico para el ejercicio fiscal de 2002 a la Cámara de Diputados se contemplaba enfáticamente la aplicación de un impuesto especial de 20 por ciento al uso de los servicios telefónicos. La medida estaba dirigida a otorgar a las arcas del Estado recursos adicionales hasta por 11 mil millones de pesos. La Comisión de Hacienda y Crédito Público dada la relevancia de la medida a adoptar decidió no filtrar públicamente ninguna información hasta no tener un dictamen preliminar. Tras amplias discusiones parlamentarias y difíciles procesos de negociación, el 13 de diciembre la comisión tenía acuerdos previos, los cuales contemplaban gravámenes estratégicos dirigidos al servicio medido en casas residenciales, rentas de telefonía celular, lada nacional, líneas privadas y puertos de internet (quedando exenta de impuestos la larga distancia, telefonía pública, rural y celular por prepago y prestación de internet para uso doméstico).¹³⁹ Tales acuerdos eran los mismos que estaban contemplados dictaminarse en próximos días a fin de remitirlos al pleno y aprobarlos lo más rápidamente posible.

Sin embargo, de acuerdo a la información difundida por Jesús de la Rosa, presidente de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones e Informática (CANIETI), algunos de los integrantes de la Comisión de Hacienda, opositores a las medidas fiscales, habían hecho llegar a sus oficinas información acerca de las pretensiones del gobierno federal y los grupos parlamentarios de

¹³⁹ *El Financiero*, 14 de diciembre de 2001, p. 5.

umentar el IEPS al servicio telefónico.¹⁴⁰ Ante tales circunstancias no se hicieron esperar las presiones de los gremios y empresas de las telecomunicaciones, buscando entrevistas con los integrantes de dicha comisión y cada uno de los coordinadores de las bancadas partidistas con la finalidad de evitar la reforma. No podía ser de otra manera, debido a que las medidas hacendarías conllevaban a pérdidas millonarias en sus utilidades por lo que urgía llegar al arreglo legislativo. La primera empresa que tuvo acercamientos con los parlamentarios fue Teléfonos de México (TELMEX) a través de Ignacio Cobos, encomendado para realizar los trabajos de cabildeo, mismo que proponía se aplicara únicamente el 10 por ciento de nuevos impuestos. A cambio, la empresa se comprometía a reinvertir sus utilidades en la construcción de infraestructura y la creación de empleos directos.¹⁴¹

Por su parte, la CANIETI, la Cámara Nacional de la Radio y Televisión (CIRT) y la Asociación Nacional de Telecomunicaciones (ANT), representantes de las grandes empresas de televisivas, radiofónicas, telefónicas e informáticas del país, se reunieron con Fauzi Handam y Javier Corral Jurado presidentes panistas de las comisiones de Hacienda y Comunicaciones y Transportes del Senado de la República respectivamente, con el objetivo de cabildear la derogación del IEPS. De esas reuniones lograron recabar las firmas de 50 senadores que estaban en contra de la iniciativa, mismas que fueron utilizadas para mostrarlas en los medios de comunicación señalando que no había acuerdos entre los parlamentarios por lo que debía posponerse el dictamen.¹⁴² Tras los acuerdos realizados con los senadores se envió una carta a la Cámara de Diputados firmada por las compañías involucradas manifestando su rechazo al IEPS y exhortando a los legisladores a no aprobar la reforma en cuestión.¹⁴³

A lo largo de las discusiones entre los parlamentarios fueron constantes distintas presiones de las grandes empresas de las telecomunicaciones. Al mismo

¹⁴⁰ *Ibidem.*

¹⁴¹ Los representantes de TELMEX señalaban que de ser tomadas sus preferencias en la toma de decisiones de la Cámara de Diputados, correspondientes a disminuir el IEPS al uso telefónico del 20 al 10 por ciento, la empresa invertiría 4 mil millones de pesos en el ramo de las telecomunicaciones en el corto plazo. *El Financiero*, 19 de diciembre de 2001, p. 26.

¹⁴² *El Universal*, 21 de diciembre de 2001, sección nación, p. 16

¹⁴³ Dicha carta dirigida a los coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD, señalaba que ante la caída de más de 9 por ciento en la demanda y el riesgo en la viabilidad de los servicios por el nuevo impuesto, las compañías que conforman al sector ya no se sentirían en un ambiente de certidumbre por lo que podrían suspender importantes inversiones en el país. Por lo que pedían a los parlamentarios reflexionaran sobre la temática a fin de obtener resultados favorables para el beneficio de la sociedad. Revísese *El Financiero*, 22 de diciembre de 2001, p. 41.

tiempo, que lograban reuniones con las fracciones utilizaban a los medios de comunicación para denunciar las implicaciones negativas de la medida. La estrategia de la CANIETI en alianza con TELMEX, MVS TELECOM, AXTEL, PEGASSO, AMCOT, AMCOR y CANITEC consistió en denunciar a los legisladores, mediante el desplegado “No más impuestos al bolsillo del pueblo”, de interponer sus intereses por encima de los de la nación.¹⁴⁴ Por su parte, Gustavo de la Garza, presidente de MARCATEL, amenazó a los legisladores que de aprobar el impuesto exhibirían en los principales periódicos del país los nombres de los legisladores involucrados para lograr que asumieran el costo político de sus decisiones.¹⁴⁵ Los empresarios del ramo coincidían que si se aprobaba el IEPS utilizarían la vida judicial y solicitarían amparos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)¹⁴⁶ para postergar su aplicación, pues consideraban que comprometía la inversión de 4 mil 900 millones de dólares.

Es importante señalar, que el líder del sindicato de telefonistas, Francisco Hernández Juárez, como señal de apoyo a las grandes empresas del ramo amago con la realización de manifestaciones populares. Dijo que la UNT no descartaba la ejecución movilizaciones a nivel nacional como medida para evitar que se cobrara el impuesto especial al uso del servicio telefónico.¹⁴⁷

Finalmente, frente a las presiones de la industria de telecomunicaciones el 30 de diciembre de 2001 el presidente de la Comisión de Hacienda, el priista Oscar Levín Coppel, en nombre de las fracciones parlamentarias decidió convocar a los representantes de las cámaras empresariales para lograr que expresaran sus demandas de forma institucional, a fin de llegar a arreglo. Los argumentos en contra referían que de aplicarse el impuesto al servicio millones de familias se quedarían sin el servicio y algunas empresas dejarían de existir porque no tendrían la oportunidad de competir. Por supuesto, estas demandas estuvieron sustentadas en estudios técnicos mismas que reflejaban la inviabilidad de la reforma.

Entre los acuerdos sustraídos por la CANIETI con los parlamentarios se encontraba el compromiso de las empresas que de dejar el impuesto en 10 por

¹⁴⁴ *El Financiero*, 22 de diciembre de 2001, p. 14.

¹⁴⁵ *El Financiero*, 26 de diciembre de 2001, p. 16.

¹⁴⁶ Las empresas telefónicas pertenecientes a la CANIETI solamente amenazaron con promover amparos en contra de los posibles aumentos en los impuestos al uso del servicio telefónico en la Miscelánea Fiscal para 2002. *El Financiero*, 12 de diciembre de 2001, p. 28.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

ciento invertirían entre 15 y 20 mil millones de dólares en los próximos 5 años para duplicar la infraestructura y la teledensidad; asimismo, la creación de un fondo universal para ampliar y elevar la cobertura del servicio telefónico en zonas rurales a un bajo costo.¹⁴⁸ Ante los no pocos incentivos propuestos por los empresarios y los compromisos adquiridos, las fracciones parlamentarias en el pleno decidieron modificar sus posturas y aprobar únicamente con el 10 por ciento del IEPS al uso de los servicios telefónicos para el ejercicio fiscal de 2002.

En torno a la influencia política que emprendió la industria del ramo cabe mencionar algunas consideraciones. Las empresas de telecomunicaciones encabezadas por la CANIETI descuidaron el cabildeo en la Cámara de Diputados, pues sus reacciones fueron tardías ya que existía un dictamen de la Comisión de Hacienda cuando intentaron negociar el IEPS. La intención de las fracciones parlamentarias y el gobierno federal de mantener oculta la información de la iniciativa de reforma para gravar el uso telefónico, tuvo el propósito de obstruir las presiones de los grupos del ramo de las telecomunicaciones. Es decir, de adelantarse a aquéllas con la finalidad de que no presentaran la capacidad de echar a atrás la medida a adoptar, y así los parlamentarios tuvieran la posibilidad de llegar a arreglos sin influencias externas.¹⁴⁹ Por supuesto, los parlamentarios preveían la influencia de las agrupaciones, sin embargo, decidieron negociar con ellas hasta tener un dictamen definitivo.

Además, es importante señalar, que los empresarios en cuestión no pudieron canalizar adecuadamente sus demandas porque incurrieron en el error de cabildear con las comisiones de Hacienda y Comunicaciones y Transportes del Senado, cuando debieron haberlo hecho en principio con sus homologas en la Cámara de Diputados. Dichos errores mermaron su capacidad de evitar se gravara al servicio del uso telefónico, por lo que sus esfuerzos en lo sucesivo sólo estuvieron dirigidos a que no se concretara el IEPS con el 20 por ciento.

Como ha podido observarse, la importancia creciente de la Cámara de Diputados como cuerpo autónomo, ha sido la causa de que organismos patronales,

¹⁴⁸ *El Financiero*, 31 de diciembre de 2001, p. 16.

¹⁴⁹ Basta recordar que en 1998 la propuesta de Miscelánea Fiscal del presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, consideraba la aplicación del mismo impuesto al servicio del uso telefónico. En esa ocasión las empresas de las telecomunicaciones se adelantaron a cabildear a la Cámara de Diputados para derogar el gravamen y frente a las fuertes presiones el dictamen de la Comisión de Hacienda excluyó la temática. Revítese *El Financiero*, noviembre-diciembre de 1998.

sindicales, representantes de ramas industriales y comerciales busquen influir en la legislación para promover sus intereses. El cuerpo representativo para tales efectos ha tenido que fortalecer la calidad de los debates y los contactos con amplios sectores, con el compromiso común de hacer al proceso legislativo incluyente de las demandas de los grupos. Hoy más que nunca, la legislatura es un espacio plural en el que se reflejan todas las expresiones sociales, económicas y políticas de la nación. Estamos frente a una etapa evolutiva de la Cámara de Diputados, si consideramos que cada vez más muestra la preocupación de entrar en diálogo y negociaciones con la sociedad organizada para llegar a acuerdos sustanciales de las iniciativas.

Con lo expresado hasta aquí, no se desea indicar que las fracciones parlamentarias canalicen inagotablemente de forma favorable las preferencias de las agrupaciones. Cualquier aseveración de esa naturaleza conllevaría a negar la capacidad de la Cámara de Diputados como cuerpo autónomo en sus deliberaciones y a remitirla a un espacio estatal sujeta a las presiones sociales y a los intereses particulares.

La frustrada influencia de los grupos de interés en la legislación de los casinos.

El caso que sirve para ejemplificar que no siempre las influencias de las agrupaciones surgen efecto en las deliberaciones parlamentarias es la propuesta de Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos (2000) analizada a lo largo de LVIII legislatura. Revisemos como se presentó la influencia de los grupos de interés en el comportamiento de los partidos políticos y en el proceso de deliberación de la iniciativa.¹⁵⁰

La temática en torno a la instalación de casinos venía siendo motivo de amplios debates sociales, sin embargo, no fue si no hasta noviembre de 2000 cuando fue retomada por los grupos parlamentarios y logró turnarse a las comisiones de Turismo y Gobernación y Seguridad Pública presididas por el priista Higinio Rodríguez Escalona y el panista Armando Salinas Torre respectivamente.

¹⁵⁰ Los datos del mencionado acontecimiento son rescatados de José de Jesús Gómez Valle. *El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII legislatura (2000-2003)*, México, FCPyS-UNAM, Tesis de Maestría, 2005, pp. 154-174. Es importante mencionar que el autor siguió el fenómeno a través de la compilación de información en los principales diarios de circulación nacional, revisó los dictámenes de las comisiones y logró realizar algunas entrevistas a los actores involucrados en el proceso. De allí, que sea justificable retomar algunos de los planteamientos del autor en este trabajo.

Con ello, se pretendía obtener un dictamen que posteriormente fuera enviado al pleno para su deliberación.

Dada las implicaciones que refería el asunto, la primera tarea llevada a cabo por cada una de las fracciones y los representantes de las comisiones involucradas, consistió en realizar foros de consulta con distintas organizaciones para conseguir el respaldo de las mismas. Esta circunstancia obedeció a la multiplicidad de intereses y opiniones sociales opuestas que se encontraban en juego al momento de que la Cámara de Diputados decidió incorporar a los trabajos de la legislatura dicha iniciativa.¹⁵¹

En varias ocasiones los parlamentarios se reunieron con los representantes de la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles (AMHM), la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados (CANIRAC), el Consejo Nacional Empresarial Turístico (CONACET), la Cámara Nacional de la Industria del Entretenimiento (CANAIEN), la Asociación Mexicana de Desarrolladores Turísticos (AMDETUR), la CONCANACO-SERVITUR, COPARMEX y CROC. Principales agrupaciones involucradas que pugnaban porque se aprobara la reforma y potenciales beneficiarias de las licencias de los casinos y demás derivaciones económicas.¹⁵²

Entre las organizaciones que tuvieron una posición en contra se hallaban la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPAF), la Iglesia Católica y la agrupación social Di No a los Casinos AC, mismas que también tuvieron la oportunidad de lograr acercamientos y realizar audiencias con los parlamentarios. El caso que ejemplifica la situación, fue el foro “Di no a los casinos” organizado por el integrante de la Comisión de Gobernación, el perredista Rafael Hernández Estrada, quien se dio a la tarea de escuchar las opiniones y recibir los informes técnicos de las agrupaciones mencionadas para incorporar sus preferencias en los debates de las iniciativas.

¹⁵¹ La primera vez que se formuló la iniciativa ocurrió en la LVII legislatura y correspondió al priista Isaías González Cuevas el 3 de marzo de 1999, en nombre de las bancadas del PRI, PAN y PRD, remitir a las comisiones de Gobernación y Turismo la propuesta de ley. Sin embargo, no se llegó a emitir un dictamen por la falta de consenso y a la postre terminó siendo descartada como tema prioritario de los trabajos legislativos.

¹⁵² Entre los personajes políticos que también presionaron a los legisladores, mediante campañas de cabildeo, se encontraban Mario Villanueva, exgobernador de Quintana Roo, Rene Juárez Cisneros, gobernador de Guerrero, y Eduardo Estrada Cajigal, gobernador de Morelos, la Familia Hank Rhon González. Asimismo, las empresas internacionales Corporation Circus Enterprises, Harra's Entertainment, MGM Grand, Boyd Gaming, Placer International y Mirage Resort principales concesionarias de las casas de juego y casinos en Estados Unidos.

Todas las organizaciones participaron activamente para influir en los dictámenes de las comisiones, principalmente a través del intercambio de información con los legisladores acerca de las bondades económicas y las consecuencias negativas de la apertura de los casinos. Por ejemplo, los dirigentes empresariales del ramo, coordinados por la CONCANACO-SERVITUR coadyuvaron con los integrantes de las comisiones de Turismo y Gobernación y Seguridad Pública en el análisis, investigación y promoción de la iniciativa, al mismo tiempo, que entregaban estudios técnicos sustentados en los posibles escenarios de aprobación y borradores incluyendo los aspectos generales de la iniciativa. Equivalentemente, como parte de la estrategia de cabildeo, los parlamentarios fueron invitados a viajar a Las Vegas para la realización investigaciones y monitoreos sobre la operación de los casinos;¹⁵³ además, de preparar reuniones con sus homólogos estadounidenses para lograr que recibieran recomendaciones acerca de los beneficios de la instalación de los casinos.

No debe perderse de vista que las agrupaciones que impulsaban la Ley de Juegos con Apuestas muchas veces recurrieron a presiones mediáticas a través de desplegados en los principales periódicos de circulación nacional. En ellos exhortaban a los ciudadanos a exigir a los parlamentarios que aceleraran el proceso de aprobación, con la finalidad de que se diera el crecimiento turístico y, por lo tanto, la generación de empleos directos.

De las bastas reuniones celebradas con los sectores sociales surgió el documento intitulado “Los casinos en México y sus principales efectos sociales”, mismo que sirvió como base para el análisis parlamentario en las discusiones de la iniciativa de ley a lo largo de la legislatura.¹⁵⁴ El análisis realizado por la Cámara de Diputados, el cual retomaba las posturas de diferentes organizaciones, planteaba que de aprobarse se fomentaría el impulso al turismo, las inversiones económicas y la construcción de infraestructura a gran escala, la creación de empleos directos y la

¹⁵³ Estos hechos provocaron suspicacias debido a que no en pocas ocasiones los integrantes de las comisiones al acudir a los viajes de trabajo con los empresarios, fueron acusados por la organización social Di no a los Casinos de incurrir en tráfico de influencias y en actos de corrupción. Los rumores vertidos se centraron en que algunos de los diputados habían recibido de los empresarios 300 mil dólares para agilizar las discusiones, por supuesto, las acusaciones nunca llegaron a las instancias judiciales y jamás pudieron ser comprobadas.

¹⁵⁴ Consúltese Juan Sandoval de Escurdia. *Los casinos en México y sus principales efectos sociales. Un análisis de opinión pública*, México, Cámara de Diputados, Servicio de Información y Análisis, 2002, pp. 3-5.

posibilidad de aumentar la recaudación fiscal a 5,000 millones de pesos anualmente. Entre los efectos negativos se encontraban el crecimiento de las actividades delictivas como lavado de dinero, prostitución, tráfico de estupefacientes y delincuencia organizada.

Después de amplias negociaciones entre los integrantes de las comisiones y la realización de las consultas con los grupos de interés, permitieron que los parlamentarios tomaran una posición definitiva de la problemática. La fracción del PRI ante los resultados de las discusiones impulsó abiertamente la instalación de los casinos, debido a que consideraban era benéfico para el desarrollo turístico. Cabe señalar, que algunos diputados priístas fueron parte de la operación política de cabildeo con las demás fracciones con representación en el recinto: específicamente debemos referirnos a Salvador Cosío Gaona, Salvador Rocha Díaz, ambos integrantes de la Comisión de Turismo, y José Antonio Hernández Fraguas, secretario de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

El PAN únicamente pugnó porque se regularan las casas de juego y apuestas existentes en el país, oponiéndose rotundamente a la apertura de los casinos. Dicha propuesta fue impulsada a lo largo de las negociaciones por el panista Tomás Coronado Olmos, integrante de la comisión de Gobernación y Seguridad Pública. En el PRD se encontraban divididas las posiciones en su grupo parlamentario, sin embargo, predominaron las preferencias de la dirigencia del CEN perredista y del coordinador de la bancada Martí Batres Guadarrama de oponerse en lo particular a la temática de los casinos. Tales preferencias sobrepasaron los objetivos de los diputados Francisco Patiño Cardona¹⁵⁵ y Elías Martínez Rufino, integrante de la comisión de Turismo, considerados como principales operadores de su fracción para impulsar la iniciativa de ley.

Finalmente, el 13 de diciembre de 2002 las comisiones unidas de Turismo y Gobernación y Seguridad Pública emitieron el dictamen de la iniciativa, empero, se omitía el tema referente a la instalación de los casinos. Se aludía que los trabajos de investigación no estaban agotados y se necesitaban realizar nuevamente consultas sociales para obtener el consenso de los actores involucrados; hecho que permitió que el tema en cuestión fuera excluido de la agenda de la LVIII legislatura y se

¹⁵⁵ Es importante señalar, que este legislador no fue integrante de ninguna de las comisiones encargadas de dictaminar la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos. Únicamente fue secretario de las comisiones de Ciencia y Tecnología y miembro de Transportes.

remitiera al pleno solamente la regulación de las casas de juego y apuestas que hasta ese momento operaban en el país.¹⁵⁶ No obstante, se puede señalar que el verdadero problema consistió en que las fracciones parlamentarias no pudieron llegar a acuerdos substanciales, debido a la incompatibilidad de sus posiciones políticas. Tal circunstancia favoreció romper las alianzas entre los grupos de interés que se encontraban a favor de la iniciativa y todos sus esfuerzos de cabildeo legislativo en los distintos ámbitos de la Cámara de Diputados.

En ese sentido, tampoco estamos en condiciones para señalar que las preferencias de los grupos contrarios a la instalación de los casinos se hayan impuesto, debido que hasta el momento no se tienen noticias de la influencia que llegaron a ejercer sobre los diputados. Por lo tanto, sólo es posible suponer que el dictamen de las comisiones unidas de Turismo y Gobernación y Seguridad Pública únicamente coincidió con las demandas de aquéllas.

En definitiva, no cabe la menor duda de que la Cámara de Diputados se ha transformado en un ámbito imprescindible para lograr que las agrupaciones gestionen y solucionen parte de los problemas que les conciernen. En la actualidad es una instancia política por excelencia de agregación de intereses grupales y un ámbito que permite debatir las preferencias sociales acerca de los diversos tópicos legislativos puestos en la mesa de las discusiones. Así la Cámara se convierte en una institución abierta que dictamina las iniciativas con base en algunas preferencias que tienen lugar entre los sectores de la sociedad, principalmente por el constante flujo de influencias, presiones y demandas de intereses especiales. Estos elementos nos podrán servir para evaluar la nueva dinámica de las funciones de la Cámara de Diputados; es decir, la articulación de intereses como parte del proceso de representación política y la interlocución social como elemento de operación institucional cotidiana.

¹⁵⁶ Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública con proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos. Revítese *Gaceta Parlamentaria* disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx>.

3.3. Relaciones de cooperación partidos políticos-grupos de interés. Enlaces institucionales para la agregación de demandas.

En el presente apartado nos proponemos mostrar la capacidad de los grupos de interés para involucrarse en la vida interna de los partidos políticos, lo cual exige evidenciar las redes de cooperación entre ambos actores; además, de los problemas que enfrentan dichos grupos para obtener candidaturas en los espacios parlamentarios. Lo anterior es relevante, pues consideramos que la influencia que llegan a ejercer algunas organizaciones en las decisiones de la Cámara de Diputados, en parte se explica por el número de integrantes que poseen en las fracciones partidistas.

En la realidad mexicana existen diversas modalidades por medio de las cuales los partidos políticos y los grupos de interés mantienen estrechas relaciones de cooperación. Es ampliamente conocido que las organizaciones sociales participan con los partidos a través de aportaciones financieras, proporcionen apoyo en la organización de las campañas electorales y sirvan como organizaciones intermedias para el reclutamiento de élites partidistas.¹⁵⁷ Al ser los partidos los actores dominantes de la arena estatal, correspondiéndoles jurídicamente el monopolio del ejercicio del poder político,¹⁵⁸ no se ha hecho esperar que los grupos de interés busquen los canales partidistas para lograr influir en sus decisiones. Veamos cuáles son las formas de interacción llevadas a cabo por el PRI, PAN y PRD con las organizaciones en el ambiente parlamentario.¹⁵⁹

La integración de los grupos de interés en el PRI.

Una de las modalidades más importantes de interacción entre ambos actores ocurre a través del fenómeno de la integración, es decir, por medio del otorgamiento de cuotas parlamentarias a los grupos de interés. En el ámbito del PRI la influencia de las organizaciones sociales se encuentra ampliamente marcada, si consideramos

¹⁵⁷ . Clive S. Thomas. "Studying the political party-interest group relationship", en Thomas S. Clive (edit), *Political parties and interest groups*, Colorado, Lynne Rienner, 2001, pp. 5-6.

¹⁵⁸ Las condiciones institucionales que fundamentan el principio de representación política en México, establecida en la norma constitucional, consisten en que es facultad exclusiva de los partidos presentar candidaturas a puestos de elección popular.

¹⁵⁹ No tomamos en cuenta a los partidos políticos minoritarios, PT, PVEM, PAS, Convergencia y PSN, debido a que en sus minúsculos grupos parlamentarios no se encuentra ningún representante ligado a organizaciones sociales. Por supuesto, los pocos lugares que logran obtener en la Cámara de Diputados se encuentran reservados a sus principales líderes y operadores políticos.

que históricamente la CTM, CNC y CNOP vienen formando parte de su estructura interna. Permanentemente han ocupado distintos cargos en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), teniendo presencia en las Asambleas Nacionales y en demás órganos directivos del instituto. Frente a los retos enfrentados por el Revolucionario Institucional en la transición democrática los sectores han ocupado un papel significativo en la estructura partidista.¹⁶⁰ Por lo menos en la última década éstos han adquirido el compromiso de contribuir con aportaciones económicas para sostener actividades partidistas, movilizar clientelas de apoyo en las campañas electorales y coadyuvar en el manejo de la organización de los procesos electorales.

Lorenzo Arrieta Cenicerros menciona que en la medida en que crecieron los problemas financieros en el PRI por la reducción de recursos públicos y el apoyo permanente del presidente de la República, aumentó su dependencia hacia los apoyos económicos que provenían de las organizaciones. Basta recordar las aportaciones financieras efectuadas por el Sindicato Petrolero (STPRM) al PRI que ascendieron a 500 millones de pesos, las cuales estuvieron dirigidas a la campaña presidencial de Francisco Labastida Ochoa, y las constantes muestras de apoyo de la CTM, CROC y CROM movilizando a los trabajadores en los mítines del candidato priista en distintas entidades federativas.¹⁶¹ La capacidad de apoyo de los sectores a la estructura partidista les ha permitido continuar influyendo en la selección de candidaturas a ocupar puestos de elección popular.

Al ponerse en marcha la competencia electoral no es fácil suponer que los sectores sigan obteniendo un número determinado de posiciones parlamentarias. El sector que ha sorteado mayores problemas para conseguir candidaturas ha sido el laboral. Es indudable que su fuerza en el reparto de curules ha disminuido considerablemente en referencia con décadas anteriores. Precisamente, en la LVII legislatura las confederaciones sindicales integradas en el CT, CTM, CROC y CROM en conjunto únicamente alcanzaron 34 diputados de un total de 239 obtenidos por el grupo parlamentario del PRI. La situación fue más drástica para la LVIII legislatura si

¹⁶⁰ Por supuesto, no hay que perder de vista que en el Revolucionario Institucional existen parlamentarios ligados al sector empresarial, sin embargo, no es una tendencia marcada dentro de su grupo parlamentario y no encontramos elementos que nos permitan hablar de que éste actúe como grupo de interés defendiendo programas políticos. En este caso, sólo nos remitimos a exponer a los sectores del PRI y los vínculos que establecen en la arena parlamentaria.

¹⁶¹ Lorenzo Arrieta Cenicerros. "Continuidad de las prácticas corporativas del PRI. Presencia política y social de su sector obrero", en Francisco Reveles Vásquez (coordinador). *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, Ediciones Gernika-UNAM, 2005, pp. 349-353.

se considera que la fracción obrera simplemente conquistó 22 espacios de los 211 conseguidos por el partido.¹⁶² Resulta ser drástico si se compara que en el otrora partido hegemónico el sector laboral alcanzaba en promedio 60 representantes.

Sin embargo, a pesar de que la fuerza representativa de los sindicatos viene desgastándose en la actualidad, lo cierto es también que en el ambiente parlamentario se las ha arreglado para negociar en el interior del PRI, así como con los coordinadores del PAN y PRD, aquellas comisiones encargadas de dictaminar las reformas que caen en el ámbito laboral. En las legislaturas estudiadas los líderes obreros lograron ubicarse en la presidencia de la Comisión del Trabajo y Previsión Social, en las secretarías de las comisiones de Vivienda y Seguridad Social, además de lograr tener integrantes en las comisiones de Energía, Presupuesto y Cuenta Pública, y Hacienda y Crédito Público.¹⁶³ No hay duda, de que la fracción obrera del PRI, a pesar de su poco peso numérico, ha seguido la estrategia de colocar a sus miembros en las comisiones más importantes que preparan el trabajo legislativo, a fin de tener presencia oportuna en las deliberaciones parlamentarias.

Por su parte, la CNC y CNOP no han tenido mayores problemas para seguir manteniendo sus cuotas de poder en la Cámara de Diputados, si tomamos en cuenta que la fracción campesina en la LVII legislatura en el mismo grupo parlamentario obtuvo 81 representantes, mientras que el sector popular consiguió 116; y para la LVIII legislatura esos sectores lograron 64 y 123 diputados respectivamente. Por supuesto, las comisiones más importantes que han integrado, en su caso como presidentes o secretarios, son: Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Desarrollo Social, Reforma Agraria, Seguridad Social, Vivienda, Hacienda y Crédito Público, Presupuesto y Cuenta Pública, por mencionar sólo algunas.

Cabe hacer aquí una salvedad de que tanto el PRI ha dejado de ser el partido hegemónico y persisten los gobiernos divididos en la escena parlamentaria, no es

¹⁶² Revítese Bertha Trejo Delarbre (coordinadora). *Diputados y Senadores. Quién es quién en el Congreso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2002, pp. 139-269.

¹⁶³ En la LVIII legislatura en la Comisión de Trabajo y Previsión Social José Ramírez Gamero fue presidente y Roberto Ruiz Ángeles secretario; asimismo, ocho diputados obreros fueron integrantes de la misma. En la Comisión de Vivienda Carlos Acevedo del Olmo fungió como secretario y como integrantes Hilda Anderson Navárez, Abel Guerra Garza y Albino Mendieta Cuapio. En la Comisión de Seguridad Social contaron con cinco representantes. Raúl Cervantes Andrade fue secretario de la Comisión de Transportes; Roque García Sánchez secretario de la Comisión de Energía; Abel Guerra Garza secretario de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo; Juan Callejas Arroyo secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público; Martha Sánchez González. Secretaria de la Mesa Directiva en el segundo año de ejercicio de la legislatura, sólo por mencionar algunos. Consúltese www.diputados.pri.org.mx/principalasp.

cosa sencilla lograr que los sectores obrero, campesino y popular actúen bajo consigna según prácticas comunes de antaño.¹⁶⁴ Al no existir ahora la autoridad del presidente de la República sobre los miembros del partido, entre ellos los sectores, dependen de su capacidad para intervenir en los procesos de negociación con las demás fuerzas políticas, amén de establecer acuerdos entre sí para obtener ciertas prerrogativas en las deliberaciones de las iniciativas. Continuemos indicando cómo los sectores del Revolucionario Institucional han logrado intervenir, como grupos de interés, en las decisiones parlamentarias que caen en la defensa de sus intereses.

Por un lado, para nadie es un secreto que el sector laboral del PRI continúa encontrando los causes institucionales para seguir influyendo en la toma de decisiones de la Cámara de Diputados. Los legisladores obreros en la transición democrática se han dado a la tarea de defender los intereses de sus líderes y agremiados en los casos en que se ha requerido reformar leyes con relación directa hacia la política laboral. Su actuación ha bastado para legitimar iniciativas de reforma, en cuestiones relacionadas a la seguridad social, los fondos de vivienda a los trabajadores, y demás gravámenes a las prestaciones laborales. Incluso, la fracción obrera ha tenido un amplio margen para retrasar las reformas impulsadas por todas las fracciones parlamentarias a la LFT (flexibilización laboral, limitar el derecho a huelga, democratización interna de los sindicatos, modificar la integración de órganos tripartitas donde tienen presencia, etcétera).

Por otro lado, los diputados del sector campesino del PRI cuando ha sido pertinente han gestionado directamente demandas de la CNC y las distintas organizaciones que la integran.¹⁶⁵ Es común que durante las discusiones anuales de la Miscelánea Fiscal y Presupuesto de Egresos, la fracción campesina en las

¹⁶⁴ Es justo el ámbito de la Cámara de Diputados en donde han sido más notorias las convergencias y discrepancias entre los grupos priistas, pues en este recinto les corresponde tomar decisiones que de una u otra forma les afectaran. Aunque sea de paso es pertinente advertir que las condiciones indicadas, en parte explican la dificultad para que los distintos grupos pertenecientes al PRI actúen en bloque y bajo la modalidad de un mandato autoritario.

¹⁶⁵ Un caso que sin duda ilustra la capacidad de la fracción campesina del PRI para intervenir como grupo de interés, fue cuando evitó en 2002 que el titular del Ejecutivo, Vicente Fox Quesada, abdicara de impulsar en su Miscelánea Fiscal el cobrar el impuesto de 20 por ciento a los productos que utilizaran la fructuosa como edulcorante. Principalmente, los diputados campesinos defendieron las demandas de la industria y trabajadores azucareros para estimular la medida. Finalmente, la medida fue aprobada por unanimidad por las distintas fracciones parlamentarias gracias, en buena medida, al exitoso cabildeo del sector campesino. Por supuesto, no debe olvidarse también que el apoyo constante de las organizaciones, a través de movilizaciones y manifestaciones públicas, contribuyeron para refrendar los cambios. Revítese *El Universal*, 29 de noviembre al 16 de diciembre de 2002.

comisiones encargadas de dictaminar esas temáticas impulsen propuestas, en primer lugar, para conseguir exenciones de impuestos a la compra de infraestructura y comercialización de los productos agropecuarios: en segundo lugar, se den a la tarea de promover mayores recursos para el desarrollo agropecuario. En la mayoría de los casos con éxito.

Los diputados de la CNOP no han estado alejados de esta tendencia. Recordemos de nueva cuenta el conflicto que se suscitó en 2000 con el denominado “Bono Sexenal”, el cual obligó a los parlamentarios surgidos de las filas sector popular a negociar se aplicara el estímulo a los trabajadores. El conflicto se originó cuando en el proyecto de presupuesto de egresos del presidente de la República, Vicente Fox Quesada, por primera vez excluía el Bono referido, el cual venía otorgándose a los trabajadores al servicio del Estado como compensación económica adicional a su desempeño al terminar cada administración. Tal prerrogativa se establecía a partir de los cambios realizados al artículo 54 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en 1999. En el decreto se señalaba: “las dependencias y entidades no otorgarán ningún estímulo, pago o compensación especial a los servidores públicos, con motivo del término de la presente administración del Ejecutivo federal”.¹⁶⁶

Por supuesto, las presiones de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) no se hicieron esperar por lo que trabajadores del sector salud y educativo, mantuvieron paros de labores indefinidos en varios estados de la República como medida de presión para que el gobierno federal y los grupos parlamentarios respondieran de manera efectiva a sus demandas. En la ciudad de México la situación fue más dramática debido a que constantemente había marchas, plantones y bloqueos en las principales avenidas. Por ejemplo, era recurrente que los trabajadores de la Secretaría del Medio Ambiente obstruyeran la carretera panorámica del Ajusco y los trabajadores de la Secretaría de Desarrollo Social irrumpieran diariamente el tráfico vehicular en la avenida Constituyentes.

Esas circunstancias obligaron a que en la Cámara de Diputados se constituyera una comisión especial para solucionar el conflicto, la cual estaba integrada por los coordinadores parlamentarios de la LVIII legislatura. Precisamente,

¹⁶⁶ Revítese Dictamen de la Comisión de Presupuesto que modifica el artículo 54 del Decreto de Presupuesto Egresos de la Federación, en *Gaceta Parlamentaria*, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx>.

los encargados de promover la creación de la partida presupuestal que permitiría dar respuesta a la demanda de la burocracia, fueron los legisladores priistas Iván Villar Martínez, quien fungía como miembro de la Comisión de Presupuesto, y Manuel Añorve Baños, integrante de la Comisión de Hacienda. Resalta el hecho, además que ambos líderes sindicales pertenecían a la FSTSE. Entre las funciones que aquellos legisladores cumplieron fue la de convencer a sus correligionarios sobre la necesidad de ampliar el presupuesto a fin de evitar conflictos en un momento tan importante como lo era la sucesión presidencial.

Ante las presiones constantes del emergente movimiento burocrático y el exitoso cabildeo que practicaron los diputados ligados a la FSTSE, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó cuatro puntos de acuerdo en los que se convocaba al Ejecutivo federal para que otorgara a la burocracia el bono sexenal con ingresos de los excedentes derivados de la venta del petróleo y una partida especial que se diseñaría para sortear el conflicto. Señalaban los coordinadores de las fracciones del PRI, Beatriz Paredes Rangel, PAN¹⁶⁷, Felipe Calderón Hinojosa y PRD, Martí Batres Guadarrama, que con esos recursos se podía otorgar la compensación económica en esa ocasión.¹⁶⁸ Finalmente, a través de los trabajos conjuntos que realizaron la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal se logró entregar un bono de mil 600 pesos a cada trabajador de la burocracia.

En fin, en tanto grupo de interés, las organizaciones obreras, campesinas y populares continúan presentando especial importancia social y política para el Revolucionario Institucional. A sus dirigentes les corresponde vigilar desde hace años la modalidad en que deberán ser aprobadas en la Cámara de Diputados las reformas relacionadas con las temáticas que les incumbe.

El acercamiento de los grupos empresariales en el PAN.

En el PAN los acercamientos entre la dirigencia nacional con las confederaciones empresariales es una realidad que viene desarrollándose desde la

¹⁶⁷ A propósito del conflicto el diputado Fernando Martínez Cue, a nombre del PAN, presentó su propuesta en la cual expresaba su comprensión y apoyo a los trabajadores al servicio del Estado, en la búsqueda de un reconocimiento o compensación económica por el trabajo que realizaban. Reconoce que el Decreto de Presupuesto Federal de ese año prohibía expresamente el otorgamiento de un pago por fin de la administración pública. Sin embargo, eso no impedía buscar alternativas para la compensación. *El Financiero*, 14 de noviembre de 2000, p. 36.

¹⁶⁸ *El Financiero*, 1 de noviembre de 2000, p. 44.

década de los ochenta. Representantes del Consejo Coordinador Empresarial, COPARMEX, CONCAMIN y CONCANACO-SERVITUR han tenido la oportunidad de ser postulados para ocupar cargos en gubernaturas, presidencias municipales, congresos locales y alcaldías en distintas entidades federativas. En la Cámara de Diputados no han faltado legisladores panistas vinculados a las corporaciones empresariales, sin embargo, en las dos legislaturas estudiadas no tenemos noticias de que tales diputados hayan sido respaldados por las mismas para ocupar los cargos. Es decir, que los organismos empresariales se hayan dado la tarea de financiar permanentemente las campañas y utilizado sus estructuras para impulsar candidatos en el interior del partido, o incluso que esos espacios fueran brindados por Acción Nacional a los hombres de negocios como parte de una cuota parlamentaria. A pesar de lo mencionado, conviene que remarquemos las coincidencias que se presentaron entre ambos actores en el interior del grupo parlamentario.

Si revisamos la fracción del PAN en la LVIII legislatura podremos apreciar que en ella se encontraban diez legisladores relacionados activamente con la estructura de las organizaciones patronales en varios estados de la República. Entre los nuevos diputados figuraban Enoch Sánchez Araujo, presidente de la Federación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo en Chiapas; Pablo Arnaud Carreño, vicepresidente de la Cámara de Comercio en Oaxaca; Hugo Camacho Galván, delegado de la delegación de la CANACINTRA en Nuevo León; Mercedes Hernández Sosa, representante de la COPARMEX en Quintana Roo; Diego Hinojosa Aguerrevere, miembro activo de la COPARMEX y CANACO-SERVITUR en Tampico; Héctor González Reza, integrante de la CANACINTRA y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; José Mantilla y González de la Llave, presidente de la Federación de Cámaras de Comercio en Puebla; José Muciño Pérez, coordinador de promociones de la Cámara Nacional de Comerciantes en Pequeño de la Ciudad de México; Guillermo Padres Elías, tesorero de la Federación de Cámaras de Comercio de Sonora; y Jaime Ríos Bernal, consejero y vicepresidente de turismo de la Canaco de Córdoba.¹⁶⁹

Asimismo, se localizaban cinco parlamentarios que habían sido dirigentes de las mismas corporaciones económicas, pero que se mantenían inactivos al momento

¹⁶⁹ Consúltese Bertha Trejo Delarbre (coordinadora). *op. cit.*, pp. 17-107.

de tomar protesta como candidatos. Entre ellos destacan Alonso Bravo y Mier, director general de la CANACO Toluca (91-94) y director de la división de desarrollo de Cámaras de la CONCANACO (89-91); Neftalí Escobedo Zoletto, presidente de la COPARMEX Atlixco (89-93) y vicepresidente de la CANACO en la misma entidad (91-93); Francisco Flores Chávez, Presidente de la CANACINTRA en Jalisco (89-90); Salvador López Orduña, socio fundador de la COPARMEX (86) y presidente de la CANACINTRA (89) en Michoacán; y Francisco Ramírez Ávila, consejero de la COPARMEX (92-93) y consejero de la CANACO (94-95) ambas en Durango.¹⁷⁰

Es importante señalar, al mismo tiempo, que si bien estos legisladores mantienen vínculos estrechos con las organizaciones del empresariado, lo es también que muchos de ellos tienen una carrera política importante en el PAN desde hace años. Los cargos que vienen desempeñando han sido desde secretarios del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), consejeros de los Comités Directivos Municipales (CDM), coordinadores de campañas electorales en diferentes estados, asesores jurídicos de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, etcétera. Asimismo, muchos han sido candidatos a gobernadores, fungido como presidentes municipales y ocupado puestos en los Congresos, tanto a nivel federal como local; es decir, no se encuentran elementos que permitan conocer hasta qué grado son separadas las actividades empresariales que desempeñan de los trabajos partidistas.

No debe de perderse de vista que una cantidad importante de los legisladores del PAN tiene un origen social en el empresariado, y en consecuencia no debe sorprendernos que hayan ocupado cargos directivos en las diferentes confederaciones del ramo. Sin embargo, no hay manera de suponer que una vez desarrollando los cargos parlamentarios se constituyan como representantes de los intereses empresariales y mucho menos que a éstos los hayan financiado económicamente para impulsar proyectos en la Cámara de Diputados. Precisamente, porque ninguno de los mencionados legisladores sobresalió como operador político para cabildear los temas que más han preocupado a la iniciativa privada durante los gobiernos divididos: las reformas en materia hacendaria, laboral y energética.

¹⁷⁰ Las comisiones más importantes que integraron son las siguientes: Hugo Camacho Galván fungió como secretario de la Comisión de Trabajo, Héctor González Reza fue miembro de la Comisión de Energía, y Diego Hinojosa Aguerrevere y Francisco Ramírez Ávila se erigieron como integrantes de la Comisión de Hacienda. Por supuesto, es entendible que las comisiones mencionadas, dada la importancia que tienen en los trabajos camarales, estén designadas a los políticos profesionales de las fracciones de los partidos políticos.

Debemos ser precisos al indicar que la tendencia de impulsar a candidatos al Congreso de la Unión surgidos del sector empresarial en el PAN es un fenómeno reciente. Debe considerarse que los pobres resultados obtenidos en el cabildeo realizado en torno a las reformas estructurales en las legislaturas LVII y LVIII, hasta la fecha pendientes, ha sido el escenario preciso para que la iniciativa privada haya preparado estrategias a fin de introducirse en el cuerpo deliberativo. La necesidad de contender en elecciones o lograr candidaturas plurinominales en el PAN, responde a la potencialidad que les brinda el cargo para vigilar el rumbo de las iniciativas al estar inmersos en el proceso de toma de decisiones parlamentarias.

Los dirigentes de la iniciativa privada han comprendido que sus propuestas reforma pueden adquirir resonancia si, al mismo tiempo, son capaces de impulsar a sus propios representantes apoyados permanentemente por las cámaras empresariales. En ese sentido, basta recordar que el CEN del PAN para la selección de candidatos al Congreso para la LIX legislatura (2003-2006), exhortó a los organismos empresariales entregaran su posible lista de candidatos con la finalidad de estudiar sus perfiles.¹⁷¹

La organización corporativa y los grupos de interés en el PRD.

En el PRD, al igual que en el PRI, se presenta una situación ampliamente marcada en el reparto de candidaturas a los grupos de interés, principalmente porque este instituto político, desde sus orígenes, ha fomentado estrechas relaciones de cooperación con un sinfín de sectores sociales. Es así, debido a que el PRD nació con base en la agregación de diferentes fuerzas políticas, organizaciones y líderes sociales.¹⁷² Tenemos que distintas agrupaciones de sindicatos, organizaciones populares, gremios de campesinos y movimientos sociales, han tenido un amplio margen de acción para influir en las decisiones internas del partido, lo cual les ha permitido exigir cuotas parlamentarias a sus respectivos líderes. Si bien es cierto que el PRD y PRI poseen una organización corporativa, lo es también que no se puede hacer una comparación estricta, principalmente, porque las

¹⁷¹ *El Universal*, 23 de febrero de 2003, sección finanzas, p. 6.

¹⁷² En ese sentido, debemos mencionar que la creación del Frente Democrático Nacional (FDN), y la posterior creación del PRD, obedeció a la conjunción de los múltiples agrupamientos políticos que acudieron al llamado de Cuahutemoc Cárdenas para constituir una alternativa de izquierda. De ahí, que se justificable que en el PRD se encuentren congregadas distintas organizaciones, movimientos sociales y grupos de interés.

organizaciones afines al primero, la más de las veces, tienen una presencia en ciertas localidades y no poseen una estructura tan poderosa ni humana como los sectores del Revolucionario Institucional (sindical, campesino y popular). Además, de que las organizaciones que aglutina el PRD no están reconocidas como actores inherentes de su estructura interna y, por tanto, su nivel de influencia en menor, no así como en el PRI.

Es importante mencionar, que uno de los sectores sociales con mayor influencia en el reparto de candidaturas es, sin lugar a dudas, el sindical. Por un lado, la dirigencia del SNTE para la LVII legislatura tuvo la oportunidad de ocupar 13 espacios en el grupo parlamentario del PRD.¹⁷³ Entre los nuevos legisladores figuraban: Agustín Alonso Raya, María del Carmen Escobedo Pérez, Plutarco García Jiménez, Teobaldo López Huerta, Rodrigo Ochoa Maldonado, José Martín del Campo Castañeda, Oliva Fragoso Silva, Martha Gastélum Valenzuela, María Guadalupe Sánchez Martínez, Francisco Guevara Alvarado, Migue Ángel Solares Chávez, Arnulfo Tonche Pacheco y José Sánchez Campos. En la LVIII legislatura dicho sindicato sólo obtuvo siete escaños en la fracción perredista.¹⁷⁴

Por supuesto, en ambos periodos parlamentarios se preocuparon por integrar las comisiones de Educación Pública, Presupuesto, Trabajo y Previsión Social, Vivienda y Seguridad Social. Dicha estrategia ha contribuido para que los líderes magisteriales, puedan gestionar en el Presupuesto de Egresos de la Federación financiamientos adicionales a la educación, mayores recursos a los fondos de vivienda para los trabajadores y demás gastos para cubrir las prestaciones sociales.

Por otro lado, a pesar de que el denominado “sindicalismo independiente, albergado principalmente en la UNT, ha tratado de mantenerse alejado de la vida partidista, lo cierto es que ha comprendido que pueden defender mejor sus intereses cuando se encuentran aliados a los partidos políticos. Han sabido utilizar la capacidad de movilización del PRD en momentos coyunturales e incluso han aceptado algunas candidaturas a la Cámara de Diputados. Por ejemplo, en la LVII

¹⁷³ Revísese Adolfo Sánchez Rebolledo coordinador). *Diputados y Senadores. Quién es quien en el Congreso. LVII Legislatura 1997-2000*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1999, pp. 63-120.

¹⁷⁴ Los dirigentes del SNTE que tuvieron la oportunidad de ser diputados son: Miguel Bartolini Castillo, Luis Herrera Jiménez, Ramón León Morales, Esteban Martínez Enríquez, Elías Martínez Rufino, María Sánchez Lira y María del Rosario Tapia Medina. Todos ellos, surgidos de las secciones 9, 10, 18 y 22 con sedes en Michoacán, Guerrero y Oaxaca.

legislatura las organizaciones sindicales de nuevo cuño lograron impulsar a nueve de sus dirigentes, entre los que sobresalían: Justiniano Guzmán Reyna, dirigente del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (SUTGDF); Rosalío Hernández Beltrán, delegado sindical de Refrescos Pascual-Boing; Armando López Romero y María de la Luz Núñez Ramos, ambos representantes del STUNAM; Sergio Osorio Romero, miembro fundador de la UNT; Luis Rojas Chávez, dirigente del STRM, Pablo Sandoval Ramírez, miembro del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME); y Saúl Solano Castro, líder sindical del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS).

En la subsiguiente legislatura, el caso más significativo fue el de la diputada Alejandra Barrales Magdalena, quien fungía como secretaria general de la Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación (ASSA) y vicepresidenta de asuntos económicos, políticos y sociales de la UNT.¹⁷⁵ Aunque, también figuraron los nombres de José Antonio Magallanes Rodríguez, presidente de la Federación de Sindicatos Universitarios y vicepresidente de la UNT en Jalisco; y Gregorio Urías Germán, dirigente del Sindicato Único de Trabajadores de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

En la actualidad, gran parte de los dirigentes del sindicalismo independiente han comprendido la importancia que representa encausar sus acciones de manera sistemática hacia el ámbito de la Cámara de Diputados. Los no pocos problemas que les afecta, en materia económica y laboral, han contribuido a que los dirigentes de la UNT reclamen cuotas legislativas en el PRD, a fin de incidir directamente en la toma de decisiones del cuerpo representativo. Es importante señalar, que la mayoría de los dirigentes sindicales se han dado a la tarea de negociar con todas las fracciones parlamentarias, la integración de las comisiones que analizan los problemas laborales. Circunstancia que le ha permitido involucrarse directamente en las iniciativas de reforma a la LFT, INFONAVIT, ISSSTE, IMSS, entre otras, con el objetivo de defender sus intereses en la toma de decisiones institucionales.

El sector campesino también ha tenido un amplio margen de negociación en el PRD, en la medida en que ha logrado colocarse en las listas parlamentarias. Por ejemplo, en la LVII legislatura la CNC logró ubicar a tres de sus dirigentes en el

¹⁷⁵ Debemos mencionar, que otro caso importante es el de Agustín Rodríguez, dirigente sindical del STUNAM y UNT, quien ocupó en la LIX legislatura (2003-2006) una curul en la Cámara de Diputados por el PRD.

órgano representativo, los cuales eran: Álvaro Arceo Corchera, Ricardo Armenta Beltrán y Francisco Luna Kan. Todos disidentes de las filas del PRI. La Unión Nacional de Trabajadores Agropecuarios (UNTA) y la Unión Campesina Democrática (UCD), impulsaron a Abraham Bagdali Estrella y Álvaro López Ríos. Asimismo, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), introdujo a tres de sus líderes: Pedro Magaña Guerrero, Luis Meneses Murillo y Antonio Soto Sánchez. Estas últimas agrupaciones consideradas como el sector campesino del PRD. La mayoría de ellos lograron ser integrantes de las comisiones de Agricultura y Hacienda, lo cual, en lo sucesivo les ha permitido participar en los debates programas y presupuestos dirigidos al campo mexicano.

Los otros grupos de interés que han tenido la oportunidad de conseguir candidaturas a la Cámara de Diputados, son las organizaciones urbanas de la Zona Metropolitana del país: 1. La Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), que obtuvo siete parlamentarios, entre los que destacaban: Clara Brugada Varela, Luis Gálvez Gasca, Sergio George Cruz, Antonio Lagunas Ángel, Primitivo Ortega Olays, Fabián Pérez López; Gonzalo Rojas Arreola; 2. La Asamblea de Barrios que obtuvo diez diputados: Ricardo Cervantes Peredo, José Luis García Cortes, José Gutiérrez Cureño, Fernando Hernández Mendoza, Jorge León Díaz, David Noyola Martínez, Aarón Quiroz Jiménez, Dolores Padierna Luna, Gerardo Ramírez Vidal, Octavio Hernández Calzada; 3. La Unión Nacional Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), que contó entre las filas parlamentarias a Felipe Rodríguez Aguirre, Cesar Lonche Castellanos y Germán Velásquez. Todos ellos, fueron diputados durante la LVII legislatura.

Estos legisladores fueron capaces de integrar las comisiones de Vivienda, Presupuesto, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Desarrollo Social. La estrategia es comprensible debido a que la mayoría de estos legisladores son apoyados por organizaciones urbanas que, desde hace años, se han ocupado de exigir a las autoridades gubernamentales la reubicación de focos poblacionales y la construcción de complejos habitacionales. De ahí, que sus líderes pongan énfasis en ocupar esas comisiones, más aún cuando por ellas pasan los recursos y proyectos relacionados con los intereses de sus organizaciones.

Finalmente, debemos mencionar que el movimiento social Barzón Unión Nacional, ha tenido una influencia importante en el reparto de candidaturas a la Cámara de Diputados. Basta recordar que en la LVII legislatura encontramos a Alfonso Ramírez Cuellar, Maximiliano Barbosa Llamas y Elba Capuchino Herrera, y en la posterior legislatura a Ramón León Morales como miembros del grupo parlamentario del PRD. También, en ese sentido, podemos mencionar que los dirigentes del Frente Popular Francisco Villa (FPFV), Alejandro López Villanueva; Los Pantera, Bruno Espejel Basaldúa y; la CONAH, Cesar Acosta Salazar, han sido diputados federales. Estos parlamentarios también, en ciertas coyunturas, han sido capaces de defender los intereses de las organizaciones que los apoyaron en las decisiones de la Cámara de Diputados. Mencionemos que Alfonso Ramírez Cuellar diputado durante la LVII legislatura e integrante de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, fue uno de los principales operadores políticos para lograr que los deudores de la banca fueran incluidos en los pasivos del Fobaproa.

El caso del PRD puede ser visto con una óptica similar a la que se presenta en el PRI, en la medida en que consideramos que su organización interna, en parte, se viene construyendo bajo la modalidad corporativa¹⁷⁶ Es decir, la capacidad de las agrupaciones para influir en la selección de candidaturas a puestos de populares, especialmente en la Cámara de Diputados, se debe a que éstas representan una importante fuente de apoyo para las tareas partidistas. Es común, observar que muchas de ellas contribuyan a la organización de las campañas electorales, asistan con aportaciones financieras y movilicen amplios sectores del electorado a favor de los candidatos perredistas.¹⁷⁷ Por tanto, las cuotas legislativas otorgadas a las agrupaciones sociales responden a la lealtad política y a las prebendas que son capaces de ofrecer a la organización partidista.

Por supuesto, es importante señalar que los diputados, al pertenecer a una determinada corriente política interna al partido, la mayoría de las veces consiguen su postulación gracias al respaldo de las organizaciones sociales. El intercambio de

¹⁷⁶ Para entender al PRD bajo la modalidad corporativa retomamos algunos planteamientos vertidos por Arturo Gutiérrez Morales. *El papel de las corrientes internas e la elección de la dirigencia nacional del Partido de la Revolución Democrática, 1999 y 2002*, México, FCPyS-UNAM, Tesis de Licenciatura, 2006, pp. 22-34.

¹⁷⁷ Es del dominio público las grandes aportaciones económicas que realizan mensualmente las organizaciones de trabajadores ambulantes y taxistas del grupo Los Pantera, a las arcas del partido para solventar sus gastos cotidianos. Además, de las grandes movilizaciones de apoyo de las organizaciones populares en cada periodo electoral.

incentivos, así como los recursos materiales y humanos que poseen las agrupaciones, determinan la fuerza para obtener curules. Por ejemplo, la capacidad del SNTE y UNT para impulsar a sus líderes a la Cámara de Diputados, se debe a que sus dirigentes han establecido puentes de cooperación, o en su caso pertenecen, a la Corriente Nueva Izquierda encabezada por Jesús Ortega y Jesús Zambrano; hecho que les permite involucrarse directamente en el proceso de toma de decisiones institucionales. En esa misma dirección, se encuentran la CONAMUP, UPREZ y el Barzón Unión Nacional que accionan bajo el cobijo de la Corriente Refundación, auspiciada por Cuahutemoc Cárdenas; asimismo, el FPFV, Asamblea de Barrios, Los Pantera, UNTA, UNORCA y UDC, las cuales mantienen estrechos vínculos con la Corriente Izquierda Democrática que encabezan René Bejarano y Dolores Padierna.

Resumiendo. Las conexiones directas entre los partidos políticos y los grupos de interés en México, configuran ciertos incentivos institucionales en la medida en que permite a las agrupaciones articular permanentemente sus preferencias en las decisiones de la Cámara de Diputados. No es automático el fenómeno, pero si es un elemento que favorece entrar en arreglo cuando algunas medidas a adoptar resultan ser perjudiciales a sus intereses. Por tal circunstancia, es común observar la presencia de miembros de organizaciones con representación formal en los grupos parlamentarios de los distintos partidos políticos. Para ello, nos dimos a la tarea de tomar en cuenta las vinculaciones de las organizaciones sociales con los partidos políticos porque, en primer lugar, nos permiten conocer cómo influyeron en el partido para lograr las postulaciones y, en segundo lugar, pudimos establecer el tipo de intereses defendieron en el recinto parlamentario.

Capítulo 4.

Impactos de los grupos de interés en la Cámara de Diputados. Significados de una nueva realidad política.

4.1. Hacia una nueva institucionalización parlamentaria. Entre la defensa de los intereses generales y particulares.

El panorama en la vida parlamentaria en México ciertamente presenta una fuerte tendencia a variar, si se considera que cada vez son más los grupos de interés que se inclinan por vincularse con la Cámara de Diputados. Incluso empieza a ser común que el mismo órgano representativo se distinga por abrir vías institucionales para arribar al arreglo legislativo con los sectores sociales. Las fracciones partidistas ante la eventualidad de encontrarse influidas constantemente por las agrupaciones, han aceptado esta experiencia como válida, al grado de mostrar preocupación en mantener contactos con los dirigentes de éstas y escuchar sus preocupaciones acerca de los tópicos que les incumbe. Inevitablemente los legisladores han tenido que tomar en cuenta las preferencias de organizaciones ligadas a empresarios, gobernadores, universidades, sindicatos, campesinos y movimientos sociales.

El proceso que existe ha establecido las bases que permiten hablar de una nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados, puesto que se han concretado algunas prácticas en los procesos parlamentarios para mediar las demandas con los grupos. La regularidad de la influencia de las organizaciones en los trabajos de los parlamentarios, así como el enlace político entre ambos actores para la conciliación de intereses, permite hablar de dicha institucionalidad. Por supuesto, no debe de perderse de vista que los cambios mencionados han recaído sobre la creación de prácticas informales, toda vez que el diseño jurídico del Congreso, respaldado en la LOCG, no prevé ninguna regulación en torno a la participación social en el proceso parlamentario.¹⁷⁸

Veamos cuáles han sido las nuevas prácticas institucionales que han surgido en los últimos años en la dinámica del cuerpo representativo, a partir del análisis de algunos fenómenos parlamentarios.

¹⁷⁸ En la actualidad la única reglamentación que existe acerca de la influencia social en la toma de decisiones parlamentarias, la encontramos en el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reglamentación prevé una posibilidad para lograr que particulares que no tienen derecho de iniciativa puedan ser tomados en cuenta para canalizar sus demandas al órgano representativo. En el texto se indica que: "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan el derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el presidente de la Cámara o Comisión a la que corresponda. Las comisiones dictaminarán si son o no de tomarse en consideración estas peticiones". Revítese *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx>.

La consolidación de las consultas parlamentarias a la CONAGO y ANUIES.

En la actualidad nadie puede negar que la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se ha convertido en un interlocutor legítimo de la Cámara de Diputados en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación; es decir, se ha transformado no solamente en un órgano de consulta de los parlamentarios, sino también en un actor con capacidad de influir sobre los términos en que debe ser aprobado. Esta nueva dinámica se ha convertido en una práctica consuetudinaria, la cual es aceptada como legítima por todas las fracciones con representación en el recinto. Por tanto, los gobernadores deben considerarse como actores intrínsecos del proceso presupuestal, con cierto desplazamiento de veto, cuando las resoluciones no son benéficas para los intereses que defienden o cuando se plantean proponer algunos puntos de acuerdo; principalmente en cuestiones del federalismo fiscal remitidas a los recursos destinados al Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

Los dictámenes del presupuesto de egresos no pueden entenderse más como arreglos surgidos únicamente entre las mismas fuerzas políticas, pues mientras involucren los intereses de las entidades federativas siempre existirá influencia de la organización de gobernadores para incidir en la toma de decisiones. Bajo estas características, podemos indicar que la elaboración del presupuesto surge del consenso y trabajos conjuntos entre la Cámara de Diputados con la CONAGO.¹⁷⁹ Dicha práctica parlamentaria permite señalar que se han creado nuevas formas de colaboración entre los actores miembros del pacto federal en la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación, implicando la consulta para la agregación de intereses, a pesar de que sea facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar y discutir con plena autonomía temática en cuestión.¹⁸⁰

El éxito en la consolidación del anterior fenómeno se debe, en primer lugar, a que las demandas de los gobernadores han sido compatibles con los intereses de

¹⁷⁹ Por supuesto, no debe perderse de vista que al gobierno federal le corresponde realizar, al mismo tiempo, los trabajos de cabildeo con la Cámara de Diputados y la CONAGO, en la medida en que constitucionalmente está facultado para elaborar el proyecto de presupuesto que debe discutirse anualmente. Por tal circunstancia, es común que el Ejecutivo Federal, por conducto de sus secretarios de Hacienda y Crédito Público y Gobernación, realice las consultas y concertaciones con los coordinadores de las fracciones parlamentarias así como con los gobernadores de las entidades federativas para llegar al arreglo político.

¹⁸⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 74, fracción IV, México, IFE, 2000.

los partidos políticos. Basta recordar que las fracciones de las tres principales fuerzas, PRI, PAN y PRD, han tenido el propósito común de impulsar el federalismo fiscal, así como promover reformas para distribuir equitativamente los recursos a los estados. El motor de estos cambios fue, sin lugar a dudas, la aprobación del dictamen que reformó la Ley de Coordinación Fiscal en 1997, la cual dio origen al ramo presupuestal número 33.¹⁸¹ La reforma ha permitido transferir amplios recursos de la federación a las localidades. Bajo estas circunstancias correspondió a los parlamentarios hacer esfuerzos extraordinarios en las negociaciones para designar mayores recursos al PAFEF¹⁸². No cabe duda que el problema se ha resuelto favorablemente debido a las coincidencias de proyectos entre los partidos políticos, al ser beneficiarios directos en los estados que gobiernan, lo cual ha asegurado el consenso necesario a los cambios y el involucramiento de la CONAGO en las discusiones presupuestales que anualmente se aprueban.¹⁸³

Además, hay que tomar en cuenta que las preferencias de la CONAGO no son contradictorias con las necesidades bajo las cuales se ha venido reconfigurando el ejercicio del poder político en la normalidad democrática: consolidar la autonomía financiera de los estados frente al gobierno federal y la capacidad de los gobernadores para ejercer los presupuestos de acuerdo a sus necesidades sin imposiciones de ninguna índole. Es decir, las demandas que viene impulsando la CONAGO son compatibles con los intereses generales o de la nación. Basta mencionar que los recursos negociados son utilizados para desarrollar programas gubernamentales, entre los que destacan los de carácter asistencial, mismos que tienen implicaciones y bienes para la sociedad.

¹⁸¹ Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público con proyecto de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal. Revítese *Gaceta Parlamentaria* disponible en www.cddhcu.gob.mx.

¹⁸² Por ejemplo, ante la reducción de recursos de las participaciones federales a los estados y municipios que preveía el proyecto de presupuesto del Ejecutivo federal para 2002, los gobernadores y diputados del PAN integraron un frente común que tuvo la finalidad de evitar la disminución de los recursos destinados al PAFEF, alegando que no era saludable pues se iban a generar atrasos en el desarrollo de las entidades federativas. En esa ocasión el coordinador de la fracción panista, Felipe Calderón Hinojosa, en alianza con los gobernadores de Guanajuato, Baja California, Nuevo León y Morelos se reunieron con el Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, para entrar en arreglo y así solucionar la problemática. *El Financiero*, 21 de noviembre de 2001, p. 9.

¹⁸³ Las concertaciones entre los parlamentarios en torno al cómo se deben de designar los recursos del PAFEF a las entidades federativas en lo particular, siempre son motivos de amplios debates y conflictos, sin embargo, se han encontrado los causes institucionales y mecanismos de colaboración que han permitido aprobar los cambios a través de salidas negociadas.

El otro grupo de interés que ha generado cambios en las prácticas parlamentarias es la ANUIES, debido a que se ha convertido en un actor reconocido como legítimo para discutir con la Cámara de Diputados algunos aspectos de los recursos asignados a la educación superior. Como se ha mencionado con anterioridad, esta organización cabildea para que los programas educativos tengan un mejor financiamiento. Las fracciones parlamentarias de todos los partidos políticos han tenido la preocupación por mantener delegaciones de enlace para entrar en arreglo con dicha organización. Recuérdese, nuevamente, que cada año este grupo de interés tiene encuentros frecuentes con los integrantes de las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, Educación y Ciencia y Tecnología. Incluso, es común que sea la misma Cámara quien invite a los rectores y directores de los centros de educación a expresar tanto sus propuestas como intereses con la finalidad de que sean agregados en la toma de decisiones.¹⁸⁴

Debe mencionarse que el apoyo constante a la ANUIES, a través de la asignación de mayores recursos a la educación, se debe a que las demandas promovidas son legítimas y es una organización políticamente correcta; hecho que permite a los parlamentarios identificarse con ellas y en lo sucesivo involucrarlas en los debates para defenderlas. Por ejemplo, ninguna fracción con sensibilidad política podría oponerse a mejorar el financiamiento de la educación superior, pues existe afinidad de las preferencias impulsadas por esta agrupación con los intereses de los partidos políticos y las necesidades de la sociedad. No podía ser de otra manera, debido a que las demandas presupuestales de la organización de universidades implica beneficios públicos y, por tanto, es difícil que los representantes políticos se nieguen a brindar su apoyo. Tal situación ha permitido que los diputados y rectores de las universidades organicen foros de consulta y mesas de trabajo para obtener algunos acuerdos.

De lo expresado hasta aquí es pertinente hacernos la siguiente pregunta ¿por qué se ha consolidado la práctica de influencia de la CONAGO y ANUIES en la vida parlamentaria? Por un lado, porque la actividad de influencia que realizan tales agrupaciones de interés es una práctica reconocida por cada una de las fracciones

¹⁸⁴ Para el año 2002 los directivos de la ANUIES se habían reunido con dichas comisiones por cuarta ocasión de manera consecutiva para realizar un análisis junto con los legisladores del proyecto de presupuesto de egresos de la federación. En promedio para dicho año, en comparación con 1998, los recursos asignados a la educación superior habían aumentado 7.6 por ciento.

partidistas, es decir, adquiere permanencia y repercusiones en las discusiones parlamentarias que anualmente se realizan para aprobar el decreto. Por otro lado, porque las demandas que promueven son legítimas, compatibles con los intereses partidistas y no contradictorias del interés general. Hay un conjunto de principios en las demandas de estos grupos de interés que son dignos de ser apoyados y respaldados en la toma de decisiones, pues son justificados por las implicaciones públicas que contienen. Esos acontecimientos han permitido que dichos grupos mantengan vínculos permanentes y establezcan redes de cooperación con los parlamentarios.¹⁸⁵

La persistencia del corporativismo sindical en las decisiones parlamentarias.

En esa misma dirección, debemos mencionar que se han consolidado las prácticas parlamentarias de consulta con las agrupaciones sindicales en los momentos en que se discuten problemas en los cuales se ven involucrados sus intereses. La tendencia enuncia que las fracciones partidistas se han visto en la necesidad de convocar, dependiendo la coyuntura, a los sindicatos agrupados en el CT, CTM y UNT en las ocasiones en que se discuten temas relacionados con el ámbito laboral. El caso de mayor resonancia fue las modificaciones a la Ley del Seguro Social, en lo correspondiente al régimen de jubilaciones y pensiones, aprobadas en 2005. En esta ocasión fue notoria la preocupación de las fracciones parlamentarias de llegar a concertaciones con el dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), Roberto Vega Galina, para obtener el apoyo necesario y así se evitara el conflicto social.

El hecho de que la Cámara de Diputados convoque a las organizaciones sindicales y a sus dirigentes, se debe a que siguen representando un apoyo efectivo a las autoridades, en especial a la Cámara de Diputados, para legitimar ciertas decisiones políticas. Es decir, el consenso social que los parlamentarios llegan a

¹⁸⁵ Es importante insistir, que esta realidad parlamentaria se ha concretado a través de la formalización de interacciones basadas en ideologías, orientaciones programáticas y necesidades políticas. El hecho de que algunas de las proposiciones sean compatibles con la agenda de los partidos políticos, al mismo tiempo, contribuye a que sean defendidas y perfeccionadas jurídicamente para ser dictaminadas en comisiones. Al presentarse esas situaciones puede suceder que los partidos se adjudiquen dichas propuestas como banderas políticas en su dinámica parlamentaria y cooperen con los grupos de interés para satisfacer sus demandas. Para ello necesariamente las preferencias parlamentarias de las agrupaciones coincidan ideológica y programáticamente con los objetivos de las fracciones partidistas. Muchas de esas relaciones formalmente han adquirido estabilidad y, por consiguiente, es común observarlas en la dinámica de la Cámara de Diputados.

obtener de los sindicatos, en muchas ocasiones, ha representado la fuerza para impulsar las medidas parlamentarias. Por supuesto, no se pierde de vista que la consolidación de esta práctica, por un lado, se ve reforzada por la participación de los diputados obreros en las discusiones que requieren modificar las iniciativas y, por el otro, a las presiones que son capaces de ejercer sobre las autoridades para lograr que sus demandas sean tomadas en cuenta (movilizaciones, bloqueo de principales avenidas y asentamientos en recintos públicos).

En la actualidad las corporaciones sindicales son interlocutores legítimos para ser copartícipes en los debates de las decisiones parlamentarias. No podía ser de otra forma, en tanto que el sistema político fue erigido bajo la modalidad corporativa, dentro de la cual las organizaciones sindicales fueran las más capaces de influir en la política nacional. Todavía el predominio de las organizaciones llega a tal grado, que la propia Cámara de Diputados apoye sus acciones en las decisiones que se toman en su ámbito. Los legisladores de todos los partidos políticos han comprendido que estos sectores siguen siendo un factor de gobernabilidad en el sistema político mexicano, y que cualquier decisión legislativa que caiga en el ámbito de sus legítimos intereses debe de ser consultada con sus representantes si quiere ser aprobada.

Es fácil indicar, con todo lo anterior, que las añejas prácticas corporativas continúen prevaleciendo en la Cámara de Diputados, a pesar de que esta institución haya transitado a la democracia. Lo único que ha sucedido es que su poder de influencia, capacidad de intervenir en los procesos políticos y formas de negociación se concentran, en este momento, en los canales de interlocución ofrecidos por los legisladores. Es decir, la actividad de agregación de intereses que vienen emprendiendo aquellas corporaciones es trasladada, en el periodo de la normalidad democrática, de las oficinas gubernamentales o secretarías de Estado, a las instancias de decisión del cuerpo legislativo; hecho que permite se dé continuidad a sus demandas corporativas por otras instituciones estatales y sigan siendo actores reconocidos por el poder público como actores legítimos en la toma de decisiones.

Los grupos empresariales y la fortaleza de la soberanía parlamentaria.

Las corporaciones empresariales, al igual que las agrupaciones sindicales, han jugado un papel importante en la Cámara de Diputados, en la medida en que

también, en ciertos casos, han sido convocadas por las fracciones partidistas a participar en los debates de las iniciativas. Recuérdese solamente que el Consejo Coordinador Empresarial, COPARMEX, CONCAMIN, CONCANACO-SERVITUR, entre otras, han tenido un amplio margen de influencia sobre los términos del debate en la reforma hacendaria (principalmente en homologar el IVA a alimentos y medicinas).¹⁸⁶ Resulta oportuno mencionar que en este caso sus esfuerzos para impulsar dichos cambios no se han concretado, debido a que las fracciones no han logrado el consenso necesario por la incompatibilidad de sus ideologías y programas políticos. Si bien éstas han coincidido en que es necesaria la reforma para sanear las finanzas públicas y obtener mayores recursos para la federación, lo es también que no entren en acuerdos por los costos políticos que podría generar su aprobación; referidos a las reacciones ciudadanas en futuras elecciones al ser una medida impopular.

En ese sentido, no debemos olvidar que los errores en la falta de operación política por parte del Ejecutivo y sus secretarios de Estado en la Cámara de Diputados, son factores que parcialmente explican el retaso en la aprobación de la reforma hacendaria. Basta mencionar que el presidente de la República, Vicente Fox Quesada, cuando envió a la Comisión de Hacienda su propuesta de reforma hacendaria en 2001, no contaba con el consenso de su propio partido y las demás fracciones parlamentarias.¹⁸⁷ Además, de que en no pocas ocasiones fomentó un clima de confrontación.

Estas consideraciones sirven para exponer que en la actualidad por más influencia y presión que lleguen a ejercer las organizaciones en el órgano representativo, aunque sus propuestas sean legítimas y benéficas para la nación, si no coinciden con las necesidades e intereses de los partidos políticos difícilmente podrán encontrar causas institucionales para ser defendidas en los dictámenes de

¹⁸⁶ Es importante mencionar, que parte de los esfuerzos logrados por las agrupaciones económicas para ser reconocidos por la Cámara de Diputados como interlocutores legítimos, se deben a la capacidad que realizan mediante el cabildeo legislativo. Es decir, los márgenes de influencia sobre el proceso parlamentario, en gran medida, se deben a los contactos directos que establecen con cada una de las fracciones partidistas. Esto servirá como una alternativa para explicar su influencia en los dictámenes de las iniciativas.

¹⁸⁷ Para profundizar en los acuerdos, conflictos y disputas surgidos entre las fracciones parlamentarias, y a su vez con el presidente de la República en la propuesta de reforma hacendaria revísese Edgar Romeo González Castillo. *La evolución política de la Cámara de Diputados (1988-2002). Una mirada a la negociación legislativa y a la alianza partidista*, México, FCPyS-UNAM, Tesis de Licenciatura, 2004, pp. 117-124.

las comisiones y finalmente ser aprobadas en el pleno. Lo anterior refleja que los intereses de las fracciones partidistas siguen prevaleciendo sobre las preferencias de las agrupaciones organizadas (a pesar de que estas ocupen un lugar estratégico en la producción y sean actores con solvencia en el sistema político); es decir, los representantes nacionales continúan teniendo el control sobre el proceso de formulación, modificación y aprobación de los diseños jurídicos puestos a debate.

Esto es, la injerencia social no es un elemento que esté previendo la pérdida de autonomía en la toma de decisiones de la Cámara de Diputados, ni mucho menos el carácter fiduciario de las fracciones partidistas. Son los propios parlamentarios quienes, en última instancia, asumen la responsabilidad jurídica en la toma de decisiones colectivas. Las organizaciones de la sociedad de ninguna manera están determinando el actuar del órgano representativo, a pesar de que si tengan una injerencia relevante en los procesos políticos. No es errónea la tentativa de afirmar que solamente influyen en el quehacer político, en tanto los parlamentarios deciden qué preferencias se incluyen en las deliberaciones, sin perder su independencia.

Si bien los casos que tuvimos la oportunidad de mencionar son los que han provocado cambios en la institucionalidad de la vida parlamentaria, dada su permanencia y estabilidad, lo es también que las prácticas de consulta y convocatoria se extienden a todas aquellas iniciativas de reforma que son susceptibles de influencia social. No reiteramos ejemplos debido a que ya hemos tenido la oportunidad de estudiar algunos fenómenos, los cuales enuncian esta situación.¹⁸⁸

Nueva institucionalidad parlamentaria. Bondades y peligros de la influencia de los grupos de interés.

Sólo bajo los anteriores elementos, es como se puede hablar de cambios en la institucionalidad de la Cámara de Diputados. Si bien consideramos que se están conformando originales prácticas parlamentarias, debido a los vínculos permanentes entre este organismo con los grupos de interés, asimismo, por las experiencias de

¹⁸⁸ Recuérdese las amplias consultas que realizaron los grupos parlamentarios y las comisiones de trabajo encargadas de dictaminar las iniciativas que reformaron la Ley Federal de Navegación y Transporte Marítimo (2001); la Ley del IEPS con respecto al gravamen en el uso de los servicios telefónicos (2001); y la Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos (2000).

consulta que los legisladores desarrollan para agregar demandas sectoriales, también es cierto que: Hace falta reglamentar aquellas relaciones, a través de la formalización de un código legal, para que efectivamente exista una institucionalidad. No podía ser de otra forma, pues pensamos que únicamente con la creación de ordenamientos jurídicos es como se puede asegurar la permanencia y reconocimiento expedito de las prácticas de injerencia social en la esfera pública.

Considerar que el fenómeno de la influencia de los grupos de interés en la legislatura es coyuntural o ajena a la mecánica de la Cámara de Diputados negaría una realidad que empieza a perfilarse como una práctica institucionalizada, puesto adquiere un carácter permanente en la formación de los diseños jurídicos, además de implicar amplios procesos de consulta de intereses con disímiles agrupaciones. El que existan grupos de interés con el propósito de influir en la toma de decisiones en la Cámara de Diputados no debe ser motivo de preocupación. Es correcto que aquéllos localicen espacios de participación donde expresen sus diferentes problemas, sin embargo, lo importante es que su influencia esté remitida a la utilización de canales institucionales sustentados en procedimientos democráticos. El nuevo escenario institucional exige que los representantes de los poderes del Estado, entre los cuales figura la Cámara de Diputados, hagan las consultas necesarias con los grupos de interés, asimismo que negocien con ellos sus demandas para asegurar el respaldo correspondiente y finalmente se eviten así los conflictos sociales.¹⁸⁹

De acuerdo a la importancia que representan las agrupaciones para decidir parte de los términos en que actúan las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, cabe interrogarnos sobre el peligro que los intereses corporativos sean los que predominen y, por lo tanto, las leyes aprobadas por los parlamentarios se desvíen de la perspectiva general. La misma interrogante cabe hacer, respecto a los intereses que orientan los debates desarrollados por los integrantes de los partidos políticos, es decir, que sólo consideren sus beneficios en las concertaciones. Comprendemos que las ideas expresadas corresponden a temáticas difíciles, pero el papel institucional de los legisladores en tanto tal debe de ser clave; reconociendo éstos su

¹⁸⁹ Los anteriores planteamientos nos conducen a reflexionar que actualmente se presenta inaceptable la táctica de aprobar una disposición legal si las fracciones parlamentarias no han conseguido consenso social necesario con los actores que se ven involucrados. Como consecuencia, en las resoluciones se deben de tomar en cuenta las influencias de los grupos de interés.

carácter de representantes nacionales se esforzarán en defender el aspecto general de las leyes. Con el mismo criterio, las fracciones parlamentarias deben actuar en los momentos de entrar en negociaciones con cualquiera de los grupos de interés participantes.

La influencia de los grupos de interés sustentada en procedimientos ilegales.

El papel institucional de los parlamentarios debe ser fundamental, precisamente, porque han existido casos que han generado controversias y suspicacias en los momentos en que han sido aprobadas las iniciativas. El caso que sirve para ilustrar dicha problemática fue la influencia realizada por los consorcios tabacaleros internacionales, Phillip Morris, British American Tobacco y Japan Tobacco, para evitar que en la Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal de 2006 aumentara el IEPS de 110 a 130 por ciento al consumo del cigarro.¹⁹⁰ El exitoso cabildeo que estos fabricantes fueron capaces de llevar a cabo en la Cámara de Diputados motivó que se les acusara de incurrir en actos ilegales, pues, según el diputado panista Miguel Ángel Toscano, las empresas habían sobornado a algunos legisladores del PRI, PAN y PRD con la finalidad de acelerar los trámites. Sin embargo, lo más lamentable de la oposición de entrar en algún acuerdo con los grupos de interés fue que el Estado no pudo recaudar 3 mil millones de pesos, los cuales estaban contemplados asignarse, de haberse concretado la reforma, a los fondos para enfermedades catastróficas y desastres naturales en las entidades federativas.

En ese mismo sentido, también tuvimos la oportunidad recientemente de conocer una suerte de presiones dirigidas hacia la Cámara de Diputados en las controvertidas reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión en 2006. La iniciativa que pasó de un amplio consenso entre las facciones del PRI, PAN y PRD, a un

¹⁹⁰ Es importante mencionar, que en el debate en el pleno de la Cámara de Diputados, en torno a la negociación para el paquete fiscal de 2006, fue sometido a fuertes presiones de las empresas involucradas. Mismas que, al final de cuentas, evitaron se realizara la reforma de gravar con nuevo IEPS al tabaco procesado. Los cabilderos de las empresas tabacaleras internacionales, según expresó Carlos Humberto Suárez, presidente del Consejo Mexicano de la Industria Tabacalera, los argumentos que vertieron a los coordinadores de cada una de las fracciones parlamentarias consistía en que era ilegítimo aumentarse los impuestos. Se argumentaba que la industria tabacalera contribuía a las arcas del Estado con 11 mil millones de pesos por conceptos de impuestos (IVA, ISR e IEPS), al mismo tiempo, que señalaban que con los nuevos impuestos tendría graves repercusiones, pues se preveía la caída del 40 por ciento de las ventas y el cierre de actividades en distintas ramas de la producción del tabaco. Hecho que produciría acabar con fuentes de trabajo y el tráfico de cigarrillos y, por tanto, menos posibilidades de recaudación fiscal en el ramo.

amplio debate sobre las propuestas y posibles influencias de los grandes consorcios televisivos y radiofónicos del país. En no pocas ocasiones los parlamentarios fueron acusados, por las medianas y pequeñas empresas del ramo, de no actuar con responsabilidad política, pues consideraban que los parlamentarios se habían dado a la tarea de defender a ultranza los intereses del Grupo Televisa y Televisión Azteca. Reacuérdesse que mediáticamente a la reforma en cuestión se le denominó “Ley Televisa”, debido a que supuestamente retomó únicamente los intereses de estas empresas y excluyó de los debates las propuestas de distintos actores sociales que también se vieron involucrados.

Esto nos permite señalar, que la influencia de los grupos de interés en las decisiones parlamentarias, generalmente produce sospecha, desconfianza e incertidumbre. La reacción social es justificada, pues en estos casos, aparentemente, se alteraron las decisiones con propósitos contrarios al interés general, valiéndose de sobornos, tráfico de influencias y manejo de información privilegiada. Sin embargo, en ambos casos no estamos en condiciones de demostrar que las preferencias de las agrupaciones tabacaleras y televisivas hayan prevalecido sobre el interés general, ni mucho menos podemos afirmar que se presentara el tráfico de influencias o, en su caso, la compra de conciencias de algunos parlamentarios para impulsar las medidas. Es decir, hasta el momento, no tenemos conocimiento de los elementos que concurrieron y facilitaron el exitoso cabildeo en dichas reformas. Por supuesto, estamos concientes de que futuras investigaciones puedan despejar las dudas sobre los fenómenos presentados.

Reiteramos el argumento expresado en cuanto a considerar que las perspectivas de la confrontación entre intereses defendidos por las organizaciones de la sociedad y los diputados toman en cuenta ante todo las expectativas de los segundos, dado su quehacer político.¹⁹¹ Además, que los parlamentarios al aceptar un determinado arreglo siempre esta presente la posible reacción de los ciudadanos en futuras elecciones y las repercusiones sociales hacia los partidos políticos al que

¹⁹¹ En ninguna circunstancia puede confundirse el trasfondo que guía el interés de los grupos y el de los integrantes de las instituciones públicas. A los primeros preocupa defender su interés particular., y a los segundos, en cambio, los guía el interés político y la expectativa sobre las posibles reacciones de los ciudadanos, respecto a las decisiones tomadas: el costo-beneficio para la institución y para el partido político al que pertenezcan; y el respaldo o rechazo en futuras campañas electorales. Además, la dinámica parlamentaria en la que compiten distintas fuerzas políticas garantiza soluciones con una orientación general.

pertenecen los diputados involucrados. Por supuesto, es posible llegar a encontrar que un representante se decida tomar resoluciones con base en los privilegios demandados por los grupos.

Por estas consideraciones existen analistas que plantean que necesariamente la injerencia de los grupos de interés es nociva para la vida parlamentaria, pues las resoluciones, indican, ocasionan que las iniciativas legislativas tan sólo recaben el interés corporativo, extraviando el auténtico beneficio general o nacional. Como ha quedado demostrado, la influencia de los grupos de interés es limitada y, más de las veces, no afecta el interés público. A reserva de profundizar en la cuestión, no podemos perder de vista que en la confrontación entre el interés particular y el interés político que está en juego, hace imposible que los intereses especiales sean los que predominen las deliberaciones de la Cámara de Diputados, a lo mucho puede haber congregación de preferencias más no imposición.

Resumiendo. El fenómeno de la influencia social tiende a institucionalizarse porque en la Cámara de Diputados se han creado las condiciones para lograr que distintos grupos de interés manifiesten sus propuestas, fijen sus posiciones políticas y establezcan planes de acción en torno a la discusión de las leyes. Las organizaciones han sido capaces de diseñar estrategias para influenciar a los legisladores, a fin de que éstos tomen en cuenta sus demandas a la hora de definir nuevas leyes. Situación que por lo demás, les ha permitido negociar aspectos particulares de las iniciativas, principalmente cuando han visto afectados sus intereses. Las condiciones de supervivencia democrática y la apertura del régimen político aprueban suponer que los grupos de interés encuentran mucha libertad de acción, consintiéndoles emplear legítimamente, en muchos casos hasta ilegítimamente, tácticas de influencia en las deliberaciones parlamentarias.

4.2. Contribución de la influencia de los grupos al proceso democrático. Pluralidad de intereses en la dinámica legislativa.

La naturaleza de la influencia de los grupos de interés en las decisiones parlamentarias, permite destacar un primer argumento. Es el siguiente: en la normalidad democrática la Cámara de Diputados se ha convertido en un espacio plural de discusión de los problemas nacionales. Ha tenido como característica definitoria en su dinámica interna la creación de espacios de interlocución con las

agrupaciones sociales y la inclusión de sus opiniones en los debates camarales. Indiscutiblemente, las fracciones de los partidos políticos han reafirmado su papel como canales institucionales de agregación de intereses sociales, pues han tenido que encontrar causas para arribar al arreglo social. Considerablemente el avance democrático se manifiesta en la capacidad de múltiples organizaciones de la sociedad para tratar de influir en la toma de decisiones políticas y, al mismo tiempo, a la posibilidad de que la institución del Estado responda efectivamente a sus intereses.

En ese sentido, consideramos que los grupos de interés constituyen el instrumento principal de la participación política en la Cámara de Diputados y en lo sucesivo monopolizan los espacios democráticos que se han abierto, pues dichos grupos son los únicos capaces de acceder a las decisiones y a la distribución de incentivos que la institución del Estado genera. Pueden participar directamente en política precisamente porque están cohesionados bajo un mismo principio, poseen intereses definidos y manejan recursos económicos, los cuales les permiten tener una injerencia oportuna en las deliberaciones de los poderes públicos; al menos facilitan su inserción en los debates y a utilizar los medios institucionales para hacerse escuchar.¹⁹² De ahí que sea justificable que los únicos intereses que predominen en las decisiones de la institución del Estado sean las de los ciudadanos organizados.

El significado democrático de la agregación de intereses particulares.

Las capacidades de influencia de las organizaciones en la legislatura contribuyen a que los trabajos de la Cámara de Diputados se configuren de manera democrática. Principalmente, porque obliga a los parlamentarios a discutir los intereses involucrados en los momentos en que una iniciativa es remitida a comisiones para su dictaminación; es decir, permite formular los cambios legales con base en diversas demandas que surgen de las agrupaciones. Además, de que los trabajos de consulta social permiten ofrecer un panorama sensato a los

¹⁹² Creemos se presenta de esa manera, precisamente, porque el ciudadano común y corriente no puede participar directamente en política, pues no tiene tanto las capacidades como recursos para lograr vincularse con el poder público y así influir en sus decisiones. No incurrimos en errores al señalar que el ciudadano atomizado a la única forma de participación política a la que puede aspirar es mediante la emisión del sufragio.

parlamentarios acerca de los temas a legislar y a orientarlos hacia una mejor toma de decisiones. La injerencia social en la legislatura tiene la posibilidad de democratizar el ejercicio de autoridad, pues permite vigilar el rumbo que tomarán las iniciativas permitiendo, al mismo tiempo, que se evite un ejercicio autoritario de poder.¹⁹³

El caso que mejor sirve para demostrar esta situación es el debate que se suscitó en torno a la Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos, el cual tuvimos la oportunidad de estudiar con anterioridad. En la medida en que dicha iniciativa de reforma creó controversias, muestras de apoyo y resistencias en distintos sectores sociales, favoreció que la Cámara de Diputados llevara a cabo las consultas necesarias con distintas organizaciones económicas, industriales, comerciales, de servicios, laborales y sociales, con la finalidad de recabar información, opiniones e intereses que se veían involucrados en el momento que fue formulada la iniciativa.

La propuesta parlamentaria de instalar los casinos en México necesitó que se cubrieran todos los detalles para su aprobación, no solamente los jurídicos, sino también aquellos que proveían el consenso social. En ese sentido, las comisiones de Turismo y Gobernación y Seguridad Pública fueron receptivas al canalizar en los debates las distintas propuestas e inquietudes de las agrupaciones. Recordemos que de las reuniones de trabajo en donde estuvieron presentes la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles (AMHM), la Cámara Nacional de la Industria Rstaurantera y Alimentos Condimentados (CANIRAC), el Consejo Nacional Empresarial Turístico (CONACET), la Cámara Nacional de la Industria del Entretenimiento (CANAIEN), la Asociación Mexicana de Desarrolladores Turísticos (AMDETUR), CONCANACO-SERVITUR, la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPAF) y la organización social Di No a los Casino, surgió el documento “Los casinos en México y sus principales efectos sociales”, el cual consideraba todas las propuestas y sirvió como base para las discusiones entre los parlamentarios. Ello

¹⁹³ Por otra parte, los ciudadanos, al confiar su representación democrática en los legisladores, para la gestión de sus intereses ante el Estado, retienen para sí mismos el derecho a influir sobre su actuación pública. En este caso, el ciudadano organizado puede acudir directamente al legislador para demandar información o para impulsar o tratar de obstruir ciertas medidas legislativas, por considerar que así conviene a sus intereses. Esta dinámica posibilita la existencia de la influencia social en la legislatura, en la medida en que tanto los grupos de interés como los poderes procuran crear espacios democráticos para incorporación de intereses especiales en una decisión determinada.

permitió a las organizaciones en cuestión coadyuvaran en los trabajos de investigación y difusión de la iniciativa y, al mismo tiempo, vigilar el rumbo que tomaría la iniciativa a los largo de la legislatura.

Un elemento que es importante rescatar de esta problemática consistió en que las agrupaciones contrarias a la instalación de los casinos tuvieron la oportunidad de denunciar supuestas irregularidades en el proceso de cabildeo. Por ejemplo, la agrupación Di No a los Casinos evidenció supuestamente actos de corrupción en que habían incurrido algunos parlamentarios, al recibir viajes pagados a Las Vegas. Por supuesto, jamás fueron comprobados, pero si permitió que los trabajos se suscribieran con base en causas legales; asimismo, que no se impusieran autoritariamente las preferencias de las agrupaciones más fuertes. Todo lo anterior contribuyó a sensibilizar a las fracciones parlamentarias para lograr que realizaran una mejor toma de decisiones, en la medida en que tuvieron la oportunidad de analizar distintas propuestas y demandas que surgían de los distintos sectores involucrados. De esta forma fue posible enriquecer las discusiones al congregarse distintos intereses, y que existiera una orientación social en la toma de decisiones.¹⁹⁴

Bajo estos supuestos, cabe resaltar que la injerencia de los grupos tiene repercusiones democráticas en la construcción del proceso legislativo, debido a que esta práctica permite a la sociedad involucrarse en la toma de decisiones y contribuir a la transparencia del ejercicio de poder; creándose así espacios para lograr que la sociedad pueda cuestionar las posibles irregularidades en que puedan incurrir los parlamentarios, o bien para proporcionarles alternativas en las deliberaciones. Este hecho, al mismo tiempo, consiente la posibilidad de enriquecer los debates al conjuntarse distintos proyectos, ideologías y preferencias de distintos sectores; favoreciendo que los intereses de los actores involucrados sean debidamente expresados y que la Cámara de Diputados asuma la responsabilidad de fomentar vínculos con la ciudadanía. Es decir, se han creado las condiciones para que la

¹⁹⁴ El anterior fenómeno no se ha presentado de manera aislada en la dinámica de la Cámara de Diputados, los mismos procedimientos de consulta e intercambio de información con los grupos de interés se presentaron en las reformas a la Ley Federal de Navegación y Transporte Marítimo y las reformas al IEPS para aumentar el impuesto al uso del servicio telefónico, ambas aprobadas en 2001. No abundamos en la explicación de estos sucesos debido a que ya han sido explicados en el apartado 3.2. de la presente investigación.

sociedad, en la medida de lo posible, pueda ejercer el derecho a participar o al menos influir en el diseño de las políticas.

Las repercusiones de la participación de los grupos han abarcado tanto las decisiones parlamentarias que tienen lugar en las comisiones de trabajo y en las que se llevan a cabo en el pleno. Por tanto, la influencia social se presenta desde las fases más incipientes del proceso legislativo; principalmente, en los momentos en que es presentada una propuesta de reforma, o bien cuando las fracciones parlamentarias están decidiendo la agenda legislativa que impulsarán para dirigir las discusiones con los demás partidos políticos. Dichas repercusiones evidencian que los diputados han tenido que construir espacios democráticos de intermediación con los grupos de interés, a fin de lograr establecer acuerdos que les permitan aprobar las reformas respaldados en ciertos consensos sociales.

Ello es fácilmente observable en los momentos que deciden los parlamentarios convocar a las organizaciones para discutir sus demandas, mediante la organización de mesas de trabajo conjuntas y foros de consulta, con la finalidad de recabar la información acerca de los tópicos legislativos que crean más controversia en los círculos sociales. Bajo esta dinámica, no cabe la menor duda en mencionar que la Cámara de Diputados ha realizado un exitoso tránsito hacia la democracia, en tanto es un espacio en el que la sociedad puede ser corresponsable en los debates previos a la toma de decisiones parlamentarias.

El carácter democrático de las estrategias de influencia. El caso del cabildeo.

Asimismo, la modalidad por medio de la cual se puede evaluar el desempeño democrático de la Cámara de Diputados en relación con la influencia de los grupos de interés, puede conocerse a través de las estrategias y planes de acción que éstos establecen para hacerse escuchar por las fracciones partidistas.¹⁹⁵ Puede estudiarse, asimismo, a través de los instrumentos de los que se valen para influir en la toma de

¹⁹⁵ Como hemos podido observar, las agrupaciones mencionadas para tener acceso a los debates parlamentarios tienden a implementar un conjunto variado de estrategias dirigidas a conquistar la atención de los legisladores. Los mecanismos de influencia procuran encontrar canales de articulación especiales para sus demandas y medios oportunos para obtener respuesta a sus intereses. Es importante señalar, que cada organización intentará maximizar sus oportunidades de éxito manejando los recursos a los que tenga más fácil acceso y utilizando los canales de influencia que le resulten más adecuados. Se encontrará que la mayoría de las veces existirá una combinación de estrategias para inducir las votaciones de los legisladores a sus intereses; es decir, algunas veces utilizaran el cabildeo y otras tantas la movilización social, el chantaje o la política del desprestigio, o en su caso todas de manera simultánea.

decisiones, principalmente cuando se encuentran sustentados en el respeto a los espacios que los legisladores les otorgan para manifestarse, pero, sobre todo, en los marcos de funcionamiento del Estado de derecho. Tratemos el caso del cabildeo legislativo como estrategia de influencia persuasiva y de convencimiento.

En cuanto a la práctica del cabildeo legislativo es pertinente que nos centremos en el trabajo que realizan las organizaciones empresariales pertenecientes al Consejo Coordinador Empresarial (CCE), los gobernadores miembros de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la agrupación de universidades referida a la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES). Precisamente, porque han mostrado habilidad institucional para lograr establecer contactos directos con los diputados, coordinar reuniones con las comisiones que preparan el trabajo legislativo y proponer estudios técnicos acerca de la legislación que les interesa (substanciales elementos que componen el cabildeo legislativo). No queremos insinuar que sean las únicas que efectúen dicha práctica en los pasillos del recinto parlamentario, sin embargo, dada la importancia que muestran esas agrupaciones por utilizar esa vía institucional sirve para ejemplificar mejor el fenómeno.

Lo más importante que debe de ponerse en consideración es que estos grupos de interés para satisfacer sus demandas, en un primer momento, utilizan los canales institucionales que brinda la Cámara de Diputados para manifestarse; privilegian la comunicación de ideas, el intercambio de información y la negociación por encima de cualquier método que perjudique los convencionalismos democráticos.¹⁹⁶ La estabilidad en las interacciones que vienen fortaleciéndose en los gobiernos divididos entre las fracciones partidistas y grupos de interés responde, sin lugar a dudas, al respeto de las reglas que el mismo consenso institucional encausa. Es clara la tendencia de las organizaciones de influir con base en procedimientos que no se salen palmariamente de la legalidad.

Las anteriores aseveraciones las basamos en las prácticas de enlace legislativo realizadas de manera permanente por la COPARMEX y CONCAMIN. En

¹⁹⁶ En la normalidad democrática los grupos de interés están concientes de que existen reglas institucionales que moldearán su conducta, y que únicamente aceptándolas es como podrán alcanzar exitosamente la inserción de sus preferencias en la toma de decisiones. Están plenamente seguros de que con la utilización de los canales institucionales y su participación con base en los parámetros establecidos es como podrán maximizar sus beneficios particulares.

efecto, estas confederaciones cuentan con centros de operación que tienen el encargo de fortalecer vínculos institucionales permanentes con los parlamentarios, con la finalidad expresarles sus puntos de vista y apoyar los trabajos de investigación de las iniciativas que se realizan en comisiones.¹⁹⁷ Es decir, tienen como función principal construir puentes de comunicación con la Cámara de Diputados, a través del intercambio de información y la construcción de consensos. Asimismo, dar seguimiento al proceso legislativo mediante el análisis de las propuestas de los grupos parlamentarios e impulsar la agenda de temas que preocupan al sector empresarial.¹⁹⁸ Por supuesto, la CONAGO y ANUIES poseen sus propias oficinas de enlace legislativo con la Cámara de Diputados.¹⁹⁹

Resulta conveniente afirmar que los grupos de interés para influir en las decisiones de los parlamentarios, se autoconstruyen a utilizar mecanismos de participación institucionales que favorecen la discusión con los legisladores. Este fenómeno ha permitido que la Cámara de Diputados abra espacios de concertación con los grupos de interés, y en lo sucesivo incluya en la formación de las iniciativas sus preferencias. La generalidad enuncia que las agrupaciones son más proclives a establecer conexiones, a través de mecanismos formalizados de influencia como la organización de reuniones de trabajo y foros de consulta plurales. No así a emplear instrumentos de presión que evadan la legalidad o violenten el Estado de derecho.

El perfil antidemocrático de las acciones de influencia. De la política del desprestigio a la amenaza pública.

Por supuesto, no perdemos de vista que si bien la influencia de los grupos de interés representa un aliciente democrático para la agregación de intereses sociales

¹⁹⁷ Las funciones de las oficinas de enlace legislativo de COPARMEX y CONCAMIN son las siguientes: 1) desarrollar estrategias de influencia política sobre las fracciones parlamentarias; 2) incorporar las propuestas de sus agremiados en la toma de decisiones de la Cámara de Diputados, a través del trabajo profesional y analítico de las iniciativas y; 3) evaluar los avances en la agenda del cabildeo que promueven con los parlamentarios. Para conocer a mayor detalle las atribuciones de dichas oficinas revítese sus sitios de internet oficiales: <http://www.coparmex.org.mx>. y <http://www.concamin.org.mx>.

¹⁹⁸ Corresponde al presidente de la COPARMEX, Alberto Fernández Garza, y al director de Comisión de Enlace Legislativo de la misma, Gabriel Aguirre, en la apertura de la LVIII Legislatura informar que ya habían sido instaladas las comisiones de trabajo con los tres principales grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. Por supuesto, los temas que abarcaron fueron la reforma hacendaria y laboral, en donde tuvieron la oportunidad de intercambiar información con los nuevos diputados y ofrecerles sus proyectos como alternativas para la discusión de las iniciativas. *El Universal*, 9 de noviembre de 2000, sección nación, p. 6.

¹⁹⁹ Revítese <http://www.conago.org.mx> y <http://www.anuies.org.mx>.

en las decisiones parlamentarias, lo es también que no siempre está acompañada por efectos constructivos en la nueva dinámica de la Cámara de Diputados. Es importante mencionar que las influencias y presiones dirigidas a las fracciones de los partidos en muchas ocasiones no se encuentran sustentadas en causas democráticas (política del desprestigio, chantaje y amenaza pública), por lo que, entonces, contribuyen a deslegitimar los procedimientos institucionales que el mismo órgano representativo se ha dado para su funcionamiento. Veamos rápidamente algunos ejemplos que permiten sustentar lo anterior.

Tomemos nuevamente el caso de las reformas estructurales impulsadas por las organizaciones del empresariado. Los pocos incentivos institucionales que en lo sucesivo han recibido a sus ofrecimientos de reforma y los pobres resultados en cabildeo, los ha obligado a modificar sus estrategias para llegar a arreglo con los parlamentarios. La falta de acuerdos para concretar los cambios hacendarios ha sido el escenario preciso para que constantemente los presidentes del Consejo Coordinador Empresarial, COPARMEX, CONCANACO-SERVITUR, CANACINTRA y CONCAMIN incriminen en los medios de comunicación a las fracciones parlamentarias de obstruir las reformas y las acusen de actuar bajo sesgos electorales por encima de las necesidades nacionales.

Por ejemplo, el presidente del CCE, Héctor Rangel Domene, en el año 2002 señaló que el PRI y PRD se habían convertido en las principales fracciones obstructoras de los cambios propuestos por el Ejecutivo federal en materia hacendaria, pues en las negociaciones habían actuado bajo cálculos totalmente electorales y altamente ideologizados, lo cual cerraba cualquier espacio para aprobar la reforma.²⁰⁰ En no pocas ocasiones, el dirigente empresarial indicaba que la economía mexicana estaba en peligro de otra crisis sexenal por la incapacidad de esas fracciones de lograr los cambios.²⁰¹ En esa ocasión, la dirigencia del CCE

²⁰⁰ El dirigente empresarial exhortó a las fracciones parlamentarias superar los protagonismos e intereses personales para no seguir poniendo en peligro los avances económicos. Señalaba que la reforma hacendaria debía anteponerse a las posturas partidistas y hacia un llamado a que actuaran con responsabilidad institucional. *El Universal*, 17 de abril de 2002, sección nación, p. 9.

²⁰¹ Esas demandas venían siendo impulsadas desde la primera experiencia de los gobiernos divididos en la Cámara de Diputados, cuando el presidente de la COPARMEX, Gerardo Aranda Orozco, señalaba que el proceso democrático exigía que era necesario que los partidos políticos evolucionaran y entendieran que el ejercicio del poder quedaba condicionado por el bien común y no por la ventaja partidista. No era aceptable que los actores políticos contaminaran las decisiones parlamentarias y utilizaran los temas económicos con fines electorales. *El Financiero*, 23 de octubre de 1999, p. 7.

ponía de manifiesto que la sociedad no tenía porque seguir pagando los costos de la transición política, al mismo tiempo, que exigía a los partidos políticos a no sacrificar los avances económicos a los compromisos de campaña.²⁰²

La situación es más dramática cuando Héctor Rangel Domene ha calificado a la Cámara de Diputados como una institución no comprometida con las necesidades más importantes del país y de mantener en un profundo estancamiento a la economía; es decir, cuando se han emprendido campañas de desprestigio contra el Congreso de la Unión por la falta de voluntad política para aprobar las reformas y, además se le ha acusado de obstruccionista de las causas democráticas.²⁰³ Por supuesto, no se hizo esperar la respuesta de la Cámara de Diputados ante tales aseveraciones, y de común acuerdo las fracciones parlamentarias invitaron a la agrupación económica a manejarse con base en el respeto institucional. Señalándole que no iban a ceder a las presiones debido a que el órgano representativo tenía sus propias reglas de procedimiento y tiempos políticos para discutir las iniciativas de reforma.²⁰⁴

Asimismo, en la LVIII legislatura (2000-2003) fue persistente la amenaza del presidente de la COPARMEX, Jorge Espina Reyes, de publicar en los principales periódicos de circulación nacional los nombres de los legisladores que se oponían a destrabar las negociaciones de la reforma hacendaria.²⁰⁵ En esa ocasión, trató de amedrentar a los parlamentarios mediante el desplegado “Entendámonos por México”, que los patrones de la República mexicana estaban dispuestos a la no inversión de sus utilidades y estudiaban la posibilidad de fugar sus capitales del país

²⁰² Esas demandas venían siendo impulsadas desde la primera experiencia de los gobiernos divididos en la Cámara de Diputados, cuando el presidente de la COPARMEX, Gerardo Aranda Orozco, señalaba que el proceso democrático exigía que era necesario que los partidos políticos evolucionaran y entendieran que el ejercicio del poder quedaba condicionado por el bien común y no por la ventaja partidista. No era aceptable que los actores políticos contaminaran las decisiones parlamentarias y utilizaran los temas económicos con fines electorales. Comentario surgido cuando el presidente de la República, Ernesto Zedillo, abandonaba la tentativa de gravar con IVA a alimentos y medicinas de su agenda parlamentaria. *El Financiero*, 23 de octubre de 1999, p. 7.

²⁰³ *El Financiero*, 4 de diciembre de 2001, p. 1.

²⁰⁴ El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Ricardo García Cervantes, en nombre de todas las fracciones parlamentarias, contestó a las declaraciones de Rangel Domene señalando que los comentarios del CCE eran una falacia, pues no existía riesgo de que el país entrara en crisis de no aprobarse la reforma hacendaria. Comentó que la campaña de desprestigio buscaba evitar la construcción de un Poder Legislativo fuerte y respondían a la frustración de los empresarios a tratar de imponer dicha reforma; al mismo tiempo, comentaba que no iban aceptar presiones sustentadas fuera de los marcos institucionales. *El Financiero*, 5 de diciembre de 2001, p. 1.

²⁰⁵ *El Financiero*, 26 de diciembre de 2001, p. 23.

de no aprobarse la reforma hacendaria.²⁰⁶ A lo largo de los gobiernos divididos han mostrado su inconformidad con base en la política del desprestigio ante su incapacidad de lograr las reformas. Resulta oportuno señalar que los directivos de la COPARMEX en no pocas ocasiones han adquirido posturas radicales como producto de la misma frustración en la obtención de resultados concretos, al grado de amenazar con paros nacionales en la producción y convocar a la ciudadanía a manifestarse en contra de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

Las estrategias de presión enunciadas anteriormente son demostraciones que en sí mismo no alcanzan resultados favorables en el cabildeo legislativo, debido a que fomentan más la confrontación con las fracciones parlamentarias que la colaboración permanente. Las campañas de desprestigio que impulsan las corporaciones empresariales en contra de los legisladores, crean más un clima de tensión que polariza las discusiones o las reuniones de trabajo que éstos podrían tener en un futuro. Resulta incomprensible que sus dirigentes rompan las negociaciones que llegan a tener con los parlamentarios y antepongan los avances del cabildeo a la política del desprestigio. La crítica es fundamental en los regímenes democráticos siempre y cuando se respete la investidura de los poderes; esto no es siempre entendido por las corporaciones económicas que han intentado impulsar sus propuestas y demandas en la Cámara de Diputados sin respetar los tiempos de las fracciones parlamentarias.

La fuerza como acto de presión de los grupos de interés.

La Cámara de Diputados también en momentos determinados ha sido susceptible de manifestaciones violentas, por ejemplo, la invasión de organizaciones sociales a sus instalaciones con la finalidad de obstruir los trabajos parlamentarios.²⁰⁷ Recordemos los sucesos cuando en el primer periodo ordinario de sesiones de la LVII Legislatura (1997) un centenar de trabajadores azucareros, bajo la coordinación de la Confederación Nacional Campesina (CNC), tomaron el pleno de la Cámara de Diputados para exponer sus demandas acerca de

²⁰⁶ *El Economista*, 11 de diciembre de 2002, p. 16.

²⁰⁷ Un ejemplo que tuvimos la oportunidad de estudiar fue en las discusiones del presupuesto de egresos para 2002 integrantes del Barzón, UNTA y CNTE irrumpieron con caballos el lobby de la Cámara de Diputados y violando la seguridad interna.

recapitalizar a los ingenios del ramo. Buscando subsidios, exenciones de impuestos y estímulos para la producción de la caña de azúcar. En esa ocasión los trabajadores rompieron las puertas de cristal, insultaron a los legisladores de traidores a la patria, pintarrajearon el salón verde con consignas y amagaron a los guardias de seguridad con machetes en mano.²⁰⁸

La estrategia fue llevada a cabo después de que el priista Fidel Herrera Beltrán y el perredista Armando López Romero, ambos miembros de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, al entrevistarse con los dirigentes del movimiento azucarero no llegaron a ningún acuerdo sobre los apoyos que las fracciones parlamentarias se habían comprometido a otorgar después de la privatización del ramo. Ante las presiones ejercidas la entonces Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), a través de Porfirio Muñoz Ledo y Carlos Medina Plascencia decidieron nuevamente invitar a los líderes campesinos prometiéndoles que se iba a solucionar sus problemas.²⁰⁹ A la postre los coordinadores de las tres principales fuerzas, PRI, PAN y PRD, en el dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobarían recursos destinados a la producción de la azúcar por 900 millones de pesos.

La estrategia de la toma violenta de la Cámara de Diputados utilizada por la anterior organización, el Barzón Unión Nacional la puso en marcha. En ese sentido, debe mencionarse que dicha agrupación para impulsar sus demandas no siempre se ha manejado con base en las reglas que el mismo consenso institucional encausa, principalmente cuando ha empleado mecanismos ilegales para hacerse escuchar por los parlamentarios. Nos referimos al suceso ocurrido en 2002 donde el Barzón en los debates preliminares del Presupuesto de Egresos, bajo el liderazgo de Alfonso Ramírez Cuellar, irrumpió con una decena de caballos el lobby de la Cámara

²⁰⁸ *El Financiero*, 28 de noviembre de 1997, p. 64.

²⁰⁹ Cabe mencionar que la CRICP acordó junto con la Comisión de Información, Gestoría y Quejas harían un llamado al Secretario del Trabajo, José Antonio Fernández, y Gobernación, Emilio Chuayffet, para que pusieran fin a las movilizaciones y otorgaran el fideicomiso que el presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, se había comprometido a concretar con los trabajadores azucareros después de la expropiación de los ingenios. Existía la coincidencia entre los parlamentarios que esa era la principal causa que había creado el conflicto, por lo cual debía ponerse en marcha a la brevedad posible.

de Diputados para exigir exenciones de impuestos y mayores recursos al sector agropecuario en las discusiones del paquete económico.²¹⁰

Si bien estos fenómenos se presentan únicamente en coyunturas determinadas y no discurren en afectar la dinámica democrática mediante la cual viene concurriendo la influencia de las agrupaciones, es un hecho que debe ser motivo de preocupación debido a que los parlamentarios ante tales presiones han tenido que ceder a algunas de las demandas. Lo lamentable de dicha práctica consiste en que las agrupaciones no siempre, o casi nunca, pretenden encaminar sus demandas por la vía institucional. Nuevamente el hecho que los grupos de interés elijan la fuerza como mecanismo de presión por encima del arreglo democrático, la Cámara de Diputados corre el riesgo que sea presa de intereses injustificables y sin ninguna legitimidad social.

La movilización social como estrategia de presión.

Como se ha mencionado con anterioridad persisten agrupaciones que optan por la movilización social como primer orden de sus acciones para influir en la legislatura, pues consideran que a partir de esta estrategia consiguen solucionar sus demandas. Por supuesto, es pertinente indicar que tanto la movilización como la fuerza son recursos de influencia diferentes al arreglo parlamentario susceptible por la estrategia del cabildeo. La movilización busca desde su origen conseguir respuesta a las demandas de los grupos, bajo la lógica de la presión (constreñimiento del adversario). La diferencia fundamental consiste en que anticipan la movilización para lograr incluir en la agenda pública sus demandas, y posteriormente consideran arribar al arreglo parlamentario.

Así sucedió con la problemática de los fraudes de las cajas de ahorro y el atraso del sector agropecuario, en las cuales el Consejo Nacional de Ahorradores (CONAH) y el Barzón Unión Nacional se movilizaron desde varias entidades federativas como acto de presión para lograr que los legisladores solucionaran sus problemáticas. Es importante señalar, que dichas agrupaciones únicamente

²¹⁰ En el interior Beatriz Paredes, presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, suspendió momentáneamente la sesión para afirmar que no cederían a ningún tipo de presiones. De manera muy clara, dijo que estaban en la mayor disposición que a través de las comisiones acostumbradas se pudiera establecer el diálogo, pero que de ninguna manera iban a caer en este tipo de provocaciones. Dichas declaraciones ocurrieron tras ordenar a los diputados no salir del recinto.

decidieron sentarse a negociar con las fracciones parlamentarias hasta que sus presiones habían surgido efecto. A pesar que las organizaciones sociales son más proclives a emplear la movilización como acto de presión, lo cierto es que, en coyunturas específicas, servidores públicos han recurrido a dichas estrategias. Veamos dos ejemplos que sustenten los argumentos referidos.

Dichos servidores públicos han mostrado la capacidad de movilizarse socialmente para tratar de insertar sus preferencias en la toma de decisiones parlamentarias. En lo particular gobernadores y legisladores locales han salido a las calles como mecanismo de presión para obtener mayores recursos para sus estados. Por ejemplo, cuando el gobernador de Zacatecas, Ricardo Monreal, se movilizó en el 2000 a la Ciudad de México, respaldado con el apoyo del Congreso local, los presidentes municipales y de distintas organizaciones sociales, para exigir a la Cámara de Diputados financiamientos para la construcción de infraestructura carretera.²¹¹ La movilización fue a causa de que el titular del Ejecutivo, Ernesto Zedillo, en 1999 suspendió la construcción de dos tramos carreteros en la entidad federativa.

Las muestras de apoyo a Ricardo Monreal no se hicieron esperar por lo que el grupo parlamentario del PRI en el Senado de la República presentó un punto de acuerdo, con la finalidad de solicitar a la Cámara de Diputados que en el presupuesto federal se asignaran mayores recursos al estado de Zacatecas y así concluyeran los tramos carreteros que quedaron pendientes en la administración del presidente Ernesto Zedillo.²¹² La propuesta, turnada a las comisiones de Hacienda y Federalismo, fue respaldada por las fracciones parlamentarias del PAN y PRD pues consideraban que eran legítimas las demandas que provenían de esa entidad federativa.

Igualmente, cuando los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en 1999, coordinados por el perredista Martí Batres Guadarrama,

²¹¹ *El Universal*, 1 de septiembre de 2000, sección estados, p. 2.

²¹² El punto de acuerdo fue puesto a consideración de los grupos parlamentarios por el senador priista Genaro Borrego Estrada, quien hizo referencia a la inconformidad del gobernador de Zacatecas y los presidentes municipales, porque el gobierno Ernesto Zedillo no cumplió con el compromiso de construir dos carreteras. En una ardua defensa por las demandas de los inconformes, el senador priista mencionó que se debían de garantizar las condiciones de equidad entre las localidades y, por tanto, el papel del Legislativo debía de adquirir compromisos para evitar que el presidente de la República incumpliera irregularidades y faltara a los acuerdos institucionales. Revísese *El Universal*, 6 de septiembre de 2000, sección nación, p. 8.

realizaron plantones permanentes en las instalaciones de la Cámara de Diputados para exigir la incorporación del Distrito Federal al ramo 33, apoyados por el Frente Popular Francisco Villa (FPFV), el grupo denominado Pantera y la Asamblea de Barrios. Además, de exigir a las fracciones parlamentarias aprobar el techo de endeudamiento solicitado por la jefa de gobierno Rosario Robles Berlanga de 9 mil millones de pesos.²¹³ En esa ocasión, Robles Berlanga amenazó a los legisladores de que si no se incluía al Distrito Federal en el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) y aprobara el endeudamiento, promovería amparos constitucionales frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para lograr su inclusión en el reparto de los recursos federales a las localidades. En ese sentido, es importante señalar que tanto las movilizaciones como las amenazas de ampararse judicialmente, fueron los recursos para lograr que la fracción partidista del PRD tomara impulso en las negociaciones con los grupos parlamentarios del PRI y PAN, y finalmente se incluyera al Distrito Federal en el ramo 33.²¹⁴

Aquí es importante que realicemos algunas reflexiones de las presiones ejercidas por los gobernadores y parlamentarios para influir en la toma de decisiones. Si bien las demandas promovidas por los funcionarios referidos estuvieron apegadas al derecho que les asiste y actuaron conforme al marco de su responsabilidad como gobernantes; es decir, demandar que la Cámara de Diputados aprobara puntos de acuerdo para resolver los problemas, por supuesto, a todas luces legítimas. Lo reprochable consiste en que estos actores utilicen su influjo en el ejercicio del poder político para convertirse en grupos de presión, y utilicen como mecanismos de influencia la movilización social y los plantones recurrentes en las vías públicas. No agoten los canales institucionales para realizar negociaciones o arribar al arreglo político con cada una de las fracciones parlamentarias; más aún cuando al ser miembros del pacto federal se les abren mayores oportunidades de diálogo y concertación en la defensa de sus intereses en las decisiones camarales.

²¹³ *El Financiero*, 9 de diciembre de 1999, p. 61.

²¹⁴ Por supuesto, las negociaciones llevadas a cabo por los parlamentarios fueron hartamente difíciles, principalmente porque el PRI y PAN se negaban a integrar al DF al mencionado ramo. Claro muchos de los argumentos vertidos por estas fracciones estaban lejos de un debate de altura, si consideramos que su oposición se encontraban remitidas a declarar que el DF no era un estado y no tenía municipios. Ese era el principal debate por lo que se oponían a su entrada en los recursos del PAFEF. *El Financiero*, 13 de diciembre de 1999, p. 6.

Bajo las características antes señaladas, es necesario que los grupos de interés adquieran nuevas habilidades y conductas que se sujeten a los marcos de comportamiento democráticos, lo cual implica que la regla primordial de los acercamientos entre las organizaciones con la Cámara de Diputados sea el arreglo institucional. Reiteramos el argumento de que las organizaciones deben realizar un tránsito en las estrategias de presión, pues, deben, en la medida de lo posible, pasar de la política del desprestigio, chantaje, intimidación y la movilización social a la instrumentación del cabildeo para influir en las decisiones. Los grupos de interés tienen esa responsabilidad más aún cuando el cuerpo parlamentario viene mostrando capacidad institucional en la recepción de las demandas que provienen de la sociedad.

Es importante señalar, que el actual proceso democrático que viene desarrollándose en el ámbito del Poder Legislativo, exige la necesidad de institucionalizar, en el corto plazo, mecanismos de participación política que permitan a los ciudadanos no organizados tener la posibilidad de influir en las decisiones parlamentarias y, por tanto, que no esté agotado únicamente a los grupos de interés. Entre los nuevos mecanismos de influencia pensamos se encuentran aquellas formas de participación política consideradas directas, entre las cuales se encuentran el referéndum e iniciativa popular.

Primero. El uso del referéndum favorecería que los ciudadanos pudieran expresar su voluntad en torno a problemáticas controvertidas, es decir, ejercer su derecho a opinar sobre algunos tópicos políticos. Los ciudadanos bajo esta modalidad podrían decidir directamente sobre los cambios jurídicos y actuar como verdaderos legisladores. Existiría la posibilidad de que éstos, a través de la acción del voto, determinar la aprobación de las iniciativas de reforma.²¹⁵ Tal circunstancia obligaría a que los órganos parlamentarios elevaran el nivel de los debates y la difusión de la información, pues la aprobación de aquellas iniciativas puestas a referéndum requeriría de la aprobación popular. Segundo. La iniciativa popular es importante en la medida en que los ciudadanos tendría la oportunidad de proponer legislaciones y decidir sobre los asuntos ellos mismos. Bajo esta modalidad los individuos tendrían no solamente la oportunidad de elegir a sus gobernantes, sino

²¹⁵ David Magleby. *Legislación directa. Grupos de presión y efectividad*, México, Editorial Limusa, 1992, p. 13.

también la capacidad de remitir proyectos y participar activamente en su aprobación. Ello contribuiría a aumentar la participación política de los ciudadanos y, al mismo tiempo, a disminuir el poder de los grupos de interés para monopolizar los espacios de interlocución con los grupos parlamentarios.²¹⁶

Por supuesto, creemos que la participación política bajo los anteriores elementos sería limitada, pues los gobernantes tendrían el control sobre los procesos de consulta, sin embargo, lo importante de dichos mecanismos consistiría en que los ciudadanos tendrían la oportunidad de tomar una posición sobre los asuntos políticos a analizar por la difusión de la información que generaría poner a debate determinado tópico. Con base en la difusión las personas comprenderían mejor los problemas para realizar decisiones inteligentes. Asimismo, generaría un sistema de rendición de cuentas en la medida en que los parlamentarios se verían obligados a difundir los acuerdos y la información de sus acciones, y con ello se acabaría la discrecionalidad para decidir y aplicar las medidas. Esto es, la toma de decisiones parlamentarias estarían a disposición del escrutinio público y serían transparentes, pues estarían a la vista de todo ciudadano interesado.

Resumiendo. Hay muestras claras de la construcción de procedimientos democráticos que incluyen a la sociedad en la formulación de las iniciativas, pero también un importante futuro por construir. Para ser democrático requiere, entre otros aspectos, una mayor inclusión de las agrupaciones en la vida parlamentaria en nuestro país, y de una apuesta a la corresponsabilidad democrática con el conjunto de la sociedad. No sólo para construir nuevas oportunidades de participación política, sino también para una mayor vinculación de la Cámara de Diputados con la ciudadanía.

El proceso de democratización del órgano representativo se ha caracterizado por la ampliación de las oportunidades, canales institucionales de influencia y niveles de participación de variados grupos de interés en la construcción del proceso parlamentario. Es decir, se han concretado las condiciones para lograr que distintas organizaciones puedan influir sobre la toma de decisiones y así ser copartícipes en la elaboración de las iniciativas. Estas características han empujado a que las organizaciones tengan mayor disposición de participación en la formulación de los

²¹⁶ Debemos entender que en dichas propuestas, desde nuestro punto de vista, para consolidarse necesitarían que los ciudadanos tuvieran el deseo y los medios de conocimiento requeridos para participar con eficacia en tales deliberaciones.

diseños jurídicos puestos en la mesa de los debates, y a lograr que la sociedad fomente espacios de vinculación con la institución del Estado.

La práctica democrática de la influencia de los grupos de interés es fruto de un proceso gradual que ha involucrado tanto la transformación política del Poder Legislativo, como la evolución de una cultura de participación política en la promoción de intereses legítimos de la sociedad. La pluralidad política que ha caracterizado la apertura democrática y el cambio en la vida parlamentaria son los elementos que han hecho posible el establecimiento de vínculos permanentes entre la Cámara de Diputados y las agrupaciones; circunstancia que ha implicado cambios en las conductas de los parlamentarios, si consideramos que son más abiertos y comprometidos con las demandas que surgen desde la sociedad.

Con lo visto hasta ahora permítasenos realizar una propuesta de clasificación de los grupos de interés, describiendo las características que los definen y las estrategias de influencia utilizadas en la arena parlamentaria.

Propuesta de clasificación de los grupos de interés

Grupos de interés	Organizaciones	Características	Estrategias de influencia
1. Grupos de interés provenientes del sector público.	a. CONAGO b. ANUIES c. ALMAC d. AMPM e. CMCLE	<ul style="list-style-type: none"> - Defienden intereses con implicaciones públicas. - Influyen permanentemente en las decisiones parlamentarias. - Son reconocidos como interlocutores legítimos en las discusiones anuales del Presupuesto de Egresos Federal. 	Utilizan el cabildeo legislativo y la vía institucional para arribar al arreglo con los parlamentarios. Privilegian las reuniones de trabajo, los foros de consulta y el intercambio de información para satisfacer sus demandas.
2. Grupos de interés provenientes del sector sindical y popular.	a. CT b. CTM c. CROC d. UNT e. CNOP f. CNC	<ul style="list-style-type: none"> - Defienden intereses de clase. Por un lado, tutelan prerrogativas con implicaciones públicas (beneficios para los trabajadores) y, por el otro, prerrogativas estrictamente privadas (apoyos políticos a sus líderes). - Son reconocidos como interlocutores legítimos en las discusiones de las legislaciones laborales. - Tienen representantes en 	Emplean las prácticas corporativas para influir en las legislaciones. Asimismo, reivindican sus demandas presionando con base en: manifestaciones públicas, amenazas de huelga, paros nacionales, la no cooperación con las

		las fracciones parlamentarias del PRI y PRD.	autoridades y el chantaje.
3. Grupos de interés provenientes del sector económico.	<ul style="list-style-type: none"> a. CCE b. CMHN c. COPARMEX d. CONCANACO e. CANACINTRA f. CONCAMIN g. CANIETI h. CIRT 	<ul style="list-style-type: none"> - Defienden intereses de clase con implicaciones estrictamente privadas. Es decir, tutelan prerrogativas para satisfacer las demandas únicamente de sus organizaciones y no necesariamente se plantean obtener beneficios sociales. - Son agrupaciones que mantienen vínculos permanentes con las fracciones parlamentarias e impulsan una agenda legislativa de acuerdo a sus necesidades políticas. 	Aprovechan el instrumento del cabildeo legislativo para impulsar sus intereses en las decisiones parlamentarias. Sin embargo, no desdennan otras modalidades de influencia como lo son: la política del desprestigio, la intimidación, el tráfico de influencias o la corrupción.
4. Grupos de interés sociales.	<ul style="list-style-type: none"> a. BARZÓN b. CONAH c. ANDB d. AMUCSS e. ANJP-ISSSTE f. UNPAF 	<ul style="list-style-type: none"> - Defienden intereses sectoriales con implicaciones de carácter público. - Son agrupaciones que influyen en la legislatura únicamente en coyunturas específicas. No mantienen vínculos permanentes con la autoridad parlamentaria. - No son institucionales en sus acciones políticas. 	Para influir en los debates parlamentarios usan la movilización social, la toma violenta de instituciones públicas, el bloqueo en vías de comunicación, entre otras. Estas agrupaciones, en primera instancia, desdennan la vía institucional para satisfacer sus demandas.

- **CONAGO.** Conferencia Nacional de Gobernadores.
- **ANUIES.** Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- **ALMAC.** Asociación de Alcaldes de México A. C.
- **AMPM.** Asociación Mexicana de Presidentes Municipales.
- **CMCLE.** Conferencia mexicana de Congresos y Legisladores Estatales.
- **CT.** Congreso del Trabajo.
- **CTM.** Confederación de Trabajadores de México.
- **UNT.** Unión Nacional de Trabajadores.
- **CNOP.** Confederación Nacional de Organizaciones Populares.
- **CNC.** Confederación Nacional Campesina.
- **CCE.** Consejo Coordinador Empresarial.
- **CMHN.** Consejo Mexicano de Hombres de Negocios.
- **COPARMEX.** Confederación de Patronos de la República Mexicana.
- **CONCANACO-SERVITUR.** Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo.
- **CANACINTRA.** Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.
- **CONCAMIN.** Confederación de Cámaras de la Industria.
- **CANIETI.** Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones e Informática.

- **CIRT.** Cámara Nacional de Radio y Televisión.
- **BARZÓN UNIÓN NACIONAL.**
- **CONAH.** Consejo Nacional de Ahorradores.
- **ANDB.** Asociación Nacional de Deudores de la Banca.
- **UNORCA.** Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas y Autónomas.
- **ANJP-ISSSTE.** Asociación Nacional de Jubilados y Pensionados del ISSSTE
- **UNPAF.** Unión Nacional de Padres de Familia.

4.3. Reglamentar la influencia de los grupos de interés. Propuestas para institucionalizar una práctica novedosa.

La relevancia de la influencia de los grupos de interés en los debates previos a las deliberaciones parlamentarias, hace necesaria la posibilidad, en el corto plazo, de adecuar el marco jurídico del Congreso de la Unión para regular dicha actividad. Es decir, crear ciertos mecanismos de control institucional que permitan al órgano representativo mediar oportunamente, bajo sus propias reglas de procedimiento, las influencias sociales que vienen desarrollándose en los últimos años. Para ello, se convierte en un elemento fundamental la emergencia de realizar reformas tendientes a reconocer formalmente, mediante códigos y reglamentos, los lineamientos a través de los cuales puede concurrir la participación de las agrupaciones en las decisiones parlamentarias. Veamos cuáles son las propuestas que han surgido entre las fracciones partidistas para regular el fenómeno referido.

Como se ha mencionado, la influencia de los grupos de interés es reconocida como una práctica inherente en la formulación, modificación y aprobación de las leyes, por lo que los parlamentarios se han dado a la tarea de impulsar cambios para tratar de reglamentarla. Los mayores esfuerzos se han concentrado en impulsar iniciativas que permitan institucionalizar o reconocer jurídicamente al cabildeo legislativo como una actividad profesional. Hasta el año de 2004 fueron turnadas a las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, en ambas cámaras del Congreso de la Unión, tres iniciativas de reforma referidas al cabildeo. Estas son las siguientes: 1. Iniciativa de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas,²¹⁷ presentada por el diputado Efrén Leyva Acevedo (PRI); 2. Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo,²¹⁸ remitida al Senado de la República por Fidel Herrera

²¹⁷ Revítese *Gaceta Parlamentaria*, 29 de abril de 2002, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx>.

²¹⁸ Consúltese *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, año III, LVII Legislatura, 29 de julio de 2002.

Beltrán (PRI); y 3. Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo,²¹⁹ presentada por la diputada Cristina Portillo Ayala (PRD). Es importante señalar, que no pretendemos realizar un examen exhaustivo de las mismas, sino solamente nos damos a la tarea de enunciar las principales tesis que han sido puestas a consideración.

Coincidencias en las propuestas para reconocer jurídicamente el cabildeo.

Los autores de las iniciativas referidas entienden que el cabildeo es toda aquella actividad profesional remunerada que desarrollan empresas privadas, en representación de terceros, con el objeto de promover intereses particulares e influir en las decisiones en los órganos de autoridad del Congreso (comisiones, grupos de trabajo, comités, instancias de dirección legislativa). Por lo tanto, las iniciativas únicamente prevén la regulación del cabildeo en referencia a la contratación de servicios profesionales y, por tanto, los esfuerzos están dirigidos a reconocer únicamente como sujetos de cabildeo a las empresas privadas. Continuemos a explicar el contenido de las propuestas con sus respectivos objetivos e implicaciones para el proceso parlamentario.

Primero. Los parlamentarios han coincidido en la necesidad de crear un marco regulatorio para ordenar el cabildeo, el cual prevé la constitución del *Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Diputados*, mismo que obligaría a las empresas o individuos dedicados a dicha actividad a inscribirse frente a las instancias correspondientes. Entre las funciones del mencionado Registro se encontrarían otorgar las licencias y certificar a los actores que son autorizados para realizar las gestiones de influencia frente al órgano representativo.²²⁰ El candado político que suscita la medida estriba en que ninguna firma contratada podría promover intereses especiales en las iniciativas si no está reconocida jurídicamente. Refiriendo que la empresa que desee hacer cabildeo deberá acreditar su personalidad con carta poder notariada y registrarse ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para iniciar las actividades de gestoría en la promoción de intereses particulares. Esto consentiría tener control sobre las actividades que

²¹⁹ Véase *Gaceta Parlamentaria*, 22 de abril de 2004, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx>.

²²⁰ Por ejemplo, la iniciativa de la diputada Cristina Portillo Ayala señala en el artículo 30 del capítulo quinto "De las Responsabilidades y Sanciones", que no podrán realizar gestiones de cabildeo las firmas que no hayan inscrito sus actividades en el registro y no obtengan su licencia. Indica el mismo artículo que se multará hasta con cinco mil salarios mínimos al cabildeo o firma que incurra en esa irregularidad. *Ibidem*.

realizarían los profesionales y se tendría conocimiento institucional de las demandas que son promovidas.

Entre las funciones que tendría a su cargo el Registro se encontrarían: por un lado, producir un “código de ética” el cual establece que los parlamentarios bajo ninguna circunstancia podrían recibir pagos por sus trabajos de gestoría y recibir prebendas u obsequios de los cabilderos a cambio de votos. Asimismo, prohibir la participación directa de los miembros de la cámara en actividades de cabildeo remunerado, con la finalidad de evitar el tráfico de influencias y el manejo de información privilegiada en la tentativa de impulsar una demanda privada.²²¹ Por otro lado, tendría la responsabilidad de recopilar y difundir información acerca de las empresas de cabildeo, los proyectos que impulsan y los parlamentarios que las canalizan. Es decir, tendría a su cargo crear bases de datos sobre las actividades de cabildeo, mismas que serían susceptibles de consulta pública y escrutinio de las autoridades. Cualquier autoridad en caso de irregularidades en los trabajos de cabildeo tendría la posibilidad de acceder a los expedientes, para realizar investigaciones y emitir juicios sobre las temáticas.

Lo importante de la anterior medida, asimismo, consistiría en que las instancias correspondientes estarían, obligadas jurídicamente a hacer públicos algunos de los acuerdos que los parlamentarios realizan con los gestores de las demandas de los grupos de interés. *El Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Diputados*, de acuerdo a la demanda ciudadana, haría también efectivo el derecho de solicitar a los representantes nacionales la documentación de los intereses defendidos por las organizaciones y la forma en cómo fue canalizada su participación en los debates parlamentarios. Tal circunstancia favorecería que se transparentara dicha actividad, en la medida en que permite a la ciudadanía conocer la identidad, gastos y actividades de las personas contratadas para influir en las iniciativas de reforma.

Segundo. Por norma institucional el procedimiento del cabildeo realizado por las empresas profesionales se llevaría a cabo mediante una petición por escrito a la Mesa Directiva y Secretaria General de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, describiendo los intereses que defiende, organizaciones que representa y

²²¹ “Se prohíbe a los miembros del Congreso efectuar cabildeo remunerado y aceptar cualquier tipo de obsequios de los cabilderos. La violación de este precepto dará lugar a sanciones administrativas que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Herrera. *op.*, *cit.*”

las posibles soluciones a la cuestión tratada, al mismo tiempo, que adjuntarían los nombres de los parlamentarios y las comisiones con que se pretende mantener conversaciones. Revisadas las peticiones, si el presidente de la Mesa Directiva considera que son justificables, legítimas y pertinentes las causas promovidas enviaría a las comisiones correspondientes para lograr sean canalizadas las demandas de los cabilderos.²²² En ese momento se incorporaría al libro de actas las peticiones y, en su caso, podrían ser publicadas en la Gaceta Parlamentaria.

Una vez aceptadas las peticiones las personas dedicadas al cabildeo se valdrían de todos los medios legales y legítimos para inducir las decisiones de los poderes públicos. Deberán recurrir exclusivamente a causas institucionales y no se podrá ejercer influencias sustentadas en la intimidación, chantaje, tráfico de influencias, corrupción, etcétera. Esto significa que el cabildeo únicamente se podría realizar a través de la organización de reuniones de trabajo que privilegien la comunicación de ideas, el intercambio de información y la negociación democrática. Las empresas dedicadas al cabildeo deberán presentar un informe semestral a las instancias de registro, en el cual especifiquen las áreas temáticas que fueron tratadas con los parlamentarios, las organizaciones o individuos a quienes representan, los intereses promovidos, orientación de los objetivos y los alcances de las gestiones realizadas.²²³ Es decir, los prestadores de servicios de cabildeo estarían sometidos al principio de publicidad de sus actos, en la medida en que se prevé proporcionen toda la información y documentación a la autoridad competente que la solicite.

Tercero. Las violaciones de los parlamentarios al “código de ética” referidas al reglamento ameritaran sanciones administrativas, económicas y penales, con base

²²² La iniciativa de ley de Fidel Herrera Beltrán en el capítulo denominado “De la Gestión o Petición”, establece que para el cabildero antes de proceder con cada gestión o petición se registrará ante la presidencia de las cámaras presentado un expediente donde expondrá los datos generales de la empresa, los datos de la persona u organización representada, los temas a tratar, cuestiones concretas y razones para efectuar la gestión o petición en nombre de su representado, copia de información de todo tipo que va a entregar al legislador, grupo parlamentario o comisión con la que entrará en contacto. *Ibidem*.

²²³ De acuerdo con el artículo cuarto del Capítulo Primero. “Disposiciones Generales” de la iniciativa de Cristina Portillo Ayala, “Los prestadores de servicios de cabildeo estarán sometidos al principio de publicidad de sus actos. Deberán prever una adecuada organización, sistematización y publicación de la información que recaben y facilitar el acceso personal y directo a la documentación y antecedentes que les requiera en relación con su actividad. Únicamente los cabilderos tienen derecho a reservar información confidencial de las organizaciones o empresas a quienes representan, o cuando se trate de información clasificada de la Cámara de Diputados.

en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En caso de que las empresas incurran en la ilegalidad perderán su registro y se les inhabilitara para realizar actividades de cabildeo frente a la Cámara de Diputados. Sucede así, debido a que en muchos casos el cabildeo es un potencial campo para la corrupción, pues, al no estar regulado, las empresas se pueden valer de todos los medios a su alcance para influir en las conciencias parlamentarias. De ahí, que la regulación endurezca la vigilancia sobre los legisladores y los encargados de realizar dicha actividad.²²⁴

En general, las propuestas vertidas sobre la reglamentación del cabildeo tienen la intención de que los parlamentarios no incurran en actos de corrupción o sean presionados para atender los intereses de los cabilderos. Esto es, constituir una adecuada legislación que permita a los representantes nacionales acercarse a las agrupaciones sin temor de ser sujetos a presiones indebidas durante la consulta de las leyes que estén en proceso de ser votadas. La necesidad de reglamentar el fenómeno se presenta con la intención de que los diputados puedan realizar trabajos de consulta con base en ciertos parámetros de conducta legal, y permitan también identificar y conocer los intereses de las agrupaciones en el momento en que se interesan en el trabajo legislativo. Esto se presenta para lograr que las agrupaciones y sus cabilderos manifiesten de forma abierta sus preferencias, es decir, hagan explícitas sus influencias sobre los tópicos legislativos que les interesa y la forma en cómo tratan se conseguirlos.

El crecimiento de cabilderos profesionales en los últimos años, como hemos observado, ha contribuido para que los parlamentarios sumen esfuerzos para encausar adecuadamente dicha actividad, con la finalidad de transparentarla y convertirla en una pieza de la arquitectura institucional. Lamentablemente el cabildeo solo está siendo reconocido como un ejercicio profesional y, por tanto, conviene que

²²⁴ La iniciativa del diputado Efrén Leyva Acevedo en el Título Cuarto denominado "Responsabilidades y Sanciones", señala que serán causa de responsabilidades administrativas: 1. solicitar o recibir, para si o terceros, pagos o dádivas de los cabilderos; 2. condicionar los trabajos o tareas a los profesionales del cabildeo; 3. ocultar, sustraer, inutilizar, divulgar o alterar información y datos que les sean proporcionados por las personas que presten servicios profesionales de cabildeo, que les sean proporcionados en función de tales actividades. Igualmente, las empresas o cabilderos no podrán ejercer funciones cuando: 1. hayan sido condenados por comisión de delitos dolosos de acción pública; 2. se les sorprenda en actos de corrupción o tráfico de influencias en sus actividades de gestión; 3. los inhabilitados para ejercer cargos públicos. Tanto los parlamentarios como los cabilderos profesionales que cometan violaciones serán sancionados en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Leyva. *op., cit.*

realicemos algunas reflexiones y críticas a las iniciativas que anteriormente estudiamos.²²⁵

Realidades que no prevén las iniciativas para regular el cabildeo.

Si bien las iniciativas de reformas que hemos estudiado son capaces de poner en cuestionamiento algunos elementos que permitan organizar los trabajos de la influencia social en las decisiones, lo cierto es que no agotan las soluciones a la problemática. Esto surge de la consideración de que en la actualidad las empresas profesionales dedicadas al cabildeo no monopolizan los trabajos de gestoría, ni mucho menos, todos los grupos de interés recurren a ellas para impulsar sus demandas en la legislatura. Por ejemplo, las grandes organizaciones económicas se han dado a la tarea de constituir sus propias oficinas de enlace legislativo, con la finalidad de impulsar sus propuestas directamente con cada una de las fracciones parlamentarias. En esta dinámica se encuentran el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y la Confederación de Patronos de la República Mexicana (COPARMEX). No debemos olvidar también que la iniciativa privada, desde hace años, tiene sus propios centros de estudio que preparan los trabajos de investigación y propuestas de las iniciativas que son remitidas a la Cámara de Diputados. Nos referimos específicamente al Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) y el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP).

Además, es importante mencionar que, en muchas ocasiones, son los dirigentes de las mencionadas organizaciones los encargados de mantener vínculos permanentes con los parlamentarios, organizar los foros de consulta y cabildear sus propuestas; es decir, la mayoría de las veces no tienen la necesidad de recurrir a intermediarios profesionales para canalizar sus demandas.

²²⁵ Es importante mencionar, que desde 2005 existe un proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados (RGICD), creado por el grupo conjunto de trabajo de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y el grupo de trabajo para la Reforma del Congreso. Dentro de este proyecto se prevé regular el cabildeo como actividad profesional, mediante de la creación de reglas claras, que permitan conocer: 1) la transparencia y costos económicos en los trabajos realizados por los cabilderos, 2) los intereses que representan; además, de 3) proponer que las empresas dedicadas al cabildeo estén registradas y autorizadas por la Cámara de Diputados. Revítese David Dávila Estéfan y Lila Caballero Sosa. *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, México, FUNDAR-Centro de Análisis e Investigación, 2005, p. 34.

Los dirigentes de las organizaciones sindicales tales como el Congreso del Trabajo (CT) o la Confederación de Trabajadores de México (CTM) se encuentran en esta misma dinámica, pues la experiencia que han acumulado durante años y su influjo de poder en el sistema político, les provee la capacidad de involucrarse directamente con los actores representados en el cuerpo parlamentario. Tienen el conocimiento de los canales institucionales a través de los cuales pueden manifestarse y, sobre todo, manejan las temáticas que se ponen en la mesa de los debates; hecho que permite no necesiten del auxilio de los cabilderos privados para impulsar sus intereses. Hemos podido observar también que los grupos de interés han tenido la oportunidad de desplegar otras estrategias, opuestas al cabildeo, para ejercer influencia sobre las decisiones de la Cámara de Diputados. Por ejemplo, la movilización social es un instrumento de presión que utilizan distintas organizaciones para lograr que sus líderes consigan entrevistas con los coordinadores de las fracciones parlamentarias y reuniones de trabajo con los integrantes de las comisiones encargados de dictaminar las iniciativas.²²⁶

Dichos dirigentes son representantes directos para impulsar los intereses de las organizaciones en la toma de decisiones en la Cámara de Diputados, los cuales no se inscriben en la categoría de cabilderos profesionales, a pesar de que realicen las mismas actividades de influencia sobre los parlamentarios. Invariablemente estos actores realizan cabildeo, aunque no sea profesional, sin embargo, en las iniciativas no son sujetos de reglamentación. De ahí, que consideremos que las iniciativas para regular a esta actividad sean limitadas, debido a que no engloban la complejidad de actores que se ven involucrados en las diligencias de cabildeo.

Por tanto, deben de incluirse en la reglamentación la posibilidad que las oficinas de enlace legislativo estén plenamente inscritas a los registros para tener conocimiento de las actividades que realizan y los intereses que defienden en los momentos que deciden vincularse con el órgano representativo. Asimismo, los líderes de organizaciones empresariales, sindicales y sociales, los cuales tengan oportunidad de realizar acciones de cabildeo sobre los parlamentarios deben de ser autorizados por los órganos competentes, a fin de que estén obligados a hacer públicas las acciones de influencia sobre las iniciativas que les interesa. Por

²²⁶ Otra temática que deben de prever las iniciativas es que el cabildeo legislativo no es el único instrumento del que se valen las agrupaciones organizadas para influir en la legislatura y, por tanto, en la medida de lo posible deben ser puestas a consideración para lograr su reglamentación.

supuesto, se entiende que al ser un fenómeno novedoso en la vida parlamentaria aún se encuentren vacíos en las discusiones y mucho camino por recorrer en las alternativas y propuestas que deben impulsarse para regular la influencia de los grupos de interés.

¿Transparencia o corrupción en la práctica del cabildeo?

Merece que realicemos algunas críticas a las propuestas de reforma para regular el cabildeo en México. Los autores de las iniciativas consideran que el cabildeo únicamente puede ser legítimo y democrático cuando está reglamentado. Pensamos que dicho argumento es poco más que una banalidad. Corrientemente aluden a que dicha práctica cuando está reconocida jurídicamente, es casi improbable la existencia de actos de corrupción, tráfico de influencias o arreglos que dañen el interés general. Nada es más falso. Basta recordar que estos problemas aún en países como Estados Unidos, el cual reconoce constitucionalmente la práctica del cabildeo, continúan sosteniendo agudamente irregularidades. En dicho país el cabildeo es una actividad protegida por la ley, de acuerdo con lo establecido en la Primera Enmienda Constitucional, prohibiendo al Congreso dictar leyes que limiten la libertad de expresión o el derecho a petición del pueblo para la atención de sus quejas. En ese contexto, la actividad de los cabilderos se ha prestado para crear corrupción y conflicto de intereses. Las empresas, sindicatos, organizaciones sociales o gobiernos de otros países, contratan a los cabilderos para defender intereses particulares, lo que no siempre resulta favorable a la sociedad ni cae dentro de la legalidad.²²⁷

Finalmente, en la exposición de motivos de las iniciativas los autores llegan a mencionar que el cabildeo instrumentado por los representantes de los grupos de interés en la Cámara de Diputados, al no estar reglamentado, es una actividad encubierta que difícilmente se hace pública. Tal aseveración no es necesariamente precisa. En la actualidad tenemos la oportunidad de conocer, a través del periodismo especializado, varios de los procesos que vienen presentándose en el ámbito parlamentario. Es así, debido a que existen reporteros que cubren algunas de las fuentes en dónde se sitúan los debates y arreglos correspondientes, favoreciendo

²²⁷ Cfr. Andrew Mcfarland. *Los grupos de presión en el Congreso Norteamérica*, México, Gernika, 1987, pp. 45-46.

nos proporcionen información abundante sobre los sucesos. Este hecho ha permitido descubrir varias de las prácticas que son efectuadas entre las fracciones parlamentarias y los grupos de interés, que a pesar que teníamos noticias de ellas no imaginábamos su magnitud, ni implicaciones. Obviamente, la información periodística, en muchas ocasiones, se encuentra sesgada o no proporciona datos puntuales, sin embargo, si permite formular tendencias para reconstruir los fenómenos en sus propios escenarios.²²⁸

Si bien la reglamentación puede ser un aliciente para mitigar la ilegalidad, no podemos suponer que venga a resolver el conjunto de dificultades acompañados por el fenómeno. Comprendemos que cualquier intento de reglamentación sólo servirá para regular minimamente el accionar de los grupos de interés, pues muchas veces los marcos legales son insuficientes para controlarlos. Por tanto, si bien se necesitan leyes no debemos de esperar que solucionen cabalmente las problemáticas, en la medida en que los registros para normar el comportamiento de las agrupaciones no bastarán para constreñir la lógica de sus acciones, ni mucho menos evitar los mecanismos informales de influencia.

Creemos que la solución a la problemática no está totalmente en la reglamentación del cabildeo, aunque si cercene muchas de sus irregularidades, sino en cuestiones de las mismas responsabilidades de los actores que se ven involucrados. Veamos cuáles son los elementos que debemos tomar en cuenta: 1. Que los parlamentarios sean auténticos portavoces de la voluntad general y la canalización de intereses particulares en las decisiones estén sujetos a las necesidades de la colectividad. El representante nacional debe estar obligado a cumplir las funciones para las cuales fue elegido y debe de hacerlo con base en las leyes establecidas y con transparencia y honradez. 2. La posibilidad de aumentar los espacios de participación política a más organizaciones de la sociedad, con la finalidad de que todos los actores involucrados se vigilen mutuamente y así se eviten las potenciales irregularidades en la toma de decisiones. en la solución de está problemática estaría la instrumentación del referéndum e iniciativa popular que hemos tenido la oportunidad de señalar con anterioridad y; 3. Que los grupos de

²²⁸ Pensemos solamente que gracias a los medios de comunicación pudimos conocer los supuestos actos de corrupción y tráfico de influencia en el dictamen a la Ley del IEPS que evitaba se gravara más impuestos al consumo del cigarro. En esa ocasión, se pudo conocer la supuesta compra de votos parlamentarios que realizaron las empresas Phillip Morris, British Tobacco y Japan Tobacco.

interés y empresas que practiquen el cabildeo establezcan mecanismos de autorregulación, es decir, su actuación esté sustentada con base únicamente en canales institucionales de influencia. La participación de los grupos de interés para que sea auténtico y democrático debe desarrollarse en un estado de derecho. Sólo si se inserta en el gobierno de las leyes puede ser legítimo y, por tanto, benéfico para la conformación de la voluntad general. Ello implicaría que el análisis de las iniciativas se convirtiera en verdaderos debates, abiertos y críticos, susceptibles de conformar opiniones y a enriquecer los contenidos de las iniciativas.

Por supuesto, dichas propuestas están expresadas en un marco normativo o ideal, sin embargo, esas exigencias deben ser puestas en consideración, más aún, cuando estamos aspirando a consolidar nuestra democracia. En ese sentido, creemos que deben de impulsarse reglamentos los cuales permitan a la ciudadanía que no está organizada o no posea los recursos materiales para acercarse a sus representantes, las herramientas políticas con la finalidad de que tenga la posibilidad de involucrarse en los trabajos parlamentarios. Ello, contribuirá, al mismo tiempo, que nuestro sistema representativo sea más democrático.

Conclusiones.

Conforme se afianza la composición plural de la Cámara de Diputados, la dinámica que la distingue se torna más interesante, en tanto que a sus actores corresponde atender con plena autonomía los asuntos de mayor trascendencia para el país. En efecto, concierne a los diputados entrar en acuerdos y conforme a su propio debate aprobar nuevas leyes, o bien reformar las existentes, sin esperar alguna imposición del titular del Ejecutivo, según práctica usual en el pasado régimen autoritario. Si con anterioridad estos actores respondían a las orientaciones marcadas por el titular del Ejecutivo federal, según instrucciones del entonces partido oficial, el PRI, ahora corresponde a las mismas fracciones decidir bajo sus propias reglas de procedimiento y tiempos políticos la aprobación de las iniciativas de reforma que son puestas a debate.

La tesis principal que nos propusimos defender en esta investigación tomó en cuenta las consideraciones expuestas, pues de acuerdo a las nuevas circunstancias democráticas por las que atraviesa la Cámara de Diputados, era fundamental tratar explicar algunos de los acuerdos que los parlamentarios se ven obligados a realizar con los grupos de interés, a fin de establecer cómo se involucraban las distintas preferencias sociales en la toma de decisiones institucionales. Esto es, debido a que en la actualidad las agrupaciones han encontrado las condiciones políticas para involucrarse en el terreno legislativo con el propósito de influir en las deliberaciones, sea persuadiendo o presionando, a los integrantes de las fracciones partidistas.

Llegamos a comprender que las actividades de influencia emprendidas por los grupos de interés en las decisiones parlamentarias ha sido un fenómeno inherente con la transición democrática. La preponderancia que desde la LVII legislatura (1997-2000) ha adquirido la Cámara de Diputados en la toma de decisiones, ha hecho posible que las organizaciones de la sociedad demanden a aquélla la solución a sus problemas. La anterior situación ha permitido que las agrupaciones arriben a acuerdos con los diputados sobre aspectos fundamentales de las leyes, principalmente cuando ven perjudicados sus intereses y su influencia en el sistema político mexicano. También, se ha presentado el caso en que los legisladores han tenido la necesidad de recurrir a los grupos de interés para legitimar sus decisiones; hecho que ha contribuido para lograr que los parlamentarios tengan

que negociar permanentemente con los líderes corporativos a fin de obtener su respaldo político.

Su relevancia progresiva como cuerpo autónomo ha provocado que los líderes corporativos establezcan mecanismos de diálogo para tratar de influir en la legislatura; es decir, se sientan atraídas a plantear sus problemáticas cuando la aprobación de una determinada iniciativa les afectará de una u otra forma. En la actualidad logramos señalar que los grupos de interés mencionados se valen de un conjunto de estrategias de influencia y mecanismos de presión para lograr impulsar sus demandas en el cuerpo representativo.

En primer lugar, mencionamos que el más común es el empleo del cabildeo legislativo, el cual ha comprendido la capacidad de las organizaciones en desplegar acciones como son los contactos con las fracciones partidistas, la preparación de reuniones de trabajo con las comisiones y la difusión de información sobre las temáticas interesadas, con la finalidad obtener cambios específicos con respecto a los proyectos de formación de las leyes. En segundo lugar, indicamos que otra modalidad de influencia por la cual los grupos de interés vienen participando en las decisiones parlamentarias, está remitida a los vestigios de las prácticas corporativas. En ese sentido, se han institucionalizado las prácticas parlamentarias de consulta con las agrupaciones sindicales en los momentos en que se discutían problemas en los cuales se veían involucrados los intereses laborales. En tercer lugar, por último, señalamos las estrategias de la movilización social, la toma violenta de instituciones públicas, el bloqueo permanente en las principales avenidas del país y los asentamientos en las dependencias gubernamentales, las cuales han servido como mecanismos de presión para lograr acercamientos con las fracciones partidistas e influir en algunos aspectos de las legislaciones.

La anterior clasificación de mecanismos de influencia nos permitió explicar las estrategias utilizadas por los grupos de interés a fin de ser tomados en cuenta en los momentos en que se formulaban, modificaban y aprobaban las iniciativas, pues con base en dichas estrategias se pudo determinar el tipo de agrupación con la que los parlamentarios enfrentaron y negociaron los contenidos de las iniciativas. Esto contribuyó para lograr que señaláramos que era diferente llegar a acuerdo, o hasta entrar en relación con los grupos cuando utilizaban la fuerza o la movilización social como mecanismo de presión, o cuando éstos optaban por el cabildeo legislativo o el

influjo de las relaciones corporativas para incidir sobre los términos en los cuales debían presentarse los debates.

Por supuesto, el tema nos obligó a analizar las implicaciones que lo anterior conlleva en cuanto a si los intereses particulares de las organizaciones se imponían sobre lo general en la definición de nuevas leyes, o hasta donde la convicción política de los diputados contribuía a librar las presiones de los actores a fin de anteponer la perspectiva institucional y general. Contrastando con ese argumento tuvimos la oportunidad de analizar fenómenos los cuales han contribuido a que se tenga una imagen negativa de la influencia de los grupos de interés en la Cámara de Diputados, es decir, que se conciban como prácticas de complicidad con los parlamentarios, las cuales sobrepasan, en muchas ocasiones, la defensa del carácter público de las iniciativas.

Sin embargo, a pesar de aquello, reiteramos el argumento expresado en cuanto a considerar la diferencia fundamental que existen entre los intereses particulares de los grupos y los intereses distintivos de los miembros de las cámaras. Las perspectivas de la confrontación entre intereses defendidos por las organizaciones sociales y los diputados toma en cuenta ante todo las expectativas de los segundos, dado su quehacer político: el aceptar un determinado arreglo debe estar presente la posible reacción de los ciudadanos; las decisiones tomadas por el electorado en futuras elecciones; y las reacciones sociales hacia los partidos políticos al que pertenecen los diputados involucrados. En cambio el interés orientador de las acciones de los grupos es necesariamente limitado, en tanto responde exclusivamente a su esfera particular. Por supuesto, es posible llegar a encontrar que un representante se decida tomar resoluciones con base en los privilegios demandados por los grupos. En tal caso, el costo político hacia el representante será altamente significativo.

La construcción del proceso parlamentario se ha constituido como democrático, en la medida en que ha otorgado a las organizaciones facilidades para lograr que ejerciten su derecho de petición y expresar sus opiniones respecto a la formulación de las iniciativas de reforma. Ha representado una forma básica de participación de la ciudadanía organizada en el proceso legislativo, y un recurso legítimo que ha encausado, enriquecido y fortalecido la democracia, pues, en la medida de lo posible, está contribuyendo a desarrollar nuevas formas de vinculación

entre la Cámara de Diputados con las organizaciones de la sociedad. Esto ha permitido que las agrupaciones se constituyan en parte de la solución a los problemas nacionales, asumiendo progresivamente la corresponsabilidad en la construcción de los debates parlamentarios.

La proliferación de los grupos de interés no es antidemocrática ni contraviene la representación de los intereses de la mayoría y, por tanto, la representación democrática no se ve afectada. Sin embargo, el papel de los parlamentarios deben de cuidar los canales institucionales de manifestación, pues de no ser así se corre el riesgo de que la Cámara de Diputados se convierta en instrumento de las agrupaciones y se ponga en peligro la representación política.

La influencia de los grupos de interés en la toma de decisiones de la Cámara de Diputados ha tomado una preponderancia formidable en los últimos años, lo cual ha creado las condiciones para que las fracciones parlamentarias busquen el arreglo con sus líderes. Es decir, se ha fomentado una nueva institucionalidad con la construcción de prácticas para canalizar las demandas de los grupos de interés en las decisiones institucionales, en la medida en que las influencias y presiones que son capaces de establecer en muchos casos determinan la fuerza para impulsar una medida legislativa. El anterior planteamiento expresa sin duda que actualmente se presenta inaceptable la táctica de aprobar una disposición legal si las fracciones parlamentarias no han conseguido consenso, tanto en su interior como en el exterior. Nuevamente encontramos que las relaciones permanentes de la Cámara de Diputados con las agrupaciones organizadas contribuirán a que aquéllas se vean fortalecidas en el corto plazo.

Bibliografía.

- AGUILAR, Luis. “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Alicia Hernández Chávez (coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-Colegio de México-FCE, 1994.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE, 2004.
- ANDERSON, Charles. “Diseño político y representación de intereses”, en Philippe Schmitter y Gerhard Lehmbruch (coordinadores), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza Editorial, 1979.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. “La relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el constitucionalismo mexicano”, en Cecilia Mora-Donato (coordinadora). *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-IIJ, 2002.
- ARRIETA CENICEROS, Lorenzo y Edgar Romeo González Castillo. “La injerencia de los grupos de presión en la Cámara de Diputados. El proceso democrático y la institucionalización de las prácticas legislativas”, en *Libro Electrónico del II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, México, septiembre-octubre de 2004.
_____ “La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones entre los parlamentarios con los grupos de interés.”, en *Libro Electrónico del Primer Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios: ¿Para qué sirve el Poder Legislativo en México?*, México, octubre de 2006.
- ARRIETA CENICEROS, Lorenzo. “Descalabro y continuidad del sector obrero del PRI. Persistencia del corporativismo”, en *Estudios Políticos. Revista de Ciencia Política*, FCPyS-UNAM, México, Séptima Época, no. 34, septiembre-diciembre de 2003.
_____ “Continuidad de las prácticas corporativas del PRI. Presencia política y social de su sector obrero”, en Francisco Reveles Vásquez (coordinador). *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, Ediciones Gernika-UNAM, 2005.

- BATISTA ORAMA, Yaniré. "Cabildeo: ¿Derecho constitucional o subterfugio para la corrupción?", en *Revista de Derecho Puertorriqueño*, Puesto Rico, volumen 42, número 1, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE.
 _____ *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 2006.
 _____ *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2003.
- CAMOU, Antonio. *Los desafíos de la gobernabilidad democrática*, México, Plaza y Valdés Editores, 1995.
- CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo en México*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- CASAR, Maria Amparo. "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México", en *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE-Taurus, 2002.
- COLOMER, Josep. *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2001.
- CÓRDOVA, Arnaldo. *La revolución y el Estado en México*, México, Editorial Grijalbo, 1989.
- COTTA, Maurizio. "Parlamentos y representación", en Gianfranco Pasquino (compilador) *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- DAHL, Robert. *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, CNCA-Alianza Editorial, 1991.
- DÁVILA ESTÉFAN, David y Lila Caballero Sosa. *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, México, FUNDAR-Centro de Análisis e Investigación, 2005.
- DE CELIS, Jacqueline. *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Madrid, Editorial Tecnos, 1963.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. "El corporativismo: teoría y transformación", en *Iztapalapa*, número 34, julio-diciembre, México, 1994.
- DE LA LLAVE, Susana Thalia. "Una valorización de la Cámara de Diputados. Organización interna, funcionamiento y principales funciones" en Germán Pérez y Antonia Ramírez (coords.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Porrúa-FLACSO-LVII Legislatura, 1999.
- DEUTSCH, Karl. *Política y gobierno*, México, FCE, 1998.

- DUVERGER, Maurice. *Sociología Política*, España, Ariel, 1979.
- ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. “La experiencia reciente del Congreso Mexicano”, en *Configuraciones. Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática*, no. 12, abril-septiembre de 2003.
 _____ “Superpresidencialismo y régimen presidencial en México”, en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, México, FCE, 1999.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo. *La partidocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977.
- GÓMEZ VALLE, Jesús. *El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII legislatura (2000-2003)*, México, FCPyS-UNAM, Tesis de Maestría, 2005.
- GONZÁLEZ CASTILLO, Edgar Romeo. *La evolución política de la Cámara de Diputados (1988-2002). Una mirada a la negociación legislativa y a la alianza partidista*, México, FCPyS-UNAM, Tesis de Licenciatura, 2004.
- GUNTHER, Richard y Larry Dimond. “Types and functions of parties”, en *Political parties and democracy*, London, John Hopkins University Press, 2002.
- GUTIÉRREZ, Jerónimo. *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder*, México, UNAM-IIJ, 2001.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia. “La parábola del presidencialismo mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fideicomiso Historia de la Américas-Colegio de México-FCE, 1994.
- HULA, Kevin. *Lobbying/cabildeo*, México, Limusa-Noriega, 2002.
- JIMÉNEZ BADILLO, Margarita. *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006.
- JORDANA, Jacint. “La acción colectiva y las asociaciones de intereses”, en Miquel Carminal Badia (coordinador), *Manual de ciencia política*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996.
- KIRCHHEIMER, Otto. “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en Franz Neuman, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.

- LEHMBRUCH, Gerhard. “Corporativismo liberal y gobierno de partidos”, en Philippe Schmitter y Gerhard Lehmbruch (coordinadores), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza Editorial, 1979.
- LANGSTON, Joy. “Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados”, en *Política y Gobierno*, volumen 5, número 2, segundo semestre, México, 1998.
- LERDO DE TEJADA, Sebastián y Luis Godina Herrera. *El lobbying en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, España. Ariel, 1976.
- MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- LUJAMBIO, Alonso. *Gobiernos divididos de la federación mexicana*, México, IFE-UAM, 1998.
- _____ “Modernización de la vida parlamentaria”, en *Crónica Legislativa*, número 16, México, Cámara de Diputados, septiembre de 1994.
- MELUCCI, Alberto. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México, 1999.
- MEYNAUD, Jean. *Los grupos de presión*, Argentina, Editorial Universitaria, 1972.
- NACIF, Benito Nacif. “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (coords.) *La Cámara de Diputados en México*, México, Porrúa-FLACSO-LVII Legislatura, 1999.
- NORIEGA ALCALÁ, Humberto. “Los grupos de presión y los medios de comunicación en las democracias contemporáneas” en www.mercaba-archivos.org.
- NOVARO, Marcos. *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Rosario-Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2000.
- JEREZ, Miguel. “Los grupos de presión” en Rafael del Águila (Editor), *Manual de Ciencia Política*, España, Editorial Trota, 2000.
- JIMÉNEZ BADILLO, Margarita. *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006.

- OFFE, Claus. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Fundación Sistema, 1992.
- PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe Pacheco. “Los sectores del PRI en las elecciones de 1988”, en *Mexican Studies*, volumen 7, Berkeley California, 1991.
- PANITCH, Leo. “El desarrollo del corporativismo en las democracias liberales”, en Philippe Schmitter y Gerhard Lehmbruch (coordinadores), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza Editorial, 1979.
- PASQUINO, Gianfranco. “Participación política, grupos y movimientos”, en Gianfranco Pasquino (compilador), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- PAZ ZARZA, Javier. “El sindicalismo en México”, en *Bien Común y Gobierno*, año 3, número 35, México 1997.
- PETERS, Guy. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, Gedisa Editorial, 2003.
- PITKIN, Hanna. *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- POLSBY, Nelson. “Legislatures”, en Fred Greenstein y Nelson Polsby (coordinadores), *Governmental institutions and processes*, Handbook and Political Science, volumen 5, London, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- REYES DEL CAMPILLO, Juan. “Presidencialismo y representación funcional en el PRI”, en *Iztapalapa*, número 34, julio-diciembre, México, 1994.
- ROBERTS CLARK, William. “Agentes y estructuras: dos visiones de las preferencias, dos visiones de las instituciones”, en *Internacional Studies Quarterly*, número, 42, 2001. Traducción de Carlos Sirvent Gutiérrez.
- SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo (coordinador). *Diputados y Senadores. Quién es quien en el Congreso. LVII Legislatura 1997-2000*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1999.
- SANDOVAL DE ESCURDIA, Juan. *Los casinos en México y sus principales efectos sociales. Un análisis de opinión pública*, México, Cámara de Diputados, Servicio de Información y Análisis, 2002.

- VALDÉS, Leonardo. *Sistema electorales y de partidos*, México, IFE-Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 2001.
- WOLINETZ, Steven. "Beyond the catch-all party. Approaches to the study of parties and party organizations in contemporary democracies", en Richard Gunther, José ramón Montero y Juan Linz (eds.), *Political parties. Old concepts and new challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- XIFRA, Jordi. *Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Barcelona, Editorial Gestión, 2000.

Hemerografía.

- EL FINANCIERO.
- EL UNIVERSAL.
- LA JORNADA.
- MILENIO DIARIO.
- GACETA PARLAMENTARIA, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx>.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx>.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, disponible en <http://www.senado.gob.mx>.
- LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx>.
- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx>.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA DE LA SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, disponible en <http://www.segob.sil.gob.mx>.
- <http://www.cce.org.mx>.
- <http://www.coparmex.org.mx>.
- <http://www.concamin.org.mx>.
- <http://www.anuies.mx>.
- <http://www.conago.org.mx>.
- <http://www.concanaco.org.mx>.