



La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano

Lorenzo Arrieta Ceniceros*

Resumen

El artículo trata sobre las diversas formas de participación política que se están utilizando actualmente en la Cámara de Diputados en México. Enumera cuáles son sus particularidades y como han incidido en la formación de iniciativas legislativas, así como, en acuerdos políticos para lograr consensos sobre varias esferas de la vida nacional. Para el autor es importante revisarlas, por que en ellas encontraremos respuestas a las interrogantes que surgen sobre el papel y las acciones de los representantes que participan en el Congreso.

Palabras clave: sistema político mexicano, grupos políticos, Congreso, representación política, acuerdo político.

Abstract

The article discusses the various forms of political participation that are currently being used at the Chamber of Deputies in Mexico. It explains the way they have influenced the formation of legislative initiatives, as well as political compromise to achieve consensus on several areas of the national life. For the author it is important to review them, because researchers will find answers to questions that arise about the role and actions of the representatives at the Congress, and to evaluate progress been made in the democratic political life.

Keywords: Mexican political system, political groups, Congress, political representation, political agreement.

Introducción.

La nueva dinámica del Congreso en gobierno sin mayoría

Durante la década anterior hemos podido observar en México el establecimiento de una nueva dinámica en la Cámara de Diputados, la cual se sustenta en la necesidad de que las distintas fuerzas políticas allí representadas construyan mayorías para aprobar las reformas legislativas. Al no existir en la actualidad condiciones que favorez-

* Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

can la hegemonía de un solo partido es difícil sacar adelante las propuestas de nuevas leyes según conveniencia exclusiva de una fracción parlamentaria.

El hecho que el Presidente de la República no tenga garantizado que su partido pueda actuar con hegemonía, y por ende asegure la aprobación de iniciativas, provoca varias situaciones dignas de considerar. *Primero*, se genera una autonomía en la toma de decisiones por parte de los legisladores, en tanto que a ellos corresponde determinar las prioridades en su agenda de gestiones, incluso los plazos a los que deben someterse; así como las reglas para guiar sus acciones. Lo anterior contribuye a que vaya produciéndose la independencia del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo, cuestión básica para afianzar el régimen democrático en México. Al existir un régimen con un gobierno sin mayoría, es imposible pensar que uno de los poderes predomine sobre los otros; por este motivo el Congreso se ha convertido en un factor capaz de observar las tareas que desarrollan los integrantes de los otros poderes del Estado, exigiéndoles transparencia en sus resultados.

Segundo, la dinámica desarrollada en el Congreso privilegia los acuerdos a los que deben llegar sus integrantes para superar las diferencias que permitan aprobar o rechazar una determinada reforma legal. Por supuesto, en la base de estas acciones están las negociaciones que deben promover los parlamentarios de las distintas fuerzas políticas; tarea nada sencilla de realizar considerando el número de actores y la cantidad de temas que son atendidos. En la confrontación de las diferencias, es remoto que los legisladores eludan su inclinación por cooperar, pues aceptando este recurso logran llegar al entendimiento que les permite cumplir sus mandatos en forma responsable.

Tercero, el Congreso se ha convertido en una institución plural debido a que en él están representados la mayoría de los intereses sociales; posee una aceptable autonomía para tomar decisiones; y como hemos establecido, el Congreso es capaz de plantear y resolver los problemas de su competencia. Precisamente por estos motivos es frecuente que los distintos sectores de la población dirijan su atención hacia los temas tratados en aquel espacio legislativo, determinando acudir a él con frecuencia a expresar sus demandas. En fin, las características que distinguen a la Cámara de Diputados y al Senado los convierten en escenarios en donde las preocupaciones sociales son consideradas por los representantes de las fracciones políticas.¹

¹ A pesar de las apreciaciones negativas que en ocasiones se tienen sobre el Congreso,



La vigencia del pluralismo y la capacidad que las fuerzas políticas presentan para entrar en acuerdos, aceptando negociar a fin de cumplir con su obligación legislativa, son factores para explicar la institucionalidad del Congreso que actualmente se está desarrollando en nuestro país. Las prácticas parlamentarias responden sin duda a nuevas rutinas que están imperando² y a una paulatina conformación de reglas significativas, pese a su informalidad.³ Estas normas generadas, especialmente en la Cámara de Diputados, exigen que los legisladores decidan entrar en negociaciones, confrontando sus propuestas y cediendo en sus intereses; partiendo de la voluntad para superar los conflictos, deben optar por el arreglo y conformar prácticas parlamentarias que imponen las instituciones en construcción.

Los grupos de interés en el nuevo contexto parlamentario

De acuerdo a la relevancia que la Cámara de Diputados viene adquiriendo desde la LVII Legislatura, así como el Senado en los años recientes, los grupos sociales tienen oportunidad de hacer llegar a los parlamentarios sus puntos de vista y sus propuestas sobre aquellos tópicos comprendidos en las iniciativas que de una u otra forma les concierne. La autonomía del Congreso para programar el desahogo de su agenda y para la toma de decisiones es motivo para que distintos actores sociales tengan el aliciente de buscar vincularse con los representantes de las

cabe indicar que las decisiones tomadas en él repercuten permanentemente en los distintos ámbitos del país, convirtiéndose así en una verdadera caja de resonancia.

² Las instituciones comprenden norma, reglamentaciones, supuestos y sobre todo rutinas que van generando determinados valores entre los individuos participantes. En su continua interrelación, los miembros de una institución establecen rutinas que los llevan necesariamente a responder a las exigencias (normas) para que prevalezca la institucionalidad. Para determinar hasta dónde los sujetos pueden actuar sin tener que violentar los valores y las normas, evitando ser sancionados, es preciso que sus acciones sean dirigidas por la "lógica de lo apropiado". Revísese James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política*, México, FCE, CNCP y AP, UAS, 1997, Cap. II.

³ La regla de lealtad del legislador hacia la dirección de su partido, pero sobre todo hacia la autoridad del presidente de la República, tal y como sucedía en la época en que el PRI conservaba la hegemonía, evitaba cualquier conflicto entre los representantes de los poderes. En aquellas circunstancias, sin duda, generaban determinadas rutinas y valores que indudablemente se han desgastado o superado.

fracciones políticas a fin de conseguir el respaldo de sus demandas, recurriendo para ello a varias estrategias dignas de considerar. Sin el predominio del partido del Presidente en los organismos parlamentarios, y más aún sin la regular injerencia del jefe del Ejecutivo sobre tales organismos, se explica que junto a los actores antes mencionados, los integrantes del sector público también se propongan influir en la toma de decisiones al aprobarse una determinada ley.

Entre los sectores sociales que tienen mayor oportunidad de establecer relaciones con los legisladores están aquellos que procuran constituir organizaciones permanentes con el propósito de defender sus intereses particulares, erigiéndose de este modo los grupos de interés.⁴ Estos grupos persiguen cohesionar las aspiraciones de sus asociados, manio-
bran con recursos económicos suficientes, son capaces de movilizar las potencialidades de sus seguidores, y poseen una estructura de aspiraciones definida; la estructura y cohesión es lo que permitirá que los grupos realicen sus acciones de acuerdo a las metas fijadas, como es manifestar sus posiciones frente a los sectores público o privado.

Como ha quedado establecido, de la variedad de grupos de interés existentes,⁵ en el presente ensayo importa destacar a los grupos que se proponen plantear sus demandas ante las instituciones públicas con el fin de promover o incidir con dichas demandas en las propias instituciones; permitiendo que los planteamientos expresados sean considerados en la toma de decisiones por los sujetos adscritos a alguno de los poderes del Estado. Esta opción es fundamental para los grupos en tanto que aseguran ser tomados en cuenta en la elaboración de las políticas gubernamentales.

⁴ En la actualidad es necesario iniciar una reflexión detenida acerca de los conceptos *grupo de interés* y *grupo de presión*. Tradicionalmente los autores que los han utilizado hacen una diferencia estricta, que impide llegar a entenderlos formando parte de un mismo proceso. El primer concepto se refiere a la organización de individuos que se cohesionan a partir de la defensa de determinados intereses, la más de las veces para resguardarse del ejercicio del poder. En cambio, *grupo de presión* se le denomina a toda organización que plantea sus demandas en el espacio público, y por tanto, en todo momento se propone influir en la toma de decisiones de políticas gubernamentales. Estas consideraciones parten desde los estudios clásicos elaborados por Jean Meynaud, *Los grupos de presión*, Argentina, EUDEBA, 1972; Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, España, Ariel, 1976; Maurice Duverger, *Sociología Política*, España, Ariel, 1979, hasta los últimos textos de Gianfranco Pasquino, "Participación política, grupos y movimientos", en *Manual de Ciencia Política*, España, Alianza Universidad, 1996, y Miguel Jerez, "Los grupos de presión", en Rafael del Águila (editor), *Manual de Ciencia Política*, España, Trota, 2000, pp. 291-318.

⁵ Otros grupos de interés que existen son los dedicados a promover o difundir sus principios, o bien alguna causa, ya sea ideológica, cultural o social.



La participación de los grupos en el terreno político indica —entre otras cosas— que sus integrantes han decidido recurrir a las instituciones públicas para exponer sus exigencias o inquietudes, hecho que trae consigo el reconocimiento de los grupos de la legitimidad de las propias instituciones. Este último punto es relevante, en tanto que dicho reconocimiento trae consigo que los grupos resuelvan emplear métodos legales para expresarse.

Para hacer llegar las agrupaciones sus demandas a las instituciones emplean varias estrategias, entre las que contamos las pacíficas y otras donde dominan las acciones no pacíficas. En las primeras destaca la persuasión, que consiste en exponer las razones y proporcionar información para convencer a los destinatarios encargados de resolver sobre un asunto. Asimismo, encontramos el *lobbying*, que se refiere a las oficinas especializadas que alquilan sus servicios a los grupos. Las estrategias consideradas no pacíficas son principalmente las medidas de presión; comprende amplias variantes de expresión, como las huelgas, las protestas y bloqueos de calles y carreteras que ocasionalmente conlleva algún tipo de violencia. Estas medidas se distinguen por la obligación de los individuos o las instituciones de acatar disposiciones provenientes de los grupos, tal y como es el caso de los ordenamientos gubernamentales o las reformas legislativas.⁶

Como se puede apreciar, los grupos de interés eventualmente se llegan a transformar en grupos de presión si deciden emplear este método para conseguir sus propósitos. Es pertinente que retomemos el planteamiento que hiciéramos en otro trabajo sobre los conceptos de grupo de interés y grupo de presión. Allí apuntábamos que

...no estamos convencidos que sea razón suficiente para que a un grupo se le denomine de presión solamente por proponerse influir en las determinaciones de políticas gubernamentales, sin observar las estrategias definidas para la defensa de sus intereses. Por el contrario, consideramos que el grupo de interés, justo por la necesidad de llegar a defenderse, decide entrar en contacto con los actores encargados de ejercer el poder político.

⁶ Es pertinente señalar que en la literatura sobre los grupos de presión de los autores referidos se abunda en definiciones, en la caracterización de los grupos según categorías establecidas; de igual manera se señalan las estrategias que los grupos experimentan para conseguir sus objetivos. Ninguno de los autores se ocupa en tratar los procesos en que los grupos participan, poniendo en práctica los métodos que les permiten alcanzar sus objetivos, así como los resultados que consiguen al interactuar con los sujetos que se encargan de tomar decisiones en las instituciones públicas. Cabe, entonces, preguntar qué tanto son efectivas las estrategias que han sido definidas y que los grupos ponen en marcha.



Por tanto, este último grupo es capaz de ejercer presión para conseguir sus propósitos, aunque en ocasiones no se plantee ni tengan necesidad de ejercer tal presión (construyendo al adversario), por lo que debe recurrir a métodos de persuasión y convencimiento.⁷

Por los motivos expresados, es pertinente utilizar el concepto de grupo de interés, el cual entendemos como:

...todas aquellas agrupaciones, constituidas por organizaciones o individuos, que tienen como objetivo influir en las decisiones de los poderes públicos, con la finalidad de satisfacer sus intereses y agregar sus demandas en las políticas estatales. Para lograr lo anterior, los grupos de interés algunas veces influirán con base en la política de la persuasión, y muchas otras ocasiones a través de la presión.⁸

Los grupos de interés de mayor relevancia localizados en México son los que provienen de los sectores sindical y popular, así como del sector económico, comprendidos empresarios, comerciantes e industriales; los que se encuentran integrados por diversos profesionistas, principalmente contadores, abogados, médicos, etcétera; también encontramos a los grupos de interés originados en el sector público. Por supuesto, cabe considerar a los movimientos sociales que incluyen grupos de presión.

Delimitación

En nuestro análisis abarcamos los sucesos que atañen a la Cámara de Diputados y al Senado de la República, porque en ambos espacios se diseña una estructura similar, la cual responde a las necesidades de los procesos novedosos que experimenta la política nacional y de igual manera participan en la construcción democrática de México. Hoy día también es posible identificar una original dinámica en el interior del Senado, donde predominan las negociaciones y los acuerdos para resolver las diferencias de las fracciones partidistas.⁹

⁷ Lorenzo Arrieta Ceniceros y Edgar R. González Castillo, "La nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés", en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coordinadores), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, UAM, Porrúa, 2007, p. 70.

⁸ *Ibidem*, p. 71.

⁹ Todavía es posible distinguir diferencias en las prácticas parlamentarias en una y otra Cámara por el tiempo transcurrido en que se presenta la dificultad para formar mayo-



Los acontecimientos que se presentan en la Cámara de Diputados y en el Senado requerimos vincularlos debido a las normas jurídicas existentes al respecto; porque las fracciones legislativas establecen con frecuencia acuerdos para organizar comisiones con miembros de las dos Cámaras; o bien, porque una fracción perteneciente a la Cámara baja condiciona respaldar una decisión, conforme a lo resuelto en el Senado.

En cuanto al periodo tratado, nos limitamos a plantear los problemas del ámbito legislativo comprendido durante los dos primeros años de gestión del gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Desde el inicio de su mandato hemos sido testigos de interesantes y complejos acontecimientos con repercusiones políticas y sociales que nos exigen evaluar el Congreso de la Unión. Durante estos años, el Jefe del Ejecutivo tuvo oportunidad de presentar en las Cámaras importantes iniciativas, como es la reforma fiscal, la judicial y la energética. Por otro lado, se promovieron la reforma electoral y la dirigida a modificar el régimen de pensiones y jubilaciones del ISSSTE, que a pesar de no haberlas presentado el Presidente Calderón al Congreso, implicaron la participación activa de su gobierno y de su partido. En el mismo tenor de relevancia, se encuentran la Ley de Ingresos y el Presupuesto anual de la Federación. Para los objetivos de nuestros análisis, seleccionamos las reformas fiscal, electoral y la correspondiente al cambio de régimen del ISSSTE para advertir cómo éstas se constituyeron en ejes articuladores de distintas manifestaciones de diversos actores sociales y políticos del país, destacando los grupos de interés y de presión.

Nadie ignora las dificultades que ha implicado realizar al Presidente Calderón la tarea de gobernabilidad, considerando el complicado desenlace del proceso electoral de 2006, a partir del cual asumió la primera magistratura del país. En este contexto es de mencionar el papel de los partidos de oposición en el Congreso durante la LX legislatura, en donde destacó el PRD: en la Cámara de Diputados representaba la segunda fuerza política y en el Senado ocupaba la tercera fuerza; además deben agregarse el Partido del Trabajo y el Partido de Convergencia, quienes mantenían en la mayoría de los casos su afinidad política con el PRD, en tanto que formaban parte del Frente Amplio Progresista (FAP). Por su parte, el PRI era la tercera fuerza en la Cámara de Diputados y la segunda en el Senado. Las cosas no podrían presentarse más compli-

rías que aprueben las reformas legales; la existencia de gobierno sin mayoría tiene años de ser la nota distintiva de la Cámara de Diputados, no así en el Senado.



cadassí consideramos a las otras fuerzas políticas, que a pesar de ser minoritarias, en conjunto era posible que cobraran importancia; tenemos que la Cámara de Diputados contaba con ocho fracciones partidistas y el Senado con seis. Lo anterior es suficiente para mostrar que el problema en el Congreso mexicano no es que un solo partido estuviera imposibilitado para tener la mayoría, sino que deben subrayarse las dificultades para formar coaliciones que permitan alcanzar el acuerdo parlamentario, dada la pluralidad de las tendencias políticas e ideológicas existentes. A pesar de lo anterior, en los recintos parlamentarios predominan los tres partidos mayoritarios, es decir, el PAN, el PRD y el PRI.

Finalmente, no debemos perder de vista que en las nuevas prácticas parlamentarias donde se privilegia la negociación para fijar acuerdos, en tanto persiste la ausencia de la hegemonía de un partido político, la injerencia de los grupos de interés y las eventuales acciones de presión ejercidas por dichos grupos podrán ser determinantes en los arreglos que propongan arribar las fracciones parlamentarias, aprobándose las iniciativas que presenta el Presidente, o algún partido afín u opuesto a él.

Papel jugado por los grupos de interés en la reforma del ISSSTE. La movilización sindical y popular frustrada

En la propuesta para reforma la Ley del ISSSTE es posible localizar varios puntos de controversia, tales como el asunto de pasar del manejo de cuentas generales a las individuales; incrementar los años de servicios de los trabajadores para jubilarse; el carácter de la institución que en adelante tendría a su cargo la administración de los recursos de los jubilados (PENSIONISSSTE); asimismo, decidir el procedimiento para nombrar quiénes dirigirían el anterior organismo. La iniciativa fue presentada en la Cámara de Diputados por Samuel Aguilar Solís, integrante de la fracción del PRI; posteriormente fue turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Seguridad Social, y al Senado para ser analizada en Conferencia Legislativa y agilizar el proceso para su aprobación.¹⁰

¹⁰ El proceso de sacar adelante la reforma representó desde un inicio serias dificultades en la Cámara debido a que la iniciativa para modificar la Ley del ISSSTE fue presentada por la fracción del PRI, pero avalada por completo por los panistas y el Presidente Calderón, a quienes preocupaba involucrarse activamente debido a que el gobierno deseaba sanear con la reforma las finanzas del Instituto para el servicio de los trabajadores públicos. Por



Desde el momento en que fue presentado el proyecto para reformar la Ley del régimen de pensiones del ISSSTE, distintos sindicatos de oposición resolvieron actuar como grupos de interés y emprender acciones de protesta. Esto ocurrió desde que empezó a discutirse la iniciativa en las Cámaras hasta su aprobación. Entre los organismos laborales estaban quienes consideraban que les afectaría la reforma directamente, en especial las secciones disidentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), los de varias Secretarías del gobierno federal, los pertenecientes al propio ISSSTE y los universitarios. También encontramos agrupaciones de trabajadores que se presentaron muy activas, a pesar de que sus agremiados no pertenecen al régimen del ISSSTE, como los telefonistas y trabajadores del IMSS (integrantes de la UNT), cuyos dirigentes determinaron participar por solidaridad, pero especialmente por sus vínculos con el PRD. En este último caso también se encontraba el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME).

La convocatoria que emitieron los dirigentes de las distintas organizaciones tuvo una respuesta contundente. La explicación la tenemos en la cantidad de trabajadores que consideraban que las nuevas disposiciones legales les afectarían, y como bien sabemos aquéllos se encuentran afiliados a sindicatos distribuidos en los distintos estados de la República; las organizaciones en cuestión tienen en su haber experiencia de lucha y sobre todo acceso a recursos financieros. Ambas características garantizaban sostener el movimiento de protesta y difundir por distintos medios sus demandas para presionar a los integrantes de las instituciones, encargadas de resolver el problema que estaba siendo motivo de su inconformidad.

De las acciones que los dirigentes de los sindicatos organizaron en contra de la nueva ley del ISSSTE, destacan las que se propusieron interrumpir las sesiones y los debates en las Cámaras. A esto obedece que las mayores concentraciones de trabajadores en el exterior de las sedes parlamentarias fueran cuando se presentó la iniciativa y al emitirse la convocatoria para votar los dictámenes en los plenos de las sedes parlamentarias. De allí que los actos más radicales organizados por los sindicalistas se generaran en las ocasiones en que trataron de ingresar a los recintos e interrumpir las reuniones, o bien cuando se propusieron impedir el acceso de los legisladores a los edificios donde

los motivos anteriores, en ocasiones los priistas y panistas dieron muestras de coincidir en los temas fundamentales de la reforma, y entonces juntos intentaban convencer a los demás partidos de respaldarlos.

realizan sus actividades. Para lograr estos objetivos, los quejosos siempre recurrieron al empleo de todos los medios a su alcance.¹¹

Las protestas de los grupos en el interior y exterior de los edificios parlamentarios no sólo se presentaron en las sedes federales del Poder Legislativo, sino en las ubicadas en varios estados del país, principalmente en las ciudades con amplia concentración de burócratas y profesores. Cabe indicar que las protestas para exigir las reivindicaciones siguieron el mismo patrón experimentado en la ciudad de México, lo que evidencia la existencia de coordinación entre las secciones sindicales locales inconformes con los mandos centrales disidentes; también debe observarse el vínculo sostenido entre dirigentes sindicales y algunos de los legisladores perredista regionales.¹²

Las expresiones de repudio hacia la reforma de la ley del ISSSTE en proceso de ser aprobada llegaron a alcanzar una amplia cobertura en las ciudades en donde se encuentran los principales centros laborales, gracias a la movilización que fueron capaces de organizar quienes supuestamente se verían afectados. El propósito era difundir su versión del contenido de la reforma e insistir en que diputados y senadores se abstuvieran de aprobar la misma. Uno de los sectores que tuvo un papel

¹¹ El acto ominoso más lamentable tuvo lugar al presentarse en el pleno de la Cámara de Diputados el dictamen de la reforma del ISSSTE para su aprobación. En la ocasión, se plantaron desde temprana hora contingentes de trabajadores y de organizaciones populares en el exterior del Palacio Legislativo. El acto fue aprovechado no sólo para expresar consignas en contra de la reforma, sino también para insultar a los legisladores del PRI y del PAN principalmente, así como al Presidente Felipe Calderón. Como parte del evento, un grupo de inconformes radicales se enfrentó a los elementos de la Policía Federal Preventiva en su intento por sortear los obstáculos e ingresar violentamente al salón de la Cámara donde se llevaban a cabo los debates. Parte de la estrategia agresiva de los grupos comprendió romper cristales y mobiliario de los edificios, así como prender fuego a algunas puertas de los mismos. El reporte detallado de los acontecimientos en *Milenio* y *Crónica* de los días 21, 22 y 23 de marzo de 2008.

¹² Los profesores disidentes de la Sección XXX del SNTE, del estado de Chihuahua, lograron irrumpir en el Congreso del estado y ocupar las gradas del salón para manifestar su inconformidad a la iniciativa de reforma de Ley del ISSSTE. A causa de los visitantes inesperados, los debates en la Cámara tuvieron que ser interrumpidos, situación que suscitó que su presidente pidiera a diputados del PRD controlar a su gente. *Crónica*, 17 de marzo de 2007, p. 4. Por su parte, los maestros de la sección 18 del SNTE, al tener conocimiento que la iniciativa para reformar la Ley del ISSSTE había sido aprobada en comisiones de la Cámara de Diputados, se apoderaron del Palacio Legislativo de Michoacán como protesta. El líder magisterial local, Artemio Ortiz, informaba que la toma del edificio "...es el inicio de una lucha 'sin cuartel' por evitar que la mencionada ley tenga efecto." En la misma ocasión el dirigente dio a conocer que "...más de dos mil profesores viajaron a la ciudad de México para plantarse afuera de la Cámara de Diputados en señal de protesta." *Crónica*, 21 de marzo de 2007, p. 4.



protagónico en este sentido fue sin duda el magisterio, en especial el agrupado en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE); el contingente fue capaz de realizar numerosos actos públicos a lo largo de casi todo el país, recurriendo a sus estrategias ya comunes, como la interrupción de labores en las escuelas, las manifestaciones y el bloqueo de avenidas y carreteras.¹³ De acuerdo al plan establecido, el movimiento pudo cumplir con el cometido de que los medios de comunicación cubrieran los actos de inconformidad; dicho movimiento también se destacó por desarrollar actos donde predominaron acciones agresivas, tal y como sucedió cuando los maestros decidieron acceder por la fuerza a las sedes de los congresos federal y de los estados y cuando se apoderaron de oficinas del ISSSTE en diferentes regiones del país.

La opción de recurrir a los actos violentos por parte del magisterio fue el recurso extremo que éste experimentó para conseguir presionar a los parlamentarios. Tal estrategia predominó a causa de que las organizaciones más activas eran las secciones pertenecientes a la CNTE, destacando la 7 de Chiapas, la 18 de Michoacán y la 22 de Oaxaca, y como sabemos esta última provenía de un prolongado conflicto laboral y social, que procuraba expresar en todo momento sus reivindicaciones.

El número de participantes y las muestras permanentes de descontento que venían externándose en las diferentes regiones hacia la ley en vía de ser aprobada, hace pensar que se estaba gestando un movimiento nacional capaz de hacer efectivas sus medidas de presión. Para los dirigentes de las organizaciones era seguro que bastaba conformar amplios contingentes para expresarse públicamente y que las acciones radicales organizadas lograrían que los legisladores modificaran por completo los planteamientos contenidos en la iniciativa de reforma que se estaba debatiendo. Empero, lo anterior de ninguna manera fue suficiente, en tanto que los dirigentes sindicales de oposición cometieron el error de no advertir que cada grupo agregado decidía participar de acuerdo al interés de defender sus demandas particulares.¹⁴ Esa situación llegó

¹³ Baste mencionar la interrupción de labores promovida por el magisterio de la CNTE en los estados de Oaxaca, Chiapas y Michoacán durante el periodo en que se discutía en el Congreso federal la reforma del ISSSTE. En las entidades, miles de estudiantes vieron interrumpidas sus clases debido al cierre de escuelas; al mismo tiempo en las capitales de los estados se ocasionaba caos continuo a causa de las marchas e interrupción del tráfico de vehículos en las avenidas. Consúltase *Crónica y Milenio*, 21 a 24 y 30 de marzo de 2007.

¹⁴ Era difícil que los profesores de Oaxaca pudieran desligar sus protestas en contra de la reforma del ISSSTE del conjunto de demandas que según ellos aún se encontraban sin resolver y que formaban parte de su movimiento de 2006. Entre los asuntos pendientes

a ocasionar sin remedio dispersión de esfuerzos y extravío de los objetivos de la lucha. También tómense en cuenta los efectos nocivos hacia el movimiento ocasionado por la participación de varias organizaciones sociales, como el Frente Popular Francisco Villa; éste tiene a su cargo reivindicar la regularización de terrenos y la adquisición de vivienda para sus integrantes. Obvio es indicar que esas demandas poco tenían que ver con el contenido de la reforma del ISSSTE discutida en las Cámaras.

Un factor importante que no debe perderse de vista y que contribuyó a impedir que cristalizaran los objetivos del movimiento opositor a la reforma, lo constituyó la falta de un proyecto diferente que confrontara los planteamientos considerados oficiales. Entre los sindicalistas predominaban tan sólo expresiones de rechazo a la ley; insistiendo en que la reforma intentaba privatizar los servicios otorgados por el ISSSTE y que buscaba perjudicar a los trabajadores (aumentando la edad para jubilarse, por ejemplo). Con base en lo anterior, es posible afirmar que los actos de presión estuvieran encaminados de manera exclusiva a que los diputados y senadores determinaran en definitiva desechar la reforma cuestionada. Esto, como es de entender, era imposible que fuera aceptado por los legisladores, pues la mayoría de ellos había acordado sacarla adelante en el menor tiempo posible

La inconformidad de los sindicatos no puede desligarse de las acciones emprendidas por los integrantes del PRD y en general del FAP, durante el proceso de revisión de la reforma del ISSSTE. Todo apunta que estos parlamentarios de oposición confiaban con las protestas y la agitación de los sindicatos para asegurar la efectividad de su estrategia aplicada en los recintos legislativos en esa época, consistente en desdeñar la intervención en los debates parlamentarios que los llevaran a establecer acuerdos con los distintos miembros de las fracciones políticas.¹⁵

en reclamo estaban la excarcelación de varios de sus dirigentes y la concreción de los acuerdos tenidos con autoridades federales respecto a la re zonificación de profesores de la entidad sureña.

¹⁵ Las actividades llevadas a cabo por los perredistas en el terreno legislativo en esos días estaban determinadas por las posiciones radicales. Lo más crítico del asunto es que las decisiones de subvertir los trabajos legislativos eran resueltos la más de las veces al margen de las fracciones de los diputados y de senadores, o bien de sus respectivos coordinadores. No había duda, pues, que la estrategia seguida era definida por los principales miembros del FAP en el exterior de los recintos parlamentarios. Esta situación lleva a sugerir que todavía no se distinguía el grupo de legisladores del PRD, que se inclinarían posteriormente por la institucionalidad y con disposición a negociar para establecer acuerdos.



En otro trabajo de nuestra autoría¹⁶ tuvimos oportunidad de explicar que los integrantes del FAP, en especial el PRD, presentaron una fuerte resistencia para que fuera aprobada la reforma del ISSSTE por estar en contra de la mayor parte de su contenido; y según los del Frente, no avalarían la iniciativa en la que habían intervenido el director general del ISSSTE, Miguel Ángel Yunes, y el secretario general de la FSTSE, el diputado priísta Joel Ayala. A estos dos personajes, los inconformes los descalificaron constantemente por considerarlos emisarios del Presidente Felipe Calderón, y como sabemos existía la firme determinación entre los integrantes del PRD, PT y Convergencia de no tener ningún trato con el gobierno calderonista. A lo anterior hay que agregar que a los legisladores de la fracción de esos partidos les disgustaba que sus colegas del PRI y del PAN unificaran sus esfuerzos para impulsar los trabajos y tomar acuerdos en las comisiones encargadas de dictaminar.¹⁷

Como es posible apreciar, la resistencia de la fracción parlamentaria del PRD y compañía para discutir y aun aprobar la reforma del ISSSTE fue el recurso manejado en casi todo el tiempo que duraron los trabajos legislativos respecto al tema. Por este motivo, no es extraño que las agrupaciones sociales presentaran sus acciones de mayor agitación cuando se llevaban a cabo los debates en comisiones y en los plenos camarales encaminados a tomar acuerdos; incluso, los parlamentarios de oposición confiaban que su resolución de retrasar o suspender las reuniones para debatir estaría respaldada por las presiones orquestadas por los grupos con ellos identificados.

¹⁶ Lorenzo Arrieta Cenicerós, "La construcción de una nueva institucionalidad del Congreso mexicano, 2006-2008", p. 8. Artículo entregado para su publicación.

¹⁷ De acuerdo al interés de las fracciones del PRI y del PAN para que fuera aprobada la reforma del ISSSTE en el menor tiempo posible, se esforzaron por establecer acuerdos entre ellos y con otras fracciones partidistas en las cámaras, en especial con los integrantes del Partido Nueva Alianza, el Partido Verde y el Partido Alternativa Socialdemócrata. La convocatoria de las dos fuerzas mayoritarias hacia los tres partidos se justificaba por su intento de que la ley estuviera avalada con el mayor número posible de votos y se apoyara en los plenos legislativos sin ningún problema. La atracción del respaldo de los partidos menores fue conseguido por la incorporación de algunas de sus propuestas en los dictámenes de la reforma finalmente aprobados. Por ejemplo, el PRI y el PAN pactaron con el PVEM que ningún miembro del magisterio u otra organización sindical ocupara el cargo de Vocal Ejecutivo de PENSIONISSSTE. Esta decisión la harían al Senado para que se incluyera en definitiva en la nueva Ley. *Milenio*, 22 de marzo de 2007, p. 6. De parte del Partido Alternativa se aceptó incluir ocho adiciones propuestas por la diputada Marina Arvizu. Entre éstas destaca la obligación de transparentar los recursos de los trabajadores manejados en el ISSSTE, PENSIONISSSTE y FOVISSSTE. *Crónica*, 23 de marzo de 2007, p. 5.



El anterior contexto también sirvió para animar a estos parlamentarios a perturbar el orden en el interior de las cámaras durante los debates.¹⁸

La falta de interés de los legisladores del PRD para participar en las discusiones de la reforma ocasionó que dejaran pasar valiosas oportunidades para expresar sus críticas y promover sus propuestas, a fin de que se ajustara el contenido de la ley. Con esa posición, lo único que los perredistas consiguieron fue dejar el campo abierto al PRI y al PAN para resolver las cosas, según los planteamientos defendidos por sus fracciones.

Regresando al papel presentado por las organizaciones, resulta difícil comprender los motivos que les impedía a sus direcciones aprovechar la movilización de contingentes como una fuerza política que les asegurara la apertura de canales institucionales, y entonces allí presentar sus planteamientos alternativos, respecto a la reforma que se promovía y se debatía. Sólo de esta manera cobraría efectividad la manifestación, la protesta y cualquier convocatoria de concentración masiva. Así, es inadmisibles que los dirigentes sociales tuvieran que recurrir a la violencia para ingresar a los recintos parlamentarios, cuando bien podían solicitar audiencia en las comisiones que funcionan en el Congreso y entonces dar a conocer sus argumentaciones ante los legisladores.

De acuerdo al papel desempeñado por varios de los sindicatos en el movimiento beligerante hacia la reforma del ISSSTE, podía esperarse que sus dirigentes hubiesen optado en primer lugar, debido a su supuesto oficio negociador, buscar reunirse con los miembros de las comisiones legislativas encargadas de dictaminar. Si bien entre las organizaciones sociales participantes a disgusto se incluían sindicatos con trayectorias diferentes, destacaban los sindicatos como el STUNAM, el SME y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) que bien pudieron

¹⁸ Como ya referimos, las coincidencias de agitación entre las agrupaciones y los legisladores del FAP se dio desde el día en que se presentó en la Cámara de Diputados la reforma a la ley del ISSSTE. En la ocasión, el coordinador de la bancada del PRD, Javier González Garza y otros de sus compañeros subieron a la tribuna en acto de protesta, mientras las agrupaciones se encontraban perturbando las calles donde se ubica la sede legislativa. Una situación similar tuvo lugar al estarse elaborando el dictamen sobre la nueva ley en comisiones, sólo que esta vez los integrantes del FAP abandonaron las reuniones porque en opinión del diputado Juan Guerra (PRD) no convalidarían "esta farsa", previendo que el dictamen comprendería una reforma regresiva. El mayor caos tuvo lugar precisamente durante los debates definitivos, dirigidos a aprobar la nueva ley; mientras los miembros del PRD y PT tomaban nuevamente la tribuna para evitar que avanzara el trabajo, los integrantes de las organizaciones sociales y de los sindicatos intentaban ingresar violentamente al Palacio Legislativo. En el Senado, los mismos grupos sociales inconformes intentaron sabotear de igual modo los debates. Revísense *Milenio* y *Crónica*, 16, 17 y 23, de marzo, 2007. También *Milenio*, 27 y 28 de marzo, 2007.



incorporarse a las sesiones de discusión de los diputados y senadores para expresar sus argumentaciones en contra de la reforma. Como sabemos, un factor de primer orden que caracteriza a los grupos de interés es su capacidad para aprovechar los canales que les permita establecer vínculos con quienes se instalan en las instituciones y resuelven. De haber conseguido involucrarse los grupos sociales en el escenario parlamentario, aparte de haber conseguido un foro para expresarse, hubieran tenido la oportunidad de concurrir con sus asesores para sustentar sus argumentos y conseguir el respaldo de los propios legisladores.

El enlace entre las direcciones del movimiento y los legisladores no hubiera representado ningún problema puesto que estas direcciones, especialmente las correspondientes a los sindicatos llamados independientes, guardaban relaciones directas con diputados y senadores del PRD. Precisamente en los momentos de las protestas encabezadas por sindicalistas, y al presentarse las convulsiones en las sedes parlamentarias, las comisiones integradas por legisladores para atender las demandas de los inconformes, las encabezaban perredistas.¹⁹ Cabe por tanto considerar que en esa época y en ese contexto la pretensión de la fracción parlamentaria del PRD y en general del FAP, estaba encaminada a contribuir a que sus aliados mantuvieran su agitación con la intención de presionar a sus propios colegas legisladores.

No es sancionable que los grupos sociales se manifiesten en contra de una decisión legislativa que consideren perjudicial a sus intereses, recurriendo a la protesta pública. Lo que es criticable es no emplear en primer lugar una estrategia de persuasión y dar oportunidad a la exposición de argumentos. La experiencia de los dirigentes en la lucha social y política debería dejarles claro que la movilización y la protesta, en tanto formas de presión, resultan eficaces cuando son acompañadas con la confrontación de las ideas. Al no considerar esta vía con seriedad, los dirigentes de las agrupaciones sindicales y los legisladores del PRD dejaron, como ha sido demostrado, el campo abierto para que las alian-

¹⁹ Hacia el final del proceso de discusión sobre la nueva legislación del ISSSTE se refrendó el vínculo entre los senadores del PRD y los dirigentes sindicales para conformar un movimiento nacional que continuara promoviendo el rechazo de la controvertida reforma. En reunión privada en la vieja casona de Xicoténcatl los senadores Carlos Navarrete, Ricardo Monreal y René Arce junto con los presidentes de la UNT, Francisco Hernández Juárez y Agustín Rodríguez, acordaron dar a conocer un “gran acuerdo nacional” en que se trazarían las acciones a desarrollar con aquel motivo; legisladores y sindicalistas también se comprometieron a diseñar, junto con el FAP, una estrategia para defender las conquistas laborales. *Milenio*, 29 de marzo de 2007, p. 8.



zas practicadas por las otras fracciones parlamentarias en las cámaras tuvieran bajo control el proceso deliberativo sobre la reforma.²⁰

Una vez que fue aprobada la ley del ISSSTE por el Congreso empezaría una nueva etapa del movimiento de protesta que seguirían protagonizando las organizaciones sociales y los sindicatos, quienes actuarían vinculados de una u otra manera con el PRD. Ahora el motivo de la lucha sería promover la derogación de la ley, en tanto ésta no se había aprobado tal y como ellos lo habían planteado, y para hacer efectiva la lucha los grupos opositores sociales y partidistas contaban con el plan elaborado previamente.

Unidad de empresarios para validar sus demandas. El combate hacia las reformas fiscal y electoral

La participación de las organizaciones empresariales llegó a jugar un papel relevante en cada una de las etapas que duró el proceso de revisión y aprobación legislativa de las materias que especialmente les importaban. Como es de esperar, quienes tuvieron mayor oportunidad de intervenir en reuniones con los legisladores y con las autoridades del gobierno para expresar sus puntos de vista, hacer saber sus inconformidades y hasta presionar, eran quienes pertenecían a las grandes organizaciones, muchas de ellas con una antigüedad considerable en el país. Destacan la CONCAMIN, la CONCANACO, la COPARMEX, el Consejo Coordinador Empresarial y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, entre otras. Como es posible apreciar, las anteriores agrupaciones concentran a la mayor parte de los individuos más acaudalados de México, y por tanto, con influencia determinante en la economía. Precisamente, por afectarles cómo desahogaba el Congreso las reformas sobre las materias relacionadas a sus intereses, su participación fue siempre dinámica. Es importante señalar que al abordar las acciones que los empresarios

²⁰ Así como la alianza del PRI y del PAN se ocupó de convocar PANAL, PVEM y PASC para debatir el proyecto de reforma, hubo interés de hacerlo con los integrantes del FAP. Con dicha convocatoria fue posible considerar en los dictámenes finales algunas propuestas que los partidos formularon, pero en definitiva fueron los perredistas quienes se opusieron a debatir. Es cierto que la fracción del PRD se esforzó en elaborar el texto *La reforma de pensiones del ISSSTE: Ayala, SHCP, Banco Mundial, reflexiones para el debate*, 76 pp., que dio a conocer entre sus colegas, sólo que el suceso se llevó a cabo cuando se habían agotado los debates en la comisiones encargadas de dictaminar, y cuando se estaba a punto de resolver la aprobación de la nueva ley en el pleno de las Cámaras.



organizados presentaron durante la revisión de la iniciativa electoral, destacó su activismo político y sus posiciones controvertidas, a pesar de que el tema no les había importado demasiado en otras épocas. De ahí la pertinencia de agregar a la lista de las anteriores agrupaciones a la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT).

Las acciones que fueron capaces de coordinar los miembros de las organizaciones empresariales les permitió mantener un contacto permanente con los principales funcionarios del gobierno, así como con las comisiones encargadas de revisar las reformas discutidas en el Congreso. Revisemos el suceso que se desarrolló a propósito de la reforma fiscal para ilustrar parte del problema.

Presencia permanente para el cabildeo

La reforma fiscal fue la primera iniciativa de importancia que el Presidente Felipe Calderón presentó al Congreso mexicano; contempló reformar el Código Fiscal y varias leyes (ISR; Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, IEPS; y sobre Tenencia y Uso de Vehículos); asimismo, se propuso crear el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), originalmente denominado CETU, y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo. Para garantizar una buena recepción de la reforma, Calderón debió instruir a sus funcionarios del ramo para sostener reuniones con los miembros de las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado, pues se trataba de explicar los beneficios económicos y sociales que, según el gobierno, producirían las nuevas tasas impositivas y el reordenamiento propuesto de varias áreas de la hacienda pública. La tarea de convencimiento también incluyó sostener acercamientos continuos con los representantes de las organizaciones de empresarios del país.

De las anteriores leyes, el IETU, el IEPS y el Impuesto de los Depósitos en Efectivo (IDE) suscitaban profundas controversias entre las distintas fracciones políticas del Congreso.

El activismo mostrado por los integrantes de las organizaciones empresariales lleva a pensar que éstos observaron preciso definir un plan para garantizar su presencia constante en distintos flancos, mientras se discutía la iniciativa referida. Asimismo, tenían oportunidad de mantener entrevistas con los funcionarios de la SHCP, al mismo tiempo asistían a las sesiones de trabajo desarrolladas en las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado.

La finalidad era tratar de expresar sus puntos de vista sobre lo que consideraban les perjudicaría, o bien influir en la toma de decisiones.

Los grupos empresariales también aseguraron participar en las sesiones de trabajo que los servidores públicos programaron con los legisladores durante su labor de cabildeo, pues los funcionarios como los de Hacienda tenían la misión de convencer acerca de los beneficios que traería la nueva iniciativa impulsada por el jefe del Ejecutivo; los grupos aprovechaban la ocasión para beneficiarse de las reuniones tripartitas, en tanto tenían acceso a información directa de los funcionarios, útil para orientar sus propuestas, incluso para conocer las reacciones de los legisladores ante sus opiniones sobre la iniciativa de reforma anunciada.²¹

En las distintas reuniones que los industriales y empresarios tuvieron con los legisladores, aquéllos llegaron a manejar un tono conciliador al proponer que la reforma por aprobar fuera integral y no solamente recaudatoria para tener oportunidad de contar con recursos que les permitieran generar inversiones y empleos. Otras veces el tono de las demandas era presentada con energía, tal y como sucedió al manifestar su oposición hacia el porcentaje del cobro del 19 por ciento, incluido en la CETU (después IETU), así como por el impuesto de los depósitos bancarios que se hicieran en efectivo.²²

El sustento de los argumentos manejados por los miembros de las organizaciones empresariales, matizados de amenazas, consistieron en señalar que la planta productiva sería afectada por el exceso de impuestos, lo cual desalentaría las inversiones; en consecuencia, impediría conservar o generar empleos. Por si lo anterior no bastara, los empresarios expresaban que las cargas fiscales desalentarían las inversiones provenientes del extranjero.²³ Con base en estas consideraciones, las or-

²¹ En las reuniones de cabildeo que se organizaron entre el Secretario Agustín Carstens y los legisladores de las comisiones encargadas de dictaminar (donde el funcionario se encargaba de explicar los beneficios sociales y económicos que traerían las nuevas medidas impositivas, como el IETU), las organizaciones empresariales nacionales se las arreglaban para tener representantes.

²² Ante el cobro del impuesto por los depósitos en efectivo, el presidente de la CANACO del D.F. se manifestó en contra debido a que el micro y pequeño comercio saldrían perjudicados. *Milenio*, 22 de junio de 2007, p. 27. Por su parte, los concesionarios de gasolineras expresaron su preocupación hacia el mismo impuesto, aduciendo que el 90% de sus ventas se hacen en efectivo, lo que los obliga a hacer depósitos bancarios importantes. *Milenio*, 17 de septiembre de 2007, p. 21.

²³ En reunión del CCE con funcionarios de la Secretaría de Hacienda, Claudio X. González, presidente del Consejo de Hombres de Negocios, insistió en disminuir el CETU (después IETU) conforme a la propuesta generalizada del sector empresarial. De acuerdo a González, con impuestos elevados no habría oportunidad de que las empresas mantuvie-



ganizaciones empresariales, de industriales y de comerciantes en todas las reuniones tenidas con los congresistas insistieron que sólo aceptarían pagar un máximo del 12% de IETU.²⁴

Ante las insistencias para que los legisladores atendieran las peticiones de los miembros de los grupos económicos, también merece la pena destacar los métodos informales empleados (invitaciones para sostener reuniones extra institucionales con los legisladores considerados clave, o las llamadas telefónicas con sugerencias). Todo con tal de conseguir sus propósitos. A ello obedeció que Jorge Estefan, presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, en una de tantas declaraciones, denunciara la “presión” del sector privado sobre los legisladores para que fuera rechazada la CETU y reconsiderar el IVA en alimentos y medicinas.²⁵

Actos de presión desesperados

A diferencia del comportamiento que tuvieron los integrantes de organizaciones empresariales hacia la reforma anteriormente tratada, los de la CIRT decidieron intervenir en el momento en que la reforma electoral estaba a punto de ser aprobada por el Senado, recurriendo a todos los medios posibles para expresar su oposición hacia las nuevas disposiciones e intentar revertirlas.

La iniciativa presentada en el Senado comprendió realizar cambios importantes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Las materias de mayor importancia por modificar trataban sobre las coaliciones entre los partidos; los procedimientos en las pre-campañas; el impedimento para ofender e insultar a los candidatos

ran sus inversiones y crearan empleos. *Milenio*, 14 de julio de 2007, p. 19. Por su parte, el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación estimó que la aplicación del CETU afectaría inversiones por más de mil millones de dólares. *Milenio*, 9 de agosto de 2007, p. 18.

²⁴ En una de tantas reuniones que se tuvieron en el Senado de la República, los representantes de la Asociación de Banqueros de México, la CONCAMIN, la CANACINTRA, la CONCANACO y de otras organizaciones expusieron sus objeciones con energía hacia el contenido de la reforma fiscal. Tal y como venían insistiendo estos grupos de interés, la cuestión que subrayaron fue criticar el famoso IETU por “enredoso y excesivo”. *Milenio*, 26 de junio de 2007, p. 26.

²⁵ *Milenio*, 27 de junio, 2007, p. 23.

durante las elecciones; prohibir que los particulares y los partidos políticos contrataran tiempo en los medios de comunicación electrónicos. Estos últimos rubros serían los causantes de mayor controversia. Es importante señalar que la aprobación de la reforma por el Congreso comprendió dos etapas, una estaba referida a los cambios constitucionales y la otra al Código Electoral.

Precisamente en los días en que las fracciones de los partidos habían logrado avanzar en la primera etapa, poniéndose de acuerdo en los temas escabrosos de la reforma, los directivos de la radio y la televisión resolvieron iniciar sus manifestaciones de presión hacia los senadores de la República para convencerlos de interrumpir el proceso de aprobación de la nueva ley electoral. Así lo demuestra la reunión que se sostuvo en las oficinas anexas del Senado el 12 de septiembre del año 2007, reunión que fue transmitida por la mayoría de los medios de comunicación en forma ininterrumpida. Allí empresarios y comunicadores adherentes se dedicaron la mayor parte del tiempo a expresar lo que según su opinión la nueva ley coartaba la libre expresión, en tanto que se impedía emitir opiniones negativas hacia los candidatos durante las campañas electorales. De igual modo se refirieron fuertes críticas hacia los partidos políticos porque éstos seguían manejando grandes prerrogativas a su favor y porque habían tomado decisiones sin haber hecho una amplia consulta ciudadana sobre los temas analizados. Las protestas respondían, en parte, a lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, respecto a que ninguna persona "...podrá contratar la difusión de 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".

Como muestra de su fuerza y capacidad política e ideológica, los dos grandes consorcios televisivos del país en un caso insólito se unieron para enfrentar la agresión que según ellos consideraban los partidos políticos estaban dirigiendo hacia los ciudadanos. De igual modo, los concesionarios en tanto grupo de interés, no repararon en recurrir como era de esperar a su arma de mayor repercusión, es decir, los mensajes que transmitieron continuamente durante varios días; aprovechando el *spot* difundieron sus quejas y sus consideraciones con el objetivo de que éstas repercutieran en la opinión pública y conseguir así adhesiones a su causa.²⁶

²⁶ En los noticieros nocturnos de TV Azteca y TELEvisa, sus conductores aprovecharon para leer un comunicado donde se volvió a insistir sobre el retroceso de la reforma al ir en contra de la libertad de expresión. En su noticiero, el periodista Joaquín López Dóriga



Es extraño que en la reunión anterior mencionada poco se haya tratado el tema sobre la cuantiosa cantidad que iba a ahorrarse al impedir a los partidos políticos contratar o adquirir tiempo en radio y televisión, según contenido del mismo artículo 41. Este mismo ahorro sería el mismo que dejaría de ingresar a la contabilidad de los medios electrónicos (en el año 2006, los partidos utilizaron alrededor de 2 mil 600 millones de pesos en este rubro).

Sobre los actos de presión que los empresarios dirigieron hacia los legisladores, los propios senadores dieron cuenta de ello en diferentes ocasiones.²⁷ Lo importante del asunto es que los dirigentes de las tres principales fuerzas políticas del Senado aceptaron tener la sesión para escuchar a los inconformes, tomaron notas de las críticas y de las sugerencias expresadas, pero ante todo unificaron su criterio para defender el contenido de la reforma política que había sido posible consensar, pues como expresara el senador Santiago Creel: los empresarios de los medios podrían opinar e insistir en que se tomaran en cuenta sus sugerencias, pero ellos —los legisladores— eran los únicos que decidirían cual sería la reforma más conveniente.

Las inconformidades de los empresarios ligados a los medios de comunicación continuaron presentándose aun en los días posteriores a la aprobación de la reforma constitucional en materia electoral, aunque ahora las presiones estarían dirigidas a los miembros del Poder Judicial, pues gestionaron varios amparos, argumentando inconstitucionalidad de la reforma cuestionada.

en el documento leído a parte de quejarse por no haber existido la convocatoria para discutir el tema de los medios en la reforma electoral, expresó su preocupación por prohibir "...difundir mensajes susceptibles de influir en las preferencias electorales, lo que podría dar lugar a la censura periodística..." El mismo día de la reunión el CCE, CONAMIN, CONCANACO, COPARMEX, CMHN, CANACINTRA, Asociación de Banqueros de México, etcétera, publicaron un desplegado atacando la reforma electoral por el mismo motivo. *Milenio*, 12 de septiembre, 2007, p. 19. En el día posterior a la reunión de los senadores con la CIRT y compañía, todos los medios dieron cuenta del evento. Revísese, por ejemplo, *Crónica*, 13 de septiembre, 2007, p. 4.

²⁷ El senador Carlos Navarrete recomendaba a sus colegas que resistieran la embestida en su contra por parte de los concesionarios de los medios de comunicación, pues tenía información que a varios de ellos se les amenazaba con sacarlos de las pantallas de la televisión y de la radio como medida de presión en su contra. *Milenio*, 12 de septiembre de 2007, p. 11. Una agresión que se dirigió en contra los senadores por parte de la CIRT fue el *spot* televisivo criticando en forma soez sus labores. Las amenazas dirigidas a los senadores, contrario a lo esperado, se convirtieron en un factor importante para su cohesión. Gracias a ello pudieron hacerle frente a las agresiones de la CIRT.



A pesar de su enojo, los grupos de interés ligados a los medios de comunicación se prepararon para seguir dando la batalla al iniciar en el Congreso la etapa que correspondía a la revisión del COFIPE, pues confiaban que su persistencia sería al menos compensada aminorando las sanciones por las faltas en que incurrieran. En esta ocasión, los integrantes de las organizaciones estuvieron atentos a los debates de las fracciones partidistas en cuanto a los montos de las multas a los medios de radio y televisión por no acatar los lineamientos electorales recientemente definidos. En este sentido sobresale el artículo 350, que establecía cinco causales de infracción; sancionaba por la venta, donación y de tiempo de transmisión a los partidos, aspirantes o candidatos; por incumplimiento, los infractores se harían acreedores de multas de mil a 50 mil días de salario mínimo y suspensión de la transmisión que no podría ser menos de 1 ni mayor de 30 días.

Repercusiones de las acciones de los grupos económicos

No siempre es sencillo poder establecer si existió una relación directa entre las exigencias planteadas por los grupos de empresarios y las resoluciones tomadas por los legisladores. Lo importante —en cambio— es indicar que diputados y senadores presentaron interés por conocer las demandas y planteamientos de los grupos.

Las organizaciones económicas que pretendieron intervenir en la toma de decisiones al estar revisando los legisladores las reformas fiscales y la electoral siguieron estrategias completamente distintas, que obedecían seguramente a su experiencia con las instituciones públicas, y en especial con el Congreso. Las organizaciones inclinadas a participar en las reuniones programadas por las cámaras y que llegaron a mantener relaciones permanentes con las fracciones partidistas fueron las integradas por empresarios, industriales y comerciantes que cubren el territorio nacional.

Las acciones de cabildeo permitían que los integrantes de las organizaciones se mantuvieran informados y así tener elementos para debatir en las sesiones de las comisiones legislativas, o bien elaborar documentos con propuestas propias que someterían a consideración de los parlamentarios en sus sesiones. Es posible establecer —por tanto— que los empresarios al resolver mantenerse vinculados con los integrantes de las comisiones encargadas de elaborar los dictámenes sobre la re-



forma fiscal tuvieran oportunidad de que sus planteamientos presentados fueran tomados en cuenta.²⁸ Empero, el hecho que una determinada propuesta se incorporara en un dictamen, era una decisión que exclusivamente correspondía resolver a los legisladores como consecuencia de sus debates.²⁹

Una vez que el Congreso dictaminó en forma definitiva la reforma fiscal, el descontento de los grandes empresarios no se hizo esperar debido a que estaban plenamente convencidos que todas sus exigencias serían incorporadas en la versión definitiva de la reforma en cuestión. Los grupos de interés cayeron en la creencia que por el hecho de haber dado a conocer sus demandas a los legisladores bastaba para que fueran tomadas en cuenta a plenitud. Esto como tal era un error, pues como ha quedado establecido, dichas demandas en efecto fueron consideradas pero formaban parte de las argumentaciones que se ma-

²⁸ Los grupos empresariales tienen la facilidad de realizar su tarea de cabildeo debido a que cuentan con el aparato técnico y administrativo para realizar investigaciones sobre las temáticas de interés contempladas en las reformas; lo más interesante a este respecto es que los grupos tienen a su disposición equipos de trabajo que se encargan de preparar críticas y elaborar documentos con propuestas sustentadas que son encaminadas a confrontar el contenido de las iniciativas originadas en las instituciones públicas. De la misma manera que los miembros de las organizaciones nacionales cuentan con profesionales propios, frecuentemente contratan agencias dedicadas al cabildeo.

²⁹ Las cuestiones de la reforma fiscal en que los grupos de interés mostraron una mayor preocupación y tuvieron una injerencia permanente fueron las correspondientes al IETU, IDE y el IEPS; los tres impuestos coincidieron en ser motivo de serias controversias entre los legisladores de las diferentes fracciones. Sobre el primero de los impuestos, el debate entre las bancadas estuvo encaminado a que fuera disminuido su porcentaje del 19 al 16%, y los empresarios exigían que quedara en el 12%. Es de suponer que a los panistas interesaba obtener un porcentaje mayor en el impuesto para tener oportunidad que el gobierno se viera beneficiado en la recaudación; con la finalidad de avanzar en los acuerdos (ajustando porcentajes de otros impuestos), los legisladores del partido blanquiazul aceptaron disminuir el IETU al 16%. Esta resolución es seguro que no dejó convencidos a los grupos empresariales. Sobre el IDE los parlamentarios decidieron aplicar una tasa de 2% a depósitos bancarios superiores a 25 mil pesos mensuales, lo que también trajo serias contrariedades a los grupos económicos, en especial a los comerciantes. El IEPS se centró en la conveniencia de cobrar un impuesto de 35 centavos en la venta de las gasolinas y el diesel. Esta vez las fracciones del PRI, PAN y PRD coincidieron en hacerlo. A los dos primeros convenía porque lo recaudado se dirigiría a los estados (80% correspondería a las entidades federativas y el restante 20 por ciento a los municipios), con lo que resultarían beneficiados sus gobiernos. En este caso quienes estuvieron en desacuerdo en el nuevo impuesto fueron los empresarios a los que se les concesionan las gasolineras, argumentando que disminuirían sus ventas y el servicio de transporte se vería afectado. Al final, los legisladores determinaron un IEPS con aumento gradual de las gasolinas y diesel de 2 centavos mensuales para llegar a 36 centavos en 18 meses.

nejaron y confrontaron en los espacios parlamentarios por quienes tienen la responsabilidad de hacerlo.³⁰

En el caso de los grupos económicos que estuvieron interesados en intervenir en los trabajos resolutivos sobre la reforma electoral, su actuación difirió completamente de los grupos anteriores. Inexplicablemente, los integrantes de la CIRT, principal organización encargada de establecer contacto con los senadores que tenían la encomienda de dictaminar el contenido de la reforma, decidieron expresar sus opiniones en la última etapa de deliberaciones. A pesar de que los concesionarios de los medios de comunicación tuvieron la oportunidad de participar en el proceso de discusiones (iniciado varios meses atrás) para expresar sus puntos de vista, optaron por el camino de enfrentar a los legisladores y rechazar de manera contundente la reforma. Esta resolución fue hecha seguramente con la confianza que el peso de exponer a los congresistas ante la opinión pública haría cambiar a éstos sus determinaciones; para lograr este efecto debió calcularse también la actuación en un mismo frente de los principales consorcios televisivos del país, amén del conjunto de comunicadores pertenecientes a ellos.

Es indudable que los miembros de la CIRT tenían el firme propósito de combatir la reforma electoral para defender sus intereses plenamente identificados; ello lo confirma que se limitaran a expresar sus argumentaciones sólo hacia una de las áreas comprendidas en la reforma, o sea, la que según ellos coartaba la libertad de expresión. Lo cierto es que el mayor disgusto que presentaron los integrantes de la CIRT estaba referido a lo establecido en la nueva ley en cuanto a que los partidos políticos no podrían realizar contrataciones de tiempo en los medios, lo que repercutiría extraordinariamente en las finanzas de sus empresas.³¹

³⁰ Los dirigentes de los diferentes organismos empresariales se atrevieron a acusar a los legisladores de violar según ellos el acuerdo de que el IETU no excedería el 16%. Por el estilo se expresaron Claudio X. González, del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, y Armando Paredes, presidente del CCE. Véase *Crónica*, 14 de septiembre, 2007, p. 23 y *Milenio*, 15 de septiembre, 2007, p. 20.

³¹ Las reuniones que los senadores aceptaron tener con los miembros de la CIRT para que éstos expresaran sus quejas hacia la reforma fue un requisito que debió cumplirse, pues el dictamen definitivo sobre el asunto estaba a punto de ponerse a deliberación, y eran pocas las sugerencias que a estas alturas podían recogerse y ser incorporadas en la nueva ley. Si durante el proceso de revisión y discusiones de la reforma había sido posible que las principales fracciones del Senado, PAN, PRI y PRD se pusieran de acuerdo aun en los temas de mayor dificultad de los preceptos electorales, ahora, ante los ataques del grupo de los medios, las fracciones de estos partidos harían lo mismo con mayor razón. Por tal motivo no fue difícil que las tres fuerzas políticas constituyeron un frente para responder a dichos ataques e insistir en sus argumentaciones en favor de la reforma en disputa.



Al final, como ya ha sido anotado, correspondió a los legisladores en el ámbito de su competencia resolver y no aceptar que variara el contenido del capítulo de la nueva disposición electoral, tal y como lo exigían los comunicadores.

Es probable que en la ocasión en que se discutía en las comisiones encargadas de dictaminar, en especial la del Senado, fueran tomadas en cuenta las opiniones de los concesionarios de los medios electrónicos para aminorar la cantidad de mensajes difundidos en contra del trabajo legislativo, además la principal medida restrictiva de tipo electoral ya había sido establecida en la Constitución. Nuevamente es posible apreciar que las tesis expuestas por los comunicadores no fueran automáticamente incorporadas en la legislación, sino que ello resultó de las argumentaciones debatidas por los legisladores. Una vez que las principales fracciones evaluaron las consecuencias de establecer los montos elevados de las multas y el de castigar a los concesionarios con sacar del aire sus programaciones por un largo periodo o de manera definitiva por infringir los nuevos lineamientos legales, los parlamentarios determinaron disminuir las sanciones.³²

Consideraciones finales

El Congreso mexicano cuenta en la actualidad con una especial importancia, porque cada vez existe la inclinación de los distintos sectores sociales por conocer los asuntos allí tratados. En los últimos años, el Congreso se ha convertido en un foro nacional donde se abordan los pro-

³² Durante los días en que los senadores estuvieron discutiendo el Libro VII, Título I, en especial los artículos 350 y 354 del COFIPE, la preocupación mayor fue hasta dónde sería posible sancionar a los medios electrónicos en caso de infringir la ley. A petición de la fracción del PRI, los legisladores discutieron la conveniencia de disminuir las sanciones a los concesionarios y permisionarios que violaran las nuevas reglas electorales, suspendiendo las transmisiones en periodos que irían de 1 hora a 10 días, ya no de un día a un mes fuera del aire (como se establecía inicialmente). *Excelsior*, 21 de noviembre de 2007, p. 5. En comisiones del Senado se aprobó retirar las causales "graves" por el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del COFIPE para transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos que ameritaba bajar el *switch* a concesionarios hasta por 36 hrs.; también se aprobó que sólo serían consideradas dos infracciones graves (artículo 54, fracción IV): la venta de tiempo de transmisión a los partidos y la difusión de propaganda política pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al IFE. *Milenio*, 5 de diciembre, 2007, p. 6. Finalmente, lo que fue establecido en comisiones, quedó aprobado definitivamente e incorporado en el nuevo Código. Consúltase *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008.

blemas que le conciernen a la población; asimismo, existe una mayor tendencia para que los sujetos reconozcan a la institución legislativa como el espacio donde les corresponde dirigir sus demandas y hasta sus actos de presión. De acuerdo a la cobertura del Congreso, en tanto institución pública, con la que cuentan los legisladores, éstos pueden asegurar las condiciones que les permitan aceptar o rechazar las propuestas de los grupos y hasta sortear las exigencias y las presiones. Es precisamente el ámbito institucional donde son procesadas las demandas sociales, pero ante todo es el terreno donde son resueltas exclusivamente las reformas legislativas, las cuales por lo demás pueden o no incluir el contenido de los planteamientos originados en ambientes ajenos.

En el presente estudio tuvimos la oportunidad de referir dos casos distintos de participación de los grupos de interés, y por lo mismo, dos estrategias para expresar su correspondiente presión. A pesar de la composición harto diferente de los grupos de interés analizados, como son las organizaciones sindicales y sociales y las organizaciones de empresarios, ambas coincidieron en ocuparse por conocer cómo se trataba cada una de las reformas legislativas que eran motivo de su preocupación; asimismo, ambas agrupaciones se plantearon irrumpir en la toma de decisiones a fin de reorientar los resultados definitivos, manteniéndose vinculados en todo momento con las fracciones parlamentarias.

La inclinación de las agrupaciones por intervenir en los procesos legislativos asegura conocer sus expresiones, sus propuestas y sus exigencias con la finalidad de apreciar la existencia de vínculos con los representantes populares. Hacer público el anterior suceso permite apreciar si existió un arreglo pernicioso, o bien si los representantes antepusieron el interés general a las presiones generadas en su contra. Conociéndose los vínculos que establecen los grupos de interés con los legisladores, los dos bandos tienen que considerar las repercusiones de sus aseveraciones debido a la atención que los sectores sociales ponen en ellos. Por supuesto, corresponde a los representantes populares calcular con esmero dichas repercusiones, ya que el manejo incorrecto de las controversias entre lo público y lo privado perjudicará su trayectoria política.

En el caso de las organizaciones sindicales y populares que encabezaron el movimiento social en contra de la reforma a la Ley del ISSSTE, sus presiones sólo consiguieron ganar presencia en los medios de comunicación, amén de dar muestras de su capacidad para subvertir las actividades legislativas, pero al no contar con una propuesta firme como alternativa a la propia ley en disputa fueron incapaces de incidir



en ella a su favor. Otro error del movimiento social fue optar de forma exclusiva por la vía del activismo y las amenazas, dejando de lado la oportunidad de aprovechar la presencia de sus aliados del PRD, PT y Convergencia en las cámaras para hacer llegar sus propuestas a las instituciones encargadas de resolver lo concerniente a la controvertida ley; de haber canalizado las acciones de presión de manera adecuada durante el arreglo institucional, les habría traído beneficios considerables.

Por su parte, la fracción parlamentaria del PRD en la Cámara de Diputados y en el Senado desaprovechó la oportunidad de establecer acuerdos con los otros dos partidos mayoritarios, recurriendo a la estrategia de impulsar sus planteamientos respaldándose en las presiones impulsadas por el movimiento de organizaciones sindicales y populares.

Respecto a los distintos grupos económicos, éstos presentaron una frecuente preocupación para intervenir en el proceso de discusión de reforma fiscal en tanto consideraban que sus intereses saldrían afectados. Ello no podría ser de otra manera. Además, los grupos decidieron estar atentos a los procesos legislativos como el que se llevaba a cabo, para no perder la oportunidad de incidir en el rumbo de la economía del país. A ello responde que industriales y empresarios se propusieran presentar sugerencias, intentar convencer y hasta presionar a los congresistas para conseguir beneficiarse. En definitiva, los propósitos intervencionistas de los grupos económicos ocasionan que los legisladores asuman con seriedad su responsabilidad de representantes; al estar obligados diputados y senadores a tomar en cuenta las argumentaciones de los grupos, en tanto éstos forman parte de los sectores sociales que son representados, deben ocuparse de manejar con responsabilidad el dilema entre el interés público y el interés privado.

Los grupos de interés integrados por empresarios, industriales y comerciantes son quienes más se han preocupado por mantener vínculos permanentes con los legisladores, hecho que no debe preocupar en la medida que se hagan públicas sus exigencias, pero sobre todo las reuniones que sostengan con los representantes populares. Los planteamientos y las acciones de presión de los grupos económicos dirigidas al Congreso encontrarán los canales adecuados para ser enfrentados sin que predominen los intereses particulares, siempre que los legisladores tengan bajo su control el proceso institucional. La pretensión de los empresarios, en especial la CIRT, de rechazar varios de los puntos incluidos en la reforma electoral de 2007 es una muestra de lo que son capaces estas agrupaciones para defender sus intereses.



La presión hacia diputados y senadores —como era de esperar— fue transmitir mensajes por radio y televisión con cobertura nacional durante varios días, a fin de imponer sus puntos de vista sobre la reforma. Ante este panorama, los legisladores fueron capaces de unificarse con el objetivo de defender su proyecto de reforma acordado, siguiendo el cauce institucional.³³

³³ No es remoto que llegue a presentarse el caso que uno o varios legisladores acepten las presiones de los grupos de interés y caigan en el cohecho para respaldar las exigencias de éstos. Ante ello debe considerarse que los congresistas quienes actúan bajo consigna no resuelven por sí mismos los problemas; corresponde a las comisiones y al pleno del Congreso decidir a partir de la confrontación de los argumentos, del convencimiento y del consenso, teniendo como base el manejo de los intereses generales. En este proceso podrían insertarse, si corresponde, las sugerencias de los grupos.