

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“LA PRESENCIA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN EL
CONGRESO DE LA UNIÓN: EL CASO DE LA REFORMA
ELECTORAL 2007-2008”**

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA
ESPECIALIDAD DE CIENCIA POLÍTICA
P R E S E N T A:

RAMÍREZ ARRIAGA DIEGO ARMANDO

ASESOR: LORENZO ARRIETA CENICEROS

MÉXICO, DF.

Agosto, 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A Diego, Martina, Dana y Juan

AGRADECIMIENTOS

Un reconocimiento a mis sinodales, los maestros Javier Rosas Sánchez, Erwin Rodríguez, Luz María Cruz Parceró y Efrén Trejo Hernández por haber ocupado su tiempo para leer la tesis y hacer sus observaciones y comentarios oportunos. A su vez, un agradecimiento especial a mi asesor de tesis el Dr. Lorenzo Arrieta Ceniceros quien me ha orientado para ir adquiriendo los referentes teóricos y metodológicos para abordar los asuntos políticos e institucionales que se desarrollan en el presente trabajo, y que se fueron delineando poco a poco desde las clases del *Seminario de investigación política* y el *Taller de titulación*, además por su amistad y apoyo constante en mi desarrollo académico.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
1. LA INCLUSIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN EL CONGRESO; UN ESPACIO PARA LA NEGOCIACIÓN	
1.1 La democratización de la dinámica legislativa y la representación en el Congreso mexicano.	19
1.1.1 La representación de interés frente a la representación política.....	22
1.1.2 Las estrategias de participación de los grupos de interés en el Congreso. Sus repercusiones.....	27
1.2 Las variantes de la intervención de los grupos de interés en la representación parlamentaria.....	35
1.2.1. El cabildeo y la representación de intereses en el Congreso.....	37
1.2.2 Los grupos ligados a los medios de comunicación: las campañas negativas como una forma de intervención en el ámbito público.....	40
1.3 Los grupos de interés en el desarrollo de prácticas legislativas democráticas. Algunas aproximaciones desde la academia.....	42
1.3.1 Los grupos de interés y la representación política; Las organizaciones del sector económico.....	46
1.3.2 La influencia de los grupos sobre la reforma electoral y la ley de radio y tv.....	49
2. LOS PROPÓSITOS Y LA INTERVENCIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA REFORMA ELECTORAL	
2.1 Las reformas constitucionales y la red de intereses políticos y económicos.....	57
2.1.1 El impacto económico y político de las reformas hacia los partidos políticos...59	59
2.1.2 El poder de los grupos del sector económico frente a la nueva normatividad electoral.....	63

2.2	La incapacidad de los grupos de interés para influir en la reforma electoral.....	66
2.2.1	La alcances de las intervenciones mediáticas de los grupos de interés frente a prácticas legislativas excluyentes.....	77
2.2.2	Acciones extemporáneas de los grupos para incidir en el trabajo parlamentario.....	85
2.3	Los límites del desacuerdo entre los parlamentarios y los grupos de presión.....	93
2.3.1	La ineficiencia de las presiones grupales para frenar el trabajo legislativo....	96
2.3.2	Los retos de la democracia constitucional frente a las demandas de los grupos de interés.....	101
3.	LOS ALCANCES DE LA RUPTURA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LOS GRUPOS DE PRESIÓN	
3.1	La presencia de los grupos de interés como una forma de mejorar la calidad de las reformas.....	112
3.1.1	Las alianzas partidistas y la intervención de los grupos de interés.....	115
3.1.2.	Vínculos entre las fracciones parlamentaria: los ejes del acuerdo y conflicto.....	125
3.2	La existencia de una negociación partidista más que un condicionamiento de la reforma electoral con la reforma fiscal.....	131
3.2.1	La construcción de mejores procesos legislativos a partir de la participación de los grupos.....	135
3.2.2	Los costos políticos de un proceso legislativo excluyente de los grupos de Interés.....	138
3.3	La ubicuidad de la participación de los grupos de interés en el Congreso; vínculos institucionales y la aplicación de la legislación.....	142
3.3.1	La iniciativa ciudadana como una alternativa para afectar el trabajo parlamentario.....	144
3.3.2	El cabildeo: una vía institucional para influir en el Congreso.....	148
	CONCLUSIONES.....	153
	BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.....	159

INTRODUCCIÓN

La acción de los grupos de interés en los procesos legislativos se ha desarrollado a partir de la pluralidad política y del consecuente cambio político e institucional que vive el Congreso. Uno de los efectos más importantes del multipartidismo en los órganos de representación parlamentaria son los límites para que un partido pueda construir mayorías, pues ello contribuye a que el debate y la negociación interparlamentaria multilateral sean los procedimientos fundamentales para aprobar y decidir los asuntos en el Congreso. A partir de estas condiciones institucionales los grupos de interés han estado construyendo ciertos vínculos formales e informales con los representantes políticos, con tal de influir en la legislación. Cabe mencionar, que uno de los derivados de esta relación es el conflicto directo entre los actores, toda vez que las regulaciones que finalmente acuerdan los partidos políticos en el Congreso pueden no satisfacer a los grupos antes, durante o después de que se hayan aprobado.

Los cambios constitucionales y legales en materia electoral realizados en 2007 significaron la confrontación de grupos de interés con las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD. Este antagonismo implicó que las agrupaciones presionaran mediáticamente a los representantes con tal mantener sus prerrogativas sobre el bien público, por lo que los partidos terminarían delimitando los espacios para los intereses privados en el ámbito electoral. En este caso, se disputaron los términos constitucionales sobre un tema que sigue siendo polémico; la prohibición para partidos políticos y terceras personas en la contratación de propaganda electoral.

La discusión sobre la reforma electoral implica un fenómeno importante para la nueva institucionalidad del Congreso de la Unión, en tanto que la negociación y el consenso en la dinámica interparlamentaria fueron los mecanismos que les permitieron establecer límites frente a presiones directas e indirectas por parte de los grupos de interés. La negativa de los parlamentarios hacia las demandas de diferentes organizaciones actualizó los alcances que

pueden tener los grupos de interés y/o presión en el Congreso, no sólo en el ámbito empresarial o económico, sino también, provenientes de otros sectores. No obstante, la acción de los representantes políticos fue y será oportuna siempre y cuando privilegien los intereses generales y la creación de mecanismos de participación por encima de las prerrogativas de intereses privados. Es a partir de este último aspecto, que los consensos entre las principales fuerzas políticas no se encuentran exentos de crear prácticas parlamentarias contrarias a las instituciones públicas y el bienestar generalizado.

La problemática que estudiamos se ubica durante los años 2007-2008, en el proceso legislativo que incluía diversas reformas constitucionales y leyes secundarias en materia electoral. Este periodo nos permitirá observar desde la discusión y negociación parlamentaria hasta los procesos de amparo que interpusieron los grupos hacia las reformas electorales. Se analiza por tanto el proceso de la reforma electoral 2007 a través de la acción de los grupos de interés y los factores político-económicos que los llevaron a disentir con las fracciones políticas. A partir de éstos se precisan los límites en la democratización de las prácticas parlamentarias en la nueva institucionalidad del poder legislativo.

El análisis de la actividad de los grupos y de los parlamentarios es imprescindible para el análisis político, luego de que se presentaron casos como el de la ley de radio y televisión que fue aprobada en 2006 por medio de prácticas legislativas contrarias a la deliberación y que derivó en una ley que perjudicaba al sector de las telecomunicaciones y excluía al bienestar público. El corolario de este episodio fue que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) haya determinado la inconstitucionalidad de algunos puntos importantes de la misma. A pesar de que procesos como ese no son la regla en la vida parlamentaria, la presencia de los grupos de interés en el trabajo parlamentario y la relación entre los poderes de la Unión si lo son, de ahí que sea fundamental analizar la acción y sobre todo las repercusiones que tienen estos actores de la sociedad civil con las instituciones representativas y en casos concretos, como el de la reforma electoral.

En este sentido, cabe destacar que la participación de los grupos no sería posible de no ser por la nueva institucionalidad que vive la representación parlamentaria, y que es además uno de los puntos fundamentales que nos permitirán analizar el trabajo parlamentario frente a los grupos de interés.¹ Recordemos que esta evolución se fue percibiendo alrededor de 1997, cuando inició la transformación del papel de la oposición ante las decisiones cuasi-unilaterales del ejecutivo y se fueron construyendo los acuerdos entre varios partidos.² La existencia de fracciones políticas sin mayoría calificada en el Congreso y la consecuente pluralidad política conllevan indudablemente a la forma de acuerdos multilaterales. De algunos de estos consensos notables se destaca la reforma electoral de 2007, pero también la reforma energética del 2008 o la creación del IFAI, ley del ISSSTE, todos ellos resultados de acuerdos interpartidistas que surgieron de una nueva cooperación entre poderes y una importante participación de los grupos de interés.

Recordemos que el trabajo en comisiones y los debates en el pleno tienen una relación directa o indirecta con las demandas grupos de interés, de ahí que sea fundamental tomar en cuenta los términos en los que transita la negociación y finalmente el consenso político. De igual forma es importante considerar que los acuerdos se crean a partir de diferentes tipos de interrelaciones, tales como la “del Poder Ejecutivo al Legislativo; de las entidades federativas al Congreso; de los grupos organizados al Legislativo; entre las fracciones representadas en las cámaras y en el interior de los grupos parlamentarios.”³ Todos estos factores conforman la complejidad de la dinámica parlamentaria, en la que coexisten intereses y estrategias tanto formales como informales y que finalmente derivan en la conformación de una ley o reforma.

¹ Mario Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder político en México”, *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE, 2002. p.66.

² Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera. *El Lobbying en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, p.42.

³ María de los Ángeles Mascott Sánchez, “Cabildeando a la Nación” en *Metapolítica* [en línea], México, núm. 54, julio-agosto, 2007, Dirección URL: http://www.metapolitica.com.mx/index.php?method=display_articulo&idarticulo=355&id%20publicaci%C3%B3n=1&idnumero=31&expand=1 [consulta: 10 junio de 2009]

En cuanto a la relación entre grupos y legisladores, cabe señalar que históricamente y a causa de una fuerte disciplina de partido en México, tanto el gobierno como los grupos de interés han buscado la negociación en bloque con los diputados, lo que ha generado que en la aprobación de un determinado proyecto de ley se prefiera el respaldo de toda la representación de algún partido(s), para que finalmente apoyen votando ya sea a favor o en contra del proyecto en cuestión.

Justamente para abordar la actividad parlamentaria frente a la participación de los grupos de interés dentro de la nueva institucionalidad nos planteamos los siguientes objetivos:

- Analizar los aspectos que intervinieron en el trabajo parlamentario en la formación y consolidación de la reforma electoral; la negociación informal que sostuvieron los legisladores en las comisiones y los órganos camerales del poder legislativo, así como sus implicaciones para que finalmente en la legislación se excluyeran a los intereses de los grupos.
- Estudiar las consecuencias del proceso de la reforma electoral a partir de la concepción de prácticas parlamentarias de tipo democrático, que demandan la deliberación plural y abierta para la conformación de acuerdos.
- Explicar las condiciones y prácticas parlamentarias en las que se desarrolló el proceso legislativo para la reforma electoral, puesto que en él existieron factores coyunturales como la reforma fiscal que incentivaron la aprobación de ambas de manera conjunta. Recordemos además que los cambios en materia hacendaria convergieron en la negociación interparlamentaria sobre la reforma electoral y motivaron a su vez a que los grupos del sector económico se contrapusieran a ella.

La construcción de acuerdos parlamentarios implica tanto tácticas y normas que las bancadas siguen para tratar las demandas de las organizaciones, como las estrategias y reglas por las cuales los grupos se comunican con el poder

legislativo. De ahí que nos aproximemos a estudiar las prácticas legislativas y estrategias de los grupos más allá de sus lineamientos formales que regulan el trabajo en comisiones toda vez que la forma de construir consensos en el interior del Congreso mantiene ciertos espacios para la informalidad y por tanto la definición del bien público frente los grupos de interés no se agotan en sus definiciones normativas. La construcción de acuerdos son variables que determinan finalmente la inclusión de los grupos de interés en la conformación de una ley.⁴

A partir del análisis de las negociaciones interparlamentarias e interpartidistas presumimos que:

- La negociación de las distintas fuerzas políticas como una práctica que deviene de la nueva institucionalidad en el Congreso, es un mecanismo eficaz para limitar las demandas y las presiones de grupos que se contrapongan al interés privado sobre el interés público. No obstante, el consenso parlamentario si bien puede ser efectivo al mismo tiempo puede impedir la participación plural de los grupos de interés y actores sociales, contrariando el sentido democrático que se espera de la dinámica legislativa.
- Las organizaciones que no tienen algún tipo de respaldo por parte una de las tres principales fracciones parlamentarias difícilmente podrán influir en las negociaciones. La ausencia de una mayoría parlamentaria ha favorecido a que los acuerdos se hagan más complejos, lo que no es síntoma de parálisis legislativa, pero sí de que los consensos están expuestos a más desencuentros que en el contexto de un partido hegemónico, lo que

⁴ De ahí que recuperemos los planteamientos de Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, México, FCE, 2002; Johan March y Joseph Olsen, *El nuevo institucionalismo*, México, FCE, 1997. Lorenzo Arrieta Cenicerros, "La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano", *Estudios Políticos*, México, núm.20, mayo-agosto, 2010; Mara Hernández, José del Tronco (et.al) *Un Congreso sin mayorías, mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO, 2009; y John Elster, *La democracia deliberativa*, España, Gedisa, 1998.

indudablemente ha llevado más tiempo para la definición de problemas estructurales.

En cuanto al estudio de los grupos de interés debemos advertir que recuperamos a la representación de intereses y la representación política como elementos conceptuales que nos ayudan a pensar la participación de las organizaciones frente a la tensión entre el bien público y los múltiples intereses privados, toda vez que la primacía del bienestar general sobre algún bien particular es la base de la función del Estado, y por tanto del Poder Legislativo.

Así, además de estudiar los cambios en materia electoral generados por las reformas del 2007-2008 es indispensable analizar lo que es un grupo de interés y de presión. Del primero (interés) comprende todas aquellas organizaciones que se agrupan para influir dentro de la toma de decisiones por parte de alguna institución política, y del segundo (presión) aquellos grupos que para influir en el ámbito público institucional rechazan la discusión y negociación, y optan por constreñir a los actores involucrados ya sea directa o indirectamente, a través de manifestaciones violentas e intervenciones que se plantean como una obligación para los representantes.

El criterio que nos permite diferenciarlos a uno y a otros son el tipo de estrategias que se utilizan para influir en las instituciones políticas, puesto que ellas nos permiten explicar, en el caso de la representación parlamentaria, la acción de los grupos durante el proceso legislativo.⁵ Hay sin duda otras variables que ubican a los grupos a partir de su *causa*; gremial o pública, a través de su *permanencia* o *vínculos* con los poderes formales; formal o informal, y que dan un sentido y significado a las forma de actuar de los grupos. Por ejemplo, aquellas agrupaciones que privilegien las presiones se desarrollarán en la informalidad frente a aquellas que buscan una relación de mayor alcance y estabilidad con los

⁵ El énfasis en las estrategias viene desde Lowenstein, pasando por Meynaud, Duverger, Bentley, hasta Cotta, Miguel Jerez, Pasquino, no obstante cabe destacar que existen algunas diferencias sobre el papel del cabildeo y la concepción de un grupos de interés y un grupo de presión de ahí que en el primer apartado del Capítulo I se aborde este asunto.

representantes políticos y que opten por las estrategias como la discusión y las concertaciones formales.

Cabe señalar que las organizaciones recurren a las campañas mediáticas, las huelgas, el *lobbying*,⁶ las manifestaciones y bloqueos en la vía pública para incluir sus demandas en el Congreso de la Unión.

Con respecto a las campañas mediáticas de ciertos grupos en la reforma electoral recordemos que éstas funcionan a través de mensajes contra figuras públicas o sobre temas específicos, que sirven como un mecanismo de persuasión generalmente cuando se discute alguna ley entre fracciones partidistas dentro del Congreso (aunque puede darse durante todo el proceso legislativo). Todo esto es posible, por el margen que la libertad de expresión da a los grupos para que participen desde del debate público hasta la consumación y de alguna iniciativa.

Esta libertad ha motivado a que los grupos de mayores ingresos y poder económico puedan utilizar a los medios para sustentar campañas con algún interés en específico, a decir de Botero Montoya: “los grupos dominantes influyen con mayor facilidad sobre las decisiones públicas, dado que pueden invertir en campañas publicitarias de gran influencia masiva, y pueden realizar encuestas y sondeos de opinión, contratar abogados y tributaristas que les ayuden a minimizar el pago de los impuestos o a evadirlos.”⁷

- De ahí que uno de los objetivos sea analizar los intereses de grupos y los alcances que tienen las estrategias utilizadas durante los procesos legislativos, algunos de estos actores fueron sobre todo del sector privado como la CIRT, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), la

⁶ El *lobbying* o cabildeo es una estrategia de persuasión con un fin determinado, puede realizarse por parte de un grupo de interés, así como por algún otro actor institucional, como un partido político, o una institución pública, tanto a nivel nacional como internacional, y que implica transferencia de información orientada a la construcción de acuerdos sobre un tema en particular, entre dos o más partes. Iván Martínez Vega, “Eso que llaman lobbying”, *Negociación efectiva*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, p.87.

⁷ Luis Horacio Botero Montoya, “La generación de opinión pública: ¿Asunto público o privado?” *Sala de Prensa* [en línea], vol.3, núm.87, 2006, Dirección URL: <http://goo.gl/y49mg> [consulta 23 agosto 2009]

Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO-SERVITUR), la Confederación Nacional de Cámaras Mexicanas de Industriales (CONCAMIN) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), además de grandes empresas ligadas a la radio y televisión que pasaron de la persuasión institucional al descrédito mediático.

Con respecto a las campañas mediáticas que se presentaron durante la reforma electoral nuestra hipótesis considera:

- Que las estrategias formales e informales de los grupos de interés pierden su funcionalidad para incidir en la creación o reforma legislativa si estas únicamente intentan incidir al final de proceso legislativo. Las estrategias de los grupos de interés para afectar en la dinámica legislativa, serán más eficientes si dan un seguimiento al proceso de elaboración de las iniciativas de ley o de reforma, por lo que difícilmente sus intereses tendrán cabida en el Congreso si éstos rechazan el papel de las fracciones políticas en la definición del bien público y la elaboración de leyes.

En lo concerniente al impacto de la reforma y cambiando el acento sobre el papel de los medios de comunicación ya no como medio para intervenir durante el proceso legislativo sino sobre el sistema electoral, debemos considerar la importante función que tenía el dinero, tanto de privados como de los partidos políticos en las campañas electorales, puesto que éste se volvió el eje por el cual los partidos podían tener mayor y mejor difusión a costa de la equidad y las normatividad que debería imperar en la contienda, al respecto Citlali Villafranco advierte como:

...la transición democrática y la competencia electoral han ocurrido básicamente en el espacio de los medios de comunicación privados. Esto obligaba a que los partidos políticos en sus estrategias electorales se concentraran en difundir su propaganda en los medios electrónicos, destinando una parte muy importante de sus recursos para pagar este tipo de

campaña. Se trataba de un gasto que era necesario financiar, que crecía en cada elección y para el que siempre resultaba limitado el financiamiento público.⁸

Ante estas condiciones es representativo mencionar que los partidos erogaron más de 2 mil millones de pesos en el 2006 para la contratación de propaganda política (radio, prensa y televisión), lo que era equivalente al 58.8% del gasto total que disponían de los partidos. Las costos para este mismo año en prensa fueron de 2.6%, en radio ascendieron a 16.8% y en televisión al 39.3%,⁹ por lo que de seguir con esta misma tendencia hubiera sido insostenible para los partidos en futuros procesos electorales y por tanto su justificado interés de éstos para que con la reforma electoral el dinero dejara de ser el fiel de la balanza al momento de acceder a espacios en medios de comunicación.

Sin embargo, el dinero no fue el único factor para que los grupos defendieran su posición con los partidos políticos, por lo que nos planteamos:

- Analizar el papel que tuvieron los consorcios al momento de definir en la legislación las tarifas para la contratación de propaganda electoral, limitando las prácticas irregulares en la relación de medios y partidos.¹⁰ Por ello es que en el trabajo se abordan los costos económicos y políticos de las reformas electorales para los grupos de interés que intervinieron en el Congreso, a partir de los cambios constitucionales y leyes secundarias aprobadas en 2007. Sin olvidar que los temas disputados por grupos de interés fueron parte de la reforma del Estado y, por tanto, de un trabajo notable por actualizar y dar

⁸ Citlali Villafranco Robles, "Elecciones, partidos políticos y medios electrónicos en México.", *Metapolítica* [en línea], México, núm 58, mayo-junio, 2008. Dirección URL: <http://goo.gl/tmCO6> [consulta 17 de Abril 2009]

⁹ Jaime Hernández Gómez, *Reforma electoral y prohibición de la contratación de publicidad en la radio y televisión en México*. Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2008. p. 56.

¹⁰ Para abundar en las prácticas y modelos por medio de los cuales se realizaba la contratación de propaganda electoral puede consultarse: Julio Juárez Gámiz, "Informar o persuadir: Centralidad del contenido mediático", en John Ackerman, *Nuevos Escenarios de Derecho Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, pp.149-168.

mayor certidumbre a las instituciones electorales.

- Dado que la mayor parte de los procesos legislativos estudiados hacen referencia a la participación de los grupos del sector económico, enfatizamos algunas características generales de éstas organizaciones.

El intentar explicar la construcción de acuerdos a través de la calidad legislativa implica hablar de las prácticas parlamentarias y su relación con los grupos en términos de la efectividad y el resultado que establece en una determinada legislación. Por lo que a diferencia de un análisis comparado, que tendrá más énfasis en las cuestiones formales, valoradas cuantitativamente, por ejemplo en el número de iniciativas, reformas, leyes, puntos de acuerdos, foros, y demás, nuestro análisis al centrarse en la reforma electoral intenta recuperar el proceso legislativo y los factores que intervienen en la relación entre grupos y legisladores. Ello nos permite analizar no sólo los acuerdos y conflictos políticos, sino también sus implicaciones para conformar una reforma estructural. Toda vez que los partidos, a la vista tanto especializada como de la opinión pública han abordado débilmente algunos de los grandes temas de la agenda nacional y se han vuelto más frecuentes los cuestionamientos sobre los avances que cada legislatura realiza para contrarrestar los rezagos del antiguo régimen priista.

En este sentido entendemos a la reforma electoral como un cambio institucional hacia la relación entre partidos, medios, y el modelo de comunicación política, así como sobre aspectos fundamentales del sistema electoral, como son el otorgar mayores facultades al IFE para actuar en los procesos electorales, fiscalizar a los partidos o el establecer topes para el financiamiento público y privado. A pesar de ello, debemos reconocer también que todavía faltaron temas y leyes complementarias a la reforma electoral que servirían para cambiar de forma estructural el sector de los medios de comunicación; entre ellas está la ley reglamentaria del derecho de réplica, una nueva ley radio y televisión, y otra más para las telecomunicaciones, lo que significarían un cambio en el acaparamiento del espectro y de servicios por parte de algunas grandes empresas.

- Precisamente por la importancia que representa para el análisis politológico evaluar de forma integral el trabajo parlamentario, es que se analizan los cambios aprobados en relación a las demandas que exigían los grupos, con tal comprender los efectos que tuvo el que los legisladores hayan excluido a otros actores durante el proceso legislativo.
- También se pondera la inclusión o exclusión de los grupos en la discusión parlamentaria en términos de la eficiencia de la negociación legislativa, y de la discusión interpartidista e interparlamentaria.
- De ahí que se analizan a su vez los vínculos entre las fracciones políticas que permitieron formar una mayoría legislativa suficiente, que permitió que las reformas constitucionales y leyes secundarias superaran las presiones de los grupos inconformes.

En cuanto al contenido de la presente tesis, en el primer capítulo se precisan los fundamentos y sus cambios de la representación parlamentaria, a la vez que se hacen algunos apuntes al respecto de la relación institucional, las estrategias y los temas que intervienen en la actividad de los grupos de interés y presión dentro del Congreso mexicano. En el mismo se analizan las acciones de los grupos de interés haciendo énfasis en las campañas mediáticas. Además de que se aborda el proceso y la calidad del trabajo parlamentario a luz del que se realizó para ley de medios de 2006.

En el segundo capítulo se estudia la rearticulación de intereses políticos que se hace con la reforma electoral en contra de los intereses privados. Así como también se exploran las estrategias y acciones por parte de los grupos de interés en el transcurso de las reformas constitucionales y leyes secundarias. De igual forma, en este capítulo se evalúan los mecanismos institucionales que practican los parlamentarios al tratar con los intereses de grupos en el Congreso, partiendo del proceso legislativo de la reforma electoral.

Finalmente en el tercer capítulo se analizan los alcances del consenso partidista frente a los grupos de interés y se replantean las condiciones y factores

que permitieron este acuerdo parlamentario. Asimismo se aborda la reforma fiscal a partir del tipo prácticas legislativas y estrategias mediáticas que convergieron, así como por la influencia que esta reforma tuvo durante la negociación de la reforma constitucional en materia electoral. Por último se revisan algunas propuestas que pretenden regular la presencia de los grupos y mejorar la interrelación entre legisladores y grupos.

1. LA INCLUSIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN EL CONGRESO; UN ESPACIO PARA LA NEGOCIACIÓN

1.1 La democratización de la dinámica legislativa y la representación en el Congreso mexicano

En las últimas décadas, la pluralidad de fuerzas políticas en el Congreso ha permitido la construcción de una arena diferente para el trabajo legislativo. El funcionamiento parlamentario se distingue del ejercido en el antiguo régimen autoritario, por que las fracciones parlamentarias ahora tienen la necesidad de establecer acuerdos y formar mayorías para iniciativas de ley o reforma. Esta dinámica que se ha mantenido en los últimos años, refiere una nueva institucionalidad del poder legislativo.¹¹ El cambio de las prácticas legislativas que adoptan los representantes en sintonía con la búsqueda de acuerdos impactó a su vez la relación con los distintos grupos de la sociedad civil; tales como empresas, organizaciones civiles y ONG"s, quienes frecuentemente se acercan al Congreso para intentar conciliar sus intereses dentro de la negociación parlamentaria.

Las transformaciones en el Congreso son parte de un proceso más amplio que conllevó la instauración en México de los procesos fundamentales inherentes a la Democracia,¹² a partir de los cuales se han originado otro tipo de retos que debe abordar actualmente la representación parlamentaria por ejemplo, en materia de desarrollo social, económico o de seguridad pública. En este sentido, a pesar de que no están garantizadas las alianzas de los grupos parlamentarios, éstas son necesarias luego de que el fraccionamiento en las Cámaras impide la toma de

¹¹ Para la LX legislatura (2006-2009) en la Cámara de Senadores ningún partido obtuvo la mayoría calificada; el PAN 51, PRI 32 y PRD 26 de los 128 curules disponibles. Lo mismo sucedió en la Cámara de Diputados, donde el PAN consiguió 190, PRD 116 y PRI 97 del total de escaños tanto de mayoría relativa como proporcional. Este fenómeno mantiene una correspondencia con la integración de legislaturas precedentes y que finalmente, es la condición necesaria de los gobiernos con mayorías multilaterales.

¹² Por procesos fundamentales entendemos junto con Bobbio, el conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y se propicia la más amplia participación posible de los interesados. En las cuales se decide *quien* está autorizado para las decisiones colectivas y bajo *que* procedimientos se llevan a cabo. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 3ª. Ed., 2001, pp.24-25.

decisiones de una manera unilateral. Por tanto es común que exista la negociación con diferentes fórmulas entre PAN, PRI, PRD, y los demás partidos tanto en el pleno como en las diferentes comisiones. Todo ello ha venido construyendo una situación diferente a la de décadas precedentes, cuando no existía ese grado de complejidad para la construcción de mayorías y de acuerdos; situación que implicaba la falta de competencia real por parte de una fuerza opositora hacia alguna iniciativa de ley o reforma.

Las antiguas prácticas de gobiernos unificados en torno a un partido hegemónico construían consensos mediante la disciplina partidista, lo que significaba únicamente discusiones entre priistas, o en su momento junto con una endeble oposición parlamentaria, permitiendo así, que más de la mitad de las iniciativas enviadas por el ejecutivo al Congreso de la Unión se aprobaran hasta 1988.¹³

Los cambios en las prácticas legislativas de igual forma modificaron la participación de los grupos de interés del sector económico y social en el recinto legislativo, siendo que funcionaron en su momento como agentes para diseñar y legitimar la operación de iniciativas, es decir, como un factor para la gobernabilidad del régimen priista. No olvidemos que sectores como el obrero, campesino y popular estaban agrupados en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Las reglas formales e informales del modelo corporativo¹⁴ generaron los mecanismos para que las organizaciones

¹³ El periodo de 1988 a 1997 implicó un proceso de apertura política que llevó finalmente a la pérdida de la mayoría calificada para el PRI a nivel federal, con lo que se necesitaría de las demás fuerzas políticas para la construcción de reformas constitucionales, y permitiría el establecimiento de la negociación y el acuerdo como una nueva forma de legislar.

¹⁴ El corporativismo ha podido adaptarse a los cambios dentro del régimen político, a pesar de que la alternancia en el poder ejecutivo no ha sido factor para que los partidos dejen de utilizar tanto recursos económicos como miembros de sus organizaciones afiliadas y que apoyen financieramente a candidatos, tal y como se dejó entrever en el caso *PEMEXGATE*. Sin embargo, hay limitaciones en cuanto a los alcances de estas prácticas en el trabajo parlamentario, debido a la nueva institucionalidad en el Congreso; esto es, la pérdida de la mayoría absoluta en las Cámaras de representantes ha provocado que los partidos no puedan ofrecer la misma amplitud o extensión para la representación de sus intereses, aún cuando los partidos políticos sigan incorporando a miembros de grupos de interés en cargos de representación popular. Ver: Lorenzo

dieran el respaldo necesario a las decisiones y proyectos gubernamentales, en materia de política social, laboral y agraria, dado el amplio margen para que la representación de intereses funcionara dentro del recinto legislativo.

Los cambios en las prácticas legislativas promovieron una reestructuración en las formas de actuar de las agrupaciones para incidir en el ámbito público. Al dejar de tener el Poder Ejecutivo una presencia mayoritaria de su partido en el Congreso, se perdieron los vínculos que el Ejecutivo tenía con su respectiva mayoría en el Congreso y con los demás sectores sociales y patronales, mismo que le permitían establecer un acuerdo de una forma centralizada, y justamente en ese consenso radicaba su poder político. Por el contrario ahora si los grupos de interés quieren incidir en la legislación es indispensable establecer comunicación con las diferentes fracciones políticas, aún cuando las organizaciones puedan tener empatía con algún partido en específico.

Así pues, a la par del cambio político democrático se extendió el margen para una opinión pública plural, permitiendo con ello la participación de actores sociales y la posibilidad de que sus demandas sean del dominio público. La actividad de los grupos de interés a partir del pluralismo social deviene de una serie de libertades que disfrutaban las organizaciones para expresarse y asociarse. Frente a ésta realidad debemos alejarnos de cualquier concepción de una sociedad homogénea y ver múltiples agrupaciones, que difieren en sus objetivos, tipo de organización así como en sus estrategias para incidir en el ámbito público.

Un factor recurrente en el trabajo parlamentario de las últimas legislaturas (LVIII-LX) es dar cabida en el Congreso a la participación de diferentes sectores que albergan expresiones de intelectuales, líderes de opinión, empresarios, asociaciones civiles, entre otros sujetos sociales que apoyan o critican los diagnósticos y propuestas legislativas. En este sentido, la propia participación de los grupos de interés y presión no está exenta de críticas e incluso de oposiciones directas por parte de otros grupos de interés y partidos políticos. Todo lo anterior

Arrieta Ceniceros, "Viejas prácticas Corporativas en un nuevo régimen político (A propósito del Pemexgate)" en *Estudios Políticos*, México, vol.8, núm.2, mayo-agosto, 2004, pp.119-151.

viene generando debates enriquecedores en el Poder Legislativo que les permiten a los parlamentarios solventar y fundamentar su decisión sobre alguna ley o reforma.

Frente a este panorama de cambios en las prácticas de los poderes públicos y entre las propias organizaciones de la sociedad civil, sería erróneo identificar a la participación de los grupos de interés en el Congreso de forma perjudicial en sí misma a la democracia representativa, pues su intervención en el diseño institucional no es automática y sin ningún contrapeso. Además de que las democracias liberales suponen ciertos derechos (civiles) que permiten a los ciudadanos organizarse y manifestarse en el ámbito público.

No obstante lo dicho anteriormente, la elaboración de iniciativas desde una perspectiva multilateral no cierra por completo la posibilidad de que el interés particular se articule por mecanismos formales, y logre el consenso de los representantes. Consideramos que la nueva institucionalidad en el Congreso implica a la negociación entre fracciones que permiten establecer límites a la intervención de los grupos de interés,¹⁵ sin embargo, para que esto suceda es necesario que el trabajo legislativo sea autónomo de condicionamientos que privilegien el interés particular y que impidan la labor entre las fracciones parlamentarias para establecer acuerdos.

1.1.1 La representación de interés frente a la representación política

La representación política parlamentaria como representación territorial, es un mecanismo que permite la articulación de las demandas como parte de una sociedad compleja en la cual se aglutinan sectores de tipo económico, político, social, cultural e ideológico. La apertura de espacios en el poder legislativo para la intervención grupos provenientes de todos estos sectores contribuyó al establecimiento de vínculos que pueden favorecer o perjudicar el ejercicio de la

¹⁵ James G. March y Johan P. Olsen, "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm.1, México, primer trimestre, 1997, pp.60-61.

representación. Por tanto, cabe señalar que el funcionamiento de los grupos y los parlamentarios se pueden explicar a partir de dos conceptos como son la representación de intereses y la representación política, y que a su vez nos permitirán analizar la dinámica legislativa.

En principio, consideremos que los individuos se desarrollan en diferentes ámbitos, y actúan en consecuencia como estudiantes, trabajadores, padres, etc., de acuerdo a diferentes reglas. Como parte de una organización, los individuos establecen vínculos siempre dentro del ámbito de lo social y/o económico. Por ello sus actividades recaen en su calidad de privados o particulares, por lo que puede decirse que articulan sus demandas a través de la representación de intereses, a diferencia de la representación política, que hace referencia a las personas en su carácter de ciudadanos y concerniente al ámbito público. En consecuencia, la representación política y la de intereses tienen dos lógicas distintas que se encuentran determinadas en función de la dicotomía entre ciudadano-individuo.

La *representación política*, nos remite a la actividad de un fiduciario que los ciudadanos (cuerpo político) eligen para que exprese sus demandas en el ámbito público, sin embargo, en el sufragio no le es inherente la posibilidad de establecer un mandato imperativo hacia los representantes. Es decir, los representados no tienen la capacidad de obligar a las personas que escogieron como sus legisladores, para que cumplan satisfactoriamente con sus expectativas, ni tampoco existe un mecanismo que los haga cumplir a éstos con lo que han prometido durante las campañas electorales, pues, la representación política, implica cierto grado de libertad hacia sus representantes en su ejercicio *deliberativo*.¹⁶ Esta libertad viene ligada a la necesidad de representar el *interés general*, propio de los asuntos públicos, que no refieren por tanto a un sector específico tratándose de obreros, estudiantes, etc., sino, a los representados en su carácter de ciudadanos.¹⁷

¹⁶ Norberto Bobbio, *op. cit.* p.18.

¹⁷ La ausencia de un control formal de los ciudadanos hacia los partidos durante su cargo en el Congreso no exenta a que éstos tengan que favorecer ciertas demandas que exige la opinión pública y organizaciones. Por lo que su agenda y trabajo legislativo está en cierta medida

En contraste, la *representación funcional* implica el mandato obligatorio de los individuos representados hacia sus representantes debido a que los intereses de las agrupaciones son mucho más definidos y estratégicos en comparación con los planteados por los partidos políticos para la mayoría de los ciudadanos; por lo tanto, los representantes de intereses particulares o grupos de profesionales están obligados a seguir los lineamientos y demandas de una esfera en particular.¹⁸ Lo importante en la representación funcional no es únicamente la presencia del mandato imperativo de sus representados, sino que la legitimidad de los representantes radica en los intereses individuales o de un sector (privado o social), que pueden llegar a ser ajenos a los intereses generales del cuerpo político.

Esta diferenciación nos permite comprender a esas organizaciones de la sociedad civil encabezadas por sindicatos, grupos de colonos, empresarios, cámaras de comercio y diferentes asociaciones en torno a otros gremios que actúan de acuerdo a la lógica de la representación de intereses. Los grupos de interés del sector empresarial tienden a reflejar únicamente los intereses de un grupo reducido de representados y en consecuencia no tienen que responder al bienestar de los ciudadanos. Los consorcios mediáticos y cámaras de industriales, que actúan de forma organizada, legítimamente representan a intereses particulares, lo que no es ajeno ni contrario a las sociedades pluralistas, tal como la que en México se ha venido estableciendo. Empero, si las organizaciones en algún proceso legislativo se plantean imponer sus prerrogativas en detrimento del bienestar público se puede alterar el carácter de la legislación y por tanto perjudicar la representación parlamentaria.¹⁹

relacionado a varios mecanismos informales como lo es la participación de los grupos de interés y los medios de comunicación.

¹⁸ Norberto Bobbio, *op.cit.*, p.14.

¹⁹ Comprende un ámbito distinto del funcionamiento de la representación de intereses, el hecho de que las agrupaciones del sector económico puedan llegar a tener alguna participación de carácter social, o asistencial hacia la sociedad, pues este tipo de actividades no modifica en esencia de la representación de intereses, y en su defecto impacta, más bien, en sus funciones a la actividad social del Estado, en un caso límite puede llegar considerarse como síntoma de su minimización en

En este sentido, la actual dinámica legislativa al no poseer una agenda que agote los intereses para cada uno de los distintos sectores de la administración pública, ha venido construyendo iniciativas mediante lazos de comunicación con las expresiones organizadas de los ciudadanos, de ahí que existan en las comisiones los espacios para incluir a diferentes expresiones en el trabajo parlamentario.²⁰

No obstante, la forma de participar no siempre transita por mecanismos formales que privilegien el diálogo. Las agrupaciones de interés por su libertad para manifestarse, en un momento dado pueden utilizar campañas de denostación dentro del amplio conjunto de estrategias para frenar y presionar a los representantes políticos, como el ataque mediático.

Para el caso de la representación política, una de las problemáticas centrales referidas concretamente al desempeño parlamentario surge cuando el trabajo legislativo se acerca demasiado a la representación de intereses y con ello desvirtúa la libertad que los representantes deben tener para decidir las cuestiones del Estado. Dicha situación llega a presentarse en el ámbito de los partidos políticos y específicamente de los grupos parlamentarios, quienes al legislar pueden corromper los intereses de sus representados al punto de que dichos intereses lleguen a ser intereses de su elite política o de un grupo en especial.²¹ Dado un escenario de este tipo sería catastrófico, los representantes en mayor o menor medida siempre buscan establecer lazos con las organizaciones de la sociedad civil además de crear una agenda que recupere exigencias generalizadas en la mayoría de los ciudadanos.

sus ámbitos de competencia, y una posibilidad de que las organizaciones cumplan con funciones que en términos Constitucionales que le corresponden al Estado.

²⁰ El reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 61 que “Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el C. Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.”

²¹ Ricardo Espinoza Toledo, “Representación de Intereses y Representación Política”, en, *La representación parlamentaria en México*, México, UNAM/FCPyS/Gernika, 2004, pp.34-35.

La democracia representativa inevitablemente tiene que funcionar por medio de los partidos políticos en tanto que son los que mejor articulan e integran de las demandas ciudadanas, pero ellos no son los únicos organizadores de demandas, quienes aglutinan cada vez más demandas de diversos intereses de la sociedad civil son los grupos de interés. De ahí la importancia de éstos en el funcionamiento de la representación parlamentaria, y en general en la representación política, pues la creación de políticas, el ejercicio de gobierno y la legislación indudablemente se interrelacionan con las exigencias que plantean comúnmente los grupos.

En última instancia, la ineficiencia de la representación puede entenderse como una crítica hacia la democratización de los partidos políticos, es decir a su funcionamiento interno, pero no a su existencia en sí misma dentro del Estado, pues en el mayor número de las democracias liberales, los partidos siguen siendo las organizaciones primordiales para la articulación de intereses.²² Es encomiable que junto con la representación parlamentaria se piense en la democratización de los partidos, puesto que ella es uno de los grandes pendientes del sistema de partidos, y que finalmente también significa hablar de la participación que tienen los grupos en el interior y en la base de la organización partidista. A partir de estos vínculos se puede mejorar la agenda parlamentaria y particularmente la inclusión de temas y propuestas de la sociedad civil que ayuden a crear soluciones integrales.

El desempeño parlamentario del periodo de 2000-2006 fue ampliamente discutido desde la opinión pública por el aplazamiento de los legisladores para aprobar las reformas estructurales necesarias, lo que llevó a plantear la crisis de la representación política como un lugar común entre los comentarios políticos. No obstante, el análisis especializado ha venido atenuando esta perspectiva al mostrar que el trabajo en Congresos pluralistas incluye permanentemente al conflicto entre interpartidista e interparlamentario además de su relación con los demás actores, que son precisamente unos de los elementos centrales de la vida

²² Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1999, pp.143-144.

parlamentaria en un contexto democrático. Por tanto el establecer a la cantidad de los acuerdos durante una legislatura como un parámetro para evaluar el desempeño de los legisladores no es un elemento explicativo de la dinámica parlamentaria, y más bien tiende a formar una percepción catastrófica y escéptica de la vida parlamentaria y la política. Para contrarrestar estas afirmaciones, es pertinente hacer hincapié que la negociación y el conflicto son los ejes que permiten establecer acuerdos sobre alguna iniciativa, lo que en suma demanda periodos más largos para cambios estructurales, sobrepasando en ocasiones los tres y seis años que tienen de límite los legisladores para cumplir la agenda legislativa.

Con todo ello no queremos apoyar la inamovilidad de la representación parlamentaria y exentarla de algún tipo de reforma que fortalezca el trabajo parlamentario. Por el contrario reconocemos que existen diferentes propuestas al respecto que buscan incentivar a que los legisladores hagan leyes de largo alcance y no sólo se avoquen a lo inmediato, sin embargo tampoco podemos olvidar el papel que pueden tener los grupos de interés, puesto que en este sentido puede ser el factor que ayude positivamente a la transformación de las prácticas parlamentarias, lo cual no debe ser descartado en las propuestas de reforma política.

Por lo dicho anteriormente, es necesario reconocer que los cambios que vivió la representación política en el Congreso mexicano desplazaron la representación corporativa a prácticas parlamentarias de mayor competencia política y al juego de fuerzas partidistas, lo que dio nuevos bríos a una representación política que estaba anquilosada en las demandas proveniente de los sectores articulados por el partido priista.

1.1.2 Las estrategias de participación de los grupos de interés en el Congreso y sus repercusiones.

Con el proceso de industrialización a nivel mundial fue necesario una mayor regulación y participación del Congreso en mayores actividades económicas, en

consonancia con ello, diversos sectores sociales empezaron a intervenir en el ámbito público y a participar en la agenda legislativa.²³ En este contexto las agrupaciones son un reflejo de la división del trabajo que se estructura dentro de la sociedad, algunas de ellos se constituyen como grupos de interés o de presión e intentan incidir en las decisiones públicas. Aquí cabe advertir que han existido ciertas imprecisiones al respecto de su conceptualización por lo que es necesario plantear algunas consideraciones al respecto.

En primer lugar, advirtamos que las agrupaciones de interés no se limitan a su actividad comercial, cultural o alguna otra dentro de la esfera social, sino que también buscan intervenir en las decisiones públicas expresando sus demandas e intentando hacerlas presentes dentro de alguna ley o reforma.²⁴ Puede decirse entonces que no todos los grupos de interés actúan de forma idéntica, por tanto un grupo de presión es siempre un grupo de interés, pero no todo grupo de interés es un grupo de presión.²⁵

²³ Miguel Jerez, "Los grupos de presión", Rafael del Águila (coord.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Trotta, 2005, p. 291.

²⁴ Las definiciones clásicas y modernas de grupos de interés y presión (J. Meynaud, M. Duverger, Karl Loewenstein, G. Pasquino, Bentley y Miguel Jerez) dividen el ámbito de su acción en dos campos: el social y político, llegando así a homologar cualquier tipo de estrategia que esté dirigida en el ámbito público-político, como acto de *presión*, correspondiente a un grupo de presión. En cambio, identifican las acciones del grupo de interés como aquellas dirigidas a los ámbitos sociales ajenos al ámbito público, circunscritas al tipo de actividad que desarrollan dentro del amplio espectro de la sociedad civil, ya sea de tipo ideológico, comercial, académico o de algún otro sector.

²⁵ Por grupos de interés se entiende "...a 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.", en Lorenzo Arrieta Ceniceros, "La nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés", Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (coords.) *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-H/Cámara de Diputados LX legislatura, 2007, p.71.

Estrategias

Las *estrategias* son las que nos permiten explicar el papel de la agrupación ya sea como grupo de interés o como grupo de presión,²⁶ a partir de estas, debemos concebir al cabildeo como un acto que las organizaciones hacen normalmente ante los órganos de representación, y no como una irregularidad constitutiva de la participación de los grupos de interés. Por su parte, un grupo de presión, será aquel que recurra a estrategias como el ataque mediático, amenaza, algún tipo de boicot, así como a las manifestaciones en las calles, los bloqueos de avenidas e incluso algún modo de violencia física o material. Una presión es opuesta a la discusión y es entonces una expresión unilateral de inconformidad, por tanto únicamente busca imponer un mandato imperativo a los representantes políticos exigiendo que la legislación se identifique con sus intereses de grupos, que repetimos, puede o no estar peleado con el bienestar general.

Por otra parte, debemos considerar algunos factores que afectan la capacidad de los grupos para incidir en la labor legislativa, como son: a) los incentivos y recursos que las organizaciones establezcan para actuar de forma cohesionada frente a los legisladores o incluso también para incorporar a miembros en cargos de representación popular; b) los recursos económicos, que son un elemento importante en caso de financiar candidaturas y partidos afines a sus intereses, pues les permite sobornar o difundir una campaña publicitaria con tal de influir en el procesos legislativo, c) los conocimientos, el grado de especialización, el nivel de recursos técnicos y humanos que dispongan las organizaciones para contribuir a la elaboración de una iniciativa, y e) la magnitud de los afiliados y la representatividad de sus líderes, que les permitan definirse como portavoces de sectores importantes. Todos ellos, son algunos aspectos que

²⁶ Lorenzo Arrieta Ceniceros, "La nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés", *op cit.* p.71.

definen en mayor o menor medida la efectividad de los grupos al momento de incidir en algún proceso legislativo.²⁷

Asimismo, existen vínculos de carácter político que históricamente se han creado con los representantes políticos; el sector obrero, campesino y popular fueron parte del régimen político que se fundamentaba en un partido, pero en las últimas décadas desde el sector económico los grupos han buscado establecer una intervención permanente con los legisladores.

De igual forma, ha cobrado relevancia la participación del sector público que agrupa a universidades como la Asociación Nacional de Universidades de Educación Superior (ANUIES), la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), la Asociación de Alcaldes de México A.C, ALMAC, la Asociación Mexicana de Presidentes Municipales (AMPM) y la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Municipales (CMCLE). Algunas de ellas han logrado a través del cabildeo aumentos dentro de la asignación de recursos, que se hace anualmente en vísperas de la aprobación del paquete económico.

Por su parte existe un sector importante de agrupaciones de intereses sociales que generalmente utilizan a las movilizaciones como un elemento preferente para incidir dentro del Congreso, algunas de ellas son: la Unión Nacional de Productores Agropecuarios, el BARZON A.C, el Consejo Nacional de Ahorradores (CNAH) y el Movimiento Antorchista, quienes han podido establecer lazos más estables con los parlamentarios y autoridades gubernamentales en el orden estatal. Algunas otras no tienen vínculos ni un seguimiento estrecho con los parlamentarios, y en ocasiones tampoco disponen de un proyecto independiente para negociar.²⁸

Cada uno de estos grupos participa en la vida parlamentaria con diferentes estrategias algunas de las más importantes son:

²⁷ Gianfranco Pasquino, "Grupos de presión", en Norberto Bobbio; N. Mateucci, y G. Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1995, pp. 773-774.

²⁸ Edgar R. González Castillo, *La influencia de los grupos de interés en el Congreso. (1997-2003). Una contribución al debate parlamentario*, México, FCPyS/UNAM, Tesis de Maestría en Estudios Políticos, 2007, pp.160-161.

Huelgas

Comúnmente asociadas a organizaciones sindicales, se extiende como una práctica frecuente en las agrupaciones que buscan afectar procesos productivos, pero también a procesos legislativos, todas como manifestaciones directas hacia gobernantes, representantes y finalmente contra los patrones, demandando aspectos relacionados a sus condiciones de trabajo.²⁹

Lobbying

Es un instrumento que existe generalmente en periodos y condiciones de competencia política que están intrínsecamente relacionadas con la democracia. Dentro del proceso de apertura política se vuelve una estrategia esencial para que grupos de interés puedan tener mejor interlocución tanto hacia los poderes públicos como hacia la confección, instrumentación y evaluación de las leyes y políticas públicas.³⁰ En México se incorporó recientemente dentro de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y Senadores una disposición para regular el cabildeo, intentando con ello dar mayor certeza sobre esta práctica, que sólo es una parte de diferentes factores y técnicas informales que intervienen cuando los grupos se hacen presente en el trabajo parlamentario.

Movilización

Las movilizaciones son un mecanismo que actúa por afuera de la formalidad del sistema político con la finalidad de incluir sus demandas en alguna ley, “alzando la voz”, y buscando la atención de los medios de comunicación, para promover su tema dentro de la opinión pública y así llegar a tener alguna resonancia en el Congreso.

²⁹ *Ibid.* p.36.

³⁰ Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera. *op. cit.* p.32.

Todas estas formas de participación pueden llegar a interrelacionarse dentro de un proceso legislativo, además, pueden ser acompañadas por prácticas de presión directa como son el soborno, la amenaza, el chantaje, y todo aquel intercambio que condicione el trabajo parlamentario a los intereses de grupos al momento de legislar. Las movilizaciones suelen ser presiones directas para frenar, aprobar, incorporar o eliminar alguna demanda, aunque también pueden ser presiones que buscan concebir algún tipo de discusión. Por su parte el lobbying por ser una comunicación que los representantes y los grupos pueden concertar cara a cara (incluso de manera privada), ha sido objeto de severas críticas, sobre todo cuando existe alguna remuneración o algún condicionamiento de los cabilderos hacia los legisladores o grupos parlamentarios. No olvidemos sin embargo que todas estas amenazas al ejercicio democrático de la representación parlamentaria, se enfrentan a una serie de filtros que implica la dinámica legislativa, por lo que es necesario ver directamente el impacto que tiene el cabildeo sobre una determinada legislación pues ello nos permitirá identificar a los grupos y sus intereses.

Tipo de impactos de iniciativas

No todas las iniciativas que resuelve el Poder Legislativo son del mismo tipo,³¹ la reforma electoral por ejemplo, comprende modificaciones tanto en lo relativo a la homologación de los calendarios electorales como en la re-definición del modelo de comunicación política. En el caso la iniciativa en su respectiva jerarquía

³¹ Luisa Béjar las distingue entre **(1)** Reforma Constitucional con impacto meramente formal **(2)** Reforma constitucional con impacto focalizado hacia algún sector social, **(3)** Reforma constitucional de Impacto institucional, **(4)** Reforma constitucional con impacto estructural, **(5)** Ley ordinaria con impacto meramente formal, **(6)** Ley ordinaria con impacto clientelar **(7)** Ley ordinaria con impacto focalizado hacia algún sector social, **(8)** Ley ordinaria de impacto institucional, **(9)** Ley ordinaria con impacto estructural, **(10)** Ley reglamentaria con impacto clientelar, **(11)** Ley reglamentaria con impacto focalizado hacia algún sector social, **(12)** Ley reglamentaria con impacto institucional, **(13)** Ley orgánica con impacto institucional. La Autora no ahonda en la caracterización de los tipos que le permitieron evaluar las iniciativas durante una o varias legislaturas, ni en la combinación que existen entre uno o más tipos. Luisa Béjar, *Los Partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM/FCPyS/Gernika, 2006, p.65

(constitucional, ley Ordinaria, ley reglamentaria), puede pertenecer a dos o más tipos de impactos si consideramos que existen varias combinaciones entre las iniciativas dentro de una misma jerarquía, por lo que la evaluación del desempeño parlamentario es compleja tanto en términos cualitativos como cuantitativos.

En consecuencia con lo dicho anteriormente y recuperando la posibilidad de mezclar diferentes tipos de impactos propuestos por Luisa Béjar, la reforma electoral podemos definirla como una reforma constitucional de impacto institucional **(3)**, en tanto que afectaba a prácticas del anterior modelo de comunicación política, tales como la recurrencia de los partidos políticos hacia las negociaciones informales con medios de comunicación para la obtención de mayores y mejores espacios durante las campañas electorales. A su vez, la iniciativa de la reforma electoral modificaba también la institucionalidad de Instituto Federal Electoral, dándole mayores atribuciones durante los procesos electorales. De igual forma, la iniciativa constitucional en materia electoral, comprendía el impacto focalizado hacia algún sector social **(2)**, debido a que prohibía la contratación de propaganda electoral, afectando así a los grupos ligados al sector de las telecomunicaciones.

En este sentido y siguiendo la tipología de Luisa Béjar, la iniciativa con mayor impacto en relación en relación con los grupos de interés, es la reforma con impacto estructural **(5)** por que plantea afectaciones tanto en el orden institucional como a un sector social en específico; lo que implica la modificación tanto de la Constitución como de leyes secundarias. La reforma electoral de 2007-2008 al modificar la Constitución y leyes secundarias que daban forma a un *nuevo modelo de comunicación política* a nuestra consideración también alcanza el carácter de estructural. Con todo y que la reforma dejó pendientes aspectos como la propaganda oficial realizada por el ejecutivo, ésta fue un avance de un cambio a largo plazo para todo el sector de las telecomunicaciones, que sólo encontrará su consolidación por medio de la ley de radio y televisión.

Toda esta caracterización tiene implicaciones en la diferenciación y evaluación de la iniciativa así como en la acción de los grupos de interés, toda vez

que el carácter de una iniciativa nos permitirá entender el tipo de estrategias utilizadas por los grupos y sus razones para su intervención antes, durante y después de la aprobación de la iniciativa. Por tanto no puede considerarse igual el alcance de una intervención de grupos por una ley ordinaria o reglamentaria que por una estructural, así pues las alianzas legislativas tendrán un carácter distinto dependiendo del tipo de impacto que tenga la iniciativa.

La relación de los grupos con los poderes de la Unión

Los alcances de la intervención de los grupos de interés dependerá de las afectaciones que suponen los cambios ya sean estructurales, constitucionales y/o con carácter de ley, pues estos definirán las instancias en las que desenvolverán los grupos de interés. Por tanto, las organizaciones así como se desarrollan frente al ejercicio parlamentario, también pueden llegar a exigir la participación de los órganos de justicia para contraponerse a lo decidido en el Congreso, como ha empezado a ser analizado en el transcurso de la aplicación la reforma electoral,³² la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha vuelto una institución trascendental para definir los alcances de las demandas que las organizaciones logran manifestar de manera formal, aunque en ocasiones también son acompañadas por movilizaciones y campañas mediáticas.

Los órganos de justicia son instituciones importantes en el sistema político, puesto que son parte del equilibrio de poderes que debe imperar en una democracia Constitucional. En este sentido, así como el cambio político afectó la manera de construir iniciativas y reformas, también alteró el destino de las leyes en tanto que se multiplicaron los recursos legales sobre lo que aprueba el Congreso; tales como las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad por parte de partidos, así como los amparos por parte de ciudadanos, organizaciones y miembros de la sociedad civil. Con ello se expandió

³² Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coords.), *Democracia sin garantes*, México, IIJ/UNAM, 2009; John Ackerman (coord.), *Nuevos escenarios de derecho electoral. La reforma electoral de 2007*, México, IIJ-UNAM, 2009; y Jorge Alcocer y Lorenzo Córdova (comps), *Democracia y reglas del juego*, México, Nuevo Horizonte/IIJ, UNAM, 2010.

la influencia de la SCJN en diferentes ámbitos de la vida pública y ha generado cierta expectativa en la sociedad sobre el desempeño de las instancias jurisdiccionales.

En suma, a partir de las estrategias, el tipo de intereses y el desempeño de los poderes de la Unión podremos explicar la incidencia de los grupos de interés, siendo que el peor escenario para el trabajo parlamentario es aquel donde los intereses privados se superponen sobre los intereses generales, algo que se ha vuelto recurrente en los diagnósticos sobre el Congreso, pero que de hecho es una preocupación que viene desde la formación de los parlamentos como instituciones.

1.2 Las variantes de la intervención de los grupos de interés en la representación parlamentaria

Hay algunos planteamientos que interpretan la participación de las asociaciones en los asuntos públicos, como una nueva dinámica en las democracias, misma que permite a la política circular también por los vínculos que constituyen una forma alterna a la representación territorial.³³ A pesar de la relevancia y función social que pueden tener los miembros de las asociaciones, estos autores siguen reconociendo la importancia que tienen los poderes formales instituidos en las democracias liberales; ejecutivo, legislativo y judicial, así como la función del Congreso como un foro para articular las demandas ciudadanas y transformarlas en políticas e iniciativas de ley.

La mayoría de los grupos de interés que recurren a los poderes públicos para buscar alguna respuesta, cabildean en el proceso legislativo informando y persuadiendo, sobre sus demandas ante una alguna ley o reforma, con el objetivo

³³ Ciertos autores han identificado la participación de las asociaciones como un indicador de una política post-liberal, concibiendo a la política liberal en regímenes democráticos circunscrita a la representación territorial. Por tanto, el segundo circuito de la política sería el de las asociaciones y el tercero el del ámbito supranacional. Estas rutas son complementarias y no substitutos de la representación política mediante los partidos políticos, o al menos no a corto plazo. Ver: Benjamín Ardití (coord.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, España, Anthropos/FCPyS, 2005.

de que los miembros del Congreso se retroalimenten con toda su intervención. Así ha ocurrido durante el desempeño de la LX legislatura con la ley del ISSSTE y la reforma fiscal del 2007, donde existió esa comunicación de los grupos con los parlamentarios, y existió un intercambio de ideas con las múltiples organizaciones, quienes buscaban modificar los términos en los que se manifestaba la iniciativa.

A partir de la generación de acuerdos en el recinto legislativo y procesos de legislativos que derivan en reformas no han dejado de gestarse nuevas inconformidades por parte de los grupos de interés. En este sentido la negociación y el consenso no son la única parte de la democracia representativa, también lo es el conflicto. De ahí la importancia de que en una sociedad plural los grupos con propuestas distintas tengan la posibilidad intervenir en el trabajo legislativo y de que sus demandas sean integradas por algún grupo parlamentario con la intención de construir una mayoría parlamentaria. Lo que intentan los grupos de interés ya sea al cabildear o presionar por otros medios en diferentes momentos es ser tomados como una minoría legítima, que puede participar en lo que se legisla.

En este sentido podemos afirmar que la institución del conflicto es una válvula de escape para las democracias representativas. La confrontación entre diferentes posturas de representantes políticos y grupos de interés es el periodo en donde efectivamente se puede rastrear la capacidad del Congreso de la Unión para solventar los antagonismos que existen realmente en la sociedad civil y con grupos de algún sector en específico. La eficacia de la representación política está ligada a su capacidad para articular el conflicto y de canalizar las distintas demandas de una forma institucional. De ahí la importancia de que las prácticas parlamentarias en él, engloben una dinámica institucional que no sólo permita la comunicación con los demás organizaciones antagónicas, sino que también promuevan la articulación de los intereses en aras del bienestar público.

A partir de este contexto, se enmarca el caso mexicano y la actividad parlamentaria para definir la reforma electoral del 2007. Al respecto cabe advertir

que aún frente al conflicto inherente que significaba limitar los intereses de grupos, los tres partidos políticos más importantes concertaron la posibilidad de modificar normativamente los diferentes aspectos de la vida política e institucional del sistema partidista y del sistema electoral; particularmente en el modelo de comunicación política.

1.2.1. El cabildeo y la representación de intereses en el Congreso

El cabildeo es una estrategia en donde los grupos de interés pueden hacer propuestas y persuadir sobre los cambios que consideran necesarios. Así, el también llamado lobbying debe distinguirse de otro tipo de acciones como el chantaje, la amenaza, el soborno y las estrategias que entrañan la presión de los grupos hacia los poderes públicos. El cabildear implica una promoción de intereses con los legisladores, ya sea por de forma directa o por algún intermediario, no sólo una discusión en términos generales sobre los asuntos públicos y difícilmente en aras de la verdad o lo verdadero, sino en lo correspondiente a los intereses particulares, de agrupaciones, y de fracciones partidistas que son los que permiten en la realidad establecer puntos de acuerdo sobre lo que es el bien público.

Durante el lobbying que realizan las agrupaciones sociales, existe una relación de intercambio con los representantes políticos en la que se promueven las distintas exigencias y se exhorta o advierte sobre algún punto en particular, con base en análisis cuantitativos y cualitativos sobre las implicaciones que representan los cambios para los diferentes actores. Por lo general, es por medio de audiencias públicas y reuniones o discusiones privadas que los representantes y en su caso la opinión pública pueden conocer las expectativas de los grupos.

Por ello cabe señalar que la utilización de medios publicitarios significa un elemento fundamental para el cabildeo parlamentario, ya que en su momento puede cambiar el rumbo o el contenido de alguna iniciativa. Los desplegados, comunicados, entrevistas y todo el manejo mediático utilizado por parte de los

grupos de interés son mecanismos para informar y/o persuadir a la *población* sobre el proceso que se está dando.³⁴ Por tanto su forma de incidir es mucho compleja e incluso afecta a los procesos cognoscitivos del ciudadano-espectador y a la vez futuro votante, la mediatización de algún tema puede darse antes del proceso legislativo con el objetivo incluir su demanda en la agenda parlamentaria. Durante el trabajo parlamentario los elementos de la coyuntura son los que provocan que los grupos recurran a una presión, y a la vez son también estos factores los que pueden alterar el proceso legislativo; por lo general tienden a cerrar alguna posibilidad para que los grupos incluyan sus demandas en los cambios que se diseñan.

El cabildeo si es regulado es compatible con la democracia representativa, y bajo ciertas condiciones es una práctica que permite encauzar las demandas de organizaciones, y a la vez disminuir la parcialidad con la que los legisladores pueden construir una ley. Para ello, es necesaria una pluralidad política en el Congreso que dé lugar al debate a las peticiones de las organizaciones, pues eso permitiría que los propios legisladores inconformes con algún grupo puedan denunciar y frenar en su caso en el peor de los casos alguna injerencia desmedida de los grupos de interés.

Por otra parte, es de destacar que las experiencias en torno al cabildeo han dado como resultado el cuestionamiento sobre la eficiencia de los *lobbies* y organizaciones profesionales dedicadas a las cuestiones parlamentarias que logran contactar directamente con los representantes políticos.³⁵ Luego de que este tipo de cabildeo en ocasiones se presta para que los grupos de “profesionales” vendan a sus clientes posibilidades increíbles y desmedidas para incluir alguna demanda en el interior del Congreso, lo que se contrasta con la

³⁴ Hay quienes distinguen al cabildeo a partir de dos tipo de influencia: *desde a dentro* “enfocándose a los políticos y su personal” y *desde afuera* dirigido a “la opinión pública y en la presión que ésta pueda ejercer”, Efrén Elías Galavíz, *El cabildeo legislativo y su regulación*, México, UNAM-IIJ, 2006, p.46.

³⁵ Otra crítica se dirige a la propia existencia de los cabilderos, ya que carecen de un registro y una reglamentación que los obligue a informar para quien están trabajando, los objetivos que buscan, así como la retribución económica que perciben por parte de particulares o algún grupos de interés.

realidad y el respaldo que realmente los cabilderos pueden generar dentro de una ley. Se olvida así la importancia de conformar una *propuesta* integral que considere a los intereses de los “clientes” como a los de los intereses partidistas. Todo ello es fundamental para hacer proyectos viables, integrando propuestas que puedan lograr un mayor consenso entre los legisladores y que les permita a los grupos así alcanzar algunas de sus demandas.³⁶

La formación del proyecto es importante para la efectividad de los grupos de interés ya que está relacionada con el conocimiento y habilidad que tienen las organizaciones (que actúan directamente o por intermediarios) sobre la dinámica parlamentaria. Por ello cabe señalar que para algunas organizaciones su permanencia en el Congreso ha sido producto de una evolución larga de trabajos y enlaces que permitan incidir finalmente en lo que se aprueba. Estos esfuerzos se han visto cristalizados por medio de la creación de comisiones especiales de enlace legislativo. Tal es el caso de las cámaras de comercio agrupadas por el CCE y la COPARMEX³⁷ quienes han logrado la creación de un grupo especializado para vincularse con el trabajo parlamentario sobre algunos temas en materia comercial y de política económica.

A pesar de la estructura y cohesión que tienen los grupos del sector económico, debemos señalar que su actuación también puede tener límites efectivos desde el desempeño parlamentario, en contraste con lo que comúnmente se enfatiza bajo el adjetivo de “poderes fácticos”, otorgándoles un poder desmedido en las Cámaras de representantes políticos. Justamente porque los monopolios y las demás organizaciones han encontrado negativas contundentes sobre sus intereses particulares es que algunos grupos han buscado

³⁶ Elías Galavíz, *op. cit.* p. 72.

³⁷ La COPARMEX ha elevado su nivel de profesionalización, su comisión de cabildeo evaluó y plasmó un proyecto que da cuenta de cuatro ejes en los que puede decirse son compatibles con las demás cámaras de comercio; a) Red de Influencia legislativa, en donde se destaca un seguimiento por parte de los 100 empresarios más importantes hacia los 100 legisladores de igual forma “más influyentes” en el Congreso b) Definición de temas de la agenda del cabildeo, lo que implica una reducción de su agenda a 5 o 6 temas, para tener mayor especialización y continuidad c) Comunicación y presencia permanente en el Congreso, d) Influencia creciente en la opinión pública, *Programa de Influencia legislativa de la Coparmex*, Dirección URL: <http://goo.gl/PeDXP> [consulta: 29 de Septiembre de 2010]

incorporar a sus miembros directamente en el Congreso durante la última década. De esta manera es común encontrar como legisladores a personas con una trayectoria en la iniciativa privada, el sector magisterial, campesino, social, o de las telecomunicaciones.³⁸

El arribo de miembros de algunos grupos de interés para puestos de representación popular, es un factor que puede crear correas de transmisión con los intereses corporativos o afines a los grandes consorcios. Sin embargo, para evitar hacer generalizaciones difusas sobre su capacidad de intervención en el Congreso cada asunto debe tratarse de forma particular. La disciplina partidista y la construcción de la agenda política de los grupos parlamentarios representan parte de una dinámica más compleja que simplemente un foro para intereses privados; al respecto debemos considerar que los vínculos entre bancadas y grupos parlamentarios limitan la presencia de miembros de algún grupo del sector privado.³⁹

1.2.2. Los grupos ligados a los medios de comunicación: las campañas negativas como una forma de intervención en el ámbito público

Los distintos comunicadores en radio, televisión, internet y medios impresos contribuyen a dar seguimiento a los acontecimientos de la vida política; uno de los momentos de mayor difusión son los procesos electorales, en los cuales los partidos, ciudadanos y grupos de interés centran buena parte de su atención.⁴⁰

³⁸ Para las elecciones intermedias de 2009, a inicios del primer periodo ordinario de la LXI legislatura se conformó lo que fue conocido como la “telebancada”. Lo que implicó que dejaran el cargo 8 diputados titulares a los suplentes, entre ellos 6 diputados tenían en su perfil algún nexo con los grupos Televisivos. Entre ellos se destacan Lorena Corona Valdez, candidata de la primera circunscripción por el PVEM, quien trabajó durante años en el área jurídica de Televisa; Miguel Orozco, hermano del senador del partido verde Javier Orozco, quien se desempeñó en el área jurídica de la CIRT; Rodrigo Pérez Alonso, persona cercana a Tejado Dondé presidente de la CIRT; Roberto García Requena, ex-empleado de Cofetel; Mariana Ivette Ezeta, quien también trabajó en Televisa; Juan Gerardo Flores, quien anteriormente laboró en Cofetel; y Ninfa Salinas Pliego, hija del dueño de Televisión Azteca.

³⁹ Gianfranco Pasquino, “Grupos de Presión”, *op. cit.* p.735.

⁴⁰ Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 2001, pp.52-54.

Después de este evento, le siguen en trascendencia las acciones gubernamentales y los procesos legislativos, en los que el nivel de difusión pública es fluctuante puesto que ésta depende del tema y otros aspectos que se presente en la coyuntura.

Un ejemplo paradigmático sobre la acción de los grupos de interés en un proceso electoral, fue el que se registró en el país cuando se promovió la denostación del entonces candidato a la presidencia de la república Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Ciertamente no fue el único sujeto agraviado, el caso de AMLO es paradigmático por el manejo de las “campañas sucias” de organizaciones del sector privado. A pesar de que el ataque mediático ya era un ingrediente esencial durante las campañas electorales, este caso se distinguió por la incorporación abierta e insistente de cámaras de comercio, quienes se sumaron, a los ataques por parte de Felipe Calderón y Roberto Madrazo candidatos que se encontraban en la contienda electoral del 2006. En este sentido, las campañas electorales dejaron de circunscribirse entre los candidatos oficiales, y fueron espacio para una clara intervención de los grupos de interés, principalmente del sector empresarial. Este hecho modificó la equidad en la competencia entre los aspirantes a la presidencia y contravenía los preceptos de la ley electoral entonces vigente.

El impacto real que tuvieron los ataques mediáticos de empresarios en los resultados electorales del 2006, es difícil valorarlo exactamente, por lo que independientemente del efecto que pudieron haber tenido para la definición del candidato presidencial, la participación en sí de grupos externos durante los procesos electorales generó inequidades en el proceso de propaganda electoral.⁴¹ No es casual, que estas prácticas en materia de difusión mediática hayan constituido un aspecto central para impulsar una reforma constitucional como la del 2007.

⁴¹ No olvidemos que durante el proceso de elección para la sucesión presidencial, también se destacó la participación de Víctor González Torres, conocido como el “Doctor Simi”, quien con sus propios recursos construyó una campaña propagandística con la intención de representar otra opción electoral incluso por encima de los otros candidatos.

Pasando ahora a la participación de los medios en el trabajo parlamentario, muchas veces se piensa que los consorcios mediáticos tienen un poder omnímodo. Tales supuestos no son del todo ciertos, en tanto que la presión de los medios de comunicación difícilmente llega a disponer de un peso político por encima del consenso entre los representantes parlamentarios.

La mediatización de la política que realizan los grandes corporativos se enfrenta directamente a los intereses partidistas y a su vez, a la dinámica parlamentaria, por lo que aún cuando los medios contribuyan a desinformar y generar divisiones en la agenda legislativa, no tienen garantizado en el Congreso de la Unión una plataforma *ad hoc* para cumplir con sus demandas.

1.3. Los grupos de interés en el desarrollo de prácticas legislativas democráticas. Algunas aproximaciones desde la academia

En la LIX y LX legislatura se aprobaron reformas e iniciativas que fueron producto de la participación de los grupos de interés en el Congreso, por lo que puede decirse que las condiciones de pluralidad y la normalización de los acuerdos han sido un avance para relacionar diferentes tipos de demandas. Este ha sido un fenómeno reciente si se toma en cuenta como referente únicamente la relación entre PRI, PAN y PRD, quienes han construido puntos de acuerdo a partir de sus diferentes agendas políticas. Dicho avance ha impactado en la forma en la que se relacionan los parlamentarios con los grupos de interés, sin embargo casos como la reforma electoral, nos invita a preguntarnos más sobre el desempeño del Congreso y de las instituciones políticas en cuanto a la satisfacción final de los grupos de interés con una iniciativa.

Para evaluar los efectos de la nueva institucionalidad en el Congreso, es necesario remitirnos a las rutinas y la apropiación que los diferentes actores hacen de las reglas formales e informales. Por tanto, la concepción de cambio y estabilidad de prácticas parlamentarias que incluyan a los grupos son referentes indispensables a la hora de evaluar una serie de iniciativas dentro de un periodo determinado. La regularidad en la adecuación de prácticas democráticas que

involucren los intereses de la mayor parte de los ciudadanos es un escenario ideal para las organizaciones representativas.⁴²

No obstante, no podemos soslayar el que los grupos de interés y/o presión formen parte de procesos y condiciones de opacidad dentro del propio sistema social, y que es justamente lo que permite que se apropien de prácticas contrarias al debate plural y busquen la reivindicación de la representación funcional y corporativa.

Frente a todo ello los estudios desde la ciencia política y la sociología relacionados al Congreso y a los grupos de interés, se han centrado en la institucionalidad bajo el régimen autoritario, en donde se recuperaban a varios de los sectores importantes que conformaban la estructura corporativa del régimen. Varios de estos trabajos señalaban las características del sistema político y del funcionamiento del poder político. De ahí que se estudió ampliamente el sector corporativo en sus diferentes vertientes como el sector obrero, campesino, y popular, donde los grupos de interés eran vistos en su relación con el presidente y su estructura partidista en el Congreso.

Sin embargo, el Congreso no era un objeto primordial para el análisis político hasta las últimas décadas, que las investigaciones se han acercado a los cambios que viven los grupos de interés de los diferentes sectores, como el empresarial. Este último sector ha sido analizado a partir del funcionamiento interno de las organizaciones y en su relación con el Congreso de la Unión, a pesar de que no existe una bibliografía abundante en la última década sobre el tema. Por su parte existen algunos trabajos que analizan el desempeño de organizaciones y sus ligas con sectores específicos, como el empresarial, desde diferentes perspectivas. Al respecto cabe mencionar: *Los Empresarios y el Cambio Político* de Matilde Luna; *Relaciones Corporativas en un periodo de Transición*, de Luna y Ricardo Pozas; y *Los empresarios organizados y el TLCAN*

⁴² James G. March y Johan P. Olsen, "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", en *Gestión y Política Pública*, México, vol. VI, núm.1, primer trimestre, 1997, p.62.

de Cristina Puga.⁴³ Algunos otros estudios están abocados a la influencia de los grupos en los partidos políticos, entre los que se destacan los procesos electorales y el funcionamiento gubernamental; Alejandra Rosas y Tania Vicencio.⁴⁴ Otros más ligados al movimiento indígena se encuentran algunos trabajos de Martha Singer actualizando los alcances de las organizaciones de esos sectores bajo la nueva institucionalidad en el Congreso, aunque con un énfasis en su funcionamiento dentro del sistema político.⁴⁵

Por otra parte están los trabajos de Lorenzo Arrieta, entre los más recientes “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso Mexicano”, y en la misma línea Edgar R. Castillo, que han hecho énfasis en el funcionamiento que tienen los grupos dentro del poder legislativo en las reformas o leyes en particular, con predominio de sectores tanto del sector económico como del sector público y social; sindicatos, organizaciones ligadas a movimientos sociales, universidades, empresarios y organizaciones gremiales, que giran en torno al poder Legislativo. Cabe destacar en ésta línea también el trabajo de Mara Hernández, José del tronco y Gabriela Sánchez, coordinadores de *Un Gobierno sin mayorías. Mejores prácticas en la negociación y construcción de acuerdos*, en donde se logran aislar la actividad de los grupos y las prácticas que intervienen durante la deliberación y negociación entre los diferentes grupos de interés, así como las divergencias sobre reformas y leyes importantes de la LX legislatura. Este trabajo hace énfasis en la calidad de las condiciones del proceso legislativo para la integración de intereses y generación de consensos en el Congreso, lo que

⁴³ Matilde Luna, *Los Empresarios y el Cambio Político. México 1970-1987*, México, UNAM/IIS/Era, 1992; Matilde Luna y Ricardo Pozas (coords.), *Las relaciones corporativas en un periodo de transición*, IIS-UNAM, México; Cristina Puga, *Los empresarios organizados y el TLCAN*, México, FCPyS, UNAM, 2004.

⁴⁴ Alejandra Rosas Porras, “¿Hacia un nuevo mecenazgo político? Democracia y participación electoral de los grandes empresarios en México” *Estudios Sociológicos*, vol.XVIII, núm.42. Colegio de México, México, 2000. Tania Hernández Vicencio, “Los empresarios tijuanaenses: evolución y vínculo con el poder político”, *Revista mexicana de sociología*, año 66, núm.1, México, enero-marzo, 2004. pp.99-141.

⁴⁵ Martha Singer, *Movimiento indígena en México. Representación, poderes y políticas*, México, Gernika, 2005.

les permite formar una perspectiva sobre las actuales y futuras prácticas parlamentarias.

Existen otros estudios que parten de las asociaciones bajo un esquema de redes que toca en cierta medida al funcionamiento del Congreso, pero que se enfoca más sobre la forma de articulación de las organizaciones para defender sus demandas y promover sus proyectos alternativos contra políticas determinadas; como es el caso de organizaciones en materia de diversidad sexual, de maquiladoras, movimiento indígena, ambientalistas, productores, agricultores, o de carácter multicultural, que se apoyan de la comunicación y enlaces a nivel global para apoyar algún tipo de legislación en otras partes del mundo y en diferentes instancias.⁴⁶

Si bien la mayoría de los trabajos reconoce los avances y transformaciones que se han dado en ambas Cámaras de representantes en el país, faltan más estudios que profundicen sobre las estrategias características de las organizaciones y su relación con el trabajo parlamentario; que dé cuenta del impacto y los términos en los que se realizan las alianzas y negociaciones en el interior del Congreso. No se han trabajado lo suficiente las capacidades de los grupos en asuntos regulares, como la discusión del paquete económico y leyes durante una o varias legislaturas. Así pues, también es indispensable interrogarse sobre el papel de los grupos de interés en los Congresos locales, y frente a qué tipo institucionalización de prácticas parlamentarias se enfrentan, pues la situación que ha traído los gobiernos sin mayoría en el Congreso de la Unión, en algunos casos dista de haberse trasladado al ámbito local.

⁴⁶ El trabajo de Cristina Puga, sintetiza y da cuenta de este fenómeno, aunque dentro de su planteamiento busca reconocer actividades que realizan las organizaciones en un campo más allá del poder legislativo y de las autoridades representativas “Una doble mirada a las asociaciones: perspectivas teóricas y la experiencia mexicana” en *¿Democracia Post-Liberal? El espacio público de las asociaciones*, España, Anthropos, 2005, p.71-106.

1.3.1 Los grupos de interés y la representación política; Las organizaciones del sector económico

Además del sector obrero, campesino y popular, el sector empresarial ha jugado un aspecto esencial dentro de la participación de los grupos de interés en el país, tal como lo mostró en la reforma electoral y la reforma fiscal del 2007. Recordemos que la actividad de los grupos del sector económico fue normalizándose a través de la formación de cámaras, pues con éstas el presidente impedía la disidencia empresarial y articulaba sus demandas a partir del aparato gubernamental.⁴⁷ Fue así, que surgió la Confederación Nacional de cámaras de industriales (CONCAMIN) y la Confederación de Cámaras Nacionales de comercio (CONCANACO), las que permitieron concentrar sus demandas y servir como interlocutores legítimos con el aparato gubernamental. Empero, las aglomeraciones de empresarios, a pesar de su cercanía y aval de los poderes públicos, no fueron parte de la estructura partidista y la política corporativa, a diferencia de los otros tres sectores. El sector empresarial en términos generales de 1920 a 1970 mantuvo una relación con los representantes políticos bajo los lineamientos del pacto posrevolucionario, que establecían no intervenir de forma activa en política.⁴⁸

Sin embargo, la nacionalización bancaria fue un momento clave en la relación con el sector empresarial (a pesar de que anteriormente ya habían tenido sus diferencias), puesto que a partir de López Portillo los grupos de este sector asumieron una participación importante, disintiendo de las demandas del aparato gubernamental. A partir de las décadas de los 1980 y 1990 cambiaron sus prácticas creando vínculos con la representación parlamentaria a través de su

⁴⁷ En la Ley Federal de Cámaras de Comercio e Industria vigente de 1936-1941 se estableció la afiliación obligatoria de industriales y comerciantes a las diferentes cámaras, lo que fue regulado por los artículos 73 y 123 de la Constitución política. Este condicionamiento se mantuvo en la subsecuente ley de 1941 hasta 1997, cuando se produciría una nueva legislación que permitió la afiliación a las cámaras de manera voluntaria.

⁴⁸ Matilde Luna, "Los empresarios en el cambio político", en *Metapolítica [en línea]*, num.54, vol. II, México, 2007, Dirección URL: <http://goo.gl/ESmVb> [consulta: 13 Abril 2009]

participación directa en la asamblea,⁴⁹ por lo que miembros de la iniciativa privada empezaron a acceder a cargos públicos por medio de candidaturas surgidas de partidos políticos, como el PAN (aunque no el único). Este tipo de incursiones transformaron el rumbo de lo que hasta entonces era su participación como grupos de interés circunscrita al ámbito económico y con un papel menos activo en política.

La segunda etapa de la intervención empresarial vino a la par de los cambios en el modelo de desarrollo económico y el tipo de programa que se ha implementado por parte del gobierno. No podemos olvidar que la apertura al “comercio internacional, el „adelgazamiento” del aparato estatal, la reducción del gasto público, el cese del proteccionismo arancelario, [y] la privatización de las empresas paraestatales...”⁵⁰ fueron algunos de los cambios que afectaron directamente las condiciones para el desarrollo de las diferentes agrupaciones frente a las autoridades públicas. Mediante su participación y activismo contra las condiciones autoritarias por parte del régimen priista, agrupaciones como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) que aglutina a las empresas más importantes del país, se sumaron al cambio político para vincularse con la pluralidad de fuerzas políticas en el Congreso de Unión.

Luego de que el Congreso se ha ubicado como el lugar central para formular iniciativas sin que exista algún condicionamiento por parte del Poder Ejecutivo, las diversas organizaciones del sector privado han impulsado un nuevo trato con el poder legislativo. En la actualidad, las cámaras de industriales y empresarios de diversas ramas productivas han conseguido ser participes en las

⁴⁹ El número de legisladores provenientes de empresarios en cámaras de industriales y de ejecutivos de empresas o propietarios que posteriormente se han vuelto legisladores, ha variado; en la LVI legislatura se registraron un total de 26 senadores, y 23 diputados, pasando a 20 senadores y 40 diputados en la LVII legislatura, y descendiendo en la LVIII (2000-2003) con 14 senadores y 23 diputados, siguiendo la misma tendencia en la LIX legislatura (2003-2006) con 5 y 17 respectivamente. en Alicia Ortiz Rivera, *Empresarios y acción política-partidista en el cambio democrático: México 1982-2002. La configuración del imaginario político del empresariado*, México, Tesis Doctoral en Estudios Políticos, FCPyS/UNAM, 2005, pp.458-471.

⁵⁰ Humberto Caspa Quispe, *Los grupos de interés económico: La política y el poder en México (1970-1994)*, México, Tesis Doctoral en Estudios Latinoamericanos, FCPyS, UNAM/CELA, 2001, p.7.

audiencias de las comisiones legislativas y discutir algunas iniciativas con impacto institucional o con impacto a un sector focalizado.⁵¹

Sin embargo, la participación de los empresarios en la política no queda circunscrita solamente a las decisiones parlamentarias. A partir de estos cambios, la participación empresarial se extendió a otro tipo de espacios, como los procesos electorales, principalmente por el apoyo en el financiamiento para sus campañas, así como por el respaldo político electoral en las votaciones.

La intervención de los grupos de carácter gremial y comercial en el Congreso afecta en sentido amplio a la representación política, puesto que los procesos electorales se han vuelto un terreno cada vez visitado por la participación de grupos, sobre todo en materia de financiamiento de campañas políticas.⁵² Estas prácticas han sido un aspecto importante para la intervención de los grupos de interés, como lo han mostrado algunos casos; *Amigos de Fox*, y el *Pemexgate*⁵³, que fueron muestras del financiamiento tanto del sector privado

⁵¹ El CCE dispone de siete comisiones permanentes en diferentes ámbitos no sólo en el ámbito comercial, sino con el Congreso y el sector público, entre las que destacan las Comisiones de Enlace Legislativo, cuyo objetivo es “garantizar la presencia institucional del sector privado organizado en el ámbito del Congreso de la Unión, prever con anticipación los temas a desahogarse en las agendas legislativas y mantener seguimiento a temas prioritarios y pendientes ya detectados”. Cabe destacar que es presidida por el Director General del CCE y sesiona mensualmente, pero si la agenda legislativa lo demanda estos periodos pueden ser más cortos. Para el trabajo de en enlace parlamentario disponen de órganos como la Comisión de Educación que tienen contacto directo con las Juntas Directivas, y participa en las actividades que desarrollan los consejos del INEE, INEA, CONALEP CONOCER, IFIE, IPN, UNAM, CONACYT y en las convocatorias que realiza la SEP. Además el CCE dispone varios comités y subcomités que de igual forma comprenden rubros como el sector educativo, de seguridad social y de justicia. Dirección URL: <http://www.cce.org.mx/comisiones>

⁵² Alejandra, Rosas Porras, “Cambios en los mecanismo de representación de los actores empresariales en México. Más dispersión o más concentración de poder”, en Luisa Béjar (coord.) *¿Qué pasa con la representación en América Latina?*, México, H. Cámara de Diputados/UAM/FCPyS- Miguel Ángel Porrúa, 2009. p.85-86.

⁵³ En el caso de PEMEXGATE, se vio involucrado el del sindicato de PEMEX, en apoyo a la campaña presidencial del entonces candidato priista, Francisco Labastida Ochoa. En su momento se calculó que la transmisión de recursos no reportados fue de alrededor de \$ 500 millones de pesos, por lo que el Instituto Federal Electoral, procedió después de averiguaciones e indagaciones, a multar al partido con \$1,000 millones de pesos, una de las multas más elevadas hasta entonces hacia un partido político. Por su parte *Amigos de Fox* implicó toda un red de financiamiento privado, tanto nacional como por parte de grupos en el extranjero, los estimados únicamente sobre la participación de empresas de carácter mercantil derivado de las indagatorias del IFE, se aproximaban a casi los 18 millones de pesos. Véase: Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, “Transparencia y partidos políticos. Los casos de *pemexgate* y *amigos de fox*”, en

como del público en las campañas electorales, actividad que por cierto está ligada a la necesidad de los partidos políticos por incrementar su gasto en propaganda política y en la adquisición de espacios en radio y televisión.

1.3.2 La influencia de los grupos sobre la reforma electoral y la ley de radio y tv

Un ejemplo extraordinario de cómo se traducen en el poder legislativo las demandas de los grupos de interés es el proceso para aprobar ley de radio y televisión de 2006. Dicha legislación implicaba establecer un marco normativo que corrigiera el escenario inequitativo en el área de las telecomunicaciones; el cual se caracteriza por la concentración de algunos consorcios en medios de comunicación y la débil competencia para los demás actores.⁵⁴ Todo este caso sería un precedente fundamental para la elaboración de la reforma electoral del 2007, puesto que incentivó a los legisladores a realizar un consenso parlamentario que diera fin a los efectos nocivos derivados de la contratación de publicidad electoral para partidos políticos y terceras personas, además de las diferentes prácticas informales vistas durante los procesos electorales de 2006. Un impulso adicional fue que las sentencias de la Suprema Corte de Justicia se dieron en mayo de 2007 justo cuando se estaba discutiendo la reforma electoral en la comisión especial de la reforma del Estado.

Conocer a grandes rasgos el proceso legislativo nos permitirá divisar dos aspectos fundamentales que también analizaremos en los posteriores capítulos en relación a la reforma electoral; a) Si la forma de inclusión de intereses por parte de los grupos parlamentarios se realiza de acuerdo a prácticas democráticas o no, y b) Si los recursos que los grupos utilizan para manifestarse o comunicarse con los grupos de interés es efectiva.

Lorenzo Córdova y Murayama Ciro, *El poder de la transparencia: nueve derrotas para la opacidad*, México, 2^a.ed, UNAM/IFAI, 2007, pp.261-297.

⁵⁴ A pesar de que conforme al artículo 28 Constitucional se establezca en México la prohibición de monopolios y prácticas que privilegien a unos cuantos por encima del bienestar Nacional.

En este contexto, los trabajos legislativos efectuados para atender la ley de radio y televisión es un caso representativo de la informalidad con la que los grupos de interés en consonancia con el Poder Ejecutivo y una mayoría parlamentaria pudieron afectar el bienestar general. Este proceso inició en marzo de 2001 en el Congreso con la “Mesa de diálogo para la reforma integral de la legislación de los medios electrónicos”, dando cabida a la voz de distintos actores sociales como las autoridades universitarias, miembros de la iniciativa privada, asociaciones civiles y diferentes organizaciones que hicieron propuestas sobre los distintos temas con la intención de formar una proyecto integral, además, con el firme propósito de generar consensos entre las fracciones parlamentarias para una posterior iniciativa.

Aquél fue el principio de una serie de trabajos que se llevaron a cabo para nutrir lo que después se diseñó bajo la subcomisión redactora instalada en octubre de 2002. Sin embargo, los trabajos parlamentarios se vieron afectados por el decreto presidencial de Vicente Fox (también llamado *decretazo*), con el que se modificó el reglamento de la ley radio y televisión, y se reducían a los concesionarios el tiempo total de su transmisión que estaban obligados a darle al Ejecutivo por ley para fines de propaganda oficial; con lo cual se paso de un 12.5% a 1.5%. Tales modificaciones fueron además contrarias a los mecanismos para normar y corregir la contratación de propaganda porque no establecían un marco que modificará la problemática derivada del otorgamiento de concesiones insuficientes, menos aún sobre los rezagos que tenía el sector de la radio y televisión.⁵⁵ Por todo ello la decisión de Vicente Fox se limitó a favorecer a los concesionarios y no fue extraño deducir algún tipo de acuerdo informal con las agrupaciones beneficiadas.

La acción inusitada del Poder Ejecutivo trastocó los tiempos de la agenda legislativa y provocó que los legisladores presentaran su iniciativa en el pleno, misma que contó con la participación de los senadores Javier Corral y Raymundo

⁵⁵ Raúl, Trejo Delarbre, “La abdicación”, *Etcétera*, México, Noviembre, 2002, Dirección URL: <http://goo.gl/htpLe> [consulta: 5 de noviembre de 2010]

Cárdenas respaldados por tan sólo 64 senadores más del PAN, PVEM, PRD y de otros sectores sociales. Frente a este primer altercado, no sorprendería a muchos que la iniciativa sufriera un *impasse* dentro de las comisiones.⁵⁶

Tras el estancamiento de los trabajos legislativos sobre esa ley, ocasionado además por los reacomodos en el interior de los grupos de trabajo, en noviembre de 2004, los senadores reiniciaron los trabajos nuevamente en comisiones y para enero de 2005 se tuvo listo un pre-dictamen. En él se reafirmaba la rectoría del Estado y el carácter público del espectro radioeléctrico, además, se integraron un conjunto de propuestas que pretendían reformar el sector de las telecomunicaciones. Ante los avances del trabajo parlamentario, se hizo manifiesto el interés de grupos como la CIRT, por frenar la aprobación de la ley, demandando al entonces presidente del Senado, Diego Fernández de Cevallos, la creación de una mayor discusión y difusión de los alcances que traía la iniciativa de ley.⁵⁷

Los senadores Javier Corral y Manuel Barlett entre otros, advirtieron desde la tribuna que las presiones de los dirigentes del sector de la radio y televisión eran acciones que obstaculizaban la aprobación de una reforma ya trabajada en comisiones y lista para pasar al pleno. A pesar de sus intentos por consolidar la ley de radio y televisión y de cierto respaldo obtenido por algunas fracciones del Senado, los grupos de interés lograron debilitar la posibilidad de aprobar el dictamen que llevaba alrededor de dos años trabajándose. Ello implicó dar espacio para que se presentara una contrapropuesta elaborada de forma discrecional por parte del PRI, incluyendo elementos que se contraponían al dictamen que ya habían trabajado las comisiones correspondientes. Los intentos por aprobar el nuevo proyecto priista encabezado por el senador Emilio Gamboa Patrón se

⁵⁶ Héctor Osuna ocuparía la presidencia de la Comisión de comunicaciones y transportes, después de que Javier Corral dejara el cargo para aspirar por la gubernatura en Chihuahua. Acción que frenaría el ritmo del proceso entorno a la Ley de Medios, al grado de que tendría que pasar un año para que se reanudaran las actividades de manera continua y formal, “casualmente” con la llegada de Javier Corral como Senador.

⁵⁷ Beatriz Solís Leree, “De cómo llegamos hasta aquí...Los antecedentes de la „Ley Televisa””, en Javier Esteinou, *La Ley televisa. La lucha por el poder en México*, México, UAM, 2009, p.84.

enfrentaron a no pocas críticas por parte de senadores, por lo que sería desde la Cámara de Diputados meses después donde legisladores sin previa discusión en el pleno, pero si con un amplio consenso, consiguiera 327 votos a favor y permitiera la aprobación de la llamada “Ley Televisa” a finales de Marzo de 2006.

La presentación de la iniciativa por parte de Miguel Lucero Palma, personaje de bajo perfil en el tema de los medios y en el trabajo de las comisiones de Radio y Televisión, sembró dudas en varios legisladores y analistas en torno a las motivaciones reales de su iniciativa y el alcance de la nueva contrapropuesta sobre medios electrónicos. No obstante, el diputado Palma fue el encargado de presentar en la Cámara baja y en representación de la bancada priista una propuesta contraria a su predecesora en materia de radio y televisión. A pesar de que su diseño integraba contenidos contrarios al bien público, se dictaminó y aprobó de forma acelerada, con todo y que encontró cierta resistencia en la Cámara alta precisamente por los consensos generados con anterioridad para conformar una iniciativa de mayor calado. Sin embargo, a pesar de esta oposición, finalmente en el Senado el dictamen obtuvo la mayoría necesaria para su aprobación con 81 votos a favor 41 en contra y 4 abstenciones. Después de estos avances se sumaría el visto bueno del Poder Ejecutivo aún cuando existían cuestionamientos sobre la irregularidad de su contenido y que pudieron haber sido considerados por el presidente Fox para regresarla al Congreso para su revisión.

Las causas para lo acontecido no fue que en las dos cámaras del Congreso de la Unión la mayoría de los legisladores tuvieran en su perfil vínculos con los emporios mediáticos, sino que las condiciones que persistían en materia de comunicación política daban oportunidad para la intervención de los grupos ligados a los medios de comunicación sobre los procesos electorales (en ese entonces se efectuaban las precampañas electorales de 2006). Esto significó un condicionamiento de la representación de intereses particulares sobre los órganos de representación política. La debilidad de los legisladores ante los medios de comunicación se hizo evidente en la ley, puesto que se recuperaron únicamente propuestas de actores ligados a las grandes empresas televisivas. Lo que

indudablemente nos habla de un ejercicio parlamentario en el cual los intereses privados en conjunción con los partidos lograron ubicarse por encima del bien público.⁵⁸

Tanto por el diseño de la iniciativa de ley como por el tratamiento anormal de la iniciativa en comisiones pudo constatarse la presencia de los grupos de interés, a pesar de que en su momento no existiera una estrategia visible para la opinión pública.⁵⁹ La coyuntura electoral fue la que provocó que la “imagen” de los candidatos para cargos de representación popular fuera una prioridad para los parlamentarios, misma que habría estado en juego de haberse contrariado y replanteado la ley de medios que finalmente se aprobó. Por tanto, los legisladores prefirieron optar por la aprobación de prerrogativas para los concesionarios de radio y televisión, dejando así a un lado la iniciativa de radio y televisión precedente, que además se había generado por medio de las prácticas de mayor pluralidad y discusión interparlamentaria.

Cabe señalar que la ley de radio y televisión en su etapa final, no fue objeto de algún ataque mediático por parte de grupos de interés, ni manifestaciones públicas por parte de las televisoras, por el contrario, se caracterizó por la discreción en sus declaraciones y su escasa cobertura sobre el tema. Este tipo de intervención en cierta medida dejó ver la arbitrariedad con la que los grupos del sector económico y de los medios de comunicación pueden maximizar o minimizar ciertos temas a su conveniencia.

Ante la histórica aprobación los partidos políticos interpusieron la acción de inconstitucionalidad contra la ley aprobada, misma que tuvo el respaldo por un grupo de 47 Senadores (PAN-PRI-PRD-Convergencia) y 110 diputados entre el

⁵⁸ Algunas los beneficios que implicaba para las televisoras fue la ampliación a 20 años de la renovación de la concesiones sin someterlas a licitación pública y sin establecer reglas claras al respecto sobre el proceso de renovación. De igual forma en la renovación se establecía una preferencia para los concesionarios que ya fueran dueños del espectro radioeléctrico sobre terceros, haciendo del sector de las telecomunicaciones más inequitativo de lo que ya era. Al respecto ver los artículos transitorios 16 y 21 sección III de la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de Abril de 2006.

⁵⁹ Raúl Trejo Delarbre, “Los diputados ante la Ley Televisa”, en Javier Esteinou, *La „Ley televisa“: La lucha por el poder en México*, México, UAM, 2009, p.84.

PRI y del PRD, así como por grupos de interés como la Organización de las Naciones Unidas, la Asociación de Autoridades Locales de México (AALM A.C), Fuerza Ciudadana y el Frente Nacional Ciudadano de Rechazo a la “ley Televisa”, diversas organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales,⁶⁰ quienes aducían a la ley violaciones en al menos 27 artículos de la Constitución. Con ello se evidenciaba el reconocimiento por parte de los legisladores del error político que había significado haber aprobado dicha ley, pero además era significativo del antagonismo hacia la ley de otras organizaciones desligadas a los grandes consorcios que en su momento intentaron detener el proceso legislativo.

Frente a la controversia interpuesta por parte del grupo de parlamentarios antes mencionado, finalmente la SCJN resolvería la inconstitucionalidad de varios artículos dando pauta para que legisladores revaloraran una regulación adecuada para la radio y televisión. De ahí que el poder judicial haya sido una institución crucial para establecer límites a los intereses particulares y para contener lo que parecía un cambio inminente.

De acuerdo a las consideraciones tratadas en el presente capítulo podemos advertir que la presencia de los grupos no sólo se centra en las estrategias con la que los organizaciones buscan intervenir en el Congreso, sino que también está determinada por los intereses de los grupos y los partidos políticos. Ya sea que la participación de los grupos se realice a través de campañas mediáticas o de la comunicación directa y amenazas de las organizaciones con los legisladores, la efectividad de la persuasión o presión de los grupos de interés se interrelaciona con los intereses que tienen los partidos políticos y otros factores coyunturales que definen el tipo de acuerdo legislativo sobre alguna reforma. En este sentido aún cuando los propios miembros de grupos de interés formen parte de un grupo parlamentario, la dinámica legislativa en ambas cámaras es la que definirá la orientación de los grupos de interés y decidirá si sus demandas puedan ser incluidas en lo que se discute y aprueba finalmente en el pleno.

⁶⁰ Javier Esteinou, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el ocaso de la Ley Televisa”, en *La „Ley televisa“: La lucha por el poder en México*, México, UAM, 2009, p.645.

El trabajo legislativo sobre la ley de radio y tv nos permitió observar que la discusión plural y la inclusión de actores son un aspecto fundamental para legitimar una iniciativa, no obstante las negociaciones políticas y el contexto puede hacer que los legisladores opten por acordar disposiciones que acaben dando mayores prerrogativas a ciertos grupos, puesto que al hacerlo los partidos también pueden solventar sus intereses, en este caso en materia de comunicación política. La representación parlamentaria cuando se supedita a los intereses de los grupos se hace evidente tanto por el contenido, como por la forma de concitar los acuerdos.

En este caso la contrapropuesta de ley de radio y tv no era necesariamente una imposición sino un consenso que una mayoría de diputados y senadores negoció y que terminó perjudicando a otra iniciativa producto de discusiones y trabajo conjunto entre los grupos de interés y las distintas fracciones políticas. Cuando hay estructuralmente en el sistema social grupos dominantes que alteran la competitividad hay mayores incentivos para que los partidos y la dinámica legislativa puedan verse afectados. Ello significa que la propia representación parlamentaria mantendrá y/o procurará las prerrogativas de intereses por encima del bienestar generalizado. Recordemos que la sociedad mexicana a diferencia del sistema político aún presenta varios rezagos en distintos ámbitos, algunos de ellos (carácter social) suponen la preponderancia de grupos en distintos sectores, así como la marginalidad de otros, ambos extremos contradicen a las disposiciones que persisten en nuestra constitución y contraviene a la propia función del Estado de velar por los intereses de los ciudadanos. La tarea de los partidos en el interior del Poder Legislativo es lograr un cambio regulatorio que atienda las distintas problemáticas de la esfera pública, y que en varios casos, implica también establecer límites a la actividad que distintos grupos han tenido dentro del sistema social, muchas veces por encima del bien general.

2. LOS PROPOSITOS DE LA INTERVENCIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA REFORMA ELECTORAL

2.1 Las reformas constitucionales y la red de intereses políticos y económicos

Las modificaciones constitucionales en materia electoral se pueden concebir en tres ejes: a) la disminución del gasto de campañas electorales; b) el fortalecimiento de las autoridades electorales federales; y c) el diseño de un nuevo modelo de comunicación política con la sociedad con lo que se intenta restringir el condicionamiento por parte de agentes privados en las campañas electorales. De los tres apartados referidos, hay varios cambios en materia electoral que fueron objeto de confrontación entre agrupaciones y legisladores, como por ejemplo:

- a. La prohibición de contratación de publicidad electoral directa por partidos políticos o terceras personas.
- b. La regulación de los mensajes políticos partidistas.
- c. La elevación a rango constitucional del derecho de réplica.
- d. El establecimiento de límites menores a los hasta entonces vigentes para el financiamiento de los partidos políticos proveniente del sector privado.
- e. La prohibición de las campañas y mensajes que denigren instituciones, partidos políticos, candidatos o personas.
- f. La prohibición para que los órdenes de gobierno hagan publicidad gubernamental mencionando nombres, imágenes, voces y símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.
- g. Las sanciones a personas físicas y morales que infrinjan las disposiciones constitucionales y legales.
- h. La modificación de la estructura del IFE así como la renovación escalonada de los miembros del Consejo General del IFE y,
- i. La eliminación del secreto bancario, fiscal y fiduciario para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y la creación de una contraloría especializada.

Por otra parte la reforma electoral también incluyó temas que estuvieron indirectamente relacionados con las agrupaciones de interés como:

- j. Una nueva forma de calcular el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.
- k. La regulación de los tiempos de campañas y precampañas.

Las agrupaciones dirigieron su atención principalmente a tres rubros de la reforma electoral; a) la regulación de las campañas negativas, b) la prohibición de la contratación de propaganda electoral en los procesos electorales y c) la renovación del consejo general del IFE. Con respecto al segundo punto, concerniente a la prohibición para tener espacios en medios de comunicación, ya había en el artículo 48 del COFIPE un límite que establecía: “En ningún caso se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.”, regla que en la práctica no había logrado eliminar la intervención de grupos de interés. Por tanto, la iniciativa presentada buscaba elevar a rango constitucional aquella disposición y era un intento por modificar las prácticas irregulares en los procesos electorales de 2006, mismas que contravinieron las condiciones de equidad en la difusión de propaganda política.

De ésta manera, la prohibición directa para la contratación de espacios propagandísticos asentada en la Constitución alteró en gran medida la participación de los medios de comunicación en los procesos electorales y fue a su vez, una de las principales razones para las posteriores reacciones de los medios de comunicación y del sector empresarial. Otros de los grupos involucrados fueron los intelectuales y asociaciones civiles, como la Asociación Mexicana del Derecho a la Información (AMEDI) y el Comité Conciudadano para la reforma electoral (CCRE), quienes reconocieron los avances de la reforma hacia la intervención de particulares e incluso señalaron algunas deficiencias de la misma en materia de financiamiento de partidos políticos, o respecto a la vigilancia

de la autoridades hacia las campañas negativas. Además, hubo un grupo conformado por académicos y escritores entre los que se destacan Héctor Aguilar Camín, Francisco Castañeda y Jorge G. Castañeda, quienes confrontaron los términos en que se planteaba la iniciativa hacia la intervención de las terceras personas durante los procesos electorales, y buscaron frenar las reformas constitucionales.

Las expresiones hechas por los grupos durante la formación de la reforma electoral fue tan sólo un preámbulo a la oleada de críticas que ha tenido que enfrentar tras su aplicación durante los procesos electorales de 2008 y 2009; en ellas han salido a relucir problemas que involucran tanto a grupos de interés, autoridades públicas, órganos autónomos, partidos políticos y el poder ejecutivo. Las nuevas disposiciones fueron un avance importante pero insuficiente para el cambio total del esquema de comunicación política, por lo que ahora más que antes se ha vuelto imperativo ajustar las disposiciones en materia de derecho de réplica, de propaganda oficial del poder ejecutivo o del proceso especial sancionador para controlar la contratación de propaganda electoral.

A pesar del poco apoyo que se ha tenido hasta el 2011 por parte de los partidos para consolidar en la práctica y en las normas una consolidación del cambio hacia un nuevo modelo de comunicación, el amplio consenso entre los parlamentarios de las principales fuerzas políticas para aprobar las reformas es significativo de una transformación que benefició al sistema de partidos y al sistema electoral. Aún y cuando en la reforma del 2007 quedaron varios pendientes, los acuerdos iban dirigidos a evitar el condicionamiento de grupos de interés hacia partidos, situación que se había sostenido bajo el antiguo esquema de contratación de propaganda.

2.1.1 El impacto económico y político de las reformas hacia los partidos políticos

En la iniciativa de reforma electoral presentada por Manlio F. Beltrones a finales de agosto de 2007 se contemplaba la prohibición a la contratación de propaganda electoral para partidos políticos y terceras personas, misma que se mantuvo en la

minuta enviada al ejecutivo para su aprobación, en donde finalmente se estableció que: “Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.”⁶¹ Por lo que ahora, “El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales...”,⁶² cambiando considerablemente el modelo de contratación de propaganda electoral e intentando desplazar la relación directa entre partidos y medios. Cabe señalar que anteriormente había oportunidad para que los concesionarios de radio y televisión más importantes manejaran arbitrariamente las tarifas por las cuales los partidos políticos podían acceder a espacios publicitarios. Es importante advertir que antes de la reforma de 2007, en el proceso de contratación de propaganda electoral, existían tarifas políticas y tarifas diferenciadas, por las cuales las televisoras podían manejar el precio de la propaganda por encima de la publicidad comercial o bien modificar arbitrariamente los precios en caso de que existiera alguna afinidad con algún candidato o partido político a favor o en contra.⁶³ A partir de ello, las acciones de algunos medios tenían un carácter político-electoral al modificar las pautas para el acceso a propaganda y perjudicar la equidad con la que debían asignarse los espacios para radio y televisión.

En respuesta a las prácticas descritas, con las nuevas disposiciones se facultó al IFE para establecer las pautas en la transmisión de los mensajes,

⁶¹ Artículo 41º, fracción III, tercer párrafo, de las Reformas Constitucionales en Materia Electoral publicadas el 13 de Noviembre de 2007 en publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*(DOF), Dirección URL: <http://dof.gob.mx/PDF/131107-MAT.pdf> [Consulta: 19 de Julio de 2009]

⁶² Artículo 41º, fracción III, primer párrafo de las Reformas Constitucionales en Materia Electoral publicadas el 13 de Noviembre de 2007 en publicadas en el *DOF*.

⁶³ En la contratación de propaganda electoral, se daban frecuentemente los favoritismos por parte de algunos medios sobre algunos miembros de la política, lo que derivaba en diferentes formas de propaganda política, como entrevistas o programas especiales con algún fin electoral y que no se registran dentro de los informes de egresos de los partidos durante las campañas. Incluso menciones o un seguimiento atípico dentro de los noticiarios, y formas sutiles de propaganda en internet han ampliado la dificultad para tener un control sobre los contenidos. Con la propaganda política ocurre un fenómeno similar al de la publicidad comercial, puesto que ésta último ya no se concentra en tiempos definidos si no que abarca a la programación ordinaria, entrevistas, mensajes y cualquier otro tipo de formato.

notificarlas tanto a concesionarios como a permisionarios de radio y televisión y entregar a éstos los materiales a difundir por parte de partidos políticos, el poder ejecutivo y el propio instituto electoral.

Al respecto puede decirse que con la iniciativa presentada existió una ruptura desde los partidos políticos contra los medios y concesionarios, puesto que se afectaron las prerrogativas políticas y las utilidades que periódicamente disfrutaban las grandes empresas de medios de comunicación. De igual forma también se disminuyeron los recursos utilizados por las agrupaciones partidistas para el rubro de propaganda política.

Aquellos gastos no eran mínimos si recordamos el aumento exponencial que se registró a través de los años; en las elecciones presidenciales de 2000 lo expedido para radio y TV ascendió a **54.3%** del total de gastos de campaña, lo que significaba \$1, 000 096 000 pesos, y en relación a los medios publicitarios fue equivalente a **73%**.⁶⁴ El gasto inmediato de los partidos políticos en las elecciones intermedias del **2003**, fue en total de \$ 694, 346, 710.54 millones pesos en el rubro de gastos a radio y televisión, lo que representaba el **53%** del total asignado para las campañas ese año y **92%** en relación con el rubro específicamente de los medios publicitarios. La tendencia de los altos costos en las elecciones presidenciales lo confirma el gasto de los partidos políticos en radio y televisión para **2006** llegó a ser de \$ 1, 967,808, 570.5 pesos que representaba el **56.31%** del total de su financiamiento asignado y el **96%** del gasto destinado a de medios publicitarios,⁶⁵ por lo que en retrospectiva indica un aumento exponencial asignado a Radio y Televisión.

La regulación de los gastos de campaña planteada en la iniciativa (presentada por Beltrones) implicaba reglamentar el financiamiento de los partidos políticos cambiando su metodología para las actividades ordinarias permanentes, por lo que el cálculo se realizaría: “multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del

⁶⁴ Jaime Hernández Gómez, *Reforma Electoral y Prohibición de la Contratación de Publicidad en la Radio y Televisión en México*, México, Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2008. p.48-55.

⁶⁵ IFE, *Gastos de Campañas de los partidos políticos para la elecciones 2006*.

salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.”⁶⁶ El 30% de la cantidad que resulte de ésta fórmula, se distribuye entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados anterior (manteniendo el mismo porcentaje ya establecido por la anterior ley electoral).⁶⁷ Todo ello fue relevante para las organizaciones civiles y algunos partidos políticos “minoritarios” como Convergencia y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), puesto que los primeros criticaron la fórmula de financiamiento y los segundos exigieron el cambio en la distribución de los tiempos a fin de pasar a un modelo igualitario para todos los partidos políticos, borrando el criterio de proporcionalidad.

En cuanto al impacto económico de la reforma debemos considerar lo relativo al ahorro en campañas electorales, pues significó pérdidas económicas para los medios de comunicación. Algunos estimados contemplaban un ahorro en las erogaciones de los partidos entre las elecciones de 2008 y 2009 equivalente a “2 mil 397.43 mdp, lo que representa una reducción del 37.91% respecto al gasto con la fórmula derogada.”⁶⁸ De ahí el gran interés de los legisladores por deshacerse de tal derroche que los partidos hacían año con año.

Lo que proponía la iniciativa de 2007 en lo concerniente a la distribución del financiamiento era establecer un límite a las contribuciones de sus simpatizantes en un 10% del gasto establecido para la última campaña presidencial anterior,⁶⁹ con lo que se buscaba preponderar el financiamiento público sobre el privado.

⁶⁶ Artículo 41, fracción II, inciso A y B de la Reforma Electoral de 2007, publicada el 13 de Noviembre en el DOF.

⁶⁷ Para el financiamiento de los partidos políticos durante las campañas políticas presidenciales, de senadores y diputados igualmente se instaure un límite, equivalente al 50% del financiamiento público asignado por actividades ordinarias en ese año y en el caso del periodo de elecciones para diputados el límite es 30% del mismo financiamiento.

⁶⁸ Las causas de este ahorro en el financiamiento público para los partidos políticos del país corresponden principalmente, a la caída del gasto por actividades extraordinarias (costo para campañas de presidentes, senadores y diputados), es decir aproximadamente una reducción en más del 72.21% (con respecto a la fórmula derogada) en cuanto se refiere al gasto por actividades ordinarias y en 7.38%, por actividades específicas. M. Reyes Tepach, *El financiamiento público federal para los partidos políticos nacionales de México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2009*, Cámara de Diputados/Servicios de investigación y Análisis/Subdirección de Economía, enero, 2009, Dirección URL: www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-04-09.pdf [consulta 25 de agosto de 2009]

⁶⁹ Artículo 41, fracción II, inciso C, de la Reforma Electoral de 2007, 13 de noviembre en el DOF.

Siendo que este último de manera informal había servido para aumentar el dinero que recibían los partidos políticos durante los procesos electorales, beneficiado algunos candidatos tanto del PRI como del PAN (*Pemexgate* y *Amigos de Fox*). En este sentido, por el artículo 41 “quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación”,⁷⁰ intentando con ello restringir las correlaciones principalmente a través del dinero de particulares dentro de los partidos o bien la intervención de intereses privados a través de correas de transmisión en algún partido político. Al respecto cabe resaltar que este tipo de prácticas son contrarias a la representación política al intentar anteponerse al bienestar público.

Hasta aquí, se pudieron distinguir los costos económicos-políticos que tuvieron para los partidos políticos la nueva normatividad electoral, sin embargo, esta valoración sería incompleta sin considerar también el impacto directo que ejercen las reformas hacia los grupos como la CIRT, televisoras y organizaciones del sector económico como el CCE, la CONCANACO-SERVITUR y la COPARMEX, toda vez que esto explicativo del poder político-económico que tienen los grupos de interés.

2.1.2 El poder de los grupos del sector económico frente a la nueva normatividad electoral

La reforma impactó tanto a las finanzas de los partidos políticos como de las televisoras, aunque no de la misma forma como se le refiere implícitamente en la mayoría de los análisis de los costos de la reforma del 2007 hacia los medios de comunicación. Por tanto, para una mayor comprensión es pertinente considerar que los grandes consorcios televisivos perciben enormes ingresos anuales por sus actividades ordinarias, y los cambios en la contratación de publicidad electoral no representaron un impacto considerable para desestabilizar sus ingresos. Tanto para Televisa como TV. Azteca la venta que hacían de propaganda electoral a los partidos políticos eran eventos extraordinarios que les ayudaban a su desempeño

⁷⁰ Artículo 41, fracción III, inciso A, de la Reforma Electoral de 2007, 13 de noviembre en el *DOF*.

económico, y era equivalente a los ingresos percibidos por algún mundial de fútbol o magnos eventos a nivel deportivo y de otra índole.⁷¹

De acuerdo con algunos informes financieros, Televisa percibió ingresos que oscilaban entre los 100 y 120 millones de dólares para las elecciones de 2006, ganancias que en menor medida obtienen también empresas como Radio Centro, quien gracias a la venta de propaganda electoral percibió el 19% de sus ingresos por transmisión de publicidad para 2006.⁷² Si bien no era nada despreciable lo que estas empresas ganaban por la venta de propaganda electoral, este era tan sólo un ingreso *adicional* para las empresas, por lo que no llegó a ser un golpe a largo plazo o de forma estructural para los grandes consorcios, si consideramos sobre todo aquellas empresas que tienen una gran presencia en el sector de la televisión comercial.

En suma, a pesar de que la propaganda electoral ahora quedaría circunscrita a la transmisión por tiempos oficiales, los medios de comunicación pudieron compensar y adaptarse a los nuevos cambios, cada uno de acuerdo a su capacidad financiera así como con sus proyectos y estrategias realizaron los grupos de interés del sector económico-empresarial. Para los consorcios mediáticos el impacto de la reforma fue aminorado por su habilidad para

⁷¹ La situación financiera de Televisa nos permite acercarnos al impacto económico real de la reforma. Primero debemos considerar que el “volumen de ventas de 2006 derivado de la actividad electoral representó alrededor de 3.0% de las utilidades totales.” Lo que en términos absolutos no es precisamente la debacle para la Televisora. Aún más el impacto de la reforma se ve atenuado por que “los años electorales vienen en ciclos de tres años, lo que implica que los costos de 3.0% en un año se diluyen durante un periodo de tiempo de tres. Incluso otros reportes (Banamex) los catalogan como ciclos de 6 años. En este sentido también existe otra variable que matiza el impacto de la reforma derivado de los análisis financieros que consideran en el caso de Televisa, la venta de publicidad electoral no afecta el *cuarto trimestre*, siendo éste el mes más importante para la venta de publicidad. Por lo que se estimaba para 2007 el impacto de las nuevas condiciones de publicidad asociadas a la reforma electoral sería una pérdida de 2.0% del EBITDA total anual de Televisa (indicador que sirve para medir la rentabilidad operativa de la empresa antes de impuestos y depreciaciones). Lo que en conjunto conformaba un panorama alentador frente a los cambios que traía consigo la reforma electoral. Es de destacar que los 48 minutos ahora con la reforma ocuparían el tiempo de mayor audiencia, lo que si genera un desplazamiento de la publicidad comercial. Consúltese: *Latin American Equity de Santander*, “Televisa: Una visión más balanceada de un flujo de noticias desfavorables”, Dirección URL: <http://goo.gl/jTCgU>; *La jornada[en línea]*, 15 de septiembre de 2007, Dirección URL: <http://goo.gl/VWCKl> [consulta 18 de Junio 2009]

⁷² *El semanario*, 10 de septiembre de 2009. Dirección URL: <http://goo.gl/4zXfp> [consulta 18 de Junio 2009]

compensar los ingresos que percibían por ventas de propaganda electoral y propiamente de su posición en la estructura productiva y con las diferentes actividades y ajustes dentro de sus finanzas.

Por tanto, no debemos soslayar el desarrollo que han tenido los grupos empresariales dentro del sector económico en México, particularmente en el ámbito de las telecomunicaciones, en el cual se han establecido condiciones para la concentración de un bien público importante, como lo es el espectro de radio y televisión por parte de consorcios privados. Tan sólo basta ver que Televisa y TV. Azteca representan el 99.4% del gasto publicitario en televisión abierta, lo que equivale a 58% de toda la inversión en medios y corresponde a 25 mil 984 millones de pesos al año, mientras que la radio tan sólo representa el 8%. La poca competitividad en la televisión ha permitido que 15 empresas de medios concentren en México el 66% de los ingresos del mercado publicitario y fueran destinatarios del 60 por ciento del gasto total de los partidos en las campañas electorales.⁷³

En este contexto, no es de sorprender que los ingresos derivados en la venta de publicidad *comercial* le hayan permitido sostenerse a los consorcios mediáticos, aún, sin los dividendos por la venta de propaganda política.⁷⁴ Por lo tanto, los costos económicos permiten explicar tan sólo parcialmente la atención inusitada para los medios de comunicación y su presión sobre la aprobación de la reforma, debido al peso de otros elementos de índole político-mediática de los que también se servían los grupos de interés para incidir en los procesos electorales. Algunos de ellos eran las tarifas políticas que les permitían intervenir durante los procesos electorales, y otras las exigencias sobre la libertad de expresión que tanto televisoras como individuos afines buscaron resguardar.

Pero recordemos que en la reforma electoral no todos los grupos fueron las televisoras y radiodifusoras, por lo que debemos considerar también la

⁷³ Javier Corral, "Enhorabuena por el Congreso de la Unión", Dirección URL: <http://goo.gl/tPiMz> [consulta: 3 de marzo de 2010]

⁷⁴ Con la reforma electoral, la propaganda política buscaba enfocarse a los horarios estelares dentro de la programación ordinaria, haciendo que los medios dejaran de transmitir publicidad comercial.

articulación de otros temas y factores coyunturales que convergen con la reforma electoral, como lo fueron las modificaciones fiscales. La reforma fiscal provocó la articulación de dos bloques, uno compuesto por el CCE, CONCAMIN, CONCANACO-SERVITUR y COPARMEX, y el otro por la CIRT, Televisa y Televisión Azteca y algunas radiodifusoras. Los grupos del sector económico estuvieron pendientes desde meses antes de la presentación de la reforma electoral del proceso legislativo que traía a los nuevos impuestos a la gasolina y el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU). Por lo que al cierre de la negociación parlamentaria sobre la reforma fiscal un paso natural fue participar frente a la reforma electoral, pues ello significaba una oportunidad más para presionar otro proceso legislativo, del que una vez más eran fuertes críticos, como más adelante se examinará. Varios grupos se manifestaron contra la reforma electoral, desde los grandes consorcios hasta el llamado, “grupos de los intelectuales”, utilizaron tanto exhortos como una comunicación directa con los legisladores, llegando a las instancias jurisdiccionales para intentar frenar lo aprobado en 2007.

Así pues, la también llamada miscelánea fiscal fue objeto de una negociación interparlamentaria con la reforma electoral, e influyó para que fracciones de PRI y PRD aprobaran las reformas de forma contigua.⁷⁵ El PAN tenía mayores incentivos de que se aprobaran las nuevas disposiciones en materia fiscal por ser una iniciativa del Poder Ejecutivo, no obstante la iniciativa transcurrió un largo proceso de cabildeo de distintos actores de la sociedad civil de mayo a agosto del 2007, y modificaciones de las tres fracciones políticas más importantes.⁷⁶

⁷⁵ *Milenio*, 5 de septiembre de 2007, p. 4.

⁷⁶ Recordemos que la reforma fiscal fundamentalmente consistió en: 1) La Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que en 2008 se aplicará con un porcentaje de 16.5%; en 2009, 17%, y a partir de 2010, 17.5 por ciento. 2) Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria, que implica austeridad y eficiencia en el gasto del gobierno federal. 3) Un aumento del 5.5% al precio de la gasolina y al diesel, que sería aplicado de forma escalonada durante 18 meses. 4) Un Impuesto Sobre la Renta (ISR) aplicable a las grandes operaciones de compra y venta de empresas en la bolsa, que hasta entonces se encontraban exentas de ese pago, además de un 20% de impuestos a operadores de juegos de apuestas o sorteos, y 5) El Impuesto del 2%, aplicable a todos los depósitos bancarios hechos en efectivo de más de 25.000 pesos.

Aún cuando más adelante se profundizará en la interrelación de la reforma fiscal con la reforma electoral, debemos advertir que el significado de la discusión en materia hacendaria no se agota simplemente en tanto que influyó a la reforma electoral de forma coyuntural; si no que la participación de los grupos en la aprobación de la reforma fiscal es contrastante con la reforma electoral en el desarrollo del proceso en sí mismo.

Este segundo ámbito del análisis entre reforma electoral y reforma fiscal busca afirmar la institucionalidad de los acuerdos multilaterales en el Congreso, y mostrar cómo las prácticas parlamentarias son un elemento fundamental para la efectividad de las estrategias de los grupos de interés o de presión. Fundamentalmente podemos concebir que en la reforma electoral se restringieron el acceso para que los grupos pudieran establecer un diálogo público mientras que en la reforma fiscal se generó una participación importante de grupos del sector económico y social sobre los diferentes temas.

2.2. La incapacidad de los grupos de interés para influir en la reforma electoral

La iniciativa presentada en el Senado por Manlio Fabio Beltrones el 31 de agosto de 2007 obtuvo el respaldo de los principales grupos parlamentarios de la LX legislatura, esto en gran parte por los trabajos y las reuniones para la Reforma del Estado,⁷⁷ especialmente las dirigidas al tema de “Democracia y Sistema Electoral”, porqué dichas reuniones avanzaron en la investigación y diseño del proyecto de reforma electoral. Por ello se constituyó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la reforma del Estado (CENCA), misma que se respaldó del Centro de Estudios para un proyecto Nacional

⁷⁷ La reforma del Estado de 2007 tiene como precedente los foros para la reforma del Estado que encabezó Porfirio Muñoz Ledo en el 2000 y que careció de consensos entre las fuerzas políticas para concretarse formalmente. La reforma del Estado posterior, fue un proyecto ambicioso planteado por la LX legislatura (2006-2009) y las fuerzas parlamentarias que se estructuraba en seis grandes ejes: a) Régimen de Estado y Gobierno (Reformas constitucionales, Poder Legislativo), b) Democracia y Sistema electoral, c) Poder Judicial d) Federalismo y e) Garantías sociales (educación, género, seguridad social, medio ambiente, campo, indígenas). El 13 de abril de 2007 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y tenía vigencia de un año.

Alternativo (CEPNA) para generar puntos en común entre las viejas y nuevas iniciativas presentadas por legisladores, además de las propuestas de organizaciones civiles como el Comité Conciudadano para la Reforma Electoral (CCRE).⁷⁸

Una expresión importante en la formación de la reforma electoral fue la discusión partidista durante la primera mitad del 2007, entre las que se destacó el foro celebrado en Boca del río, Veracruz, en donde se atendieron los asuntos político-electorales con la participación de miembros de ambas cámaras del Congreso. Por otra parte, antes de que se suscitara los contratiempos por la renovación del Consejo Electoral, el IFE contribuyó al proceso legislativo con los resultados de los foros y consultas ciudadanas que se dieron sobre el tema electoral, entre las que se destacó la idea de limitar las campañas políticas tanto en tiempo como en dinero.⁷⁹

La labor legislativa que se realizó antes de la reforma electoral promovió consensos, aunque también, fue un espacio donde se fueron perfilando los desacuerdos en torno a las reformas constitucionales y leyes secundarias. Los trabajos de la CENCA son un referente de que la articulación entre las diferentes propuestas partidistas en materia electoral permitió limitar los grupos de interés, lo que serviría posteriormente para que las comisiones consolidaran el modelo de comunicación política.⁸⁰

Aunado a todo ello, a partir del trabajo de las Comisiones Unidas podemos afirmar que los grupos fueron incapaces para incidir en la reforma electoral y participar en la consulta pública que llevo a cabo la CENCA del 25 de mayo al 5 de julio hacia los actores interesados.

⁷⁸ CEPNA S.C, *Reforma Electoral. Propuestas que se presentan a la Comisión ejecutiva de negociación y Construcción de acuerdos del H. Congreso de la Unión*, México, 22 agosto de 2007. en : <http://goo.gl/NsNFF>

⁷⁹ *Crónica [en línea]*, 29 de Agosto de 2007, Dirección URL: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=319927 [consulta 16 de noviembre de 2010]

⁸⁰ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, *Comparativo de las propuestas de los partidos políticos sobre los temas de la Reforma del Estado*, Dirección General de Estudios Legislativos, Dirección URL: <http://goo.gl/wxGkv> [consulta: 25 de julio de 2010]

En este sentido, podemos considerar que la participación de los grupos de interés del sector económico y de las comunicaciones hubiera significado una oportunidad crucial para afectar las negociaciones sobre el modelo de comunicación política, sin embargo, ésta no fue aprovechada por televisoras ni empresarios. Para los diferentes grupos de interés o de presión el periodo formativo de una iniciativa es fundamental en tanto que éste implica la comunicación de diagnósticos y formación de proyectos comunes, tal como lo habíamos referido en el papel del cabildeo anteriormente; cualquier tipo de propuesta que busque ser integrada es más susceptible de ser favorecida al inicio del proceso legislativo.

Los grupos y la opinión pública se enfocaron en la negociación de la CENCA hasta que la iniciativa estaba por presentarse en el Senado, perdiendo así la oportunidad de que el proceso anterior fuera cubierto por los medios masivos o por los propios grupos de interés, lo que influyó para que la negociación interparlamentaria se aislará de los presiones de grupos.

Así la CEPNA sin mayor trato con los grupos de interés elaboró el proyecto de reforma electoral que sería la base para las discusiones de las Comisiones Unidas, quienes terminarían dictaminando. En lo que respecta a la iniciativa, podemos destacar dos elementos que se incluían en la propuesta de la CEPNA y que fueron los principales objetos de polémica con los grupos de interés. Estos fueron:

- La prohibición de propaganda política o electoral que denigre o calumnie a las instituciones, los partidos políticos o las personas; y
- Las restricciones a la actividad propagandística por parte de las autoridades locales y cualquier tipo de servido público que no fuera candidato y que tratara de influir en los procesos electorales.⁸¹

⁸¹ Otros temas fueron a) Consolidar a los partidos como única vía para acceder a cargos de representación popular, b) Las restricciones a la participación gremial de los partidos políticos, c) El cambio en la formula de financiamiento, d) Creación de contraloría general para la fiscalización de los partidos políticos e) Los términos para la renovación del consejo general del IFE, y f) De la Suprema Corte de Justicia de la Nación. CEPNA S.C, *Reforma Electoral. Propuestas que se*

A partir de que se presentó la iniciativa en el Senado por las tres bancadas más importantes, las comisiones unidas empezaron a definir y ampliar el modelo de comunicación política y las atribuciones al IFE. Aún así, seguiría pendiente el tema del escalonamiento de los consejeros, como lo deja ver la primera reunión de las comisiones unidas.⁸² Este trabajo de la Cámara Alta a diferencia del proceso formativo del CENCA, presentó un mayor seguimiento mediático por la CIRT, televisoras y empresarios, debido a que la iniciativa incluía el tema de la renovación del Consejo Electoral lo que provocó una discusión entre los comentaristas y actores de la sociedad civil.

Recordemos que la iniciativa también planteaba la modificación de dos aspectos fundamentales, como son la reducción del gasto en las campañas electorales y la modificación del modelo de comunicación política que aún no estaba bien definido en la iniciativa.

Las manifestaciones publicitarias contra la iniciativa electoral se intensificaron después de que las Comisiones Unidas acordaran los plazos para el tratamiento del proyecto de decreto en materia electoral, y delinearán los puntos estructurales que integraría posteriormente el artículo 41 constitucional. Estos cambios generaron diversas quejas por parte de miembros del sector público como los consejeros electorales y el entonces presidente Luis Carlos Ugalde, quienes sobresaltados y con algunas diferencias internas manifestaron abiertamente su inconformidad sobre los planes de remoción que se incluía en la iniciativa, pues ellos consideraban que con estos cambios se estaría avalando directamente la versión (perredista y del movimiento del FAP) del “fraude electoral”

presentan a la Comisión ejecutiva de negociación y Construcción de acuerdos del H. Congreso de la Unión, México, 22 agosto de 2007. Dirección URL: <http://goo.gl/1CLZI> [consulta: 17 de octubre 2009]

⁸² *Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio y Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos del Senado realizada el 5 de Septiembre de 2007 en relación a la “Iniciativa de Reforma Electoral”. Dirección URL: <http://goo.gl/20N61> [consulta: 17 de octubre de 2009]*

con la participación del propio instituto electoral en las elecciones presidenciales del 2006.⁸³

Cabe apuntar que las expresiones de los miembros del IFE surgieron incluso antes de la presentación de la iniciativa de manera formal en el Senado, pero éstas aumentarían tras su presentación de la misma. Creando con todo ello un ambiente de incertidumbre y tensión dentro de los diferentes grupos de interés y la opinión pública.

En cuanto a la participación de otros sectores en comisiones, más bien esta se caracterizó por la ausencia de CCE, CONCAMIN o de algún otro grupo empresarial desligado al de los medios electrónicos, ya que sus quejas serían expuestas ya casi finalizado el proceso en comisiones, como más adelante se analizará.

Las Comisiones Unidas en sesión permanente tuvieron que enfrentar al trabajo mediático de la CIRT y televisoras, mismo que fue incrementándose al paso del tiempo, pues no olvidemos que este tipo de acciones a través de los medios así como buscan influir dentro de la sociedad también llegan a ser elemento desestabilizador de los acuerdos. El grado de impacto depende también de si los mensajes en los medios masivos logran que algún grupo parlamentario importante recupere algún planteamiento o demanda, lo que no ocurrió en el caso de la reforma electoral. En este sentido, fue significativo que ninguna de las tres fracciones parlamentarias más importantes dudara en avanzar en la prohibición de la contratación de propaganda electoral o en la intervención de terceros durante los procesos electorales.

Las expresiones públicas de los grupos y comentaristas de radio y televisión durante los cambios en la iniciativa se basaron en la información que circulaba de los borradores o de las declaraciones en comisiones. A partir de ello se enfocaban en la fórmula de renovación del consejo general del IFE; toda vez

⁸³ En un principio Ugalde mostró su negativa hacia una posible renovación pacífica por parte de los consejeros del IFE aduciendo un “principio de inamovilidad” de los consejeros, que para él significaba respetar el Estado de derecho, frente a los intereses partidistas, por lo que se mostró reacio a la posibilidad de renunciar, decisión que más tarde cambiaría. *Crónica*, 29 de agosto de 2007, p.6.

que no había información oficial que afirmara los cambios, y en el trabajo de estos órganos parlamentarios se destacaba el tema de la destitución de consejeros.

Al haber terminado el dictamen, las principales fracciones políticas tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados confirmaron que el modelo de comunicación política era esencialmente la base que sostenía su acuerdo parlamentario frente a las demandas de los grupos de interés. De igual forma se pudo advertir en comisiones el desacuerdo sobre la renovación del IFE, lo que constituía el punto débil de este compromiso legislativo para la reforma electoral, y uno de los aspectos que los grupos de interés recuperaron en su discurso para atacar los cambios en materia electoral.⁸⁴

De esta manera, al haber un consenso parlamentario en la presentación de la iniciativa confirmó el retraso y la incapacidad de los grupos para establecer una adecuada estrategia de enlace legislativo, y en suma un rezago importante para incidir en el proceso legislativo de la reforma electoral. Todo ello provocó que los intereses de los grupos ligados a los medios de comunicación no estuvieran contemplados en la iniciativa y que posteriormente sus técnicas de cabildeo como la comunicación directa de la CIRT y de Televisoras con representantes políticos, los *position papers* o desplegados, así como el continuo manejo mediático tampoco fueran efectivos para integrar intereses.

En este sentido, todo el trabajo parlamentario y especializado que antecedió a la reforma electoral modificó las pautas y el tiempo del proceso legislativo; la estrategia de los parlamentarios fue adelantarse a las presiones mediáticas de los grupos, gracias a que el tema electoral no estaba contemplado en las agendas de la CIRT o las televisoras. Puede entenderse entonces el que los grupos dejaran pasar un aspecto fundamental en todo proceso de la negociación y que algunos denominan como “pre-negociación” o trabajo sobre la agenda parlamentaria, que es característico de grupos con una participación activa en el trabajo

⁸⁴ Ver *Debate y aprobación del dictamen de segunda lectura* del Proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, realizado en la Cámara Senadores el 12 de septiembre de 2007, y el *Debate y aprobación del dictamen de primera lectura* realizado en la Cámara de Diputados 14 de septiembre de 2007.

parlamentario. En la reforma electoral casi todos los grupos se caracterizaron por una estrategia reactiva hacia el trabajo parlamentario, por tanto, era evidente que sus demandas no formaban parte de propuestas y análisis objetivos sobre el asunto electoral.⁸⁵

A continuación, en los cuadros se podrá observar las opiniones de los diferentes actores que estuvieron involucrados en el proceso legislativo con respecto a la iniciativa de reforma que ya incluía los temas más polémicos. Además podemos observar en el segundo cuadro los cambios que se contemplaban realizar a la iniciativa después de haber pasado por un breve trabajo en comisiones del 31 de agosto a 5 de septiembre, y que son fundamentales, porque después no habría más, o por lo menos no de la misma relevancia. Ni la audiencia con los grupos ni su paso por la Cámara revisora modificaría en lo fundamental al primer dictamen presentado en el Senado. Todo ello fue el resultado también de una estrategia a destiempo de los grupos, y de la incapacidad de la oposición partidaria de PVEM, Convergencia y los demás grupos parlamentarios con baja presencia en el Congreso para superponerse contra los cambios sustentados por las tres fracciones principales en el Congreso.

⁸⁵ Hay que establecer algunas reservas con instituciones como el IFE, quien si es una organismo especializado y con una gran experiencia en temas electorales, además del Comité Conciudadano quien se caracteriza por ser su perfil académico, diferente por tanto a las organizaciones ligadas al sector de las telecomunicaciones y empresarial, quienes no tenían propiamente una agenda ni una especialización sobre el modelo de comunicación política y sobre el tema electoral en los últimos años, sobre todo después de las elecciones de 2006.

1. Opiniones de los grupos de interés sobre la iniciativa de reforma electoral							
Grupo parlamentario y grupo de interés	Apoyo (A), Rechazo (R), o Indeterminación (I) de los grupos sobre los temas integrados en la iniciativa						
	Prohibición de contratación de propaganda electoral a partidos políticos y a terceros	Renovación del IFE	Equidad en la distribución de tiempos de propaganda electoral	Mayor Reducción en financiamiento de partidos	Derecho de réplica	Contraloría para la fiscalización de los partidos	Candidaturas ciudadanas
CIRT, T.V Azteca y Televisa y comunicadores afines	R	R	A	A	I	R	A
COPARMEX	R	R	A	A	I	I	A
IFE	A	R	A	A	I	I	I
Comité Conciudadano para la reforma electoral (CCRE)	A	R/A	A	A	A	A	A

Fuente: Cuadro de elaboración propia a partir de la relatoría del 5 de septiembre de las Comisiones Unidas para la reforma electoral, así como de la revisión hemerográfica del 22 de agosto al 13 de septiembre de 2007.

2. Opiniones de los partidos sobre la iniciativa de reforma electoral							
Grupo parlamentario y grupo de interés	Apoyo (A), Rechazo (R), o Indeterminación (I) de los grupos sobre los temas integrados en la iniciativa						
	Prohibición de contratación de propaganda electoral a partidos políticos y a terceros	Renovación del IFE	Equidad en la distribución de tiempos de propaganda electoral	Mayor Reducción en financiamiento de partidos	Derecho de réplica	Contraloría para la fiscalización de los partidos	Candidaturas ciudadanas
PAN	A	R/A	R	R	A	A	A
PRI	A	A	R	R	A	A	A
PRD	A	A	R	R	A	A	A
PVEM	R	R	A	R	A	A	A
Convergencia	A	R	A	R	A	A	A
PT	A	R	A	R	A	A	A
PASDC	A	R	A	R	A	A	A
PANAL	A	R	A	R	A	A	A

Fuente: Cuadro de elaboración propia a partir de la relatoría del 5 de septiembre de las Comisiones Unidas para la reforma electoral, así como de la revisión hemerográfica del 22 de agosto al 13 de septiembre de 2007.

3. Incorporaciones relevantes al III apartado del artículo 41 de la iniciativa reforma electoral.

Apartado A	Observaciones
<p>“a) El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales...”</p>	<p>A partir de esta disposición se evitaría alguna intermediación o trato directo entre medios y partidos. Por lo que PRD, PAN y PRI así como convergencia, PT le daría primacía al Instituto Electoral para regular el nuevo modelo de acceso a medios.</p>
<p>“f) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el 30 por ciento en forma igualitaria y el 70 por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados, inmediata anterior.”</p>	<p>Fue éste el punto que generó el descontento de los partidos “minoritarios” en el Senado y seguiría causando molestia en la Cámara de Diputados.</p>
<p>“Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir por sí o por terceras personas tiempos en radio y televisión.”</p>	<p>Frente a las pérdidas económicas para los consorcios mediáticos, algunos empresarios (Emilio Azcárraga Jean) en su discurso aseguraron que se apoyaba esta nueva disposición, y que sus quejas no tenían ningún interés económico sin puramente social (libertad de expresión).</p>
<p>“Ninguna otra persona pública o privada, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar o difundir mensajes en radio y televisión, dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.”</p>	<p>Esta nueva prohibición hizo énfasis en limitar a los organismos empresariales y terceros que anteriormente habían incidido durante la contienda electoral. De igual manera, este cambio tuvo el respaldo de la mayoría de los senadores.</p>
<p align="center">Apartado C</p>	
<p>“En la propaganda política o electoral que difundan los partidos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.”</p>	<p>Ya había una disposición similar en la iniciativa sólo que con otra redacción, misma que se prestaba a confusiones tanto de legisladores como de grupos. En la iniciativa decía: “Queda prohibida la propaganda política o electoral que denigre a las instituciones, los partidos o las personas.”</p>

<p>“...durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberán suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental en los medios de comunicación social, tanto de los poderes federales y estatales como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público”</p>	<p>Con esta disposición se atendió a las problemáticas derivadas del 2006, cuando el presidente Fox fue objeto de críticas por favorecer al entonces candidato panista Felipe Calderón.</p>
---	---

Fuente: Cuadro de elaboración propia a partir de las incorporaciones de las comisiones del Senado a la iniciativa de reforma electoral, *Reunión de Trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio y Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos del Senado en relación a la “Iniciativa de Reforma Electoral”* realizada el 5 de Septiembre de 2007 disponible: <http://goo.gl/rmLUN> [consulta 19 marzo de 2010]

2.2.1 Los alcances de las intervenciones mediáticas de los grupos de interés frente a prácticas legislativas excluyentes

Los intentos de los grupos para comunicarse con los legisladores hasta el término del trabajo en comisiones se caracterizaron más por campañas mediáticas que por reuniones directas con legisladores. En este sentido, la segunda reunión de las Comisiones Unidas es importante porque nos muestra los acuerdos entre las principales fuerzas políticas sobre las adiciones al proyecto de dictamen en materia del modelo de comunicación política, mismas que contradecían las demandas de los grupos. Estos acuerdos nos permiten afirmar que los exhortos, las intervenciones mediáticas e incluso directa de televisoras, empresarios y organizaciones hacia algunos parlamentarios no llegarían a ser elementos suficientes para cambiar la reforma, aunque sus demandas serían objeto de debate por parte de los tres partidos más importantes del Congreso con algunos miembros aislados del PRI.

Cabe mencionar que la CIRT buscó directamente a legisladores pero no obtuvo gran disposición de algún miembro importante de los grupos parlamentarios. Al respecto se destacan participaciones individuales como la de

Jorge Mendoza Garza⁸⁶, en aquel momento senador por el PRI, y enlace con la CIRT dirigida por Enrique Pereda. El propósito de la industria de la radio y televisión era transmitir la incertidumbre y preocupación por los temas que planteaba el proyecto de reforma, por lo que encontró en el senador priista, uno de los escasos vínculos que le permitirían abrir en el Congreso espacios para la interlocución.⁸⁷ La actividad que mostró Mendoza Garza durante el trabajo en comisiones y particularmente en la reunión del 10 de Septiembre de 2007 se caracterizó por defender e intentar aplazar el proceso legislativo.

El débil impacto que tuvieron estos grupos de interés ya fuera por medio de alguna reunión con legisladores o por las manifestaciones mediáticas fue a causa del consenso de los miembros de las Comisiones Unidas en la Cámara alta y baja respectivamente, pues estos minimizaron los temas sujetos a discusión. Al haber un amplio consenso, la interrelación de legisladores con los grupos, adoptó un carácter ganar-perder, lo que dentro de los procesos de negociación significa que ambos actores involucrados ven a la negociación como una oportunidad de maximizar sus beneficios y la relación puede ubicarse en un modelo de suma cero donde lo que gana uno lo pierde el otro.⁸⁸ Recordemos que en la reforma electoral el tema de la prohibición a la contratación de propaganda electoral para partidos y terceras personas, fue un elemento importante para que la discusión no se planteara en otros términos, a saber en una relación ganar-ganar, donde ambas partes pudieran establecer una legislación que los satisficiera equilibradamente.

En este contexto, la minimización en la discusión y negociación no sólo alcanzó a los grupos sino también a la oposición parlamentaria de los partidos con baja representación en el Congreso, mismos que buscaron detener la presentación del proyecto de dictamen, aunque por razones distintas a las

⁸⁶ Jorge Mendoza Garza dentro de su trayectoria en la iniciativa privada tiene una clara orientación por el sector de las comunicaciones, fungió como: presidente ejecutivo de Información y Asuntos Públicos de TV Azteca, además de haber sido Vicepresidente ejecutivo de Información y Asuntos Públicos de Grupo Salinas en 1994 y Presidente del Consejo Directivo de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) de 2002 a 2004.

⁸⁷ *Crónica*, 7 de septiembre de 2007, p.4.

⁸⁸ José del Tronco, Mara Hernández y Ana Solórzano, "Contexto y marco conceptual", en *Un congreso sin mayorías. Mejores Prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO, 2010, p.35.

consorcios mediáticos, recordemos que los intereses de PVEM, Convergencia, PT y PSDC iban dirigidos a la incorporación de una paridad del 50% en la distribución de los tiempos propagandísticos en radio y tv, además de evitar que la disposición incluida en el tercer apartado del 41 constitucional estableciera a los partidos políticos como la única vía para acceder a cargos de elección popular.⁸⁹

En consonancia con esta oposición partidista, la CIRT mostró su descontento a través de desplegados, entre los cuales se resalta la libertad de expresión y la autonomía del IFE como las demandas fundamentales. A la par de las quejas emitidas por la industria de la radio y televisión, se dieron manifestaciones de comunicadores como Joaquín López Dóriga del Grupo Televisa, Pedro Ferríz de Con del Grupo Imagen y Javier Alatorre de Tv Azteca, quienes usaron sus espacios de radio, televisión y prensa escrita para rechazar en representación de sus corporativos la iniciativa que se trabajaba en comisiones. Un día anterior a la memorable audiencia, durante su noticiero López Dóriga y Javier Alatorre dieron un seguimiento inusual a la reforma electoral retomando el tema de la renovación del consejo general del IFE y dando espacio para las quejas de los miembros del instituto.

Por su parte, algunos intelectuales y periodistas enviaron una carta al Senado en contra de la renovación del Consejo demandándoles que se eliminara cualquier disposición que vulnerara la autonomía del Instituto electoral, misma que no fue bien recibida por los coordinadores parlamentarios del PRD y PRI, quienes resaltaron las cosas positivas de la reforma y las nuevas atribuciones del IFE, justificando además la renovación del Consejo al considerarla una posibilidad para darle mayor credibilidad en futuros procesos electorales.⁹⁰

La intervención de los grupos no quedó allí, puesto que la industria de la Radio y Televisión se comunicó directamente con algunos líderes de las principales bancadas en el Senado para establecer un dialogo público con los parlamentarios. Sin embargo, esta presencia no se extendió a todas las fracciones

⁸⁹ La disposición que reducía a los partidos como única vía sería eliminada en el pleno del Senado. Ver la Dictamen y Minuta del Proyecto de Decreto relativo a esa cámara.

⁹⁰ *Milenio*, 7 de septiembre de 2007, p.4.

políticas, fue en la fracción panista donde los grupos encontraron un interlocutor adecuado, y quienes precisamente articularon a las demás fracciones parlamentarias para la concertación de un encuentro público. Cabe señalar que ante la petición de audiencia de la CIRT así como de Televisoras y Radiodifusoras, Santiago Creel entonces presidente de la Mesa Directiva en el Senado y Héctor Larios coordinador de la bancada albiazul en la Cámara baja fueron agentes importantes para que los diputados y senadores de las demás fracciones políticas convinieran escuchar las demandas de los grupos de interés.⁹¹

La reunión hasta nuestros días sigue destacándose por haber sido transmitida en tiempo real y por varios canales de televisión abierta, además de haber tenido cobertura nacional por parte de Televisa y Tv. Azteca así como varias señales de radio.⁹² Pero también, ésta se distingue por las ásperas participaciones que intercambiaron los partidos políticos y medios de comunicación, y que sellaron las ya pocas posibilidades para conciliar los intereses de las agrupaciones ligadas a los medios de comunicación.⁹³ A tal grado, que ese mismo día, se dieron cita las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios legislativos, (del Senado) para conocer el dictamen y darle segunda lectura.

Las manifestaciones mediáticas de la industria de la radio y televisión y la concertación de la audiencia con miembros del Congreso sirvieron para que los tres partidos políticos más importantes acordaran proteger la negociación interparlamentaria ante cualquier presión directa o indirecta por parte de los

⁹¹ *Milenio*, 8 de septiembre, de 2007, p.4.

⁹² Los canales 2, 7, 13 y 40 de las dos televisoras cubrieron en su mayoría la audiencia que alcanzó casi las cuatro horas. Por su parte Radio Formula, Radio Centro, Fórmula 21 y W Radio, en seis frecuencias de Am y once de Fm, realizaron la transmisión del evento sin precedentes. Además de los grupos ya mencionados, en la reunión acudieron empresarios como: Enrique Pereda y José Bonilla Canales, presidente y vicepresidente de la CIRT; Tristán Canales y Ernesto Vidal Córdoba director de Tv Azteca; Francisco Aguirre representante de Radio Centro, Grupo Radio México, Cadena OIR; Rogerio Azcárraga presidente del grupo Radio Formula, y Francisco Ibarra de grupo ACIR, *La jornada [en línea]*, 12 de septiembre de 2007, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2007/09/12/index.php?section=política&article=006n1pol

⁹³ Versión estenográfica de la *Reunión de las Comisiones unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos y de Radio, Televisión y Cinematografía durante la audiencia pública que tuvo la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, durante el análisis de la reforma electoral*. 11 de septiembre de 2007.

grupos por cambiar las reformas. Entre las variadas participaciones de los consorcios se destacaron aquellas que denostaban los cambios en la contratación de propaganda electoral por el golpe a sus ganancias económicas para las televisoras y radiodifusoras (Rogerio Azcárraga dirigente de Grupo Fórmula). En este sentido también fueron numerosas las apologías al derecho de la libertad de expresión, que perdieron de vista el hecho de que exista una distancia considerable entre lo que es la expresión pública y lo que es el contratar propaganda electoral.

En suma, aún con la espectacularidad de la audiencia inédita, el alcance de ésta para la agregación de interés de la CIRT y consorcios mediáticos fue endeble debido a factores de tiempo y forma con las que se concertaron,⁹⁴ pero también por el contexto y las alianzas previas entre las fuerzas políticas que habían acordado el prohibir a cualquiera las posibilidades para contratar propaganda electoral. Por todo ello, la audiencia pública sólo significó un preámbulo para la aprobación del dictamen en el pleno del Senado. A su vez, este desacuerdo nos permite observar que los partidos tenían pocos incentivos para definir una apertura real con los grupos de interés, los grupos utilizaron permanentemente a los medios masivos de comunicación e intentaron afectar a la opinión pública, además de reunirse y expresar sus demandas cara a cara con legisladores, su error fue haberse presentado a destiempo, por lo que no tuvieron algún impacto en la legislación.

La incapacidad de los grupos de interés para que sus demandas fueran escuchadas legítimamente por más fracciones políticas los imposibilitó para llegar siquiera al plano de los acuerdos y de esta forma a cabildear efectivamente sus demandas. Al respecto debemos considerar que el cabildeo es una estrategia que se ha vuelto frecuente dentro de las actividad legislativa, pero el éxito en el cabildeo depende entre otras cosas de que en la interlocución tenga de entrada un margen para lo discutible y posteriormente lo negociable, sin embargo, en el caso

⁹⁴ Lo que ocasionó que incluso durante la audiencia con las integrantes de las comisiones unidas, algunos comunicadores y representantes de los industriales desconocieran los recientes cambios hechos a la iniciativa presentada por parte de las comisiones unidas en el dictamen de primera lectura.

que nos concierne, la fracciones parlamentarias a pesar de no haber cerrado completamente los espacios para que los grupos se manifestaran, en los hechos se opusieron sistemáticamente a que alguna demanda estructural modificara el modelo de comunicación política.

Lo que ocurrió con la reforma electoral y particularmente durante la formación del dictamen fue la consolidación de una negativa de los coordinadores parlamentarios de PAN, PRD y PRI para que existiera un espacio para negociar y modificar la iniciativa de acuerdo a las preocupaciones de los grupos. Los representantes políticos aprovecharon el avance obtenido con los trabajos de la Comisión Ejecutiva para la reforma del estado e incluyeron aquellas propuestas que tenían consenso entre PAN, PRI y PRD, evitando así que tras la presentación pública de la iniciativa, ésta fuera relegada a la “congeladora legislativa”.

A pesar de que ni las televisoras ni los grupos empresariales pudieron lograr integrar sus demandas con las de algún grupo parlamentario importante o algún coordinador después de la audiencia, no se desestima que de manera informal se hayan hecho presiones en el mismo sentido que lo habían hecho durante la ley de radio y televisión del 2006. Esto es, amenazas que suponían el descredito mediático de algún grupo o algún legislador.⁹⁵

Algunos legisladores confirmaron de forma indirecta la existencia de presiones de medios hacia legisladores, aduciendo que las televisoras los advirtieron sobre un ataque mediático en los futuros procesos electorales.⁹⁶ Sin embargo, podemos suponer que si éstas fueron ciertas, tampoco tuvieron el impacto suficiente para que los legisladores pudieran revertir el consenso. Recordemos que el caso de la ley de radio y televisión de 2006 fue un precedente fundamental en tanto que la acción de los grupos tuvo el mismo objetivo; presionar para que los legisladores

⁹⁵ Recordemos que en los procesos electorales la imagen es un asunto nodal para atraer votos, y puede ser un factor para perder una elección, de ahí que durante el proceso legislativo de la reforma electoral, la imagen y la reputación pública haya constituido un elemento de negociación con el cual los medios amenazaron los amenazaron, según algunas declaraciones de legisladores, si llegaban a aprobar la reforma electoral.

⁹⁶ Francisco Labastida Ochoa advirtió de presiones hacia senadores de su bancada, además otros senadores también del PRD y el PAN denunciaron supuestas amenazas de los grupos de televisoras. *Crónica*, 7 de septiembre de 2007, p.4.

sostuvieran prerrogativas o de lo contrario que se responsabilizaran de las futuras campañas negativas. En la reforma electoral nuevamente los grupos de interés ligados a las comunicaciones justamente tenían ese recurso para amenazar, sin embargo, esta vez los parlamentarios se decidieron a favor del bienestar público, con todo y algunas rezagos que presentó finalmente la reforma.

Los agregados al dictamen después de la audiencia son demostrativos de que no existió un impacto sustancial en el modelo de comunicación política que pudiera favorecer o recuperar las demandas de los grupos. La reunión pública entre las comisiones y los medios permitió a los grupos parlamentarios convencerse de que los cambios iban en la dirección correcta, y que con la reforma únicamente se estaba afectando a intereses privados que habían logrado alterar la equidad y el desarrollo regular de los procesos electorales.

Tras la audiencia con los medios, el debate en el Senado con respecto al dictamen de segunda lectura no aportó modificaciones importantes además de las ya precisadas en el primer dictamen. Puede afirmarse entonces, que los parlamentarios delimitaron muy bien los puntos fundamentales en comisiones para que fuera aprobado por las dos cámaras. No olvidemos que para hacer posible esta correspondencia entre ambos órganos legislativos, la CENCA y la subcomisión redactora integraron tanto a diputados como senadores, lo que favoreció a una legislación común que finalmente consolidaría la reforma electoral.

4. Adiciones que se hicieron en el dictamen de primera lectura de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral	
Artículos	Observaciones
Derecho de replica “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. ” Artículo 6.	Se adicionó la disposición del derecho de réplica, de acuerdo a lo que se discutió en comisiones, con el apoyo de todas las fracciones parlamentarias y buscaba dar mayor certidumbre a quienes fueran agraviados durante los procesos electorales por alguna expresión infundada.

<p>Financiamiento a partidos políticos</p> <p>El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.”</p> <p>Artículo 41 fracción III apartado C</p>	<p>Contra la reticencia del PT, PVEM y Convergencia sobre las tres más importantes fracciones, se incluyó en el dictamen la distribución 70/30 de los tiempos propagandísticos en el Congreso con claro beneficio para PRI PAN y PRD.</p>
<p>Sanciones</p> <p>“Las infracciones a lo dispuesto en esta Base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.”</p> <p>Artículo 41 fracción III apartado D</p>	<p>A pesar de que las agrupaciones no se habían expresado sobre el tema de las sanciones, los grupos parlamentarios si estaban contemplando desde entonces este tema como un elemento fundamental para limitar la acción de terceros durante los procesos electorales.</p>
<p>Renovación del consejo general</p> <p>“El consejero Presidente durará en su encargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su encargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el período de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento</p>	<p>La incorporación de la consulta ciudadana en el procesos de renovación fue una demanda de diversas organizaciones como el Comité Conciudadano, grupo que se diferenció de la CIRT y los consorcios televisivos que simplemente se limitaron a rechazar en cualquiera de sus términos la renovación del IFE.</p>

correspondientes.	
Artículo 41 base V tercer párrafo.	
<p>Disposiciones Transitorias</p> <p>Se eligieran a dos nuevos consejeros que durarían hasta el 30 de Octubre de 2016. Entre los consejeros actuales se escogerá a tres que continuarían hasta 2010, y a tres que dejaran el cargo el 2008.</p> <p>Artículo 4</p>	<p>Con todo y las críticas de la mayoría de los grupos tanto del sector empresarial, como del académico e institucional, se rechazó que los consejeros duraran en su cargo hasta restituir el 2010, y con cierta reticencia del PAN se aprobó que la renovación escalonada fuera de los ocho consejeros y que el presidente fuera electo para el periodo de 2008-2013.</p>

Nota: Se encuentra señalado en negritas los nuevos cambios que se establecieron en el dictamen que las Comisiones Unidas determinaron después de la consulta con los grupos de interés.
Fuente: Dictamen de Primera Lectura en *Cuadernos de Apoyo, Reforma constitucional en materia electoral (proceso legislativo) (13 noviembre de 2007)*, México, enero, 2008, pp. 17-58.

Al no haber inclusión parlamentaria con los grupos de inconformes con la reforma, éstos cambiaron de estrategias, y a la vez disminuyeron aún más sus probabilidades para que los legisladores replantearan la reforma electoral. En su momento las televisoras y la CIRT buscaron elevar las expectativas de un posible cambio y crear incertidumbre en la sociedad planteando un escenario donde se pudiera frenar la reforma constitucional, sin embargo, la unión de PRI PAN y PRD se afirmó durante el proceso legislativo de la reforma electoral. Lo que nos enseña todo ello es que los legisladores en la práctica tienen de libertad para prescindir de los grupos, la opinión pública si bien es una fuerza que intentó persuadir a los parlamentarios, incluso cuando estuvo acompañada de advertencias directas no debilitaron el consenso parlamentario.

2.2.2 Acciones extemporáneas de los grupos para incidir en el trabajo parlamentario

La reforma electoral a pesar de realizarse de forma paralela a la negociación de la reforma fiscal no generó controversias interparlamentarias ni mayores presiones hasta en su etapa final, y después de ser aprobada por el Senado. Los grupos al decidir realizar una nueva campaña mediática buscaban extender su insatisfacción derivada del procesos legislativo a la sociedad, y con ello también influir a los

propios partidos políticos de modificar lo aprobado. Los grupos ligados al sector empresarial acompañaron a los consorcios mediáticos en su campaña de desprestigio en vísperas de la aprobación de la reforma electoral en la cámara baja. Empero, la reacción empresarial no alcanzó la intensidad de las campañas mediáticas que sí hicieron la CIRT y televisoras sobre la reforma electoral, el sector económico por el contrario hizo pública su inconformidad pero de forma moderada, con todo y que acabaron recurriendo también a las instancias judiciales para ampararse contra las nuevas disposiciones en materia fiscal.

En el caso de las alianzas entre organizaciones del sector económico y de los medios de difusión masiva, es de destacar que éstas lograran articular sus demandas con las de medios de comunicación por la coyuntura con la reforma fiscal y sobre todo porque ambos veían coartados sus derechos por el artículo 41 de la reforma constitucional, en el que se limitaba la contratación de propaganda política y electoral a terceros. Así, las demandas del sector económico contra los cambios en materia electoral se mantuvieron en el mismo tono en el que ya lo había hecho la CIRT y las Televisoras, tomando a la libertad de expresión como su estandarte. Tras la aprobación de la reforma constitucional, se formó una alianza que comprendía a diferentes grupos del sector empresarial como el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMÍN), el CCE⁹⁷ y la Confederación Patronal de la Republica Mexicana (COPARMEX), con la CIRT y las principales televisoras.

Los empresarios desligados del sector de las comunicaciones exhortaron a los legisladores a través de varios comunicados, y no intervinieron directamente con los parlamentarios como sí lo hizo la industria de la radio y televisión, si bien la iniciativa privada tiene una estructura organizativa especializada que ha establecido vínculos directos en el Congreso (Consejos de enlace legislativo), en

⁹⁷ La participación del CCE contra la reforma tenía un antecedentes directos en las observaciones que hizo el PJF al respecto de su actividad durante los procesos electorales de 2006; donde expresamente señaló que la participación del CCE en la contratación de propaganda era indebida, puesto que intentaba influir en contra del candidato de la coalición “Por el bien de todos”, por lo que trasgredía los preceptos establecidos en el COFIPE contra la intervención de terceros. *La jornada [en línea]*, 13 de Septiembre de 2007, Dirección URL: <http://goo.gl/W3leJ> [consulta: 22 de agosto de 2010.]

el caso de la reforma electoral no se destacó algún tipo de comunicación estratégica durante la formación de la iniciativa sino hasta el final del proceso legislativo y el periodo que siguió tras su aprobación en ambas cámaras. La ineficiencia de los grupos empresariales para advertir los cambios en materia electoral se convirtió en un cabildeo inefectivo, por tanto sus acciones tendrían el mismo destino que las provenientes de la CIRT y televisoras.

El ánimo legislativo derivado de la audiencia redujo el repertorio de estrategias que podían utilizar los grupos, pues recordemos que el contexto y los cambios del ambiente legislativo y político modifican el tipo de recursos para incidir efectivamente, en el caso de la reforma electoral los grupos habían consumido su legitimidad o capital político para comunicarse con los legisladores. De ahí que los comunicados y exhortos de los grupos económicos, al final del trabajo en comisiones no tendrían el mismo significado, en el entendido que el proceso legislativo ya había transitado a una etapa más cerrada para la discusión, y muy alejada de la mesa de negociación.

Las intervenciones mediáticas en la etapa final del proceso legislativo tienen el mismo significado que las movilizaciones callejeras, toda vez que ambas se dirigen a una audiencia que en términos políticos significa “preferencias electorales”, por tanto las campañas mediáticas son un intento por modificar las percepciones y orientaciones de los ciudadanos sobre los partidos, los legisladores, las instituciones y finalmente la política. Toda esta estrategia se vuelve crucial en las democracias representativas modernas, ya que “la popularidad” es una preocupación fundamental de los diferentes servidores públicos, pero en especial de los legisladores, que continuamente están expuestos al escrutinio público.

En este sentido las campañas mediáticas de la CIRT, televisoras y comunicadores se planteaba frenar a una reforma constitucional, misma que después de su aprobación en la Cámara de Diputados pasaría a los congresos locales para su ratificación.

La unión de estos grupos se tradujo en el “Referéndum por la Libertad”, con el que los inconformes se encumbraban como los defensores de la “sociedad

civil” y promotores de alternativas de carácter “ciudadano”. A pesar de que los grandes consorcios disponen de un alto repertorio de estrategias mediáticas, su exigencia pública no tuvo el impacto suficiente para revertir el hecho de que las figuras del referéndum y plebiscito no existan en la Constitución, o que el IFE no esté facultado para realizar ese tipo de mecanismos de consulta hacia los ciudadanos. Por lo tanto, su estrategia fue insuficiente contra la reforma electoral.⁹⁸

Esta estrategia se conformó como su segunda campaña tras la labor de cabildeo antes hecha por medio de reuniones públicas y privadas, así como por los diferentes comunicados que les habían permitido concitar la famosa audiencia. Así, los grupos se quejaron de la reforma electoral que estaba por aprobarse en la Cámara de Diputados, en cuanto transgredía:

- El derecho a la libertad de expresión, porque despoja a la gente de la posibilidad de expresar sus posiciones en medios electrónicos;
- El derecho a la información, porque la cancelación de transmisiones de radio y televisión por procedimientos sumarios, plasma la censura a nivel de la propia Constitución;
- El derecho de los ciudadanos a ser informados por cualquier medio lícito;
- El derecho a una autoridad electoral ciudadana, porque los partidos toman el control del Instituto Federal Electoral al destituir a discreción a los consejeros, logrando tener un IFE a modo;
- El derecho a optar a cargos de elección popular, porque les da a los partidos el monopolio de escoger candidatos, y
- El derecho a la rendición de cuentas de los legisladores, porque descarta la reelección y por lo tanto subordina a los diputados y senadores a las decisiones de sus partidos.⁹⁹

En este sentido la industria de radio y televisión con el apoyo del CCE y CONCAMIN además de sus trabajadores que se desempeñaban como comunicadores demandan la organización de un referéndum.

⁹⁸ *Crónica*, 13 de Septiembre de 2007, p.4.

⁹⁹ CIRT, “Un Referéndum por la libertad”, México D.F, 12 de septiembre de 2007.

Exigimos un referéndum, una consulta popular, para que los mexicanos expresen su opinión, de manera directa y sin participación alguna de la partidocracia. No podemos permitir que la sociedad sea secuestrada por unos cuantos dirigentes de partidos políticos. Exigimos que el actual IFE, el IFE ciudadano, supervise la consulta popular.¹⁰⁰

La CIRT intentó que sus demandas se posicionaran en la opinión pública reprochando diferentes puntos de la reforma y pretendiendo que se obligara a las fracciones a discutir, y retrasar por tanto un proceso legislativo negociado ya en sus términos fundamentales. Frente a su exigencia no existió un respaldo de otros grupos más allá de algunos comentaristas miembros de los propios consorcios, y el llamado grupos de los “intelectuales” por tanto su demanda se restringió a los intereses de las propias dirigencias de los consorcios mediáticos y del sector empresarial. Ello hizo que no tuviera un impacto social expandido para frenar la iniciativa en su transcurso por la cámara colegisladora.

Recordemos que la recurrencia a los medios de difusión masiva no es intrínsecamente un mecanismo de presión sino que más bien está ligada a la persuasión, en tanto que también va de la mano del cabildeo.¹⁰¹ De modo que la función de la mediatización se modifica de acuerdo a los factores de la coyuntura, puesto que éstos durante el proceso legislativo posibilitan que algunas lleguen a tener un carácter hostil no sólo hacia ciertos temas sino hacia las instituciones y legisladores. En este sentido, durante la discusión en comisiones los grupos mezclaron presiones y exhortos; la CIRT, Tv Azteca, Grupo Televisa, y radio difusoras intentaron persuadir a los legisladores, pero tras la negativa para incorporar sus demandas durante la negociación de las Comisiones Unidas sus estrategias hacia el proceso de la reforma electoral fueron estrictamente de antagonismo hacia los puntos aprobados, de igual forma el “referéndum por la libertad” fue una manera de incidir en el trabajo legislativo después de que la reforma se había aprobado en el Congreso.

En un inicio sus campañas mediáticas se conciliaron también con encuentros privados y comunicaciones directas con parlamentarios, incluso

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Iván Martínez Vega, “Eso que llaman lobbying”, *Negociación efectiva*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, p.88.

también con amenazas, intentando abrir canales para una “comunicación estrategia” con los parlamentarios, posteriormente sus técnicas buscaron el aplazamiento de la iniciativa, esto se debió al consenso establecido en ambas cámaras sobre la aprobación de la reforma en el Senado y la Cámara de Diputados.

La mayoría de los grupos de interés que intervinieron en el proceso legislativo privilegiaron a los medios de comunicación y a la construcción de la opinión pública además del contacto directo con los legisladores. Todo ello no resulta extraño si consideramos que en la actualidad los medios de comunicación son importantes herramientas de difusión que le ayudan a los grupos a influir en la conformación de la agenda política y en la toma de decisiones de los representantes políticos. Cabe señalar que las campañas mediáticas a las que frecuentemente recurren los medios de comunicación con fines políticos no sólo buscan influir sobre asuntos públicos expresando sus demandas, sino modificar las percepciones ciudadanas de la política y de los políticos lo que constituye una estrategia de mayor complejidad que una simple presión que ataque la labor parlamentaria.

Mientras el proceso de aprobación de la reforma electoral transcurría con celeridad en el Congreso, las acciones directas a través de comunicados y reuniones de los consorcios mediáticos con los legisladores fueron intensificando las diferencias, y los grupos irían perdiendo sus posibilidades de llegar a un acuerdo con los parlamentarios para modificar la iniciativa. La recurrencia de los grupos de interés por las campañas mediáticas y las amenazas los transformó rápidamente en grupos de presión que únicamente buscaban frenar la aprobación de la reforma. La mediatización es contraria a la representación política en el caso de la reforma electoral, porque los grupos al terminar con los vínculos formales (como exhortos y comunicados) buscaron imponer ante la opinión pública sus intereses contrarios al constituyente permanente, y desprestigiar el consenso partidista. Lo que era aún más controversial de sus ataques mediáticos es que iban contra una reforma constitucional que cortaban efectivamente los vínculos que había afectado al sistema de comunicación política y que

involucraban prerrogativas de los consorcios mediáticos y empresariales. Por tanto, no es que el proceso reformador de la constitución elimine de forma arbitraria el derecho de los grupos de la sociedad civil de resguardarse ante alguna decisión de los poderes públicos que pueda violentarlos, puesto que para eso están las instancias jurisdiccionales. Por el contrario, es fundamental que los grupos que así lo consideren utilicen los canales institucionales que se han creado para ello, sin embargo, existen riesgos cuando además los grupos construyen campañas mediáticas que buscan desacreditar el ya de por sí desgastado oficio de los políticos, no porque sus dudas no sean respetables, sino por qué sus métodos para expresarlas minan la vida institucional. Las campañas mediáticas que atacan directamente a las instituciones como lo hizo la CIRT en su momento son contrarias al funcionamiento de nuestras instituciones políticas representativas y al propio Estado de Derecho.

5. Técnicas de intervención de los grupos en la reforma electoral				
Grupos	Etapas de la reforma electoral			
	Trabajo Preparativo	Trabajo en Comisiones,	Discusión y Aprobación en el Senado	Discusión y Aprobación en la Cámara de Diputados
CIRT	-----	Desplegados, exhortos públicos, Reuniones con senadores y diputados, públicas y privadas	Llamadas telefónicas, Reuniones públicas y privadas, Exhortos y comunicados	Amenazas, Conferencias de Prensa, Campaña "Referéndum por la Libertad"
Comunicadores	-----	Publirreportajes	-Comunicados y publirreportajes	Campaña "Referéndum por la Libertad" Publirreportajes
Televisoras	-----	-Comunicados Reunión pública con miembros de las comisiones	Llamadas telefónicas, Reuniones públicas y privadas con legisladores, Exhortos públicos	Campaña "Referéndum por la Libertad", Amenazas
CCRE	Elaboración de propuestas e informes para la reforma electoral	Exhortos y propuestas hacia algunos puntos que no se incluyeron en la iniciativa	Comunicados	Exhortos públicos
Empresarios (CCE, COPARMEX, CONCANACO)	-----	Exhortos públicos	Comunicados	Campaña "Referéndum por la Libertad"
Intelectuales contrarios a la reforma electoral.	-----	Comunicados y exhortos públicos.	Comunicados y exhortos públicos.	Campaña "Referéndum por la Libertad"

Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento hemerográfico, del 31 de agosto a 15 de septiembre de 2007.

El rechazo de los legisladores tiene varias implicaciones para concebir la participación de los grupos, en tanto que la participación de la CIRT es un caso extremo que puso a prueba el poder de los medios frente a la decisión parlamentaria, mismo que esta vez permitió mostrar la capacidad de los legisladores para acordar las reglas electorales aún cuando afectaban directamente a los intereses político-económicos de distintos actores.

Podemos cuestionar como incongruente la actividad de los grupos de presión cuando buscan arribar a propuestas más generales y reivindicar derechos fundamentales siendo que en el interior sus cámaras y organizaciones empresariales responden a necesidades de corte comercial. Sin embargo, todo ello no las exenta de su derecho a participar dentro de la legislación. Empero, la acción de los grupos con intereses particulares no es contraria a los principios pluralistas que coexisten en una democracia-liberal siempre y cuando no intente rebasar los principios que subyacen a la constitución, tal y como de hecho buscaban hacerlo las organizaciones contra la reforma electoral, al abogar fundamentalmente por una prerrogativa que altera la equidad de los procesos electorales y únicamente anteponía el interés particular.¹⁰²

2.3 Los límites del desacuerdo entre los parlamentarios y los grupos de interés

A partir del proceso legislativo podemos observar que el desacuerdo y las acciones de los grupos sobre la reforma electoral no paralizaron las actividades legislativas, ni mucho menos que fueron un ataque a la gobernabilidad, por medio de una fuga de capitales, hablando en un caso extremo. Por el contrario, para los grupos de interés fue importante mantener ciertas condiciones institucionales que en el futuro les permitan incidir en el ejercicio parlamentario y gubernamental buscando otras aéreas y estrategias para incidir. Lo que significa una permanencia

¹⁰² Arnaldo Córdova, "Censura y Libertad de Expresión", en *La jornada[en línea]*, 30 de septiembre de 2007, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/30/index.php?section=opinion&article=007a1pol> [consulta: 19 de Agosto de 2010]

de los grupos en el Congreso, y no una extinción ni tampoco una reestructuración en la vida interna de estos grupos en su actividad económica y comercial.

A pesar de que los cambios a la ley electoral provocaron varias declaraciones y denuncias de corte anti-sistémico por parte de los grupos de interés, su acción fue atenuándose al iniciar los trabajos de la comisiones de radio y televisión. El hecho de que tras la reforma electoral los grupos de interés siguieran optando por una relación directa con los legisladores en vez de excluirse de ella sólo se explica porque estas organizaciones se favorecen más del funcionamiento y de los canales que buscan la estabilidad del Congreso, pues, en sentido estricto, la permanencia de un *status quo* les da certidumbre en su actividad comercial. Por todo ello ante la sucesión del conflicto alrededor de la reforma electoral no le siguió la ruptura con los vínculos que se han institucionalizado con los legisladores, quienes a su vez, frente a los ataques mediáticos reaccionaron manteniendo los espacios en comisiones para los demás trabajos sobre el aparato normativo y su necesaria discusión, particularmente en ámbitos como el de la Radio y Televisión.¹⁰³

En resumidas cuentas podemos considerar dos incentivos que alteraron la participación de los grupos.

- El sostener los vínculos institucionales con los legisladores y los trabajos en comisiones (ley de radio y tv)
- Conservar su estabilidad en el sector comercial

A pesar de la incompatibilidad de intereses en la que se aprobó la reforma electoral, los grupos tampoco demandaron un cambio en la forma de intervenir en

¹⁰³ Consideremos que las reglas formales e informales que les permites incidir a los grupos, entre ellos la CIRT y televisoras, aún por muy endeble que hayan parecido en la reforma electoral, son fundamentales para su participar en los procesos legislativos, de ahí que los grupos como la CIRT y televisoras en 2007 después del conflicto por el tema electoral hayan decidido seguir participando en las comisiones legislativas y no impulsar un cambio en su relación con el Congreso, lo que de otra forma hubiera significado no reconocer más los vínculos institucionales. James G. March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas/UAS/FCE, 1997, pp. 114-115.

los procesos legislativos. A causa de la flexibilidad de las normas que regulan la vida interna del Congreso en relación con los grupos de interés, los parlamentarios pueden cerrar los espacios para la discusión, como en el caso de la reforma electoral, lo que ha generado descontento y provocado incertidumbre sobre cómo se resolverán en otros ámbitos de interés ligados a las comunicaciones. En este orden de ideas, no descartemos que los grupos acentúen sus contactos informales y que intenten hacer valer algunas simpatías con legisladores o grupos parlamentarios, así pues tampoco eliminemos la posibilidad de que las organizaciones afecten a la agenda legislativa, sobre los temas de su interés ya sea cabildeando o presionando directamente.¹⁰⁴

La nueva etapa por la que transitó la reforma electoral después de ser aprobada por el Poder Legislativo y Ejecutivo puede considerarse como parte de un conflicto político más amplio entre los grupos de industriales de la radio y televisión, que incluso podríamos denominar sistémico; en dicha etapa debemos concebir a la resistencia de ésta industria, como una oposición hacia cambios institucionales que significarían en cierta medida el fomento de la competencia y todo lo que ésta implica en el sector radio eléctrico.

En este sentido no podemos desconocer que en el rezago en el sector de las comunicaciones también han contribuido las principales fuerzas políticas, lo que se ha traducido en la imposibilidad de completar una ley que mejore los servicios que se brinda a los ciudadanos. Cabe señalar que al momento de la aprobación del dictamen en el Congreso de la Unión en 2007 se divisó un cambio en la voluntad política de las principales fuerzas y algunos los consensos del recién constituido Grupo Plural para avanzar en el tema de la ley de radio y televisión derivado de ambiente político generado por la reforma electoral, no obstante hasta

¹⁰⁴ Recordemos la participación de grupos ligados a los medios de comunicación en los órganos legislativos, como ha sido el caso de la llamada “telebancada” agrupada por parte del PVEM. Entre ellos cabe mencionar a Javier Orozco, quien fuera presidente del consejo directivo de la CIRT, y que ha podido acceder como integrante de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía en la LX legislatura. Así también, Javier Gerardo Flores Ramírez, con un perfil más orientado al ámbito público (COFETEL) pudo acceder a la presidencia de la misma comisión que Orozco, pero en la LXI legislatura.

nuestros días sigue sin obtener la mayoría necesaria para afirma para consolidarse.

Ya sea por medio del cabildeo o por acciones mediáticas, los grupos han incidido en las fracciones parlamentarias para frenar la ley de medios, aún después del impacto que tuvo la declaración de inconstitucionalidad de partes importantes de la ley de 2006, no se ha concretado, lo que además de ser un indicador de que los grupos han persuadido para que no sean afectados su intereses, es un reflejo de divisiones entre los propios legisladores, quienes no han podido aprobar un dictamen en conjunto.

2.3.1 La ineficacia de las presiones grupales para frenar el trabajo legislativo

Tras la aprobación de la reforma constitucional en ambas cámaras legislativas los grupos de interés se trasladaron al ámbito local para intentar frenar la ratificación de la reforma, los congresos estatales fueron lugar para el cabildeo de representantes del CCE y la COPARMEX, aunque no se quedaría atrás los las persuasiones de los propios legisladores y partidos políticos en las distintas entidades de la República, sólo que estos últimos obviamente con el fin de apoyar los cambios.¹⁰⁵ La persuasión y sobre todo la articulación partidista en sus respectivas bancadas de los 30 Congresos locales fue más efectiva que las de los grupos de interés; no solamente por los beneficios que intrínsecamente generaban para los partidos políticos, sino por la coordinación y disciplina que los consejos ejecutivos que PRI-PAN y PRD tienen a nivel Nacional, y que les sirve en parte para respaldar una ley.

Uno de los mayores incentivos que tenían los legisladores en los estados para aprobar la reforma electoral, eran los beneficios que la ley representaba para los partidos políticos en su acceso a espacios en medios de comunicación, por lo que a excepción de Coahuila, los congresos estatales respaldaron progresivamente la reforma electoral, dando al traste así con los ánimos de la

¹⁰⁵ *La jornada [en línea]*, 15 de Septiembre de 2007, Dirección URL: <http://goo.gl/yvjBL> [consulta: 29 de agosto 2010]

alianza entre los grupos de interés para revertir la reforma electoral. Lo que representó el segundo fracaso importante de los grupos de interés, después de su aprobación en el Congreso de la Unión, debido al compromiso y consenso a nivel nacional para contrarrestar los problemas derivados en el acceso a espacios publicitarios. Todo ello nos permite entender el que las votaciones en casi todos los Estados y el Distrito Federal fueran por unanimidad.

Para balancear la idea de los grandes consorcios televisivos y empresariales como poder fáctico, resulta pertinente contraponer la actividad parlamentaria y el proceso legislativo que se realizó durante la conformación de la reforma en materia electoral. Pues en él se puede ver cómo a pesar de que los medios de forma parcial transmitieron la información con una carga claramente antagónica a la reforma electoral, no pudieron frenar la ratificación de la mayoría de los congresos estatales.

Después de la aprobación de la reforma constitucional, los grupos seguirían interviniendo en la discusión de las leyes secundarias,¹⁰⁶ entre las cuales se destaca el COFIPE por incluir el tema de la remoción de consejeros, que implicaba definir los mecanismos para elegir a los miembros de este órgano electoral, algo nada fácil para las fracciones políticas.¹⁰⁷ Así pues los grupos parlamentarios tuvieron superficialmente algunas sutiles diferencias en el momento de establecer sanciones y los criterios que reglamentarían las

¹⁰⁶ No olvidemos que además del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales, publicado por el *DOF* el 18 de Enero de 2008 también se reformaron la Ley Orgánica del Congreso General publicada el 21 de abril de 2008, la Ley de Instituciones de Crédito dada a conocer por el *DOF* el 26 de junio de 2008 y finalmente, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Fiscal de la Federación, publicadas de manera oficial en conjunto el 1° de julio de 2008.

¹⁰⁷ Para cumplir tal disposición enmarcada en el artículo 41 de la reforma Constitucional, la cual daba treinta días para definir al Consejo Electoral, la Cámara de diputados decidió reformar la Ley Orgánica del Congreso (LOC) para facultar a la Junta de Coordinación Política de la cámara baja, por única vez, para proponer al pleno legislativo los tres consejeros del IFE, incluyendo al consejero presidente. Lo que generó diferentes controversias por parte de los partidos minoritarios, siendo que la Junta de Coordinación Política generaría el consenso únicamente de PRI, PAN y PRD en contraposición de las minorías políticas. Pero esta medida igualmente fue impopular frente a la oposición partidista en tanto que los cambios sobre COFIPE no estaban listos, y en consecuencia era necesario definir la remoción por otra vía jurídica como lo fue la Ley Orgánica del Congreso.

campañas sucias, así cómo, la contratación de propaganda electoral en el Código Electoral.¹⁰⁸

Cabe abrir un pequeño paréntesis para especificar algunos aspectos sobre la regulación de las campañas sucias/negativas, ya que obtuvo críticas de cámaras de comercio, comunicadores y especialistas. Hay que señalar que algunos de estos grupos adujeron que las nuevas disposiciones eliminaban la posibilidad de que los propios partidos pudieran revelar datos que fueran importantes para los ciudadanos durante los procesos electorales. No olvidemos que regularmente los comicios son el lugar propicio para las estrategias de denostación, que incluyen el bombardeo de informaciones que develan algún tipo de corrupción de algún candidato, incapacidad u otro tipo de referente negativo hacia partidos y legisladores, con tal de influir en la contienda, acciones que cabe señalarse, deben ser catalogadas como campañas negativas diferenciándolas de las campañas sucias. En este sentido las nuevas disposiciones buscaban contrarrestar en mayor grado que antes en aquellas expresiones que denigraran a algún candidato e incluir la posibilidad de la réplica o una aclaración que eliminara los riesgos de una difamación. Por tanto el objetivo de estas disposiciones no era restringir la existencia de las *campañas negativas*, que a pesar de no ser exactamente el tipo de campañas ideales finalmente forman parte de la contienda política. Todo esto es relevante porque algunas campañas ofensivas ya habían concitado en el pasado la intervención de partidos, medios y empresas, por lo que la LX intentó de manera sucinta corregir la legislación.

¹⁰⁸ La iniciativa el COFIPE se estructuró a partir de cinco apartados fundamentales: A) Sistema de partidos, financiamiento y prerrogativas; en las que se incluía el tema de las coaliciones electorales, la distribución de los tiempos 70 de manera proporcional y 30 de forma igualitaria, la relación de colaboración entre el IFE y las instituciones electorales locales, la creación del Comité de Radio y Televisión “responsable de conocer y aprobar los aspectos técnicos y pautas de transmisión que sean necesarias a fin de asegurar el acceso legal, equitativo y proporcional de los partidos al uso de su prerrogativa constitucional en esta materia”, B) IFE; entre otras cosas se definió los términos para la renovación del IFE. C) El Registro Federal de Electores; estableciendo entre sus agregados la vigencia para la credencial para votar, D) El proceso electoral; con la regulación de campañas y precampañas, E) Votos de mexicanos en el Extranjero, y F) Los procedimientos, sujetos, conductas y sanciones. *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, presentada ante el senado.* 4 de diciembre de 2007.

Tras esta precisión, debemos advertir que durante la realización de los trabajos legislativos sobre la ley electoral, Tv Azteca nuevamente recurrió a la descalificación en primera instancia y a la presión directa por medio del ataque mediático hacia los legisladores. Sus presiones tuvieron lugar a inicios de octubre de 2007, cuando la televisora del Ajusco promovió un spot cuestionando el papel y los costos económicos de los legisladores, pero que además aparecía sistemáticamente acompañando a los mensajes del Senado, quienes recientemente había hecho una campaña informativa a causa de la aprobación de la reforma electoral. Las presiones mediáticas de la televisora reanudaron un debate parlamentario pendiente desde las reformas constitucionales acerca de las sanciones que tendrían los concesionarios que incumplieran las recientes modificaciones y que en ese momento (primera semana de noviembre 2007) estaban en proceso de ratificación en los congresos locales.

De igual manera en el ambiente legislativo se generaron expresiones que buscaban poner fin a las transmisiones en caso de que existieran faltas reiteradas a los preceptos emanados de la reforma electoral, incluso se habló entre las fracciones políticas de retirar concesiones a ciertas empresas.¹⁰⁹ El PRD en el debate legislativo fue insistente en poner límites a las conductas que afectaban la labor político-legislativa. Sin embargo, en la iniciativa para reformar al COFIPE estas ideas si bien conformaron un repertorio de sanciones, faltó para algunos una sanción ejemplar a los medios.¹¹⁰

Recordemos que las modificaciones en proceso de ratificación, asentaban en su artículo 41 constitucional: “Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.”¹¹¹ Con ello los legisladores ya disponían de una

¹⁰⁹ *Excélsior*, 29 de noviembre de 2007, p.6.

¹¹⁰ Raúl Trejo Delarbre, “Sanciones tenues, sugerencias vagas”, *Crónica*, 29 de noviembre de 2007.

¹¹¹ Artículo 41, fracción III, apartado D. de las reformas Constitucionales en materia electoral publicadas en el Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007.

pauta que permitió consolidarla en las leyes secundarias, la voluntad política que se divisó en algunos avances que se conocían del proyecto de decreto del COFIPE se fue concretando en el trabajo en comisiones, en ese entonces de manera informal se empezaron a manejar cifras como 1 a 30 días de suspensión en la programación de los concesionarios ante faltas reiteradas.¹¹²

Las nuevas disposiciones que fueron finalmente detalladas en el séptimo libro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y especialmente en el artículo 354,¹¹³ plantearon finalmente la suspensión de las transmisiones ante una acción reiterada en la contratación de espacios propagandísticos o bien en el incumplimiento de la transmisión de los mensajes políticos electorales. Cabe mencionar que la suspensión solamente duraría como máximo un día y medio, con ello los legisladores no ampliaron las penas para los grupos que intentaran transgredir la ley a la hora de transmitir la propaganda electoral, como en su momento se manejó dentro del debate público, lo que significó que los partidos tampoco quisieron sobredimensionar el conflicto en la reforma constitucional y plasmarlo en las leyes secundarias con alguna sanción excesiva.

Un factor que mostró la institucionalidad con la que se desarrollan los trabajos parlamentarios y que influyó para no ampliar la suspensión de la programación de concesionarios, correspondió a que la comisión de radio y

¹¹² *Excélsior*, 29 de noviembre de 2007, p. 6.

¹¹³ Las concesionarios y permisionarios serán sancionadas "I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de concesionarios o permisionarios de radio será de hasta cincuenta mil días de salario mínimo; en caso de reincidencia hasta con el doble de los montos antes señalados, según corresponda; III. Cuando no transmitan, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto los mensajes, a que se refiere este capítulo, además de la multa que en su caso se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando para tal efecto el tiempo comercializable o para fines propios que la ley les autoriza. IV. En caso de infracciones graves, como las establecidas en el artículo 350, párrafo 1, incisos a) y b), y cuando además sean reiteradas, con la **suspensión** por la autoridad competente, previo acuerdo del Consejo General, de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a **una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas**. En todo caso, cuando esta sanción sea impuesta, el tiempo de la publicidad suspendida será ocupado por la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma. Tratándose de permisionarios, la sanción será aplicable respecto del tiempo destinado a patrocinios." [Las negritas son nuestras] Artículo 354, inciso f, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008.

televisión iniciaba sus trabajos con la CIRT para discutir una nueva legislación de medios; tema de gran interés para los grupos ligados al sector de los medios de comunicación. En la labor del Grupo Plural se mostraron cambios en la forma de interactuar entre las organizaciones y las prácticas parlamentarias, lo que significó una mayor interlocución con el Congreso y la consecuente participación en las audiencias públicas con la intención de crear los contenidos necesarios para una iniciativa en materia de medios.

Por todo ello, a pesar de que las comisiones de radio y televisión del Grupo Plural y la CIRT concertaron varios encuentros mientras concluían el proceso de ratificación de la reforma electoral, los grupos no insistieron ni condicionaron su participación para discutir la ley de medios, lo que de haberse concretado hubiera significado contaminar las sesiones nuevamente con estos temas. En cuanto a los legisladores, durante la discusión de la ley electoral y de la ley de medios en ningún momento reconsideraron las demandas centrales de los grupos de interés en el COFIPE. La discusión sobre las sanciones puede explicarse como una discusión interna y no como una demanda de las agrupaciones.

Mientras disminuía la intensidad en las campañas mediáticas por parte de las principales cadenas televisivas, los grupos del ámbito social y académico hacían sus manifestaciones a través de los espacios impresos y radioeléctricos. Al final del proceso legislativo las expresiones de los grupos de interés más que acaparar la atención legislativa fueron generando incertidumbre en la opinión pública sobre los rezagos que tenía la reforma, a pesar de que incluía cambios estructurales en materia de comunicación política.

Así, tras la aprobación de la ley electoral a inicios de diciembre varias organizaciones tanto del sector económico como del académico seguirían sus acciones a través de los espacios jurisdiccionales. Con esa decisión se intentaría frenar las reformas constitucionales demandando la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolvería el alcance de los grupos de interés.

La acción de los grupos frente a la definición del COFIPE presentaba grandes desgastes, no porque la molestia de la CIRT y televisoras hubiera

disminuido, sino por la ausencia de un respaldo en el Congreso de la Unión y de los grupos parlamentarios locales (a excepción de Coahuila). Es loable resaltar que el consenso parlamentario impidió que los reportajes hechos por las televisoras atacando a la reforma electoral, y los desplegados exigiendo un cambio de rumbo no debilitaran las leyes secundarias, al grado de que durante la presentación del dictamen en la Cámara de Diputados, los cambios en la ley electoral no eliminaron las restricciones a la contratación de propaganda, ni los límites para expresiones que denigren o calumnien a algún candidato.¹¹⁴

2.3.2 Los retos de la democracia constitucional frente a las demandas de los grupos de interés

Las demandas de amparo de los grupos de interés buscaron contraponerse con apego a derecho frente a las nuevas disposiciones agrupadas en el artículo 41° constitucional, en lo que a su consideración vulneraba la libertad de expresión; siendo que ahora ninguna persona física o moral podría contratar espacios durante los procesos electorales para influir en contra o a favor de un candidato, ni para hacer expresiones que denigren las instituciones. Con respecto a los recursos interpuestos por los grupos, en tanto que estrategias, baste decir que los mecanismos judiciales apelan a un poder constitucional para dirimir sobre la materia en cuestión (electoral), por lo que no puede considerarse un mecanismo de presión hacia el proceso legislativo, sino característico de un grupo de interés que utiliza los canales formales que les proporciona el aparato legal.

¹¹⁴ En lo que corresponde a los cambios de fondo, el más relevante “se refiere a la posibilidad de que, tratándose de coaliciones, los partidos que las integran puedan convenir la aportación de votos suficientes para que cada uno de ellos cumpla el requisito del 2% de la votación nacional emitida, siempre y cuando los partidos que resulten beneficiarios de tal medida hayan obtenido, por sí mismos, al menos el 1%. De igual manera, la prerrogativa consistente en franquicia postal se ve incrementada a fin de cubrir las necesidades de los partidos en este rubro. Finalmente queremos destacar diversos cambios en materia de acciones afirmativas en beneficio de la equidad de género, como ha sido el reclamo de las legisladoras de todos los grupos parlamentarios al hacerse eco de la demanda social.” Dictamen de primera lectura presentado ante el Senado, en *Cuaderno de Apoyo. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, enero, 2008. p. 203.

Si los grupos hubieran seguido con una campaña mediática para desprestigiar el trabajo de los jueces, amenazar a algún ministro en particular e incluso persuadir, entonces sí podríamos considerarlo como una presión directa y flagrante sobre el poder judicial. El trabajo del Poder Judicial, en un grado mayor que el Poder Legislativo, debe estar libre de condicionamientos de particulares, y en plena autonomía para fundamentar sus decisiones, pues sus resoluciones finalmente deben dirimir los conflictos y resguardar los preceptos de nuestra Carta Magna.

En una democracia constitucional es común la inconformidad de los grupos, así tras haber perdido la posibilidad de integrar sus demandas, en ocasiones recurren a instituciones jurisdiccionales para resguardarse ante los cambios que se han decidido. Esto no demerita a las condiciones institucionales del Congreso que permiten la intervención de los grupos en las decisiones parlamentarias, ya que tras la aprobación de una iniciativa las decisiones difícilmente dejan conformes a todas las partes. Así, la influencia de los grupos puede en un momento modificar lo aprobado por la mayoría de los legisladores por vía judicial de ahí que sea necesario conocer los criterios que se suscitaron polémica contra la reforma electoral para determinar el tipo de incentivos y logros que pueden obtener los grupos de interés y si es de la competencia de la SCJN revertir el cambio en materia de comunicación política.

En lo que corresponde a las demandas interpuestas de los grupos inconformes contra las reformas constitucionales en materia electoral, debemos recordar que para concretar la reforma constitucional es necesario por una parte el voto de la mayoría calificada en ambas Cámaras, lo que representa las dos terceras partes de los votos, además del aval de 30 legislaturas locales. Frente a este proceso no existe control constitucional que pudiera intervenir con lo que reforma o adiciona el Constituyente. Toda vez que de acuerdo a los preceptos jurisprudenciales, ante el poder constituyente no hay restricciones ni en cuanto al

procedimiento ni en cuanto la materia que apruebe el proceso reformador.¹¹⁵ Sin embargo estas disposiciones fueron alteradas a partir de algunos criterios emitidos por parte de la SCJN y los órganos jurisdiccionales con respecto a la reforma electoral provocando algunas afectaciones en los alcances de la ley.

Las demandas de amparo contra la reforma electoral pueden ser agrupadas en cuatro frentes; 1) partidos políticos minoritarios, 2) cámaras de comercio, 3) televisoras, y 4) grupos de intelectuales. En cuanto al sector comercial, el CCE en sus primeros intentos de ampararse contra las disposiciones constitucionales no obtuvo resultados positivos, por lo que su recurso sería desechado por el juez de distrito, de lo que da constancia el expediente 1566/2007-VI del 6 de Diciembre de 2007. En el cual se hizo saber al demandante sobre la imposibilidad de iniciar un proceso de amparo sobre cambios en el orden constitucional.¹¹⁶

No obstante el CCE estaba dispuesto a llegar hasta la SCJN para frenar el efecto de los cambios aprobados. En intentos similares surgieron poco a poco demandas en los juzgados de distrito alrededor de la primera mitad de diciembre entre las que se destacan la CONCAMIN, COPARMEX y CONCANACO-SERVYTUR. (En el caso del CCE su recurso se resolvería hasta 2009)

Durante el transcurso de estos intentos por frenar lo aprobado, Convergencia y el partido Nueva Alianza también hicieron lo propio, interponiendo **la acción de inconstitucionalidad** hacia las reformas **constitucionales**. Ante ello una primera respuesta por parte de la Comisión de receso del Alto tribunal, fue desechar las acciones interpuestas, por considerarlas como de notoria y

¹¹⁵ Ver la tesis P./J 22/99 „ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES”, y la tesis del Tribunal Pleno P./J 40/2002, „CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

¹¹⁶ “El Juez David Cortés Martínez, titular del Decimocuarto Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, desechó por improcedente la demanda de amparo presentada por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), en contra de la reforma electoral. Dicha demanda de amparo promovida por el CCE fue contra el Congreso de la Unión, el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación, por el Decreto aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación y que reformó los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]”, Nota informativa de la SCJN, 7 de diciembre de 2007. Dirección URL:

http://www.cjf.gob.mx/comsocial/notasInformativas/2007/Nota_52_AmparoCCE_071207.pdf
[consulta: 23 de noviembre de 2010]

manifiesta improcedencia, de lo que dan constancia los expedientes 168/2007 y 169/2007. Por su parte los partidos reclamaron la determinación establecida por parte de la Comisión de receso, lo que obligó a que los ministros elaboraran un proyecto de resolución, mismo que dictó el Tribunal Pleno hasta el 28 de Abril de 2008. En éste se modificaron los criterios con los que interpretaban los alcances del proceso reformador de la Constitución, puesto que se estableció que en el caso de los recursos interpuestos por Convergencia y el PANAL no existía una notoria y manifiesta causa de improcedencia que ameritara que la Comisión de Receso hubiere desechado los medios de impugnación constitucional presentados.¹¹⁷ Con ello se modificó el acuerdo establecido anteriormente por la citada comisión y se dio entrada a los recursos de aquellos partidos políticos inconformes para que el ministro Sergio Valls elaborara el proyecto que le permitiera a la SCJN hacer su declaratoria final.

En la definición de los ministros si bien no afectaron a la reforma en sus términos tampoco existió por parte de la Suprema Corte una definición clara sobre si la acción de inconstitucionalidad resultaría jurídicamente procedente para impugnar una reforma constitucional.¹¹⁸ Pero esta indefinición tendría dos episodios más que impactarían en los alcances de los grupos y partidos contra las reformas electorales.

Uno se dio en el contexto de las **acciones de inconstitucionalidad** interpuestas por partidos políticos, como Convergencia, Nueva Alianza, PVEM, PASDC hacia el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Con respecto a estos recursos el 13 y 14 de febrero de 2008 los ministros invalidaron los argumentos de los quejosos y aprobaron por tanto el proceso legislativo por el cual se realizaron las modificaciones al COFIPE, así como la constitucionalidad de los preceptos incluidos en esta ley electoral que habían sido impugnados.

¹¹⁷ José Fernando, Franco González Salas, "La reforma ante la Suprema Corte de Justicia", en Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007-2008. Hacia un nuevo modelo*. México, TRIFE, 2009, p.103.

¹¹⁸ *Ibidem*.

El otro episodio importante estuvo unido a los **amparos** interpuestos por diferentes grupos de interés, en su mayoría del sector empresarial. A pesar de que algunos de éstos corrieron la misma suerte que los demás recursos ya desechados y que el amparo no era una figura contemplada para contrarrestar a una reforma constitucional, la Suprema Corte en su sesión del 31 de Enero de 2008 los atrajo para que fueran revisados. De los tres días en los cuales los ministros resolverían estos recursos, se destaca el 29 de septiembre y 2 de octubre de de 2008, por ser cuando se estableció que los amparos pueden ser una posibilidad para controlar la constitucionalidad del *proceso* reformativo. Una decisión polémica no sólo para los especialistas, sino en el interior de la Suprema Electoral, puesto que las votaciones fueron muy divididas. Con todo ello quedaron preceptos vagos para dirimir futuras quejas del mismo tipo que se presentaran ante los órganos jurisdiccionales.¹¹⁹

Justamente en la resolución del 29 de septiembre de 2008, existió un tratamiento especial de la petición de amparo del Centro Empresarial de Jalisco, que era otra más de las tantas agrupaciones a quienes les fueron rechazadas sus demandas de amparo por los jueces de distrito. Pero a diferencia de los casos desechados por la clara improcedencia en la que devenían las resoluciones dictadas, el recurso de este centro empresarial si llegó a la observación de los ministros de la Suprema Corte. Antes de que finalmente fuera invalidada su queja, los ministros decidieron que la autonomía de los jueces de distrito les permitía “analizar las causantes de su procedencia o improcedencia con fundamento en otras causales, o en su caso, dictar una sentencia de fondo, analizando las condiciones de los efectos” por lo que no debería ser desechada de plano por notoriamente improcedente.¹²⁰

En consonancia con aquel episodio, el **amparo** interpuesto por parte de intelectuales y previamente desechado por notoriamente improcedente en noviembre de 2007, fue atraído por un juzgado de distrito en 2009 para observar el

¹¹⁹ Tal y como lo previó el ministro José Fernando Franco González Salas, o. *cit.* p.120.

¹²⁰ El argumento de los ministros era que las demandas de amparo no actualizaban el supuesto determinado por el artículo 145 de la Ley de Amparo de acuerdo a la interpretación de la SCJN, por lo que no existía un motivo para declararlas manifiesta e indudablemente improcedente.

proceso en el cual se aprobó la reforma electoral, sin tratar lo correspondiente al *contenido* de la reforma.¹²¹ Posteriormente, los recursos desechados de Tv Azteca y Televisa fueron revisados por parte de los órganos jurisdiccionales, a partir de ellos, a los jueces se les permitió declarar la constitucionalidad del COFIPE, y de forma específica del artículo 41, que prohibía a empresas la contratación de propaganda electoral.¹²²

A diferencia de estos amparos, la demanda interpuesta por la Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos vendría a modificar los efectos de la reforma electoral, en tanto que eliminó las disposiciones del artículo 41 constitucional; referente a la contratación de propaganda electoral, uno de los puntos cruciales de la nueva legislación. Tal acción constituyó directamente un *control* sobre el poder reformador (revisor) del constituyente permanente. La resolución de la jueza Florida López Hernández para este caso ha sido controversial por las deficiencias plasmadas en su argumentación; presumía como irregularidades aspectos del proceso legislativo que en sentido estricto no eran suficientes para frenar una disposición constitucional.¹²³ Pero también lo fue, por que sus tesis no eran congruentes con su sentencia, pues en ésta se invalidó únicamente los límites hacia la contratación de propaganda electoral y paradójicamente dejó intacto todo el resto de las modificaciones, siendo que en su

¹²¹ El grupo de intelectuales era integrado por Héctor Aguilar Camín, Francisco Calderón, Jorge Castañeda, Luis de la Barreda, Gerardo Estrada, Federico Reyes Heriles, Luis González de Alba, Teodoro González de León, Luis Rubio y Jesús Silva Herzog Márquez, quienes interpusieron su amparo en Noviembre de 2007.

¹²² Al respecto los jueces distritales únicamente analizaron las normas del COFIPE que refieren a la actividad del IFE como autoridad administrativa con facultades jurídicas en materia de radio y televisión.

¹²³ Algunas de ellas incluyen la causal a) De no tener presente en la declaratoria de la Cámara de Diputados de la conclusión de la reforma electoral el listado de los congresos estatales tanto a favor como en contra de los cambios, así pues, b) Se aducía que no estaba precisada la hora exacta en la que se terminó la sesión en el Senado cuando fue votada la reforma, c) Que en la declaratoria de validez por parte de la Cámara de Diputados si bien se enumeró a los estados aprobados, se omitió mencionar que Coahuila la hubiera rechazado, d) “Que en la remisión que el Senado hizo del decreto de reforma al Presidente de la República, para su promulgación y publicación, aparece sólo el nombre del presidente del Senado, mientras que en la publicación en el Diario Oficial de la Federación aparece que quien envió el decreto era el Congreso de la Unión, es decir, las dos cámaras y no sólo una”. Ver: Lorenzo Córdova “Oprobio Judicial”, *El Universal*, 27 de mayo de 2009.

argumentación aducía irregularidades en todo el proceso de la reforma constitucional.¹²⁴

Por lo que en definitiva con su sentencia en principio asentaba un precedente para otros casos, con todo y que los alcances de esta resolución son más complejos y menos concluyentes de lo que en un inició parecían;¹²⁵ debido a que la sentencia no ha sido respaldada por una argumentación y una jurisprudencia constante por parte de las instancias judiciales, particularmente por la Suprema Corte de Justicia. Por tanto no existe claridad sobre los alcances del amparo con respecto a un proceso reformador del constituyente en las reforma electoral del 2007. Los casos posteriores a la sentencia de la jueza Florida Hernández, como el del CCE, han generado mayor incertidumbre entre los diferentes actores involucrados sobre el impacto que tendrá la reforma electoral de 2007 para los grupos de interés,¹²⁶ pero también sobre el desarrollo de las instituciones electorales involucradas.

Los alcances de los grupos de interés por esta vía aún no es un asunto resuelto y habrá que esperar a los demás juicios pendientes, entre ellos el de los “intelectuales”, que faltan por dirimirse en los juzgados. Para 2011 aún hay varias demandas que fueron aceptadas para su análisis y aún están pendientes la resolución de la SCJN.¹²⁷

Con todo ello debemos advertir que los órganos jurisdiccionales asumen un rol de primer orden para equilibrar en su momento lo que se resuelve en el Congreso. El debate si bien es jurídico también concierne a la propia teoría

¹²⁴ De acuerdo a las causales de sentencia de la jueza Flores debió anular todos los efectos de la reforma constitucional y no solamente los referidos al artículo 41 constitucional. Pedro Salazar, “Una Corte, una jueza y un réquiem para la Reforma electoral,” en Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, *Democracia sin garantes. Las autoridades vs la reforma electoral*, México, IIJ/UNAM, 2009. p.51.

¹²⁵ Debido a la “Clausula Otero”, las sentencias derivadas de un proceso de amparo no son generalizadas y sólo tienen efecto para la parte demandante. Artículo 107 Constitucional en su fracción segunda.

¹²⁶ Ver la resolución del 20 de mayo de 2009 sobre el caso del Consejo que Coordinador Empresarial A.C y su amparo 1566/2007-VI, en el cual a pesar de que el grupo impugnó lo mismo que la asociación de empresarios e Industriales de Morelos, el juez de distrito rechazó su amparo bajo criterios diferentes a los de la jueza Florida Hernández.

¹²⁷ Al término de esta Tesis se resolvieron algunos amparos y la SCJN decidió no intervenir ni en la forma ni en el contenido, dando así certidumbre a los casos por tratar, sin embargo por la importancia del debate que se planteó se mantuvieron las ideas vertidas al respecto.

política, puesto que las democracias desde su fundación se enfrentaron a determinar los límites de la regla de la mayoría al momento de legislar. La cuestión era si los principios democráticos eran compatibles con los liberales, entendidos en dos grandes acepciones por medios de la igualdad (democrático) y la libertad (liberal). La forma en la que se desarrollarían afectó al andamiaje institucional de los estados, la creación de una división de poderes y particularmente la independencia del Poder Judicial son un referente al hablar de democracias modernas. La representación parlamentaria vista desde este aspecto, si bien se construye por medio de los acuerdos que establecen los partidos, estos deben seguir ciertos márgenes que se expresan por los derechos fundamentales. La reforma electoral como se ha analizado en abundancia respeta los derechos de libertad de expresión, pues al establecer los límites para la contratación de propaganda se equilibra las condiciones para que los ciudadanos puedan recibir las diferentes propuestas partidistas, sin alguna injerencia de particulares.

En la nueva dinámica del Congreso no se descarta que mayorías parlamentarias puedan definir criterios que privilegien únicamente a un grupo delimitado, pero tampoco que se coarten derechos fundamentales, por tanto los órganos judiciales tienen en frente la responsabilidad de definir la implementación y el futuro del interés público sobre el interés privado. El control y supremacía del proceso reformador de la Constitución ha sido objeto de debate, lo que en definitiva puede afectar a nuestro régimen legal y la propia democracia constitucional mexicana.¹²⁸ De ahí que además de conocer como se resuelvan los amparos y los diferentes recursos contra la reforma electoral, deban también considerarse si efectivamente el amparo puede ser en un futuro un recurso procedente para que grupos y minorías que queden a disgusto con lo que decide en el Congreso, exijan revisar los términos ya sea de procedimiento o materia de una reforma constitucional, con todo y lo que ello implica.

¹²⁸ Para ahondar en el tema véase Pedro Salazar, "Una Corte, una Jueza y un Réquiem para la Reforma electoral," en *Democracia sin garantías. Las autoridades vs la reforma electoral*, IJ-UNAM, México, 2009. y Francisco Vázquez Gómez Bisogno, "La Suprema Corte y el poder constituyente constituido. Hacia la defensa del núcleo intangible de la Constitución", en *Cuestiones constitucionales*, México, núm.22, IJ/UNAM, enero-junio, 2010. Dirección URL: <http://goo.gl/D77JM> [consulta: 20 de octubre 2010]

La necesidad de equilibrios entre el Poder Legislativo y el Judicial es un tema esencial al hablar de los derechos fundamentales de la Constitución, como los derechos a la libertad de expresión, al que tanto recurrieron algunos grupos para contraria las reformas. Sin embargo, la persistencia de los grupos de interés y su endeble sustento para revertir las disposiciones que prohíben la contratación de propaganda electoral, se ha vuelto un riesgo para las disposiciones electorales.

Recapitulando, podemos advertir que los grupos concebidos a partir del tipo de iniciativa, nos permitieron ver que las razones de la regulación estaban dadas por la incompatibilidad de prácticas e intereses con la equidad de los procesos electorales y finalmente el bien público en materia de comunicación política. Solamente así puede entenderse la acción de los grupos y de los parlamentarios, los primeros presionando directa y mediáticamente para recobrar un derecho meramente grupuscular, y los segundos en consecuencia tratado informalmente los aspectos más importantes de la reforma. En definitiva después de analizar la relación de los grupos con los Poderes de la Unión podemos afirmar que la representación parlamentaria dispone de los recursos necesarios para sobreponerse a las diferentes presiones de organizaciones. Sin violentar la ley los partidos pueden circunscribir la participación y las campañas de los grupos, no obstante en este acuerdo político si bien logró cambios importantes, de entrada restringió a los grupos las posibilidades de discutir a profundidad, lo que repercutió negativamente en la continuación de prácticas legislativas de carácter democrático.

3. LOS ALCANCES DE LA RUPTURA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LOS GRUPOS DE PRESIÓN

3.1 La presencia de los grupos de interés como una forma de mejorar la calidad de las reformas

Podemos decir que el trabajo en las Cámaras de representantes es cohesionado políticamente por las frecuentes reuniones entre legisladores y sus coordinadores parlamentarios, pues con estas se intenta establecer las prioridades que tienen en la bancada y el respaldo que la fracción dará al trabajo en comisiones. Así, se evita que surja una iniciativa o apoyo contrario a lo que previamente se haya consensuado con el coordinador y las principales figuras que lideran al grupo parlamentario.¹²⁹

Sin embargo, estas prerrogativas que tienen los líderes en la labor legislativa no indican que el trabajo de los grupos y de los líderes parlamentarios se aísle de los intereses y demandas ciudadanas. Por el contrario, en tanto que en el actual Congreso la agenda legislativa se interrelaciona con la sociedad civil, es que las organizaciones y grupos de interés pueden integrar sus demandas. En este contexto se da la participación de los grupos de interés, quienes frecuentemente persuaden y/o presionan a los coordinadores y otros líderes parlamentarios, y estos finalmente impiden o permiten la integración de las exigencias a partir de acuerdos entre dos o más fracciones políticas.¹³⁰

Así, las exigencias de los grupos y la participación de la opinión pública contribuyen en la preparación de la agenda legislativa, en la discusión en comisiones y finalmente en la votación en el pleno, lo que puede ser un ingrediente fundamental para mejorar la práctica parlamentaria. Ello como es de esperar permite que las distintas fracciones políticas se apropien de intereses y se traduzca en una iniciativa que contrarreste los problemas a largo plazo.

¹²⁹ Luisa Béjar Algazi, *Los partidos políticos en el Congreso de Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, FCPyS/UNAM/Gernika, 2006, pp.164-167.

¹³⁰ A pesar de que existan legisladores que provengan o representen a un sector social en particular, quienes además en ocasiones pueden lograr el respaldo de su fracción, ello no garantiza que los legisladores puedan efectivamente hacer presentes los intereses en el Congreso, toda vez que el pluripartidismo les impide a este tipo de legisladores prescindir de la oposición de otras fuerzas políticas.

Esta vinculación entre parlamentarios y sociedad civil organizada es un aspecto central que nos permite concebir las ya mencionadas prácticas de negociación del tipo ganar-ganar, que suponen la creación de soluciones creativas por parte de los legisladores en las que efectivamente tanto las fracciones parlamentarias como los grupos puedan conciliar intereses.

La participación de los grupos en la dinámica legislativa no está exenta de inconformidades, aún y cuando existe un proceso de deliberación incluyente, cabe mencionar que se han presentado casos en los que las demandas de carácter estructural o del interés de los grupos no han podido ser incluidas dentro de la ley aprobada. Un ejemplo de esta clase de problemáticas fueron las reformas al régimen de Petróleos Mexicanos durante 2008, pues ellas implicaron la realización de foros durante dos meses, en los que participaron académicos, especialistas y miembros de la sociedad civil; a partir de todos los trabajos finalmente se logró la articulación de dos propuestas antagónicas, una de corte nacionalista que objetaba cualquier indicio de injerencia del sector privado, y otra que aceptada su presencia como un factor positivo para la paraestatal.¹³¹ La posibilidad de lograr un punto en común implicó que se dejaran a un lado toda una serie de propuestas que buscaban abarcar con una visión de largo plazo la problemática del sector energético y la imposibilidad de seguir dependiendo de los recursos petroleros.¹³²

Los factores de la coyuntura y el papel de las divisiones internas y los propios intereses partidistas también afectan los alcances que tienen los parlamentarios y las diferentes organizaciones durante la negociación. Por ejemplo, en el caso de la reforma energética no se plantearon cuestiones relacionadas a los intereses del sindicato porque el PRI puso varias reservas

¹³¹ Gabriel Farfán Mares y Ana Lucía García Briones, "De la confrontación nació el acuerdo" en Mara Hernández, José del Tronco, Gabriela Sánchez (coords.) *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en la negociación y la construcción de acuerdos*, México, FLACSO, 2009, p.342-344.

¹³² Finalmente las modificaciones consistieron en la Ley de Petróleos Mexicanos; la adición el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Todas ellas publicadas el 28 de Noviembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

durante la negociación, pero además, por el respaldo del PAN que finalmente contribuyó a excluir ese tema en la agenda.

Por todo ello y porque no existe un mecanismo directo para hacer que los legisladores asuman los compromisos de todos los actores involucrados, es necesaria la mayor participación de organizaciones que promueva la creación de un debate que les permita elevar los costos políticos a los parlamentario que no tomen en cuenta los intereses de los grupos. Esto permitirá que la opinión pública sea quien contribuya activamente en la **formación** de la agenda legislativa, mediante la difusión de intereses y propuestas que acompañen las exigencias de los diferentes grupos de interés, así, las organizaciones para tener mayor impacto en el Congreso deben evitar sólo persuadir y/o presionar cuando la iniciativa está durante el periodo final.

En cuanto al papel de los partidos y la construcción de acuerdos parlamentarios, referido al modelo ganar-ganar, cabe señalar que la participación de las fuerzas políticas en otros procesos ha mostrado que cuando los grupos o partidos se nieguen a la construcción del dialogo, sus demandas tendrá menores posibilidades de ser consideradas por las otras fuerzas políticas. Tal situación puede observarse también en otros procesos legislativos; por ejemplo en el caso de la reformas a la ley del ISSSTE, el *ala* radical del PRD en el Congreso de la Unión, ligada al extinto FAP liderado por Andrés Manuel López Obrador, eludió el acuerdo y rechazó cualquier tipo de discusión sobre la intervención de la iniciativa privada en el manejo de las pensiones. Por esta razón el FAP terminó optando por las movilizaciones para intervenir en la negociación legislativa y con ello fue marginado por las demás fuerzas políticas para integrar alguna propuesta de mayor alcance, y que en consecuencia fue aprovechado por parte del PAN y PRI.¹³³

¹³³ Lorenzo Arrieta, "Los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano", *op.cit.* pp.69-70.

3.1.1 Las alianzas partidistas y la intervención de los grupos de interés en la reforma electoral

En las últimas décadas cada vez que hay una renovación del Congreso, de la presidencia de la república y de las dirigencias partidistas se cambian los vínculos entre los parlamentarios y el peso de los respaldos o alianzas. Al respecto, cabe señalar que la LX legislatura dio cuenta de un reajuste en la cohesión interna de los grupos parlamentarios para la aprobación de iniciativas. Esta legislatura en el caso del PAN representó su tercer periodo como partido en el Poder Ejecutivo, y a diferencia de LVIII y LIX legislatura, los parlamentarios *blanquiazules* mostraron una mejor comunicación y coordinación con el Poder Ejecutivo. En cierta medida gracias a que el presidente Felipe Calderón supo articular sus fuerzas partidistas en el Congreso. Por ejemplo, en el caso de la reforma electoral, mantuvo su distancia para que la dinámica legislativa se desarrollara en la búsqueda de consensos sin alguna intervención que desequilibrara las negociaciones parlamentarias, como sí ocurrió con el gobierno *foxista*.

La participación del presidente de la República durante la reforma electoral fue discreta a nivel discursivo, y la mayoría de sus pronunciamientos se dirigieron de manera ambigua y en algún momento llegó a respaldar las reformas frente a los ataques de los concesionarios, no obstante el primer mandatario por lo regular intento continuar con un bajo perfil durante el proceso legislativo. La respuesta del Ejecutivo no fue cargada ni para el Poder Legislativo ni para los grupos, siendo que la reforma introducía límites en el artículo 134 para que ni el presidente y alguna otra autoridad gubernamental fuera un actor que pudiera intervenir a favor o en contra de algún candidato durante los procesos electorales. La pasividad del presidente de la república se contrastó con su actividad de cabildeo en la reforma fiscal del 2007, en la cual, junto con la SHCP hizo todo lo posible por lograr mayor presencia mediática y directa persuadiendo a los legisladores de aprobar su reforma enviada.

Para explicar la participación del presidente deben advertirse que éste desempeña un nuevo rol institucional en el proceso legislativo, lo cual implica que

sus intereses no son determinantes en lo que se resuelve, aún y cuando tenga todo el respaldo los legisladores de su mismo partido (cosa que tampoco ocurre siempre). La pluralidad de fuerzas políticas y la normalización de las negociaciones y los acuerdos entre las fracciones partidistas le han ido restando su presencia como actor central en el proceso legislativo. La correlación de fuerzas ahora es una parte fundamental durante los procesos legislativos.

En el tema de la articulación parlamentaria para la reforma electoral, no podemos soslayar que el clima político electoral del 2006 haya mermado en un inicio la comunicación entre los grupos parlamentarios de la LX, y sobre todo de quienes integraban el FAP (PRD-PT-Convergencia), que no perdían oportunidad para descalificar a la fracción panista y rechazar el diálogo. Frente a ello, es de destacar que en el primer año de trabajo, en el Congreso se hicieron avances importantes en términos del tratamiento de temas estructurales, fruto en gran parte de la participación y experiencia política del PRI en las diferentes comisiones. El grupo *priista* pudo acceder a las presidencias de comisiones importantes, y además supieron ir avanzando en la agenda política por encima del alto nivel de polarización con el apoyo de las demás fracciones. En la cámara de Diputados, la bancada priista pudo conducir las comisiones de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Seguridad Pública y Comunicaciones, entre las más importantes.¹³⁴ Mientras que en el Senado, estuvo al frente de las comisiones de Estudios Legislativos primera, Gobernación y la correspondiente a Puntos constitucionales, de las 15 que alcanzó a presidir. A pesar de que la composición de las comisiones no le garantizó a los priistas una presencia absoluta, si le permitió establecerse como mediador entre PRD y PAN para avanzar en la agenda legislativa.¹³⁵ Fue así que la LX legislatura pudo destacarse de sus predecesoras (LVIII y LX), en cuanto que ésta pudo consolidar mayores acuerdos

¹³⁴ En las que se encuentran: la comisión Jurisdiccional, de Agricultura y Ganadería, de Juventud y Deporte, de Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias, y finalmente la Comisión de vivienda.

¹³⁵ Rosa María Mirón Lince, "El protagonismo del PRI en el Senado", Luisa Béjar (coord.), *¿Que hacen los legisladores en México?*, México, LVI legislatura del H. Congreso del Estado de México/UNAM/FCPyS, 2009, p.230-231.

sobre temas estructurales o de largo plazo (aunque no precisamente con una legislación acorde a las problemáticas).

La concertación para la reforma del Estado en este contexto implicó un reacomodo parlamentario y un compromiso fundamental que daba visos de la posibilidad de consensos sobre los distintos temas a tratar. No olvidemos que el PRI tras la debacle electoral de las últimas legislaturas pudo ubicarse como un grupo parlamentario importante para la conformación de mayorías. El antagonismo post-electoral de inicios de sexenio entre PAN y PRD en el Congreso pudo solucionarse por el papel del grupo priista, en tanto que éste determinó actuar como conciliador de intereses para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2007, además de otras leyes y reformas¹³⁶ antes de concretar los cambios en materia electoral.

En el caso de la reforma electoral, la integración de las comisiones durante la LX legislatura reflejó el tripartidismo que viven ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Algunos ejemplos de ello fueron la composición de cada una de las comisiones involucradas en el diseño de la iniciativa de reforma electoral, que sería el escenario para los acuerdos entre los tres grandes partidos.

¹³⁶ De 2006 al Julio de 2007, destacan la Ley General de Acceso a las Mujeres a una vida sin violencia, publicada en 1 de Febrero de 2007 en el DOF, los gravámenes involucrados dentro del paquete económico aprobado a finales de 2006, Ley Federal del Impuesto sobre automóviles nuevos, 27 de Diciembre de 2007 DOF, y la modificación al Artículo 6° Constitucional en materia de Transparencia y acceso a la información, publicada el 20 de Julio del 2007 por el *DOF*.

1. Número de Integrantes de Comisiones Unidas del Senado para la reforma electoral en la LX legislatura				
Partidos Políticos	Comisión de Gobernación	Comisión de Puntos Constitucionales	Comisión de Radio y Televisión	Comisión de Estudios Legislativos
PAN	6	5	4	2
PRI	4	4	3	1
PRD	2	3	2	1
PVEM	1	1	2	1
Convergencia	1	1	-	-
Independiente	-	1	-	-
Total	14	15	11	5

Se marca en negritas el partido que preside la comisión. Fuente: *Sistema de Información Legislativa*
<http://goo.gl/eCLaV>

Como cámara de origen, las respectivas comisiones del Senado asumieron la responsabilidad de hacer el primer dictamen, lo que implicó que las alianzas entre PRI, PAN y PRD se concretaran contra los grupos de interés a partir de lo que ya se venía perfilando en público y privado. El consenso de los tres grandes partidos fue suficiente para afirmarse frente a las oposiciones tanto de los partidos minoritarios como de las organizaciones y empresas. Los acuerdos políticos se construyeron a partir de la misma distribución de fuerzas políticas en el Congreso que definió la ley del ISSSTE, sin embargo, su correlación cambió no sólo en la votación final si no en todo el proceso de deliberación y negociación entre parlamentarios, así como con las diferentes agrupaciones de interés y presión involucradas.¹³⁷

En el caso de la reforma en materia electoral el consenso se formó en gran medida a causa del interés común de los tres partidos políticos sobre la gratuidad de la propaganda en radio y televisión, así como en relación al modelo de comunicación política. No así, en lo particular, con temas como la distribución de los tiempos que se asignaría a cada uno de los partidos políticos y la forma de

¹³⁷ En la votación del ISSSTE existió una clara afirmativa del PRI-PAN-PANAL-PASDC contra el bloque de PRD-PT y Convergencia.

renovar a los consejeros electorales, la conformación de la controlaría para la fiscalización de los partidos políticos y algunas facultades para validar alguna elección o sancionar algún tipo de intervención indebida tanto por partidos como por personas externas entre otros.

Los acuerdos de sólo tres fuerzas políticas se pueden explicar a través de la composición general de las 57 comisiones en la Cámara de Senadores, y las 44 comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados de la LX legislatura, mismas que reflejan una presencia importante del PRI, PRD y PAN. Los blanquiazules a pesar de tener ventaja no pueden concretar de forma unilateral la agenda del gobierno del presidente Felipe Calderón por tener al PRD y al PRI como una oposición importante. A partir de esta composición fue que se desarrolló el trabajo en las comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales, con opinión de la comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, quienes serían las encargadas de revisar la minuta que envió el Senado, y las que posibilitaron aprobar sin mayor demora las reformas constitucionales y leyes secundarias.

2. La Integración de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados para la reforma electoral en la LX legislatura			
Partidos Políticos	Comisión de Gobernación	Comisión de Puntos Constitucionales	Comisión de Radio y Televisión
PAN	11	11	11
PRI	6	6	5
PRD	6	8	8
PVEM	1	1	2
Convergencia	1	1	1
Nueva Alianza	1	-	-
Partido del Trabajo	1	1	1
Total	27	28	28

Nota: Se pone en negritas el partido que tiene la presidencia en la comisión.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Sistema de Información legislativa* y *El álbum de Cámara de Diputados para el tercer periodo de sesiones*

La composición de las comisiones así como nos indica la correlación de fuerzas de los tres partidos con mayor representación en las cámaras, también nos permite demostrar que en éstas no existía una presencia importante de intereses ligados a la CIRT, televisoras, radiodifusoras, o de algún sector empresarial. Lo que no quiere decir que ninguno haya tenido una relación con algún sector o grupos de interés, ya sea por su trayectoria, administrativa, o dentro de la iniciativa privada, pues de hecho, existen varios legisladores que en algún momento han pertenecido en algún sector sindical o alguna agrupación. Empero, la influencia empresarial no siempre se actualiza en la práctica, simplemente porque los legisladores en funciones hayan tenido en algún momento participación en la iniciativa privada. La dinámica parlamentaria, la opinión pública y los vínculos que se crean dentro del partido que fomentan la lealtad dentro del partido, son factores que evitan que los legisladores actúen a partir de correas de transmisión de los grupos de interés.

Los diputados y senadores que se muestran en los cuadros al final de este apartado, son los integrantes que por su trayectoria en la iniciativa privada, y en los medios electrónicos pueden considerarse ligados a los de grupos interés, sin embargo, la mayoría de ellos no tenían un cargo estratégico en la comisión o su grupo parlamentario, y otros aún cuando pertenecían a una comisión importante tampoco mostraron en los trabajos en comisiones o de forma pública alguna empatía a favor de las demandas de los grupos de interés. Un caso excepcional fue la participación del senador priista Jorge Mendoza Garza, quien era afín a los intereses de la CIRT y que a pesar de no estar incorporado en alguna comisión¹³⁸ si participó en varios debates de los órganos de trabajo. La perspectiva de Mendoza Garza difería sustancialmente de la idea de toda su fracción parlamentaria, por lo que su participación tuvo más un carácter simbólico y su participación no se volvió efectiva. En el caso del otro priista Eduardo Sánchez en

¹³⁸ Los legisladores que no pertenecen a una comisión pueden asistir a los trabajos de otra con voz, pero sin voto, lo que impidió a Mendoza Garza influir de forma individual en la aprobación del dictamen.

la Cámara de Diputados a pesar de pertenecer a una comisión importante que intervino dentro de la reforma electoral, finalmente dio su voto favor de la reforma, por lo que se puede presumir que su lealtad hacia los grupos, no es una cosa garantizada, a pesar de haber pertenecido en algún momento al sector privado en el área de las telecomunicaciones.¹³⁹

En cuanto a la bancada del PVEM, la situación fue distinta, porque los dos legisladores que pertenecen al sector de los medios masivos de comunicación, Javier Orozco y Carlos Puente obtuvieron el apoyo de su grupo parlamentario para la votación en el pleno contra los cambios, sin embargo, su presencia es débil en relación a los demás fracciones parlamentarias, por lo que era difícil que en comisiones o en el pleno lograran revertir las nuevas disposiciones.¹⁴⁰ Es pertinente señalar que los legisladores afines a los grupos de interés accedieron a los escaños bajo el principio de la representación proporcional y la elección de listas cerradas, algo no muy extraño de este partido, pues se ha caracterizado por establecer vínculos con diferentes sectores de la iniciativa privada, desde el sector empresarial, hasta el de las telecomunicaciones, como anteriormente se ha referido. Normalmente se ha identificado a la representación proporcional como un mecanismo de “menor representatividad”, por ser candidatos que no están sujetos al voto electoral y son electos mediante a partir de listas cerradas. Como parte de este margen de acción que tienen los partidos, también se ha identificado a la representación proporcional como un espacio para la incorporación de legisladores afines a los intereses particulares, en este caso los legisladores ecologistas cumplen con ese perfil, pues en comisiones y en el pleno fueron portavoces de las demandas de los grupos de interés. No obstante sería difícil afirmar que los legisladores desempeñan el mismo rol en todos los demás temas

¹³⁹ Votación sobre el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo general y en lo particular, con el addendum aprobado por la Asamblea, los artículos no reservados)* 14 de septiembre de 2007. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

¹⁴⁰ En la LX el PVEM dispuso de 14 diputados y 6 Senadores, lo que es propio de una representación endeble, regularmente sus escaños sirven para conformar alguna alianza con los partidos “mayoritarios”.

que se discute en el Congreso, como también sería equívoco aseverar que todos los representantes que tienen alguna relación con los grupos de interés tienen la capacidad para afectar a una legislación en lo particular. Uno de los límites para que esto suceda es la necesidad de conformar acuerdos entre diversas fuerzas políticas.

En relación al PAN y PRD¹⁴¹, debemos señalar que ellos no tuvieron legisladores disidentes que apoyaran los planteamientos de los grupos, a pesar de tener dos legisladores en comisiones ligados por su perfil a los medios de comunicación, éstos no se desempeñaron como intermediarios de grupos de interés.¹⁴²

Un factor que explica la disociación de los legisladores con intereses particulares es que la actividad política, partidista o administrativa del legislador se encuentra por encima de la que se relaciona con los intereses de grupos, además, cuando los legisladores acceden al Congreso, en su trabajo legislativo no son ajenos a las decisiones de sus bancadas. Por tanto podemos advertir que para influir directamente en el proceso legislativo, legisladores afines a los grupos necesitan el respaldo de su fracción parlamentaria, sin embargo los legisladores que se aventuren a defender intereses particulares, se enfrentarán al escrutinio de las diferentes fuerzas políticas, lo que reduce en cierta medida las posibilidades de que los grupos incluyan sus demandas ya sea en comisiones o finalmente en el pleno.

Es verdad que existen otros sectores importantes que tienen representación en el Congreso, sin embargo cualquiera que busque hacerse presente deberá

¹⁴¹ En el caso del PRD hay una salvedad no tanto relacionado a un grupo de interés económico sino al grupo político encabezado por AMLO, quien mantuvo su rechazo hacia la reforma electoral. En diferentes ocasiones López Obrador le auguró a la reforma el fracaso y con ello explícitamente estaba contrariando a las determinaciones que habían aprobado el grupo parlamentario del PRD en el Congreso de la Unión y los coordinadores de bancada, además del aval del propio dirigente Jesús Ortega.

¹⁴² La valoración de la trayectoria en la iniciativa privada como factor para representar intereses efectivos en alguna legislación es más compleja de lo que algunas veces se supone. El tipo de trayectoria de los senadores Arturo Núñez del PRD y Felipe González del PAN, es característico de legisladores que a pesar de que en algún momento tuvieron un cargo en la iniciativa privada, ésta no ha sido una constante. Sus acciones y voto durante la reforma electoral no tuvo alguna orientación hacia resguardar los intereses privados.

enfrentar al proceso legislativo y al escrutinio de las demás fuerzas políticas, esto es, a la dinámica legislativa, como lo hacen los demás legisladores. Claro que hay variables que irán definiendo su efectividad, como es el cargo en comisiones estratégicas y la presencia en cada una de ellas, sin embargo no perdamos de vista que son relevantes la conformación de mayorías y apoyos parlamentarios para construir un dictamen favorable a sus intereses. Por ello, también puede advertirse que no todo tipo de influencia de los grupos tiene el mismo significado: la que pretenda afectar en términos estructurales a algún sector será mucho más relevante que las demás, y por tanto requerirá mayor trabajo de negociación interparlamentaria que aquella que sólo busca cambios en el ámbito de una ley ordinaria y procedimental.

3. Legisladores con un perfil relacionado los grupos de interés (medios electrónicos y empresarios) de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados para la reforma electoral en la LX legislatura	
Partidos Políticos	Comisión de Radio y Televisión
PRI	<p>Eduardo Sánchez Hernández Principio: Representación Proporcional Cargo: Secretario la Comisión de Radio, Televisión y C.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integrante de los comités de dirección de las siguientes empresas: MVS Radio, MVS Televisión, MVS Multivisión, MVS Telecomm y Corporación Mexicana de Restaurantes. - Consejero de estrategia y coordinador de la presidencia del consejo de administración en MVS Comunicaciones. - Tesorero de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión. (1997-1999). - Coordinador de Asesores del Presidente en la CIRT. (1999-2001) - Secretario del consejo directivo de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT). 2001-2003. - Vicepresidente de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión. (2004-2006) - Vicepresidente del consejo directivo de la CIRT
PRD	<p>Moisés Félix Dagdug Lützow Principio: Mayoría relativa Cargo: Secretario de la Comisión de Radio, Tv. y C.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión de Tabasco en dos ocasiones. - Concesionario y director de la radiodifusora XEVX La Grande de Tabasco
PVEM	<p>Carlos Alberto Puente Salas Principio: Representación Proporcional Cargo: Integrante de la Comisión de Radio, TV y C.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jefe de administración de convenios públicos en Tv Azteca. (1994-1998) - Gerente de estrategias y desarrollo político en Tv Azteca. (1998-2000) - Director de enlace y atención gubernamental en Tv Azteca. (2001-2003) - Asesor de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT). (2002-2003)

Fuente: *Sistema de información legislativa* <http://goo.gl/fQWqg>

4. Legisladores con un perfil relacionado a los grupos de interés (medios electrónicos y empresarios) y perteneciente a las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores para la reforma electoral en la LX legislatura.			
Partidos Políticos	Comisión de Gobernación	Comisión de Puntos Constitucionales	Comisión de Radio y Televisión
PAN	<p>Felipe González González Principio: Mayoría Relativa Cargo: Secretario</p> <p>-Presidente de COPARMEX de Aguascalientes.</p> <p>-Presidente de la Cámara de Comercio de Aguascalientes.</p>		
PRD		<p>Arturo Núñez Jiménez Principio: Mayoría Relativa Cargo: Secretario</p> <p>-Director General de Operaciones Estatales de TV-Azteca.</p>	
PVEM			<p>Javier Orozco Gómez Principio: Representación Proporcional Cargo: Integrante</p> <p>- Distintos cargos directivos en Televisa. (2000-2002) - Prosecretario del Consejo Directivo de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT). - Presidente del Consejo Directivo de la Cámara Nacional de la CIRT. (2000-2002)</p>

Fuente: Sistema de información legislativa <http://goo.gl/fQWqg>

3.1.2. Vínculos entre las fracciones parlamentarias; los ejes del acuerdo y del conflicto

La ratificación y las modificaciones que se dan en el pleno, por lo general no son contrarias a lo que se diseña en las comisiones, toda vez que los integrantes de éstas por lo general mantienen vínculos con sus grupos parlamentarios que les permite discutir y acordar las disposiciones que finalmente terminarían en dictamen. En Xicotécatl, Manlio Fabio Beltrones, presidente de la CENCA durante el primer periodo ordinario, junto con Carlos Navarrete coordinador del PRD y los senadores Gustavo Madero y Felipe González de Acción Nacional, articularon las alianzas para afrontar los rezagos provenientes en el ámbito electoral y orientar el trabajo en comisiones.

En cuanto a la relación bicameral, cabe destacar la corresponsabilidad de los diputados con lo aprobado por los senadores durante el proceso legislativo 2007-2008, el trabajo conjunto de los líderes parlamentarios permitió respaldar las nuevas disposiciones aún frente a las presiones de los grupos de interés. Para todo ello fue esencial el papel de Héctor Larios del PAN, Javier González Garza del PRD y Emilio Gamboa Patrón del PRI, quienes en la Cámara baja generarían los acuerdos para apoyar la prohibición a la contratación de propaganda política. Por tener agendas compartidas ellos también pudieron articular el respaldo de sus diputados a las demás precisiones que habrían de hacerse en las leyes secundarias en cuanto a sanciones y los tiempos para la renovación del Consejo Electoral del IFE.

Entre los factores que influyeron para que se diera esa “agilidad” legislativa a la hora de aprobar la reforma electoral, vale considerar la existencia del trabajo previo, que fue llevado a cargo grupo legislativo dirigido al tema *Democracia y reforma electoral*; dicho grupo se desempeñó activamente en **ambas** cámaras del Congreso de la Unión a fin de crear el pre dictamen correspondiente, entre los miembros de este grupo se destacan: el Sen. Arturo Núñez del PRD, el Dip. Jesús Murillo Karam del PRI, el Dip. Diódoro Carrasco Altamirano del PAN (quien presidía la subcomisión redactora), Sen. Ricardo García Cervantes del PAN, así

como Arturo Yáñez del PT, de un total de 19 integrantes.¹⁴³ Estos legisladores con experiencia parlamentaria y política además de un grupo de académicos que integraban parte del consejo para la reforma electoral concretaron la formación del dictamen. Este grupo era encabezado por Jorge Alcocer, quién desempeñó un rol central para fundamentar las propuestas e ideas recogidas en foros y un trabajo de consulta pública que acompañó a las diferentes temáticas de la Reforma del Estado.

Alcocer se sirvió del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo (CEPNA) para elaborar un cuerpo temático que en cierta medida guiaría el desarrollo del dictamen en las Comisiones legislativas. Las actividades en las que participó el CEPNA consistieron en distintas reuniones informales que sostuvieron los representantes de los tres partidos políticos durante el mes de mayo de 2007, excluyendo en ellas a los demás partidos políticos, por lo que la opinión pública más tarde lo denominaría el G-3, aludiendo claramente al grupo del PRI, PAN y PRD.¹⁴⁴ Lo anterior alteró la posibilidad de que se hubiera incluido la pluralidad de opiniones en la discusión y en su caso formación de consensos con otras fuerzas políticas minoritarias antes de presentar la iniciativa para la reforma constitucional. También la actividad privada del G-3 generó las condiciones para que posteriormente todo el PVEM, el Partido Nueva Alianza, PT, Convergencia y el PASC pactaran en contra de la reforma electoral.

No obstante estos inconvenientes, debemos reconocer la negociación entre las principales fuerzas políticas favoreció la inclusión en la Constitución de la prohibición a la contratación de propaganda y la renovación escalonada del IFE,

¹⁴³ Dip. Miguel Ángel Jiménez Godínez del **PANAL**; Dip. Aída Marina Arvizu Alternativa; Sen. Arturo Escobar y Vega, Dip. Xavier López Adame del **PVEM**; Sen. Alejandro González Yáñez y Dip. Ricardo Cantú Garza del **PT**; Sen. Dante Delgado Rannauro; Dip. Alejandro Chanona Burguete y Dip. Patricia Castillo Romero de **Convergencia**; Dip. Dora Alicia Martínez Valero, Dip. Yadhira Yvette Tamayo Herrera, Dip. Luis Gustavo Parra Noriega, Dip. José Antonio Díaz García del **PAN**; Dip. Juan Nicasio Guerra Ochoa del **PRD** y Dip. Carlos Armando Biebrich Torres del **PRI**. *Grupos de trabajo sobre democracia y sistema electoral*, Dirección URL: <http://goo.gl/ugPKS> [consulta: 16 de noviembre de 2009]

¹⁴⁴ Jorge Alcocer, "El sistema de partidos en la Reforma Electoral", *Estudios sobre la reforma electoral. Hacia un nuevo modelo*, México, TRIFE, 2008, pp. 215-216.

además de la reducciones en el financiamiento y las demás disposiciones tratadas en el capítulo II al respecto formación del dictamen.

En este sentido, la negociación parlamentaria en su fase previa al dictamen, respondió de forma efectiva a la tensión que existía entre algunas fracciones partidistas, dado que había un conjunto de elementos que faltaban por precisarse sobre la reforma y leyes secundarias (renovación del IFE, coaliciones y sanciones a los infractores). Para minimizar los antagonismos, las principales fuerzas políticas resolvieron excluir a la mayoría de los actores interesados en la discusión a profundidad de la iniciativa, puesto que un debate de este carácter, indudablemente hubiera demandado un periodo de consulta más amplio que una sola audiencia pública. En este sentido podemos afirmar que dar cabida a los grupos de interés habría significado debilitar las alianzas de los partidos políticos así como un replanteamiento sobre los acuerdos proyectados para los temas fundamentales (entre ellos el modelo de comunicación política) tanto para las reformas constitucionales como de las leyes secundarias.¹⁴⁵

En los hechos, los consensos del PRI-PAN y PRD para aprobar la reforma constitucional neutralizaron el impacto en comisiones de las acciones de partidos como Convergencia y Nueva Alianza, pero también de las del PT y PVEM, quienes no pudieron modificar la asignación de tiempos para propaganda electoral acordados entre PAN, PRI y PRD. Esto a pesar de que los partidos minoritarios insistentemente demandaran la asignación igualitaria de los tiempos en radio y televisión en un cien por ciento.

Los partidos con baja presencia en el Congreso de la Unión no tuvieron un papel estratégico para las diferentes alianzas parlamentarias entorno a la reforma electoral, por lo que tampoco modificaron las agendas de los tres principales partidos políticos, ni alcanzaron finalmente un tipo de inclusión de intereses de mayor relevancia. La intervención del partido Convergencia, el PANAL, el PVEM, el PT y el PASDC fracasó en su intento de completar modificaciones legales

¹⁴⁵ José del Tronco, “¿EL fin justifica los medios?” en Mara Hernández José del Tronco y Gabriela Sánchez (coord.), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas y la negociación de acuerdos*, México, FLACSO, 2009, pp.217-218.

trascendentes y favorables a su condición como minoría. Los cinco partidos de forma mesurada consiguieron que el G-3 eliminara la disposición donde se establecía que los partidos no volverían a solicitar el registro como partido político hasta después de haber transcurrido un proceso federal ordinario, de acuerdo al artículo 32 en su numeral 3 del COFIPE y con lo que salvaguardaron las limitantes para que los partidos emergentes pudieran acceder de forma inmediata a la competencia electoral.

Una de las pérdidas centrales para los partidos minoritarios, y que se mencionó anteriormente, fue que la ley electoral introdujo una disposición que permitiría a los partidos adoptar la candidatura común para coligarse, pero que ahora se disponía que cada partido apareciera con sus propios emblemas de forma separada. Ello buscaba transparentar el porcentaje de votación que le correspondía a cada partido, siendo que en anteriores procesos electorales existía confusión a la hora de la repartición de escaños entre los partidos en coalición. En general, la normatividad precedente había servido a los partidos minoritarios para negociar más escaños de los que realmente merecían conforme a la proporción de la votación, de ahí su insistencia durante la reforma electoral por cambiar las modificaciones. Toda esta discusión retrasó la negociación de los cambios impulsados por PRI-PAN y PRD en las leyes secundarias.

Por otra parte, los partidos minoritarios tuvieron que contrarrestar en las instancia jurisdiccionales la llamada “cláusula de la vida eterna”, que era un mecanismo para condicionar a los partidos emergentes, por el cual si algún partido no lograba obtener el 2% de la votación, podía darse una transferencia de votos de un partido a otro con tal de lograr dicho margen (salvo el caso en el que el partido no haya obtenido al menos el 1% de la votación). Este anómalo convenio complicaba la situación para los partidos emergentes, porque el mecanismo se prestaría a un sistema de condicionamientos y de mayor control por parte de los partidos grandes sobre los pequeños. De igual forma se perjudicaría a los votantes

y la expresión de su voluntad política puesto que éste permitiría que los partidos mayoritarios pudieran establecer cuotas amparadas por la ley.¹⁴⁶

Por todo ello, partidos como Nueva Alianza, Convergencia, PT, PASDC y PVEM expresaron su rechazo a los cambios durante las negociaciones del COFIPE. Sus quejas no pararían con la aprobación de las reformas y buscarían a los órganos jurisdiccionales de primera instancia y posteriormente a la SCJN para resolverlo. Sobre este último recurso, el ministro José Fernando Franco González fue el encargado de argumentar sobre la queja de inconstitucionalidad de varios preceptos, para que finalmente el 3 de octubre de 2008 la Corte diera la declaratoria de invalidez total del párrafo 5 del artículo 96 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que incluía el convenio para la transferencia de votos.

El argumento de la resolución dictada por la SCJN en acción de inconstitucionalidad contra la Cámara de Diputados, Senadores y el Presidente de la República, establecía que las disposiciones aprobadas relativas al régimen de coaliciones iban contra la igualdad de la contienda, dando ventaja a los partidos minoritarios coaligados sobre los partidos que no decidieran hacerlo, por lo que el requisito del 2% de la votación sería aplicado de una forma parcial. A la vez, se consideró que el procedimiento para que los partidos se unan, vulneraba la voluntad política expresada en las urnas, y contravenía la certeza y la objetividad de la función electoral.¹⁴⁷

¹⁴⁶ El artículo 96 del COFIPE en su párrafo 5 estipulaba que en caso de que uno o varios partidos alcancen el 1% de la votación nacional emitida y no obtengan el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de Representación proporcional, *se tomará el porcentaje necesario de la votación del o los partidos que si hayan cumplido con ese requisito, para que cada uno de aquellos partidos pueda mantener el registro*. El convenio especificaría las circunscripciones plurinominales en que se aplicará este procedimiento. En ningún caso se podrá convenir que el porcentaje de votos que se tome para los partidos que no alcancen a conservar el registro, sumado al obtenido por tales partidos, supere el 2% de la votación nacional emitida. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicado el 14 de enero de 2008 en el *DOF*. (Las cursivas son nuestras)

¹⁴⁷ SENTENCIA dictada en la acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los partidos políticos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y Verde Ecologista de México, respectivamente, en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores y del Presidente de la República, Véase Anexo 3 del *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal*

Del total de impugnaciones contra la reforma constitucional y legal aprobada en 2007-2008, los partidos minoritarios solamente pudieron revertir el tema de las coaliciones, con lo que salvaguardaron del condicionamiento de los partidos de mayor fuerza electoral, y salvaron el límite de 2% establecido para la conservación del registro de un partido político. Pero también se evitó una distorsión de la voluntad electoral, en este aspecto la oposición de los partidos no tuvo algún respaldo de algún grupo de interés, sino que fue permaneció como una demanda meramente partidista.

3.2 La existencia de una negociación partidista más que un condicionamiento de la reforma electoral con la reforma fiscal

La dinámica de la aprobación de las reforma a la Constitución y leyes secundarias en el ámbito electoral se mantuvo bajo una dinámica común: la exclusión general de los actores que contravinieran los ejes que se dieron en las reformas constitucionales. En cuanto a la reforma fiscal que se aprobó de forma paralela, podemos decir que se construyó bajo una correlación de distintas fuerzas que permitió la deliberación multilateral, y se caracterizó por la inclusión de diferentes actores tanto del sector público como privado. Para los trabajos en materia fiscal, en sentido amplio, puede afirmarse que los grupos del sector económico y social tenían una mayor preocupación para concretar este tipo de cambios, a diferencia de los grupos como CIRT o CCE para quienes la reforma electoral no era parte de sus agendas.¹⁴⁸ En cierta medida ello fue un factor que motivó una interrelación diferente de los grupos con el trabajo parlamentario.

2007-2008, Dirección URL: http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma_Electoral/ [Consulta: 29 de noviembre de 2010]

¹⁴⁸ La SHCP para la formación de su diagnóstico en materia hacendaria recuperaba los objetivos que se había propuesto Felipe Calderón en su Plan Nacional de Desarrollo Sustentable, para alcanzar lo que denominaba como desarrollo humano sustentable a saber: a) Reforzar el combate a la pobreza, b) Mejorar el acceso y la calidad de los servicios de educación y salud, c) Facilitar el acceso a la vivienda digna, d) Generar empleos a través de mayor crecimiento económico, d) Impulsar la infraestructura social y productiva, enfatizando la orientada a reducir la desigualdad regional.

La relación de la reforma electoral con la reforma fiscal como habíamos mencionado en el segundo capítulo nos interesa al menos por dos aspectos:

- Por la manera en la que PAN, PRI y PRD discutieron y negociaron ambas reformas, y que a nuestra consideración más que estar condicionadas, únicamente se acordaron apoyos para la interlocución entre las distintas fracciones.
- Porque el proceso legislativo en la reforma fiscal se desarrolló a partir de la participación de diferentes grupos en la discusión de la iniciativa, mientras que en la reforma electoral no existió una mayor consulta hacia las organizaciones después de haberse presentado la iniciativa.

En lo concerniente al primer punto antes referido, es inevitable traer a cuento que en la opinión pública se generalizó una creencia de algunos grupos de interés, por la cual se concebía la aprobación de los cambios a nivel electoral como una iniciativa que únicamente beneficiaba al PRD, y que incluso consideraba que había sido responsabilidad del PRD incluir al PRI en renovar al IFE. Además, de acuerdo a esta conjetura que se planteó reiteradamente, sugería que ambos partidos habían condicionado al PAN para aprobar la reforma electoral, a cambio de que el PRI y el PRD apoyaran la Reforma Fiscal, a todo ello los grupos además le daban un carácter negativo por considerarlo un chantaje. Al respecto debemos considerar que si bien los dos partidos efectivamente negociaron con los panistas la aprobación de ambas reformas de manera conjunta, no fue por que la reforma fiscal fuera menos importante si no porque para los tres partidos las dos reformas eran sustanciales, y no sólo eso, sino que en la electoral los tres partidos compartían opiniones en lo fundamental, que era el modelo de comunicación política.

El argumento de un condicionamiento de los priistas y perredistas hacia los *blanquiazules* se sustentaba en las declaraciones de los coordinadores parlamentarios tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados que referían

a la existencia de un pacto para aprobar ambas de forma paralela.¹⁴⁹ La definición del PAN al respecto, vino luego de que los legisladores de Acción Nacional intentaran aplazar la renovación del Consejo General del IFE hasta 2010, con tal de darle mayor estabilidad y certeza al trabajo de los entonces vigentes consejeros electorales. En este sentido los costos para que los panistas pudieran revertir el consenso en torno a la reforma electoral eran muy altos, de ahí que los legisladores de Acción Nacional tuvieron que ceder en este aspecto, para que los tres partidos pudieran aprobar la reforma electoral y la reforma fiscal (lo que no significa que coincidieran en lo particular y estuvieran dispuestos a aceptarla en los términos que fueran, por tanto no era un condicionamiento). En la percepción de los grupos y la opinión pública se olvida también que la reforma fiscal si bien era iniciativa panista no era una preocupación exclusivamente de ellos, toda vez que el PRI, PRD y PT, PVEM, Convergencia, Nueva Alianza también habían presentado sus propuestas y trabajado los acuerdos para las modificaciones en la misma.

Así, la reforma fiscal que se venía discutiendo desde tiempo atrás era de un gran interés para las tres fracciones políticas más importantes en el Congreso, aunque por ser iniciativa del Felipe Calderón obviamente tuvo buena recepción por parte del PAN.¹⁵⁰ Por lo avanzado del trabajo parlamentario para la reforma fiscal,

¹⁴⁹ Para contextualizar el debate baste citar algunas declaraciones de los coordinadores parlamentarios; Emilio Gamboa, coordinador de los diputados federales del PRI mencionó: “Si no sale la reforma electoral, no sale la reforma fiscal; si no sale la reforma fiscal, no sale la reforma electoral. Hay un posicionamiento de mi partido de que van las dos juntas”. El jefe de la bancada perredista en San Lázaro, Javier González Garza, confirmó el condicionamiento de los partidos opositores: “Ambas reformas van emparejadas, y si no discutimos la electoral, ¡olvídense de la fiscal!” En respuesta a las advertencias, el coordinador del PAN en la Cámara de Diputados, Héctor Larios, sostuvo que su partido no cederá a ninguna posición de chantaje o del “todo o nada”. Negó que Acción Nacional se haya comprometido en algún momento a remover a los integrantes del Consejo General del IFE, encabezados por Luis Carlos Ugalde, aunque expresó la disposición panista a respaldar propuestas que mantengan la “solidez institucional” de ese organismo. Apremió, incluso, a los diputados del PRD a comprometer su voto a favor de la reforma fiscal, si es que realmente le interesa llevar adelante la reforma electoral.” *Milenio*, 5 de septiembre de 2007, p.4.

¹⁵⁰ Por ser una iniciativa del poder Ejecutivo Federal, el PAN tenía un mayor interés por que la reforma alcanzara el mayor consenso posible entre los diferentes actores y se le consideraba como uno de los ejes para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno. A sus propuestas se adhirieron varias organizaciones del sector obrero y campesino, a pesar de que la iniciativa privada, sobre el sector económico había manifestado tempranamente su descontento sobre la alta tasa al sector empresarial.

no aprobarla significaba costos importantes también para el PRD y el PRI, de ahí que para salvaguardar ambas reformas sólo mediante una alianza en la reforma electoral, estos dos partidos cerraron las opciones a los panistas, quienes finalmente aprobarían los cambios a la renovación del consejo general.

En la aprobación de la reforma electoral y la reforma fiscal fue evidente que la negociación para mantener la “voluntad política” devino de un impulso fundamental para que los cambios importantes se concretaran. Asimismo este acuerdo permitió privilegio las coincidencias entre las dos reformas más que los diferendos, sobre todo porque recordemos que estaban asuntos polémicos como la renovación del consejo general del IFE y otras más en materia hacendaria.¹⁵¹ Al no obtener el PAN una retribución proporcional en la reforma fiscal por haber cedido con la reforma fiscal podemos afirmar que más que un condicionamiento para la aprobación de esta última, la decisión de los panistas solamente fomentó un ambiente de cooperación entre ambos partidos para definir la reforma fiscal, y que a diferencia de la electoral se caracterizó por mayores objeciones del PRD para discutir varios temas, luego que existieran más coincidencia entre el PAN y el PRI sobre el sentido de la reforma.

De haber llevado Acción Nacional a sus últimas consecuencias su negativa para delimitar los tiempos de la renovación escalonada de consejeros habría caído en una negociación del tipo perder-perder, donde tanto PRI y PRD como el PAN hubieran terminado por aplazar la aprobación de ambas reformas. Sin embargo, en este caso los panistas decidieron adoptar el enfoque ganar-ganar, en el cual eran más los beneficios que incluía la reforma que sus elementos nocivos, de ahí que las perspectivas encontradas pudieron avanzar y concretar ambas reformas.

¹⁵¹ El consenso sobre la reforma hacendaria no tuvo el respaldo de las fracción del PRD, luego de que se incluyera el impuesto de las gasolinas y el impuesto empresarial de tasa única de ahí que hubo una mayores divisiones que en la reforma electoral.

3.2.1 La construcción de mejores procesos legislativos a partir de la participación de los grupos

En cuanto al segundo objeto de análisis mencionado anteriormente referente al proceso legislativo, en principio cabe resaltar que la reforma fiscal a diferencia de la reforma electoral se distinguió por todo un amplio proceso de consulta **pública**. Para la conformación del acuerdo se realizaron trabajos de mayo a septiembre del 2007 lo que constituyó un proceso cargado de reajustes y acuerdos entre las tres principales fuerzas políticas, para definir el objeto, la base y el sujeto de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

En contraste con estos elementos del proceso legislativo para la reforma fiscal, en la electoral la renovación de los consejeros del IFE fue el primer elemento que distanció a los parlamentarios no sólo de los grupos de interés sino también de la autoridad electoral, cancelando con ello la discusión sobre los temas que generaban mayor polémica. De haber existido una mayor interrelación entre los grupos parlamentarios y los grupos de interés, seguramente se hubieran fortalecido las leyes secundarias, no sólo en cuanto al nuevo modelo de comunicación sino también, en relación a las demás disposiciones. Algunas de ellas relacionadas a una mejor regulación de los procesos electorales, a saber, en el procedimiento especial sancionador, en las pautas para transmitir las campañas electorales, o en los términos para la creación de la nueva contraloría encargada de la fiscalización de los partidos políticos.

A diferencia de la reforma electoral, en el proceso de la reforma fiscal los intereses privados pudieron salir a la luz pública y no quedaron circunscritos a las presiones informales caracterizaron la electoral. En contraste, la poca disposición de los partidos para la discusión de la reforma electoral dejó a un mayor número de actores insatisfechos por no haber existido un proceso de consulta ni la canalización sus demandas, dando así a los grupos mayores incentivos para su participación informal mediante presiones y estrategias que buscan directamente frenar alguna disposición.

Por todo ello, puede considerarse que en el proceso legislativo del que se derivó la reforma electoral no se desarrollaron prácticas parlamentarias de inclusión de la pluralidad de grupos a diferencia de la reforma fiscal. Y esta relación es un elemento fundamental para la deliberación y para llegar a la negociación de una ley, la existencia de un intercambio de ideas da certidumbre a los diferentes actores involucrados sobre lo que está legislando. En la reforma electoral se dio una negociación interparlamentaria que no supo interrelacionar e integrar institucionalmente la participación de los grupos, de ahí que más tarde éstos aumentaran la rispidez de sus declaraciones, e inclusive se plantearan amenazas hacia algunos legisladores.

En este contexto cabe señalar que la definición de una ley encuentra su punto culminante en la negociación de mayorías parlamentarias, pues en éste se incluyen los intereses derivados del proceso de discusión pública con autoridades gubernamentales y con el sector social y/o privado. Pero la articulación parlamentaria o proceso de negociación no siempre se hace de forma abierta, en ocasiones, ésta se hace de espaldas a la opinión pública pues ahí es donde pueden manifestarse claramente los apoyos y rechazos, así como aquello que aceptan cada uno de los grupos parlamentarios, y que en ocasiones se expresan de forma pública durante los trabajos en comisiones o en el pleno de una forma mucho más velada. Pese a ello es fundamental la deliberación, como un elemento intrínseco de sus órganos representativos, y es el supuesto que favorecerá a una democracia parlamentaria que busca que los intereses de los grupos de intereses sean sometidos a la vez al escrutinio público.¹⁵²

En cuanto a la reforma electoral, notoriamente la presencia de los grupos de interés fue limitada, lo que no necesariamente favoreció al bien público. El caso de la renovación del IFE es paradigmático, pues, si bien tuvo la mayoría política necesaria para consolidarse, obtuvo poco respaldo social y debilitó más la percepción y confianza ciudadana sobre la autoridad electoral. Aún más, la

¹⁵² Mara Hernández, José del Tronco y José Merino, "Mejores prácticas en negociación y deliberación. Reflexión final y lecciones aprendidas.", Mara Hernández José del Tronco y Gabriela Sánchez, *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO, 2009, p.367.

polémica renovación incluso llegó a generar incertidumbre en el ámbito académico e intelectual, con lo que la definición de los plazos y la forma de renovación se convirtió en uno de los puntos más endebles de la reforma.

No discutimos el hecho de que los partidos tuvieran legítimamente dudas sobre el desempeño de la autoridad electoral como lo hicieron PRI y PRD, pero tampoco podemos olvidar, que finalmente los ciudadanos son quienes constituyen la voluntad política y quienes legitiman su desempeño parlamentario, sobre todo en los procesos electorales. Por tanto, con su forma de renovar al consejo electoral se lesionó la confianza de los ciudadanos sobre la imparcialidad del principal órgano en el ámbito federal. Un proceso más incluyente, transparente y pausado en el diseño para la renovación de los consejeros habría generado mayor respaldo de las diferentes asociaciones del sector social, reduciendo los ataques mediáticos por parte de televisoras y cámaras de comercio pero también en cierta medida dando cauce al grado de crispación con las autoridades electorales, que no fue menor.

5. Comparación del proceso legislativo en la reforma fiscal y la reforma electoral		
	Características del proceso legislativo para la reforma electoral	Características del proceso legislativo para la reforma fiscal
Tipo de iniciativa	Una iniciativa estructural en materia de comunicación política planteada desde el Congreso por PRI, PAN y PRD	Fue una iniciativa a corto plazo ; recaudatoria y dirigida a diferentes sectores, diseñada por el ejecutivo.
Trabajo en comisiones	Tras haberse presentado la iniciativa, no existió una consulta amplia para los diferentes actores involucrados, salvo una audiencia con los dirigentes y representantes ligados a la industria de la radio y tv	Consulta, análisis y discusión entre los parlamentarios de forma abierta después de que se presentó la iniciativa entre los diferentes grupos de interés

Acción de los grupos de interés	Existió un amplio ataque mediático por parte de grupos casi al final de haberse concluido el proceso legislativo	Existieron menores denuncias de presiones y no se conformó un ataque mediático por parte de grupos durante todo el proceso legislativo
Alianzas partidistas	Los partidos acordaron la mayoría de los términos estructurales de la reforma electoral antes de presentarse la iniciativa, y las diferencias se dieron sobre la renovación del consejo general del IFE.	Concurrieron mayores diferencias y cambios entre las bancadas sobre cada uno de los puntos importantes de la reforma ; impuesto a los depósitos en efectivo, impuesto a las gasolinas, impuesto empresarial de tasa única.
Inclusión de intereses	No existieron demandas sustanciales que se incluyeran por parte de los grupos parlamentarios	Se consideraron varias atenuaciones y modificaciones a la iniciativa a partir de las expresiones de los grupos que los partidos por separado recuperaran las exigencias de grupos.
Conclusión del Trabajo legislativo	Existieron manifestaciones rechazando la reforma y los grupos de interés recurrieron a diferentes amparos , varios de ellos aún sin resolver .	Los grupos recurrieron a las instancias jurisdiccionales para protegerse de los nuevos cambios, y sobre todo de los gravámenes. Varios de los recursos interpuestos ya fueron resueltos en contra de los grupos de interés.

Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento hemerográfico del proceso legislativo para la reforma electoral 1 de agosto de 2007 al 8 de Enero de 2008. Así como de las reuniones que realizaron las comisiones y legisladores de ambas Cámaras para la reforma fiscal (27 de Junio de 2007- 28 de agosto de 2007) disponible en y electoral respectivamente (5, 10 y 11 de septiembre) <http://goo.gl/1K1Rq>

3.2.2 Los costos políticos de un proceso legislativo excluyente de los grupos de interés

Es necesario plantearnos las implicaciones y los alcances que tuvieron otro tipo de grupos al respecto de la definición de la fórmula de renovación del Consejo General y en conjunto frente a la reforma electoral, pues nos permitirá observar los costos políticos de un proceso excluyente para la deliberación de los

parlamentarios con los grupos. Los problemas que se dieron a finales de 2007 para definir cómo integrar al IFE, no fue simplemente otro desencuentro, sino un síntoma de las problemáticas a las que los grupos y los ciudadanos se enfrentan para incidir en el Congreso, aún cuando las demandas están orientadas al bienestar público.

La idea de renovar al IFE, a diferencia del cambio en el modelo de comunicación política, era una propuesta que obtuvo una mayor participación de organizaciones sociales y académicas. Uno de ellos, fueron los integrantes del Comité Conciudadano para la reforma electoral, quienes hicieron exhortos hacia las fracciones parlamentarias para demandar una renovación transparente para modificar los consejeros electorales. Estos grupos de especialistas en ocasiones han servido como asesores, y regularmente son partícipes de foros, no sólo que se realizan en la academia sino organizados por el propio Poder Legislativo. Sin embargo en tanto que grupo de interés carecen de mayores vínculos para persuadir a los miembros del Congreso más que los de asesoría, por lo que es difícil que ellos recurran a una presión o alguna actividad informal por parte de estos grupos, no es algo que los distinga, ni algo que hayan hecho en el caso de la reforma electoral.

El Comité Conciudadano hizo propuestas que sirvieron al CEPNA para elaborar la base de la iniciativa de reforma electoral, y por lo demás participó como una voz crítica hacia la reforma electoral. Algunos de sus quejas sobre la reforma fueron:

- La vulneración a la ciudadanización y la autonomía del IFE
- La ausencia de una reducción significativa en el financiamiento asignado a las tres principales fuerzas políticas¹⁵³

Así pues, las principales demandas de este comité frente a la reforma constitucional versaron sobre:

¹⁵³ Ver comunicados del Comité Conciudadano para la reforma electoral del 5 y 10 de septiembre de 2007.

- Una reducción en 50% del gasto de los partidos políticos, y que para el financiamiento se multiplique el número de integrantes de la lista nominal por el 10% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.
- La salida de los consejeros electorales debe ser al margen de negociaciones que impliquen arreglos oscuros y parciales.

A diferencia de las demandas de la industria de la radio y televisión que rechazaba tajantemente la renovación de los consejeros electorales, el Comité Conciudadano aceptó esta disposición, pero exigió que el procedimiento no dejara margen para la opacidad. Al momento de la definición de las leyes secundarias, algunas propuestas del Comité fueron:

- El consejero presidente del IFE deberá tener experiencia administrativa, académica u organizativa probada de por lo menos diez años en materias electorales, de partidos, educación cívica o participación ciudadana
- Los consejeros deberán contar con reconocimiento público de su trayectoria académica, profesional o civil a nivel nacional o regional
- Deberán ser reconocidos por una conducta austera y responsable en el manejo de recursos públicos
- No podrán ser candidatos los miembros del servicio profesional electoral, ni quien haya sido secretario ejecutivo o director ejecutivo en los cinco años anteriores
- Tampoco podrán aspirar al cargo quienes hayan militado en partido político alguno en los últimos cinco años
- La equidad de género debe ser un principio en la conformación de los órganos electorales

Varios de estos planteamientos no fueron considerados por parte de los legisladores, sin embargo hubo dos elementos que los legisladores integraron para la elaboración del dictamen, a saber, que en el artículo 112 se definiera en

cinco años la experiencia mínima para los aspirantes al Consejo General, y la segunda en cierta medida fue el haber considerado hacer una “amplia consulta a la sociedad” para determinar los consejeros de acuerdo al numeral 5 del artículo 110, disposición que ésta ya estaba contemplada en la reforma constitucional.

La participación de los grupos del sector académico no tuvo repercusiones importantes en la definición del procedimiento de renovación, de ahí que más tarde los partidos se enfrentarían a diferentes problemas de credibilidad para fundamentar e implementar su decisión. La industria de radio y televisión opacó en cierta medida las exigencias de los grupos de académicos, quienes a diferencia de los consorcios que exigían el referéndum por la libertad, permanecieron de forma independiente y no tuvieron la misma plataforma mediática para apoyar sus demandas de forma masiva, lo que sumado a la exclusión de los parlamentarios para debatir a fondo la iniciativa, marginó la posibilidad de que dicho Comité tuvieran un mayor impacto sobre la legislación.

Este episodio nos permite explicar la relación de los grupos con grandes recursos mediáticos y económicos, como los de la CIRT y televisoras, ya que frente a un ambiente de exclusión parlamentaria hicieron valer su posición de consorcios, por lo que grupos como el Comité Conciudadano se colocaron en desventaja para interrelacionarse con los legisladores. Lo anterior es un indicador de que el proceso legislativo no logró establecer mínimas condiciones de igualdad para la conformación de un debate público después de haberse presentado la iniciativa. Durante los trabajos para modificar la reforma constitucional y las leyes secundarias, existieron algunas opiniones aisladas y propuestas de especialistas, pero no se presentó el caso de que se programara alguna reunión formal que públicamente diera cuenta de la interrelación entre la academia con los legisladores. Por tanto, cabe señalar que este tipo de grupos especializados deben ser un elemento especial no sólo cuando la iniciativa se esté formando (como en el caso de la reforma electoral), sino durante la misma negociación parlamentaria, ya que aún con sus diferencias frente a algunos quejosos que sólo privilegiaban su interés particular, las agrupaciones de expertos tienen una visión

de largo plazo y en cierta forma que atiende al bienestar público (con todo y las diferentes enfoques que hay entre los grupos provenientes del sector académico).

La existencia de organizaciones provenientes del sector público, privado, social, y particularmente las del académico deben ser integradas, por lo menos en un debate amplio y plural durante los procesos legislativos, en el supuesto que la deliberación además de permitir la construir acuerdos, legitime un proceso y puede servir para que exista mejor legislación.¹⁵⁴ El carácter democrático de las prácticas parlamentarias deben procurar la igualdad en la discusión, lo que significa generar las condiciones en comisiones para que cualquier grupo, independientemente de sus recursos económicos, pueda tener cabida en las discusiones y trabajos en el Congreso, por tanto desde el Congreso deben fomentarse los espacios para que un consorcio mediático tenga acceso de la misma forma que una organización civil a los canales institucionales para comunicarse con los legisladores.¹⁵⁵

3.3 La ubicuidad de la participación de los grupos de interés en el Congreso; vínculos institucionales y aplicación de la legislación

La aprobación de la reforma electoral sigue siendo relevante por su capacidad para sobrepasar los diferentes ataques mediáticos y las inconformidades de parte de Armando Paredes (CCE), Claudio X González (COPARMEX), Enrique Pereda (CIRT), Javier Tejado Dondé (Televisa), y otros grupos que de igual forma intentaron frenar las disposiciones constitucionales.¹⁵⁶

Por la importancia que tienen los grupos del sector de las comunicaciones y del sector empresarial dentro del ámbito económico del país, no podemos dejar de

¹⁵⁴ James D. Fearon, "La deliberación como discusión", John Elster, *La democracia deliberativa*, España, Gedisa, 1998, pp.81-82.

¹⁵⁵ Jane Mansbridge et al. "Self-interest & power in deliberative democracy", *The journal of political philosophy*, volume 18, number 1, 2010, pp.55-56.

¹⁵⁶ Antes del *Referéndum por la libertad* los concesionarios se acercaron cuando estaban por aprobarse en la Cámara de Diputados la reforma electoral para que fueran atendidas sus demandas directamente en el las instalaciones de San Lázaro, a lo que obtuvieron un rechazo flagrante. Tal acontecimiento acentuó la debilidad con la que sus canales institucionales y de seguimiento parlamentario funcionan, puesto que no pudieron advertir la negociación de la Reforma Electoral meses antes. *Milenio*, 30 de noviembre de 2007, p.5.

considerar la influencia de los grupos en el proceso de implementación de la reforma. Y este aspecto es importante porque con la aplicación de estas leyes se buscaba contrarrestar el conjunto de prácticas informales por las cuales los intereses privados alteraban los procesos electorales.

En términos generales podemos afirmar que efectivamente el dinero ha dejado de ser el fiel de la balanza a la hora de contratar propaganda electoral, a su vez, también se han podido adecuar aspectos que también estaban incluidos en la reforma como es la reducción del gasto de los partidos, la regulación de actos anticipados de campaña, o los límites a la intervención instancias gubernamentales.

Así mismo, podemos señalar que algunos retos a los que se ha enfrentado la normatividad electoral se han concentrado en el manejo de la propaganda, la denigración de los contrarios, los actos anticipados de campaña, y en menor medida la contratación de propaganda electoral de manera ilícita o los incumplimientos de las pautas electorales.¹⁵⁷ A partir del funcionamiento del andamiaje institucional en los recientes procesos electorales, el IFE ha destacado dos puntos fundamentales que deben ser tratados a la brevedad:

- Buscar usos alternativos del tiempo del Estado en radio y televisión con fines electorales (mensajes de inicio y cierre de campaña en cadena nacional y por partido, debates obligatorios también en elecciones intermedias, debates para el contraste de las plataformas programáticas, entre otros).
- Permitir la acumulación de los tiempos oficiales para, a su vez, consentir mayor flexibilidad en las formas de comunicación política (no sólo “spots”).¹⁵⁸

De ahí que sea necesario que el consenso que buscó normar la actividad de electoral en lo general, logre cierta corresponsabilidad política en una nueva regulación que contemple las deficiencias, entre las que hay que podemos agregar a las ya mencionadas, la ley correspondiente al derecho de réplica.

¹⁵⁷ IFE, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009*, IFE, México, 2010, pp.253-254.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 356.

La implementación de la reforma no es un asunto ajeno a la influencia de los grupos de interés en la representación parlamentaria, por el contrario, es una prueba del funcionamiento de los diferentes actores que (televisoras, partidos, IFE) deben mantener sus conductas apegadas a las diversas disposiciones en materia electoral. Es fundamental para el futuro del sistema de comunicación política que las alianzas realizadas en su momento por parte de PRI, PAN y PRD se cumplan en la práctica. Además de ello es importante que los partidos den seguimiento a los procesos electorales a través de las comisiones especiales de vigilancia y que se traduzcan finalmente en la adecuada aplicación de la ley.¹⁵⁹

Si la nueva institucionalidad que regula los procesos electorales continúa perfeccionándose en los procesos legislativos venideros, se estará limitando efectivamente a los medios de comunicación que influían anteriormente para elegir a apoyar algún candidato, mediante el manejo de la propaganda. El seguimiento de los órganos especializados del IFE en torno a la equidad de las contiendas, y de la equidad en la contratación de propaganda electoral, además de la fiscalización de los partidos ira descartando de los procesos electorales la posibilidad de que los grupos de interés utilicen sus recursos económicos o mediáticos, para afectar una política, una legislación o un candidato a cargos de representación popular.

3.3.1 La iniciativa ciudadana como una alternativa para incluir los intereses de los grupos en el Congreso

La influencia de los grupos es un tema fundamental para la representación parlamentaria, sin embargo, hay problemas para que los grupos de interés puedan incluirse de manera permanente, lo que nos exige indagar sobre la existencia de mecanismos que puedan fomentar la interrelación de grupos con los parlamentarios. Poco se ha pensado sobre los vínculos que establecen los grupos más allá del cabildeo.

¹⁵⁹ Lorenzo Córdova y Jorge Alcocer (coords.), *Democracia y reglas del juego*, Nuevo Horizonte, México, 2010.

Recientemente y en conformidad con la iniciativa de reforma política presentada por Felipe Calderón a finales de 2009, se han podido conocer propuestas sobre diversos aspectos, en lo que atañe a los grupos de interés se destaca la “iniciativa ciudadana” como una posibilidad para que los grupos de la sociedad civil puedan incidir de una manera más directa dentro de lo que se va a legislar.

La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal contempló como único requisito para que la iniciativa ciudadana sea presentada en el Poder Legislativo obtener el respaldo del 0.1%, del padrón electoral, sin profundizar más en los efectos que tendría en el Congreso.¹⁶⁰ Frente a ella, diferentes partidos hicieron sus respectivas propuestas; el PRD añadió a la iniciativa ciudadana el carácter *preferente*; por lo que los legisladores deberían atenderla en un cierto plazo, además, la propuesta perredista establecía un respaldo del 1% del padrón electoral.¹⁶¹ En cambio, para el PRI la iniciativa adopta la forma de consulta popular y dispone que sea el 2% del padrón quien pueda iniciar este recurso, con la certificación del órgano electoral y el acuerdo de ambas cámaras del Congreso de la Unión.¹⁶² Como lo ha mencionado el investigador ya José A. Crespo, a las propuestas les falta definir los criterios normativos en caso de que la iniciativa no sea resuelta después un lapso de tiempo determinado, esto es, algún tipo de obligatoriedad para que los legisladores se manifiesten ya sea rechazando o aprobando la reforma. De esta forma, si la iniciativa ciudadana llega a prescindir

¹⁶⁰ PAN, *Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la constitución política de los estados unidos mexicanos*, Dirección URL: <http://goo.gl/zMZMI> [consulta: 12 de enero de 2011]

¹⁶¹ PRD, PT y Convergencia, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que presentan legisladores y legisladoras de los grupos parlamentarios del partido de la revolución democrática, del partido del trabajo y de convergencia de ambas cámaras del congreso de la unión, Dirección de URL: <http://goo.gl/V0XAq> [consulta: 12 de enero de 2011]

¹⁶² PRI, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la constitución política de los estados Unidos Mexicanos*, Dirección URL: <http://goo.gl/EG3A2> [consulta: 12 de enero de 2011]

de la incorporación de este tipo de incentivos, tendría la desventaja de quedar relegadas sin mayor consideración por los legisladores.¹⁶³

Consideremos también que esta iniciativa se plantea como un nuevo mecanismo para vincular intereses de grupos de la sociedad civil en el Congreso, y que no puede tener mayores privilegios que una iniciativa normal sin que al mismo tiempo se permita que intereses particulares y contrarios a la Constitución puedan ser incluidos. Finalmente serán los legisladores quienes determinarían si la iniciativa puede tener algún efecto para una legislación, tal y como lo hace cualquier democracia representativa. Por lo regular el presentar una iniciativa es el resultado de un trabajo de investigación y en algunos casos de cierto consenso por lo menos, en el interior de los grupos parlamentarios, sin embargo sigue siendo el primer paso formal de muchos más que implica el proceso legislativo. Lo que significa que la propia iniciativa ciudadana no estaría exenta de los efectos de la dinámica parlamentaria, y que formalmente incluye: el trabajo en comisiones con sus respectivos acuerdos y desencuentros, ser aprobada por el pleno y posteriormente su respectiva discusión en la cámara revisora. A reserva de que se incluya alguna otra prerrogativa a la iniciativa, ésta será objeto de los mismos factores que en ocasiones retrasan y en otras aceleran los cambios legislativos. A propósito de estos elementos, intentemos considerar algunos otros aspectos más ligados a la informalidad que igualmente podrían alterar que una iniciativa de este tipo se concrete.

En primera, las iniciativas ciudadanas a diferencia de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo que siempre tienen la atención de la opinión pública, deberán previamente haber persuadido a los legisladores para lograr que estos sean empáticos con sus demandas, pero que a su vez también haya tenido un impacto favorable en la sociedad o en el debate público. En este sentido, la iniciativa ciudadana para llegar a comisiones necesitará tomar en cuenta la dinámica legislativa y la correlación de fuerzas e intereses, con tal de que ésta pueda ser objeto de debate en el Congreso y que no sea descartada *a priori* por

¹⁶³ José Antonio Crespo, "Participación política y ciudadanía", Gabriel I. Negretto (ed), *Debatando la Reforma Política*, México, CIDE, 2010, p.279.

los legisladores. A su vez, los grupos de interés y las organizaciones que entreguen su propuesta a los legisladores requerirán de cierto reconocimiento social, en tanto que la atención de la opinión pública, las manifestaciones ya sea en apoyo o rechazo alterará los costos sobre el trabajo parlamentario hacia la iniciativa.

Desde otra perspectiva, debemos considerar que la iniciativa ciudadana podría incentivar la participación especializada, y hacer que los grupos con mayores recursos técnicos y humanos sean quienes tengan mayores posibilidades para una propuesta integral. En relación a este punto no está de más recordar el papel del sector privado, pues en él varias organizaciones (CCE, COPARMEX, CONCANACO-SERVITUR) tienen amplia experiencia en cabildear los temas en materia económica, por lo que la iniciativa ciudadana sería una oportunidad para ampliar este tipo de participación. Además, no podemos olvidar a sectores como el social y el público y todas las organizaciones que se manifiestan en ellos; algunas con propuestas más profesionales que otras, no obstante, consideramos que algunas de ellas serían un incentivo para el trabajo legislativo, si es que los grupos logran formar puntos en común con los intereses partidistas. No podemos distorsionar la realidad y engañarnos con que la iniciativa marcara la pauta y los términos para la agenda legislativa, sin embargo tampoco puede considerarse como un mecanismo sin ninguna trascendencia.

En suma, la iniciativa ciudadana podría ser un avance para la intervención de los grupos, y en ciertos contextos influir con propuestas de largo plazo que enriquezcan la discusión parlamentaria, algunas de ellas derivadas del conocimiento y la especialización de ciertos grupos. Para que esto sea posible es indispensable la contraparte de este mecanismo, que corresponde al ámbito de la negociación parlamentaria, justamente porque ese es el espacio que la iniciativa ciudadana no puede controlar. Para molestia de algunos grupos, la representación parlamentaria como habíamos mencionado al principio de nuestro trabajo, en tanto que representación política, no tiene un carácter funcional sino que existe gracias a cierta libertad que los representados dan a los legisladores para tratar los asuntos. La “iniciativa ciudadana” busca en buena medida construir lazos entre la

sociedad y la representación parlamentaria a sabiendas que no puede establecer un mandato imperativo. Entendida así, es una oportunidad para que grupos de la sociedad civil puedan elevar el nivel de discusión parlamentaria y finalmente incrementar los costos políticos para que los legisladores no duden en avanzar en la agenda legislativa.

3.3.2 El cabildeo como una vía institucional para incidir en el Congreso de la Unión

Otra propuesta que cabe considerar cuando se habla de la interrelación de los grupos de interés en el Congreso, es la del cabildeo, misma que hasta hace poco no presentaba algún tipo de regulación, a pesar de que ha venido incrementándose con el desarrollo de la pluralidad política en México. Para algunos países como Costa Rica, Argentina, Colombia, Chile, el *lobbying* legislativo ya es sujeto de una reglamentación; incluso algunos Estados se destacan por haber sido pioneros en formalizar este tipo de prácticas, como Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea.

Con respecto al los límites que se han establecido sobre el cabildeo en varios Estados, podemos destacar a los: a) códigos de conducta para restringir posibles actos de corrupción; b) registros de Cabilderos que identifican formalmente a los grupos, c) informes periódicos de sus actividades, recursos erogados, y acuerdos que se realicen con legisladores y; d) sanciones hacia los sujetos que incumplan con el retiro del registro o una sanción económica.

En nuestro país la Cámara de Diputados y Senadores en diciembre de 2010 se expidieron los nuevos Reglamentos para ambas Cámaras, adicionando diversas disposiciones que se volvían urgentes por los cambios en las actividades parlamentarias, una de estas era el cabildeo legislativo. En anteriores legislaturas se había intentado normar esta práctica, por lo que existían acumuladas al menos una veintena de iniciativas, situación que indica que la promoción de interés de intereses y la persuasión de grupos vinculados a la Cámara era un aspecto importante en la agenda de los legisladores. Al respecto, consideremos también

que había diferentes variedades de iniciativas; algunas iban dirigidas a crear una ley específica para la participación de los grupos en el trabajo parlamentario, otras a modificar la Constitución, la Ley orgánica del Congreso, así como a los reglamentos de ambas Cámaras.¹⁶⁴ Finalmente se optó por esta última vía y con ello los diputados avanzaron discretamente, evadiendo formular una ley para el cabildeo y cumpliendo parcialmente con la exigencia social de regular la presencia de los grupos de interés.

Las nuevas disposiciones de la reforma de 2010 en materia del cabildeo son importantes porque reconocen y definen formalmente al cabildeo como una actividad que existe en la Cámara de Diputados y el Senado¹⁶⁵, por tanto plantean una mínima vigilancia a quien realice este tipo de actividades, siendo uno de los mecanismos centrales para ello el transparentar los “documentos de cabildeo”¹⁶⁶ con los que trabajan los grupos de interés durante su comunicación con los legisladores. Así pues, se establece la creación de un registro de los interesados en cabildar, con el que se podrá conocer a las comisiones en las que los cabilderos participaran, y puede ser un mecanismo efectivo para examinar en principio, a los diferentes actores e intereses involucrados en un proceso legislativo.

En cuanto a las restricciones, cabe señalar aquella contemplada en el artículo 265 del Reglamento de la Cámara baja, donde se excluye del cabildeo a los partidos que hayan recibido alguna remuneración por parte de algún grupo; no olvidemos que la cercanía de los grupos con los diputados y senadores regularmente es objeto de críticas por ser susceptible de prácticas como el

¹⁶⁴ Fermín E. Rivas Pratts, *Balance sobre cabildeo*, México, Instituto Belisario Domínguez/LXI Legislatura Senado de la Republica, 2010. p.140.

¹⁶⁵ Para el caso del Senado sólo se incluyeron dos nuevos artículos para regular el cabildeo: 298 y 299, donde se define la actividad y limita la transacción en los mismos términos que la Cámara baja. Ver Capítulo 4 del *Reglamento del Senado de la República*, DOF, 20 de Diciembre de 2010.

¹⁶⁶ Por documentos de cabildeo se entiende según el Artículo 266, I y II, “La información como iniciativas, dictámenes, minutas, que sirvan para su función de cabildeo.” Además, se considera que “Los documentos de cabildeo deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública, en los términos del artículo 244.” *Reglamento de la Cámara de Diputados*, DOF, 24 diciembre 2010.

soborno o la extorsión.¹⁶⁷ No obstante hay legislaciones que lo permiten e incluso establecen límites a las erogaciones de los grupos que impliquen la concertación de alguna reunión de forma privada.

Los avances en los reglamentos de diputados y senadores, dejaron pendientes la elaboración de códigos de conducta para los grupos que intenten persuadir a los legisladores, pero también una definición precisa de lo que es el cabildeo, luego de que el artículo 263 del nuevo reglamento de la Cámara baja, defina al cabildeo como “toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros”, y no lo concibe en términos de un diálogo entre los grupos y los legisladores.

Por tanto, las normas dejan vacíos legales sobre diferentes tipos de actividades contrarias al cabildeo, como amenazas, extorsiones o algún otro tipo de presión que pudiera darse tanto por parte de los cabilderos con sus clientes, o los cabilderos con los legisladores, aunque todo ello ameritaría ser incluido dentro de una ley específica en materia de cabildeo. En consecuencia, el reglamento para la Cámara de Diputados al menos debería precisar los diferentes tipos de prácticas a las que se prestan los legisladores en el cabildeo con los órganos de representación parlamentaria, en términos por ejemplo del papel que tendrán los grupos en el trabajo en comisiones, el manejo de información y sus posibles distorsiones, así como de la participación de los grupos en la discusión y los acuerdos parlamentarios, todo ello con el afán de fomentar mayor transparencia sobre el cabildeo en alguna legislación específica.

Los informes periódicos que se les exige presentar a los grupos están relacionados a las iniciativas, dictámenes, minutas, que ellos han requerido o propuesto, y deja exentos de la transparencia opiniones, informaciones, o

¹⁶⁷ “Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.” Artículo 265, *Reglamento de la Cámara de Diputados*, DOF, 24 diciembre 2010.

cualquier expresión que los grupos realicen. Si bien existe la necesidad de resguardar cierta información que pueda perjudicar el trabajo de cabildeo de los grupos, también está la necesidad de ampliar los criterios que deben incluir los planes de los trabajos y los informes; debiendo ser un área complementada con la ley secundaria sobre cabildeo.

En cuanto al órgano competente que evalúa las distintas manifestaciones de los cabilderos, la nueva regulación otorga a la Mesa Directiva el control para supervisar la actividad de los grupos de interés, y no considera la creación de un cuerpo colegiado que pudiera dar seguimiento y solución a los problemas que se generaran por el cabildeo, como si lo hacían algunas propuestas anteriores en materia de lobbying.¹⁶⁸

En este sentido la nueva regulación tampoco ejercerá un control sobre el perfil de los cabilderos, puesto que en el nuevo reglamento no exige algún grado de especialización ni considera los criterios que limitaran a algunos grupos. Así, las nuevas adiciones en materia de cabildeo fomentan la apertura de diversos actores; puede concebirse desde la participación de los representantes de las cámaras de comercio a través de sus unidades de enlace, pero también a los directores de las universidades, instituciones públicas o líderes de organizaciones sociales que intentan frecuentemente plantear sus demandas y exhibir algunas propuestas concretas para una determinada legislación.

La participación de los grupos de interés no siempre transcurre por vínculos formales, por lo que indudablemente quedan posibilidades de que exista la comunicación entre grupos y legisladores por encima del control de la Mesa Directiva y de las nuevas disposiciones. Sin embargo, estos grupos que privilegian la informalidad, se enfrentaran a mayores costos políticos para influir en determinados dictámenes, pues los legisladores al formalizar el cabildeo dan mayor certidumbre a la propia dinámica legislativa sobre los grupos, lo que en

¹⁶⁸ Se consideraba la creación de un “consejo de ética” encargado entre otras cosas de dar seguimiento a los conflictos de interés e irregularidades que existieran entre los grupos y los legisladores. *Iniciativa que adiciona diversas disposiciones a la ley orgánica del congreso general de los estados unidos mexicanos y expide la ley federal de cabildeo*, a cargo del diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva, del grupo parlamentario de Convergencia, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura sesión ordinaria del martes 27 de febrero de 2007.

potencia debe mejorar la articulación de intereses y la visión de la opinión pública sobre los mismos grupos.

Al respecto debemos reiterar que el cabildeo no debe contemplarse solamente a la luz de los casos de extorción y de cohecho entre los parlamentarios y los grupos, pues, las reuniones públicas y privadas deben plantearse como los espacios para que las organizaciones de la sociedad civil presenten sus demandas hacia una iniciativa. Por tanto, debemos advertir la falta de una ley que efectivamente permita que la gestión y la representación de intereses puedan desarrollarse bajo el escrutinio público (aún cuando los encuentros no lo sean), y que sean del conocimiento general los acuerdos entre grupos y legisladores. Además es imperativo sancionar conductas indebidas tanto de grupos como de los representantes políticos.

CONCLUSIONES

La pluralidad ha hecho que los parlamentarios necesiten modificar y replantear continuamente sus propuestas para la conformación de acuerdos, este es el escenario donde se construye una agenda de carácter estructural. A diferencia del pesimismo con el que la opinión pública caracteriza al trabajo parlamentario, la construcción de la reforma electoral dio muestras de rutinas institucionalizadas que permiten la proposición de una legislación a largo plazo.

Con todo y que en el Congreso se hayan suscitado casos como la Ley de radio y televisión de 2006, afortunadamente no podemos hablar de que sea una situación que sea generalizada dentro del trabajo parlamentario. Partiendo del funcionamiento actual en el Congreso no puede asegurarse que la representación de intereses y las exigencias de una elite haya desnaturalizado el trabajo parlamentario.

Los medios de comunicación masiva en tanto que un mecanismo global que vigila a los acontecimientos políticos ha servido para que los ciudadanos estén mejor informados sobre el acontecer político parlamentario y eleven los costos sobre el tipo de decisiones que se aprueban. No obstante, a partir de casos como la reforma electoral, hemos podido observar que los medios también actúan frente a la representación parlamentaria, y como tales buscan incidir a través de legisladores o mediáticamente en la discusión pública. El dominio comercial en el sistema social que tienen los grupos del sector económico y de las telecomunicaciones, no se traduce en el Congreso como poder político, considerarlo así en el caso de la reforma electoral les hubiera permitido a los grupos modificar las decisiones del proceso reformador de la normatividad electoral, cosa que no ocurrió. Con todo ello debemos evitar sobredimensionar el poder de cualquier grupo de interés en la dinámica legislativa y sobre todo no suponer que su poderío comercial e incluso social pueda expresarse con amplitud en alguna determinada legislación.

Para la conformación de un cambio institucional los parlamentarios se apoyan de cuerpos colectivos especializados que les permitan definir los ejes y

ante lo deseable, lo que es viable para su aprobación finalmente en el pleno por las diferentes fracciones políticas. Esta dinámica para disgusto de muchos, es un mecanismo efectivo que llevó a contribuir un cambio estructural dentro del modelo de comunicación política. A reserva de que critiquemos la poca correspondencia política que ha tenido el trabajo parlamentario después de 2007 para otras áreas, debemos considerar que el trabajo de dichos cuerpos especializados en correlación con los legisladores posibilitó las transformaciones electorales. Y nos dio muestras de que la función de estos grupos de trabajo junto con el de los legisladores no sólo es técnica sino política, en tanto que el trabajo parlamentario que le precede a una iniciativa intenta lograr los consensos sobre los cambios relevantes, e ir resolviendo las diferencias durante el proceso legislativo.

Luego de que la mediatización de los grupos fuera insuficiente para modificar la reforma constitucional y leyes secundarias en materia electoral, puede afirmarse que en el Congreso se puede respetar la ausencia del mandato imperativo, situación propia de cualquier representación política actual. A pesar de que existe y es deseable la interrelación de los legisladores con la opinión pública esta no debe estar supeditada a la amenazas del descrédito mediático de los grupos de interés.

Para apreciar la influencia de las distintas agrupaciones debemos considerar el grado de institucionalización de las prácticas parlamentarias con sentido democrático. Y con ello nos estamos refiriendo al papel que tiene la discusión pública para la integración de demandas, a la que indudablemente le es inherente la complejidad para la resolución de conflicto, como lo hemos podido verificar a la luz de los cambios dentro de la reforma electoral. Hasta cierto punto es normal que en las negociaciones no todos los intereses sean incluidos, pero no así que en la discusión parlamentaria se restrinja la expresión de los grupos de interés, pues este tipo de decisiones pueden significar costos para los acuerdos y las prácticas democráticas. Considerar a la deliberación como un aspecto importante para mejorar una reforma es impedir que las fracciones políticas excluyan del trabajo en comisiones la discusión con los grupos interesados.

Para los legisladores la discusión pública en algunos casos, más que una opción es una necesidad, como lo han mostrado algunos otros procesos legislativos antes y después de alguna reforma, como lo fue la primera Ley de radio y televisión de 2002, la reforma energética de 2008, y en tiempos recientes los primeros avances para la reforma política durante 2010. Todos ellos tienen en común plantearse temas que significan cambios estructurales a partir de procesos deliberativos, y que han implicado la realización de seminarios y reuniones con diferentes grupos, mismas que han servido para ir definiendo los planteamientos que dieron forma a un dictamen.

Uno de las encomiendas que tiene la deliberación y negociación parlamentaria es la formación de la agenda y el avance en la conformación de acuerdos. Es ahí donde los grupos deben exigir y demandar una incorporación por parte de los legisladores, ya sea por tener algún vínculo con algún legislador o alguna bancada, los grupos no deben esperar a que una legislación ya esté en comisiones, sino que deben persuadir y presionar para que sus demandas sean discutidas antes de que se presentada si es posible. Pues con ello en la práctica les permitirá a los legisladores formar un diagnóstico común, lo que es un avance fundamental para la negociación y finalmente la aprobación de la Reforma, tal como lo se ha visto con la reforma electoral y la definición del modelo de comunicación política.

La creación de un proyecto compartido revela que los parlamentarios se sirven de asesores y cuerpos especializados para dar forma reformas estructurales a largo plazo, por tanto no es por incapacidad o descuido de los legisladores que los cambios sean rechazados, sino que para avanzar en ellas a diferencia de otro tipo de reformas, es necesario primero conciliar distintos intereses, lo que se complica cuando los cambios en la legislación significan un cambio institucional y una transformación a un sector focalizado.

Por tanto, lo que favorecería la interrelación entre grupos y legisladores serían estrategias orientadas a influir en el trabajo en comisiones. Con ello aceptamos que seguirán utilizándose las manifestaciones callejeras, las amenazas, y la representación funcional de y las presiones directas o mediáticas,

y la amplia gama de estrategias a las que recurren los diferentes grupos. Sin embargo, puede afirmarse que si estas no se dirigen a promover ideas y argumentos que sustenten sus demandas, los costos de los legisladores para recuperar sus intereses serán bajos. La persuasión o la presión que hagan los grupos para introducir una demanda son una manera oportuna de incidir siempre y cuando no se olvide que el proceso legislativo tiene tiempos y arreglos que fluctúan de acuerdo a la discusión y negociación en el interior de los órganos representativos; algunos consensos por tanto llegan a ser más largos que otros, así como algunos más públicos que otros, frente a ello, dar seguimiento a la actividad legislativa es un aspecto esencial para una buena intervención de los grupos, y que aunque parece ser una premisa básica no siempre se cumple en la práctica.

Las estrategias de presión como hemos podido constatar durante el trabajo cuando no tienen un respaldo social ni parlamentario por parte de alguna fracción tienden a minimizarse dentro de las negociaciones y difícilmente pueden incluirse dentro de la ley. El cabildeo como una forma de persuadir y promover las demandas en el trabajo legislativo, no es una garantía para la inclusión de intereses, pero sí es un mecanismo que puede estructurar acuerdos de mayor estabilidad y hacia más legisladores. Las presiones por lo general si no tienen algún respaldo político ni un contexto que las favorezca difícilmente podrán cambiar o frenar las discusiones. De ahí que los grupos requieran conformar ya sea por intermediarios o de forma directa, un proyecto que establezca vasos comunicantes con los intereses de los legisladores.

La influencia de los grupos de interés en el Congreso presenta rasgos de mayor complejidad que los vistos en décadas anteriores, podemos afirmar que existe una nueva institucionalidad por la competencia partidista que existe al momento de legislar. Dicho cambio que ha establecido en un Congreso pluralista lleva a que los grupos diversifiquen sus ámbitos de acción y las formas de incidir en el trabajo parlamentario. Luego entonces, la transformación de las reglas formales e informales con las que se interrelacionan los grupos de interés con el Poder Legislativo nos permite hablar sobre un régimen político distinto. Uno donde el

Poder Legislativo puede resolver los asuntos públicos con independencia de las fuerzas externas que puedan ir en perjuicio del bienestar general. Lo que es representativo de que el Congreso funciona aún sin un partido con mayoría absoluta, y sin el aval de grupos de interés que buscan sostener sus privilegios por encima del bien común, sólo por tener arraigo social y un gran dominio comercial.

En este sentido puede decirse sin exagerar que a diferencia de otros tiempos (y otras reformas como la electoral de 1996), en la actualidad el Poder Ejecutivo (como pudo observarse con la reforma electoral de 2007) no tiene el mismo alcance en el trabajo parlamentario, el Presidente al igual que los demás actores que buscan incidir en la conformación de la legislación necesita de un trabajo de pre-negociación si quiere avanzar en su agenda Nacional. La capacidad del Poder Ejecutivo para modificar y sostener cambios de forma estructural como lo venía haciendo durante la mayor parte del régimen con partido hegemónico priista, se encuentra limitado por el trabajo del Congreso. Con esta afirmación no olvidamos que el Gobierno dispone de varias facultades para dirigir los asuntos públicos y propiamente instituir políticas que impacten en el orden federal. Sin duda eso sigue siendo un asunto importante, no obstante, las facultades presidenciales para operar políticamente en representación de agrupaciones de particulares, vía el diseño legislativo, han sido remplazadas por la interrelación partidista y la formación de mayorías a partir de la discusión y la negociación. Si bien no existe un control hacia las facultades formales del Presidente que nos permitan hablar de un sistema parlamentario, si al menos de un sistema presidencial en el cual los legisladores han reducido la informalidad con la que el aparato de gobierno se hacía presente; ahora los representantes en el Congreso tienen una mayor responsabilidad para diseñar un marco legal que regule los ámbitos las diversas materias pendientes dentro de la nueva etapa de nuestro Estado democrático, sobre todo aquellas que sustenten privilegios a unos cuantos.

Debemos pensar entonces a nuestro sistema presidencial bajo una lógica distinta entre ambas Cámaras legislativas, y una relación diferente entre el Poder Legislativo con el Ejecutivo y el Judicial; particularmente por que el cambio político

e institucional conlleva a la alternancia y el pluralismo político así como la independencia de nuestro máximo órgano de Justicia, lo que ha fomentado el desarrollo de una dinámica entre poderes con un menor margen para la parcialidad y representación de intereses privados. Las competencias interinstitucionales de los tres Poderes de la Unión son un requisito fundamental para el buen funcionamiento de la representación parlamentaria y finalmente de la dinámica legislativa, por tanto es necesario observar además de la conformación de la ley otro tipo de mecanismos por los cuales el Presidente y el Poder Judicial deben cumplir con la obligación de garantizar los derechos fundamentales y respetar el bienestar general por encima del interés de particulares.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

ACKERMAN, John (coord.), *Nuevos escenarios de derecho electoral. La reforma electoral de 2007*, México, IJ-UNAM, 2009

ALCOCER, Jorge, “El sistema de partidos en la Reforma Electoral”, *Estudios sobre la reforma electoral. Hacia un nuevo modelo*, México, TRIFE, 2008, pp. 215-216.

_____ y CÓRDOVA, Lorenzo (coords.), *Democracia y reglas del juego*, México, Nuevo Horizonte, 2010.

ARDITI, Benjamín (coord.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, España, Anthropos/FCPyS, 2005.

ARRIETA CENICEROS, Lorenzo, “La nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés”, en ESPINOZA, Ricardo y WELDON Jeffrey (coords) *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-H/Cámara de Diputados LX legislatura, 2007.

_____, “Los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano”, *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 20, Mayo-agosto, 2010.

_____, “Viejas prácticas Corporativas en un nuevo régimen político (A propósito del Pemexgate)” en *Estudios Políticos*, México, vol.8, núm.2, mayo-agosto, 2004, pp.119-151.

_____, “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano”, *Estudios Políticos*, México, núm.20, mayo-agosto, 2010.

BÉJAR ALGAZI, Luisa, *Los partidos políticos en el Congreso de Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, FCPyS/UNAM/Gernika, 2006.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 3ª. Ed, 2001.

BOTERO Montoya, Luis Horacio, “La generación de opinión pública: ¿Asunto público o privado?”, en *Sala de Prensa* [en línea], vol.3, núm.87, 2006, Dirección URL: <http://goo.gl/y49mg> [consulta 23 agosto 2009]

CASAR, Mario Amparo, "Las bases político-institucionales del poder político en México", en ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y NACIF HERNANDEZ, Benito, *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE, 2002.

CASPA QUISPE, Humberto, *Los grupos de interés económico: La política y el poder en México (1970-1994)*, Tesis Doctoral en Estudios Latinoamericanos, FCPyS-UNAM-CELA, México, 2001.

CEPNA S.C, *Reforma Electoral. Propuestas que se presentan a la Comisión ejecutiva de negociación y Construcción de acuerdos del H. Congreso de la Unión*, México, 22 Agosto de 2007. Dirección URL: <http://goo.gl/1CLZI> [consulta: 17 de octubre 2009]

CIRT, "Un Referéndum por la libertad", México D.F, 12 de septiembre de 2007. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, presentada ante el senado*. 4 de diciembre de 2007.

COPARMEX, *Programa de Influencia legislativa de la Coparmex*, Dirección URL: <http://goo.gl/PeDXP> [consulta: 29 de Septiembre de 2010]

CÓRDOVA, Arnaldo, "Censura y Libertad de Expresión", en *La jornada [en línea]*, 30 de septiembre de 2007, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/30/index.php?section=opinion&article=007a1pol> [consulta: 19 de Agosto de 2010]

CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, "Transparencia y partidos políticos. Los casos de *pemexgate* y *amigos de fox*", en CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, *El poder de la transparencia: Nueve derrotas para la opacidad*, 2ed. UNAM-IFAI, México, 2007.

CORRAL, Javier, "Enhorabuena por el Congreso de la Unión", Dirección URL: <http://goo.gl/tPiMz> [consulta: 3 de Marzo de 2010]

CRESPO, José Antonio, "Participación política y ciudadanía", NEGRETTO, Gabriel I. (editor), *Debatiendo la Reforma Política*, México, CIDE, 2010.

DEL TRONCO, José, "¿El fin justifica los medios?" en HERNÁNDEZ, Mara, DEL TRONCO, José, y SÁNCHEZ, Gabriela (coord.), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas y la negociación de acuerdos*, México, FLACSO, 2009.

_____ ; HERNÁNDEZ, Mara y SOLÓRZANO, Ana, "Contexto y marco conceptual", en DEL TRONCO, José, HERNÁNDEZ, Mara, y SÁNCHEZ, Gabriela (coords.), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas y la negociación de acuerdos*, México, FLACSO, 2009.

_____ ; HERNÁNDEZ Mara, y MERINO, José “Mejores prácticas en negociación y deliberación. Reflexión final y lecciones aprendidas.”, en DEL TRONCO, José, HERNÁNDEZ, Mara, y SÁNCHEZ, Gabriela (coords.), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas y la negociación de acuerdos*, México, FLACSO, 2009.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, “Representación de Intereses y Representación Política”, BÉJAR ALGAZI, Luisa y WALDMAN M., Gilda (coords.), *La representación parlamentaria en México*, México, UNAM/FCPyS/Gernika, 2004.

ESTEINOU, Javier, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el ocaso de la Ley Televisa”, en ESTEINOU, Javier (coord.), *La „Ley televisa“: La lucha por el poder en México*, México, UAM, 2009.

FARFÁN MARES, Gabriel y García Briones, Ana Lucia, “De la confrontación nació el acuerdo” en DEL TRONCO, HERNÁNDEZ, Mara y SÁNCHEZ, Gabriela (coords.). *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en la negociación y la construcción de acuerdos*, México, FLACSO, 2009.

FEARON, James D., “La deliberación como discusión”, John Elster (coord.), *La democracia deliberativa*, Gedisa, España, 1998.

GONZÁLEZ SALAS, José Fernando F., “La reforma ante la Suprema Corte de Justicia”, en Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007-2008. Hacia un nuevo modelo*. México, TRIFE, 2009.

GALAVÍZ, Efrén Elías, *El cabildeo legislativo y su regulación*, México, UNAM-IIJ, 2006.

GONZÁLEZ CASTILLO, Edgar R., *La influencia de los grupos de interés en el Congreso. (1997-2003). Una contribución al debate parlamentario*, México, FCPyS/UNAM, Tesis de Maestría en Estudios Políticos, 2007.

HERNÁNDEZ GÓMEZ, Jaime, *Reforma electoral y prohibición de la contratación de publicidad en la radio y televisión en México*. Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2008.

HERNÁNDEZ VICENCIO, Tania, “Los empresarios tijuanenses: evolución y vínculo con el poder político”, en *Revista mexicana de sociología*, año 66, num.1, enero-marzo, México, 2004.

IFE, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009*, IFE, México, 2010.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO, *Comparativo de las propuestas de los partidos políticos sobre los temas de la Reforma del Estado*, Dirección General de Estudios Legislativos, Dirección URL: <http://goo.gl/wxGkv> [consulta: 25 de Julio de 2010]

JEREZ, Miguel, “Los grupos de presión”, en Del Águila, Rafael (coord), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Trotta, 2005.

JUÁREZ GÁMIZ, Julio “Informar o persuadir: Centralidad del contenido mediático” en ACKERMAN, John, *Nuevos Escenarios de Derecho Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009.

LUNA, Matilde, “Los empresarios en el cambio político”, en *Metapolítica*, vol. II núm. 54, México, 2007, Dirección URL: <http://goo.gl/ESmVb> [consulta: 13 Abril 2009]

_____, *Los Empresarios y el Cambio Político. México 1970-1987*, México, UNAM/IIS/Era, 1992.

_____ y POZAS, Ricardo (coords), *Las relaciones corporativas en un periodo de transición*, México, IIS-UNAM, 1992.

MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1999, pp.143-144.

MANSBRIDGE, Jane et al., “Self-interest & power in deliberative democracy”, *The journal of political philosophy*, volume 18, number 1, 2010, pp.55-56.

MARCH, James G y OLSEN, Johan P., “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm.1, México, CIDE, primer trimestre, 1997.

MARTÍNEZ VEGA, Iván “Eso que llaman lobbying”, Marta Ochmann, *Negociación efectiva*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, p.87.

MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles, “Cabildeando a la Nación” en *Metapolítica* [en línea], núm. 54, México, julio-agosto 2007, Dirección URL: http://www.metapolitica.com.mx/?method=display_articulo&idarticulo=355&idpublicacion=1&idnumero=31 [consulta: 10 junio de 2009]

MIRÓN LINCE, Rosa María “El protagonismo del PRI en el Senado”, Luisa Béjar (coord.), *¿Que hacen los legisladores en México?*, LVI legislatura del H. Congreso del Estado de México/UNAM/FCPyS, México 2009.

OLSEN, Johan, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas/UAS/FCE, 1997.

ORTIZ RIVERA, Alicia, *Empresarios y acción política-partidista en el cambio democrático: México 1982-2002. La configuración del imaginario político del empresariado*, México, Tesis Doctoral en Estudios Políticos, FCPyS, UNAM, 2005.

PASQUINO, Gianfranco, "Grupos de presión", Norberto Bobbio, N. Mateucci, y G. Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1995.

PUGA, Cristina, "Una doble mirada a las asociaciones: perspectivas teóricas y la experiencia mexicana", en ARDITI, Benjamín, *¿Democracia Post-Liberal? El espacio público de las asociaciones*, España, Anthropos, 2005.

_____, *Los empresarios organizados y el TLCAN*, México, FCPyS/UNAM, 2004.

RIVAS PRATTS, Fermín E. *Balance sobre cabildeo*, México, Instituto Belisario Domínguez/LXI Legislatura Senado de la Republica, 2010.

ROSAS PORRAS, Alejandra, "¿Hacia un nuevo mecenazgo político? Democracia y participación electoral de los grandes empresarios en México" *Estudios Sociológicos*, vol. XVIII, núm.42, México, Colegio de México, 2000.

_____, "Cambios en los mecanismo de representación de los actores empresariales en México. Más dispersión o más concentración de poder" Luisa Béjar (coord.) *¿Qué pasa con la representación en América Latina?*, México, H. Cámara de Diputados/UAM/FCPyS- Miguel Ángel Porrúa, 2009.

SALAZAR, Pedro, "Una Corte, una Jueza y un Réquiem para la Reforma electoral," en CORDOVA Lorenzo y SALAZAR, Pedro, *Democracia sin garantías. Las autoridades vs la reforma electoral*, México, IJJ/UNAM, 2009. p.51.

SARTORI, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 2001.

SINGER, Marta *Movimiento indígena en México. Representación, poderes y políticas*, Gernika, México, 2005.

SOLÍS LEREE, Beatriz, "De cómo llegamos hasta aquí...Los antecedentes de la „Ley Televisa“", en ESTEINOU, José, *La Ley televisa. La lucha por el poder en México*, México, UAM, 2009.

TREJO DELARBRE, Raúl, "Los diputados ante la Ley Televisa", en ESTEINOU, José, *La „Ley televisa“. La lucha por el poder en México*, México, UAM, 2009.

_____, “La abdicación”, *Etcétera*, México, Noviembre, 2002, Dirección URL: <http://goo.gl/htpLe> [consulta: 5 de Noviembre de 2010]

_____, “Sanciones tenues, sugerencias vagas”, *Crónica*, 29 de noviembre de 2007, p.1.

VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO, Francisco “La Suprema Corte y el poder constituyente constituido. Hacia la defensa del núcleo intangible de la Constitución”, en *Cuestiones constitucionales*, México, núm.22, IJJ/UNAM, enero-junio, 2010. Dirección URL: <http://goo.gl/D77JM>

VILLAFRANCO ROBLES, Citlali, “Elecciones, partidos políticos y medios electrónicos en México.”, en *Metapolítica [en línea]*, México, núm 58, mayo-junio, 2008. Dirección URL: <http://goo.gl/tmCO6> [consulta 17 de Abril 2009]

Crónica

La Jornada

Milenio

DOCUMENTOS Y TEXTOS LEGALES

Anexo 3 del *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, Dirección URL: http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma_Electoral/ [Consulta: 29 de Noviembre de 2010]

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 14 de Enero de 2008.

Cuaderno de Apoyo. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, enero, 2008. p. 203.

CCE, <http://www.cce.org.mx/comisiones>

Debate y aprobación del dictamen de primera lectura realizado en la Cámara de Diputados 14 de septiembre de 2007.

Debate y aprobación del dictamen de segunda lectura del Proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, realizado en la cámara Senadores el 12 de Septiembre de 2007,

Debate y aprobación del dictamen de primera lectura realizado en la Cámara de Diputados 14 de septiembre de 2007.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo general y en lo particular, con el addendum aprobado por la Asamblea, los artículos no reservados)

El financiamiento público federal para los partidos políticos nacionales de México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2009, Cámara de Diputados/Servicios de investigación y Análisis/Subdirección de Economía, enero, 2009, Dirección URL: www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-04-09.pdf [consulta 25 de agosto de 2009]

Iniciativa que adiciona diversas disposiciones a la ley orgánica del congreso general de los estados unidos mexicanos y expide la ley federal de cabildeo, a cargo del diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva, del grupo parlamentario de Convergencia. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura sesión ordinaria del martes 27 de febrero de 2007.

Propuestas que se presentan a la Comisión ejecutiva de negociación y Construcción de acuerdos del H. Congreso de la Unión, México, 22 Agosto de 2007. Dirección URL: <http://goo.gl/1CLZI> [consulta: 17 de octubre 2009]

Reformas Constitucionales en materia electoral publicadas en el Diario Oficial de la Federación, 13 de Noviembre de 2007.

Reglamento de la Cámara de Diputados, DOF, 24 de diciembre, 2010.

Reglamento del Senado de la República, DOF, 20 de diciembre, 2010.

Reunión de Trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio y Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos del Senado realizada el 5 de Septiembre de 2007 en relación a la "Iniciativa de Reforma Electoral". (Versión estenográfica) Dirección URL: <http://goo.gl/20N61> [consulta: 17 de octubre de 2009]