

Capítulo 8

PODER LEGISLATIVO Y GRUPOS DE PRESIÓN

XÓCHITL A. ARANGO MORALES*

Universidad Autónoma de Nuevo León

LIDIA AGUILAR BALDERAS**

Universidad Autónoma de Puebla

SUMARIO: 1. CONCEPTO FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO. 2. LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y GRUPOS DE INTERÉS. 2.1. Concepto y funciones.

Resumen: En el presente capítulo se abordarán dos actores que se identifican por sus acciones mutuas y constantes dentro de la arena política: el sistema legislativo mexicano y los grupos de presión así como grupos de interés. A través de un análisis del concepto, funciones y relación entre ambos, se llega al término de lobbying o cabildeo así como las formas en que este puede presentarse; lo anterior, con el objeto de reflexionar sobre la posibilidad de que los grupos de presión actúen como transgresores del sistema político cuando buscando generar injerencia en la toma de decisiones gubernamental.

Palabra clave: Poder legislativo, grupos de presión, grupos de interés, cabildeo.

Keywords: Legislature, pressure groups, interest groups, lobbying.

1. CONCEPTO FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

El sistema de gobierno de México es presidencial, integrado por tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. En este capítulo se abordará el poder legislativo, el

* Xóchitl A. Arango Morales tiene maestría en Políticas Públicas y doctorado en Filosofía con acentuación en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León; la Dra. Arango es docente de tiempo completo, miembro del cuerpo académico de Administración Pública, su línea de investigación es la ética pública, ha realizado investigaciones y expuesto en congresos en temas relacionados con la ética, administración pública y el sistema legislativo mexicano

** Lidia Aguilar Balderas es Licenciada en Derecho, tiene maestría en Ciencias Políticas con especialidad en el Sistema Político Mexicano y Doctorado en Sociología Política, por la Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI, nivel I, profesora investigadora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la BUAP, miembro del Cuerpo Académico, «Estudios de Política y Procesos de Gobierno». Sus líneas de investigación son análisis jurídico político, partidos políticos y estudios de elites y grupos de poder político.

cual recae en el Congreso de la Unión, integrado por un cuerpo legislativo bicameral, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Los legisladores como representantes de la ciudadanía, son actores que participan dentro de la arena política tomando decisiones fundamentales para el ordenamiento de la sociedad en su conjunto, de tal forma que cuando dichos actores interactúan entre sí, la decisión que ellos tomen cualquiera que ésta sea, impacta de manera determinante en el funcionamiento del resto del sistema. Entre los actores con los que interactúan los diputados y senadores, se encuentran el Ejecutivo (presidente de la república), el poder judicial, los Medios de Comunicación, los Partidos Políticos, los Organismos No Gubernamentales, así como las y los Ciudadanos y los Empresarios, entre otros.

Es por lo anterior que en el presente capítulo se abordarán los dos órganos del poder legislativo (diputados y senadores), los cuales se caracterizan por ejercer acciones mutuas y constantes de control dentro de la arena política, primero se describirán las funciones del sistema legislativo en México y en un segundo apartado se hará referencia a los grupos de presión o grupos de interés, concepto, clasificación, ventajas y desventajas.

Uno de los sistemas que genera un impacto significativo en el funcionamiento del Estado es el sistema legislativo, el cual representa un gran peso para cualquier sistema democrático, ya que es desde donde se generan las leyes que protegen y ordenan a la sociedad.

Es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, título tercero en su capítulo II junto con sus cuatro secciones, en dónde se hace mención del Poder Legislativo, desde el artículo 50 hasta el 79. El artículo 50 menciona que el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La conformación de la Cámara de Diputados se establece en el artículo 52, en el que estipula que se integra por 300 diputados electos según el principio de votación de mayoritaria relativa, mediante distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional bajo el esquema de listas regionales. Los diputados tendrán una responsabilidad en el cargo por tres años, de acuerdo a una reciente reforma al artículo 59, ahora los diputados tienen la posibilidad de reelección inmediata hasta por cuatro ocasiones.

La integración de la Cámara de Senadores se estipula en el artículo 56 constitucional, el cual menciona que se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría bajo la misma boleta electoral, siendo en total 32, también son designados 32 senadores según el principio de representación proporcional. Los miembros del senado cuentan con

posibilidad de reelección consecutiva para un periodo más, según lo estipulado en el ya mencionado artículo 59 de la ley suprema.

El Legislador como representante de la ciudadanía tiene a su cargo varias funciones¹ establecidas mediante un ordenamiento constitucional, las cuales se mencionarán a continuación:

- Función presupuestal. Tiene como objetivo evaluar el ingreso y egreso del erario público.
- Función deliberativa. Tiene como objetivo garantizar los derechos democráticos de las minorías parlamentarias, así como permitir el debate para enriquecer el trabajo legislativo.
- Función de control. Tiene como objetivo supervisar las labores de la Administración Pública. De acuerdo con Cabrera, implica la labor política por excelencia y genera una permanente rendición de cuentas.
- Función electoral. Tiene como objetivo designar el nombramiento del Presidente de la República para el caso de muerte, interdicción, renuncia o desaparición, para lo cual el Congreso o en su receso la comisión permanente, puede nombrar a un presidente sustituto o interino².
- Función de comunicación. Tiene como objetivo establecer el vínculo entre representados y representantes, así como la congruencia de éstos (Cabrera, 2012, p. 5).

En el mismo tenor Berlín Valenzuela menciona las funciones parlamentarias que van desde ser «representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas» (Berlín, 1994, p. 129).

La importancia de los parlamentarios o legisladores radica en que son electos para representar a la comunidad, con el objetivo de realizar tareas legislativas, así como de gestión, representación, control, jurisdiccionales y de fiscalización entre otras; la representación política que los legisladores ostentan, tiene incluso mayor legitimidad que otros poderes, esto se justifica porque dicho poder cuando esta compuesto por un pluripartidismo, se entiende que está integrado por represen-

¹ Si atendemos a las facultades que en sí son ejercidas por el poder legislativo mexicano, se pueden identificar los siguientes tipos: Facultades legislativas, facultades político-administrativas, facultades de fiscalización y control así como las facultades jurisdiccionales. Véase (Casar, 2010, pp. 91-95 y Fernández, 2004, pp. 307-338).

² Fracción XXVI del artículo 73 constitucional. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o sustituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

tantes de diversas fuerzas políticas y sociales, minorías y mayorías, con ideologías divergentes, así como también con una variedad de programas en donde se encuentra representada la voluntad de la población.

No obstante el planteamiento anterior, también puede ocurrir que la representación política de la que gozan los legisladores termine por pervertirse, ocasionando con ello una crisis de la misma con diferentes magnitudes de manifestaciones. Por ejemplo Nicolas Tenzer define a la crisis, como un estado intelectual, social, económico, político, cultural, donde la perturbación es tan grande que ya no se disciernen las salidas posibles. En materia política, nos dice, la configuración del mundo moderno se basa en la ilusión de un espacio político. La crisis política reviste cuatro aspectos fundamentales:

1. El estrechamiento del ámbito político, con el encierro de la política en una visión particularista y encuadradora de los problemas, y donde el historicismo o el mesianismo tradicionales hacen las veces de política.
2. El sentimiento de la inutilidad de la política.
3. La desaparición del sentimiento de comunidad, de alcanzar un sentido común, es decir, de construir un espacio en el que las palabras tengan el mismo sentido para todos y donde valga la pena laborar en una tarea común.
4. La idea, tan marcada como falsa, de un serio antagonismo entre la sociedad y la política. (Tenzer, 1992, p. 11).

Es por ello que, al ser el parlamento el ente donde se alberga la soberanía popular de acuerdo con Vargas y Petri (2008), «se constituye en un pilar fundamental en la conducción de los asuntos públicos, razón por la cual sus funciones tienden a ser de representación, deliberación, legislación y fiscalización, dándose en la práctica una combinación de las mismas, tendientes a garantizar la representatividad proyectada en actuaciones de comunicación, educación, indagación entre otras (p. 10).

Podemos decir con lo anteriormente expuesto, que el Poder Legislativo es el principal medidor de la democracia, ya que mediante la representación de los diputados y senadores ante los ciudadanos, se identifica al pueblo, actúa en su nombre, sirve de freno al poder, y orienta la gestión política y legislativa.

El poder legislativo en México detenta hoy en día un nuevo periodo que le da la oportunidad de fungir como «vitrina del pluralismo», el giro que hoy se establece en el congreso de la unión es la negociación y el consenso para un mejor desempeño en el marco de la democratización del país. Es decir, se busca que se vea al legislador como el representante del pueblo que buscará negociar, cabildear y generar un impacto positivo en la comunidad a la cual representa.

No obstante los aspectos profundamente positivos de una composición plural de las cámaras, en otra vertiente, se corre el riesgo de que tanta pluralidad parla-

mentaria, conlleve a una de las grandes problemáticas con las que tienen que convivir los ciudadanos cada periodo electoral en el sistema legislativo, es la llamada *parálisis legislativa*. Everardo Rodríguez en Linz (1990) nos dice que «la cercanía de las elecciones hace necesario la diferenciación entre las fuerzas políticas. Si los partidos de oposición cooperan en políticas exitosas con el partido gobernante, éste recibirá el crédito, mientras que si algunos partidos de oposición apoyan medidas impopulares impulsadas por el gobierno, tendrán que compartir los costos electorales» (2005, p. 46), mientras tanto, la ciudadanía es la más afectada en dichas acciones políticas.

En el lado opuesto del incumplimiento de los legislativos, su poder deriva de la coerción y de las creencias acerca de la legitimidad³, para ello ésta se caracteriza por desempeñar dos funciones básicas y exclusivas, como son las de determinar las metas, se refiere a dejar claros los objetivos que quiere lograr en cada legislatura y mantener el orden para realizar un trabajo eficiente y eficaz.

Por otro lado, el control legislativo se refiere a la capacidad que tienen las legislaturas para presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley, la cual se divide en control positivo (proactivo) y control negativo (reactivo); el primero se refiere a la capacidad, interés y voluntad del legislador de oposición por ofrecer visiones tendientes a enriquecer, aportar, y apoyar la iniciativa de ley, sin que esto cree un conflicto parlamentario en las relaciones del gobierno con la oposición; en el lado opuesto, el control negativo concierne a las actuaciones de los parlamentarios, cuya finalidad o intencionalidad es frenar, limitar o evitar la aprobación del proyecto de ley o incluso alargar dicho proceso lo más que se pueda (Vargas y Petri, 2008).

Resulta también pertinente identificar que el denominado control legislativo en su connotación moderna implica «la suma de instrumentos y mecanismos que posee el congreso para desarrollar un amplio control y fiscalización de la actuación de las actividades del gobierno y en donde las minorías parlamentarias juegan un papel muy principal). (Aragón, 1995, en Espinoza-Weldon, 2007, p. 294).

De igual forma, diversos estudios en diferentes países señalan que hoy en día la mayor parte de los ciudadanos no se sienten representados por sus representantes. En el caso del Latinobarómetro muestran que el promedio de las calificaciones

³ Independientemente de que cuando se habla de legitimidad del poder legislativo, se hace indisoluble referencia a aquella legitimidad que deriva de la representación política condicionada por el proceso electoral, existen también otros tipos de legitimidad, uno que llama la atención, por el tema que aquí se trata es el de llamada Legitimidad Funcional, en este caso, citando a Cecilia Mora-Donattio plantea al respecto que esta «tiene relación con la eficacia a través de la cual las instituciones democráticas... desarrollan todas y cada una de las funciones que constitucionalmente se les atribuyen y justamente por ser eficaces se legitiman a sí mismas» (Mora-Donattio, 2007, p. 281).

de las instituciones políticas y de representación (congresos y partidos políticos) ubican a estas en los últimos dos lugares desde hace varios años.

La reflexión sobre los asuntos públicos implica concentración, de otra forma se puede caer en la creación de «leyes al vapor». El tema de la imagen de los congresos es fundamental, ya que los legisladores deben reconstruir su imagen pública, los diputados podrán asumir en plenitud y con legitimidad social su rol como agentes que practican la transparencia, por lo que deben comenzar por generar normas y prácticas que se apliquen a los propios legisladores.

En este mismo orden de ideas, sería ideal que los legisladores cada cierta frecuencia emitieran informes o reportes precisos y puntuales ante sus electores, respecto a los logros, así como las limitaciones a las que se enfrentan en el trabajo legislativo.

En mucho se trata del tema cada vez más de vanguardia, se trata de la denominada «rendición de cuentas»⁴, esta tiene dos dimensiones básicas. Incluye por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*). (Shedler, 2004.p. 12).

De acuerdo con Chávez (2006, p. 101) «El futuro de un país se encuentra determinado por el tipo de parlamento que posea. No puede haber democracia sólida sin un congreso con desarrollo institucional que garantice la estabilidad política, la confianza y seguridad jurídica; y que además, promueva férreamente el desarrollo económico y social».

Una de las variables que ha generado discusión, es la pertinencia de la profesionalización como un paliativo para el fenómeno legislativo, definamos que se entiende por Profesionalización legislativa, de acuerdo con Ríos (2009, p. 21) es «la capacidad de los legisladores para la creación y evaluación de leyes y políticas públicas». Ríos considera que la profesionalización no sólo es un hecho aislado del legislador, debido a que éste se apoya de un grupo de especialistas, quienes les proporcionarán los recursos de investigación y análisis para la creación y evaluación de políticas públicas.

⁴ «Rendición de cuentas» es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa «el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (liable) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*)». *Accountability* se derivan de *account*, que significa «descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares [...] explicación de una conducta a un superior [...] razones, sustentos [...] balance de ingresos y gastos [...] registros financieros [...]» (*The Random House Dictionary of the English Language*, en Ugalde, 2002, p. 11).

De acuerdo con Valencia (2009), la profesionalización del legislador se puede dividir para su estudio en cuatro elementos, el primero de ellos es: Experiencia legislativa. Ésta se refiere al tiempo que un legislador permanece en el Congreso, pues a través del tiempo cuando el diputado aprende y llega a dominar procesos y técnicas legislativas, es mediante este aprendizaje que la actividad legislativa se ve favorecida. Por otro lado, Carrera legislativa, se refiere a los cargos que ocupan dentro de las comisiones de la Cámara de Diputados, es decir, el trabajo técnico especializado que se realiza en las comisiones en términos de producción para las propuestas de iniciativas a los problemas que aquejan a la sociedad. Valencia afirma que en México la Cámara alta engloba una mayor experiencia acumulada en los legisladores en relación a la Cámara baja.

La especialista Valencia menciona que la capacitación de los legisladores está sustentada en la experiencia de los mismos, es decir, el conocimiento previamente adquirido por el propio legislador. Bajo estos elementos, los partidos políticos tienen la tarea de seleccionar a sus mejores hombres para acceder a los cargos de representación; lo pertinente a preguntar sería ¿qué es lo que más les conviene a los partidos? Un candidato con un currículum que garantice el buen desempeño de su función o alguien que con su movilización garantice el triunfo electoral del partido (p. 74).

La profesionalización de los legisladores no garantiza la efectividad del trabajo legislativo; sin embargo, el contar con un Congreso en donde la profesionalización es imperante, ayuda de manera determinante y paulatina a la concreción de un trabajo más elaborado.

2. LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y GRUPOS DE INTERÉS

2.1. *Concepto y funciones*

El término pluralismo, de acuerdo con Norberto Bobbio, «es el modelo de una sociedad compuesta por varios grupos o centros de poder, los cuales limitan, controlan y contrastan el centro de poder históricamente identificado con el Estado» (1991, 1184), lo cual puede generar una desestabilización del contexto social y provocar tensión entre los diferentes grupos. Específicamente en el caso de los grupos económicos, es necesario establecer algunos contrapesos; al respecto, Robert Dahl plantea que los mecanismos jurídicos y constitucionales pueden trastornarse si algunos ciudadanos o grupos adquieren porciones desproporcionadas de poder en comparación con otros ciudadanos, el poder potencial de un grupo debe ser controlado por el poder de otro grupo.

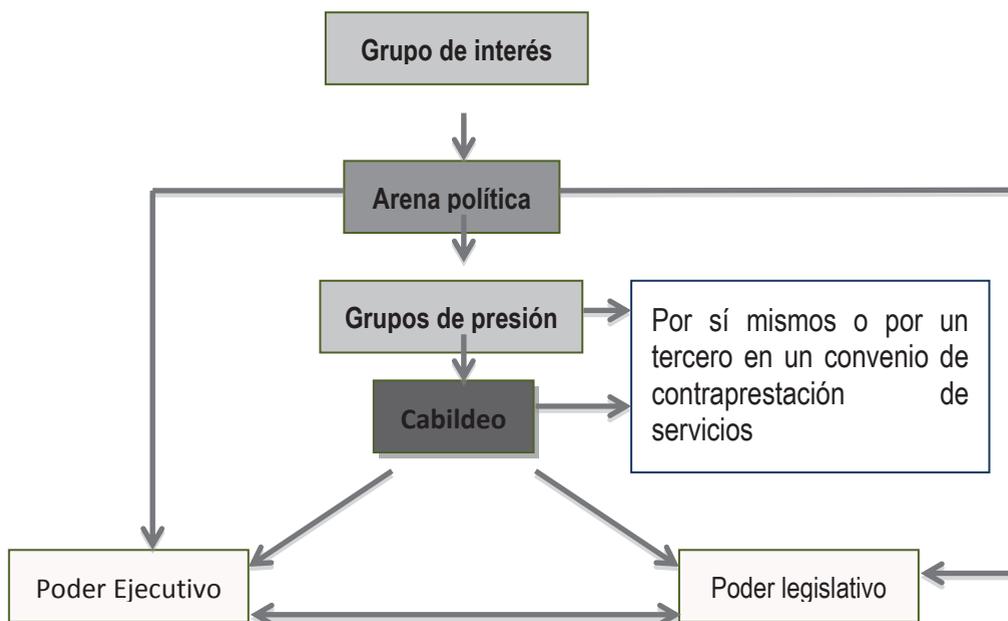
A manera de concreción, el pluralismo es un sistema político en el que el poder no lo monopoliza una élite más o menos compacta u homogénea y capaz de

imponer sus intereses particulares sobre el interés general, sino que está disperso y en manos de una multiplicidad de grupos de interés, asociaciones y organizaciones incapaces cada una de ellas de imponerse sobre las demás, pero con poder suficiente para intervenir en las decisiones que más les afectan, resultando de todo ello, una cantidad muy grande de compromisos y negociaciones.

Se puede decir que son diversas las circunstancias que impulsan el pluralismo en el congreso de la unión, desde luego que en primera línea de aproximación, se ubican a las consecutivas reformas político-electorales que desde 1977 han procurado las condiciones formales de fortalecimiento de los grupos parlamentarios, además de la representación proporcional que apertura la posibilidad de que las minorías realmente pudieran acceder a dichos espacios.

El siguiente mapa señala cómo en el pluralismo los grupos de interés devienen grupos de presión y tratan de incidir sobre los tomadores de decisiones públicas.

Mapa 1
MAPA DEL PLURALISMO



Fuente: Gómez, 2006, 28.

A través de la historia en todo el mundo, han existido grupos en pro de la defensa de sus intereses, ejemplo de ello es la iglesia, hasta las presiones militares de cada época por mencionar algunas; Alexis de Tocqueville se sorprendía de la propensión estadounidense a formar asociaciones o grupos desde que dos o más individuos o entidades privadas, reunidas y organizadas por un interés común,

buscaban actuar conjuntamente en defensa de ese interés, así como de hacer conocer sus pretensiones o negociar con otros actores sociales.

Los grupos o asociaciones que mantienen un objetivo en común, tienen su origen en la Alemania imperial y en la Francia republicana, los cuales se hicieron más evidentes a partir de la II Guerra Mundial en Europa y Estados Unidos.

Los objetivos que unen a las asociaciones son espirituales o materiales y éstos pueden darse en el ámbito de lo social; en esta categoría pertenecen los grupos de interés y de promoción y en la segunda categoría se clasifican a los partidos políticos. El caso de los grupos de presión comulgan en ambas categorías.

Aterrizando la forma en cómo se organiza el poder legislativo en México, en términos de la conformación de los grupos parlamentarios, se establece el siguiente cuadro que muestra los mecanismos formales de su constitución al interior de las cámaras.

Cuadro 1
LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos mexicanos		
Marco Legal	Obligación	Sujeto
PÓLITICO-ADMINISTRATIVO		
Art 14,4	Para la conformación de los grupos parlamentarios los partidos comunicarán a la cámara a más tardar el 28 de agosto, la integración de su grupo y enviarán: Denominación del Grupo parlamentario; listado de integrantes; y nombre del coordinador.	Grupos parlamentarios
Art 17	Para la elección de la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios postularán a quienes deban integrarla, conforme a los criterios establecidos en el artículo 18. Art. 18 Los integrantes de la Mesa Directiva los Grupos Parlamentarios cuidarán que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.	Grupos parlamentarios
Art. 26	En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario de conformidad con lo Que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General: el acta de constitución; normas de funcionamiento.	Grupos parlamentarios

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos		
Marco Legal	Obligación	Sujeto
PÓLITICO-ADMINISTRATIVO		
Art. 29,1 y 2	La Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del Número de diputados.	Grupos parlamentarios
Art. 45, 6	Elaborar su programa anual de trabajo; b) Rendir un informe semestral de sus actividades	Comisiones ordinarias de CDD
Art. 45,6	d) Sesionar cuando menos una vez al mes	Comisiones ordinarias de CDD
Art. 72	Para la constitución de los grupos parlamentarios deberán presentar: Acta constitutiva, nombre del coordinador y estatus o normas internas.	Grupos parlamentarios

Fuente: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>

Existen controversias en bibliografías acerca de la denominación de estos grupos, algunos prefieren llamarles grupos de interés y algunos otros grupos de presión. Autores como Bobbio, Linz, García Pelayo, Morlino utilizan los dos términos de manera indistinta.

Con frecuencia los grupos de interés llegan a un punto de insuficiencia del sistema político que buscan ingresar en la arena política para defender sus demandas, el grupo de interés queda circunscrito a un ámbito no estrictamente político y es aquí en donde pasan de ser un grupo de interés a convertirse en grupo de presión, es decir cuando este grupo entra en la esfera política operando como actor, entonces se transforma en grupo de presión.

Una de las características que distingue a los *grupos de interés* es que sus miembros comparten precisamente intereses comunes o que los lleva a actuar de manera conjunta para defender dichos intereses e influir en las políticas gubernamentales, con el objetivo de asegurar decisiones favorables a sus intereses o que no vayan en contra de los mismos.

A menudo los grupos de interés son de conocimiento público, como los sindicatos, las organizaciones patronales, las grandes empresas, las asociaciones de profesionales, las Organizaciones de la Sociedad Civil, etc.

La mayoría de la sociedades modernas reconocen y legitiman a los grupos de interés y regulan las modalidades de su accionar, de modo que no afecten la forma

en que se encuentra regulada en cada país la toma de decisiones políticas. Una modalidad característica de la canalización institucional de los grupos de interés, son los consejos económicos y sociales que existen en varios países. Es habitual que los grupos de interés realicen sobre los poderes públicos una actividad particular denominada *lobbying*, con el fin de tratar de incidir a su favor en el proceso de toma de decisiones públicas.

Los grupos de interés se pueden transformar en grupos de presión cuando los responsables utilizan la acción sobre el aparato gubernamental para hacer triunfar sus aspiraciones y reivindicaciones.

Por otro lado, los *grupos de presión* se definen como el conjunto de individuos que se organizan para defender intereses o ideales comunes. Los estudios que realiza el escritor francés Jean Meynaud sobre este fenómeno quedan reflejados en varias de sus obras. En *Los grupos de presión* (1965), Meynaud clasifica estos grupos en dos variantes: 1) organizaciones profesionales, que buscan conquistar ventajas materiales para lograr un mayor bienestar (como sindicatos, corporaciones profesionales, asociaciones de consumidores, cámaras de comercio y un largo etcétera) y 2) agrupaciones de vocación ideológica, cuya finalidad es defender posturas espirituales o morales, o promover una causa determinada (grupos religiosos, patrióticos, defensores del medio ambiente o de los derechos de mujeres, hombres, animales y otros).

Las características de los grupos de presión son:

1. Tienen, por lo común, una organización permanente, con órganos propios que los dirigen y representan.
2. El factor que une y reúne a sus integrantes es la defensa de un interés común entre ellos y que es particular con referencia a la sociedad global.
3. Sus integrantes, en principio, no ocupan cargos de gobiernos.
4. Devienen en fuerzas políticas (se politizan) al desplegar una acción encauzada a ejercer influencia en la adopción de decisiones políticas, pero no se proponen obtener cargos de gobierno para sus componentes, ni participan por tanto directamente en los procesos electorales.

Existen numerosas clasificaciones de los diferentes grupos de presión. Von Beyme (1986) los dividía en: «grupos de interés económico especializado», definido como aquellos que buscan ante todo su propio beneficio y los «grupos de interés público», son los que están motivados primordialmente por defender los intereses de los demás. A partir de esta contraposición el mismo Von Beyme (1986: 82) diferencia cinco grupos principales: a) organizaciones de empresarios o inversores (*business associations*); b) sindicatos; c) grupos profesionales y corporativos de clase media (*professional associations*); d) grupos de promoción y asociaciones cívicas, de iniciativa

privada (*promotional groups, public interest groups*); y finalmente, e) asociaciones políticas.

Los grupos de presión, a diferencia de los grupos de interés, influyen o presionan en el gobierno, en la opinión pública o en los centros de toma de decisiones a la hora de hacer uso de la presión para reivindicar, defender o cumplir sus intereses. Por lo tanto, se diferencian claramente de los partidos políticos, porque éstos buscan directamente el poder político.

Algunas de las ventajas de los grupos de presión son que: ayudan a que se genere discusión en asuntos de decisión política, permiten la organización y expresión de intereses que afectan a la población, permiten a quien toma las decisiones escuchar diferentes puntos de vistas y generan equilibrio entre intereses.

Las desventajas son: el recurso económico y organizativo da la posibilidad de imponer intereses minoritarios al interés general, emplean métodos no legítimos como el chantaje y la corrupción para lograr sus fines, deteriorando con esto el sistema político, permiten la acumulación de poder en unas cuantas manos, por mencionar algunas.

De acuerdo con Maurice Duverger, los grupos de presión no participan directamente en el ejercicio del poder, sino que actúan sobre éste; la forma de actuación de dichos grupos son: la persuasión, acciones directas (huelgas, protestas, apoyo a candidatos, financiamiento de campaña, audiencias, cabildeo), amenaza o intimidación, el dinero, sabotaje de la acción de gobierno.

Los grupos de presión hacen uso de dos técnicas de persuasión, por un lado el *lobbying* o cabildeo y por otro el empleo de los medios de comunicación, iniciemos por un término que genera controversia, *lobbying* o cabildeo como se les llama en español, dicho término fue introducido por Maurice Duverger en Europa pero surge en los Estados Unidos como una técnica de los grupos de presión quienes encontrándose en los pasillos o vestíbulos de los congresos o edificios gubernamentales hacían trabajo de convencimiento sobre algún interés en particular sobre los parlamentarios o funcionarios del gobierno.

La técnica del *lobbying* tiene por objetivo influir en las decisiones del gobierno, estas personas lobistas son contratados como profesionales que buscan promocionar los intereses de los grupos a los que representan; el sociólogo Linz los define como organismos activos de mantener contacto con los poderes públicos, particularmente el poder legislativo. Estas asociaciones privadas tienen objetivos que pasan por filtros de las decisiones políticas.

Para G. Sartori el término grupos de presión es de mayor interés por encima de grupos de interés debido a que, interés no sirve para calificar a los grupos que ejercen presión política, Finer rechaza las expresiones grupo de presión y de interés y prefiere el término lobby ya que este término para él, abarca tanto a los grupos de

interés como a los de presión y se usa para designar la acción de personas venidas del exterior y que se mezclan entre los legisladores en los pasillos para influir en las decisiones. Concretando los términos, *lobby* es el grupo que ejerce influencia sobre cualquier autoridad pública para promover los intereses o causas de sus miembros; *lobbying* es la actividad ejercida para influir sobre el Congreso sobre un asunto y *lobbyists* es la persona que recibe un pago por aprobar o evitar la aprobación una determinada legislación.

La técnica del *lobbying* puede ser utilizada de forma directa, es decir, ejerciendo presión directamente contra los poderes públicos sin hacer uso de los medios u opinión pública o mediante los partidos políticos; otra manera de usar la técnica es de forma indirecta mediante la movilización de la opinión pública para influir mediante acciones como cartas, llamadas a medios, llamadas telefónicas a los tomadores de decisiones.

El cabildeo es un término que se utiliza en español, como técnica puede ser favorable para entablar una negociación con los órganos tomadores de decisiones, siempre que se conozcan de manera clara y abierta los objetivos e interés del grupo que intenta influir; en algunos países existen reglas que norman el comportamiento de los cabilderos, así como también se rigen por códigos de ética.

El cabildeo puede darse de varios tipos, entre los más utilizados se mencionan:

- Cabildeo directo. Es la acción directa que se realiza ante los poderes públicos, sin actuar a través de la opinión pública.
- Cabildeo indirecto. También se le asigna el nombre de movilización de la base, genera movilización de la opinión pública mediante peticiones, telegramas, cartas, etc. Dichas acciones se realizan mediante la acción sobre los medios colectivos de comunicación.
- Cabildeo empresarial. Promovido por un grupo específico empresarial cuando sus intereses se ven afectados o también cuando desean alcanzar algún privilegio.
- Cabildeo administrativo o gubernamental. Éste se realiza por agencias especializadas que buscan incidir en la toma de decisiones públicas emanadas del poder ejecutivo.
- Cabildeo legislativo. Esta forma de cabildeo se ejerce por grupos, gremios, gobiernos locales e inclusive oficinas especializadas ante el poder legislativo.

Existe una gran variedad de formas típicas de presión que ejercen acción directa sobre los grupos de presión contra el gobierno, buscando generar conflicto social; las presiones que se ejercen por mencionar algunas, son: huelgas, resistencia pasiva, retiro de capitales del país; estos grupos típicos son grupos de empresarios, medios de comunicación, grupos de agricultores, agrupaciones religiosas, organizaciones de trabajadores, ejército.

Los grupos de presión o grupos de interés se analizan como unidades básicas de observación de descripción de fenómenos políticos que acontecen en la arena política de los países, una teoría que le da explicación a dicho comportamiento es la *teoría de grupos*, en ella se establece que el surgimiento de los diferentes grupos mantiene un carácter dinámico y ante cualquier descontento provocado por la acción de un grupo, surgirá otro alternativo que actúe de contrapeso al primero. Entendida de esta manera, la teoría de grupos puede considerarse como un conjunto de posiciones analíticas que explica el comportamiento de alguno de los actores intervinientes en el proceso político desde tres perspectivas de análisis, desde lo individual, desde lo organizativo, y desde lo funcional o sistemático.

Si lo pensamos desde el ámbito del poder legislativo, si éste no funciona eficientemente legislando para proteger u ordenar a la sociedad, causa efectos adversos que se convierten en detonantes de problemas; es por ello que puede afectar a otros sistemas que están en relación con el legislativo, por lo que se debe buscar su eficacia a fin de que no contamine el resto de los sistemas; esto es como un engranaje en donde la imperfección de uno impacta de manera negativa en el otro, generando como consecuencia ineficiencia en el resto de los engranajes.

Se puede concluir que históricamente las colectividades han generado influencia en los tomadores de decisiones a favor de sus intereses, ha sido en los sistemas políticos plurales y democráticos que más evidencian esta situación, pues a medida que en la integración legislativa se incorporan partidos diversos, esto conlleva a plantear la existencia de competencia política que deviene de los procesos electorales, para después aterrizar en la conformación de los grupos parlamentarios, los cuáles históricamente han representado los diferentes intereses políticos de los sectores sociales y de los grupos de poder que interactúan en el sistema político.

No obstante el planteamiento anterior, no se puede soslayar que independientemente de los aspectos positivos que conlleva el pluralismo legislativo, también se puede convertir en un arma de doble filo al llevar al extremo la representación de los intereses grupusculares y/o de facción. Consecuentemente, los grupos de interés o grupos de presión se convierten en transgresores del sistema político cuando buscando generar injerencia en la toma de decisiones gubernamentales o influir en actos del gobierno, corrompen a los funcionarios, servidores públicos, legisladores, autoridades en general y están desarticulando y generando actos de corrupción para beneficio de un grupo específico.

Es precisamente con la acción del *lobbying*, en dónde se pueden pervertir las acciones legislativas que llevarían a que en el ejercicio de sus facultades, los legisladores puedan usar el sistema para inducirlo en beneficio de grupos que distan mucho de compaginar sus intereses con los de las colectividades.

ACTIVIDAD

Identifica 5 diferentes grupos de presión que existen en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Berlín, V. F. (1994), *Derecho Parlamentario*. FCE. México.
- Bobbio, N. (1991), *Pluralismo* en N. Bobbio, *Diccionario de política*. Siglo XXI Editores, México 1991.
- Cabrera, P. B. L. (2012), *Necesidad de una métrica legislativa*. Congreso REDIPAL. Recuperado en junio 2012 de: www.diputados.gob.mx/cedia/sia.../CRVIII-ESP-02-10_resumen.pdf
- Cárdenas, G. J. (2006), *Poderes facticos e incompatibilidades parlamentarias*. UNAM, México.
- Cámara de Diputados. [En línea]. Recuperado en marzo 29, 2010 de: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>
- Casar, M. (2010), *Sistema Político Mexicano*. Oxford. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Última reforma publicada en el DOF 29-07-2010*. Recuperado en mayo 7, 2010 de: www.constitucion.gob.mx
- Chávez, H. E. (2006, ene-abril), *Ética en el poder legislativo*. REDIPAL. UNAM. Núm. 115. Recuperado en abril 27, 2010 de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/115/art/art3.htm>
- Espinoza, T. R. y Weldon, J. (2007), *Para qué sirve el poder legislativo*. Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Colima. México.
- Easton, D. (1989), *Esquema para el análisis político*. Amorrortu editores. Argentina.
- Fernández, R. J. (2004), *Poder Legislativo*. Porrúa-UNAM. México.
- Gómez, V. J de J. (2006), *El cabildeo de los grupos de presión, a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003)*. IEEJ. Guadalajara, Jal.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>.
- Pampillo, B. J. P. (2008), *El PRI, el sistema político mexicano y la transición democrática. Historia, balance y perspectivas*. Educación y Cultura. México.
- The Randon House Dictionary of the English Language*. (2002), En Ugalde, Luis Carlos «Rendición de Cuentas y Democracia en México». IFE. México.
- Ríos, C. A. (2008-2009), *Instituciones políticas estatales y presupuesto. Las causas de la discrecionalidad*. PNUD. División de Administración Pública, CIDE. Recuperado en junio 2011 de: www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional_3_A
- Shedler, A. (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia 03, IFAI. México.
- Tenzer, N. (1992), *La sociedad despolitizada, ensayo sobre los fundamentos de la política*. Paidós. España.
- Valencia, E. L. (2009), *Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México*. Vol. 24, Núm. 155, pp. 69-76. Redalyc. México. Recuperado en agosto 13, 2010 de: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32512745008>
- Vargas, J. P., y Petri, D. P. (2008), *Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José, Costa Rica: DEMUCA.