

EL PODER DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN *

José de Jesús Orozco Henríquez **

SUMARIO

- I. Los grupos de Presión en relación con el poder. 1. Los grupos de presión. *A)* Generalidades e identificación de los grupos de presión. *B)* Límites de la categoría "grupos de presión". *C)* Integración de los "grupos de presión". *a)* La base. *b)* El cuadro dirigente. *D)* Formas de actuación de los "grupos de presión". *E)* Legitimidad de los "grupos de presión". *F)* Diferencias y relaciones con los partidos políticos. 2. El poder. *A)* Concepto. *B)* Unicidad del Poder. *C)* Factores reales de poder. 3 El poder en los grupos de presión. *A)* El poder político. *B)* Elementos del poder de los grupos de presión. *C)* Ubicación del poder en los grupos de presión. *d)* Influencia de los grupos de presión en la estructura jurídico-política de un país. II. Formas de control por los grupos de presión de la estructura jurídico-política de México. 1. Breve referencia a la estructura jurídico-política nacional. *A)* El partido oficial. *B)* Preponderancia del poder Ejecutivo. *a)* Respecto del Poder Legislativo. *b)* Respecto del Poder Judicial. *c)* Respecto de los Estados federados y los Municipios. 2. Los grupos de presión en México. *A)* Los grupos latentes. *a)* Los traicionados. *b)* Los tibios. *B)* Los efectivos grupos de presión. *a)* La Élite religiosa. *b)* La Élite económica. *C)* El grupo de presión dominante 3. Vías de acceso del grupo de presión dominante al poder político para la determinación de la estructura jurídica. *A)* En relación al "poder constituyente". *B)* En relación al "poder público". *a)* Intervención sobre el Ejecutivo. *b)* Intervención en la elaboración de leyes y reformas constitucionales. *c)* Intervención sobre el "Poder Judicial". III. Conclusiones.

* Comunicación presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional.

**Del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

I

LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN RELACIÓN CON EL PODER

I. LOS GRUPOS DE PRESIÓN

A. *Generalidades e identificación de los grupos de presión*

El ejercicio del poder es realizado por diversos grupos de intereses particulares, los cuales influyen en las decisiones políticas fundamentales, plasmadas en una Constitución por los “representantes del pueblo” que se reúnen en una asamblea denominada “constituyente”, o bien en las decisiones político-económico-sociales que toman los órganos del gobierno institucional, recibiendo dichas agrupaciones el calificativo de grupos de presión; en efecto, como dice Van Der Meersch, “El poder político está hoy sujeto a la influencia de un gobierno más invisible y menos controlado todavía que el de los partidos. . . estos grupos ejercen un poder de hecho”.¹

Los grupos de presión son conjuntos de individuos formados en torno de intereses particulares comunes, cuya finalidad esencial consiste en la defensa de ventajas materiales o la salvaguarda de valores morales, que influyen, para el efecto en la política pública. Al decir de Cavalcanti, esos grupos ejercen “una influencia decisiva porque se infiltran en los partidos políticos, en las administraciones estatales, representan poder económicamente poderoso para realizar propaganda, preparan la opinión pública, y son suficientemente eficaces para influir en las decisiones políticas y administrativas más serias”.² Por su parte, William Allen White afirma:

Está muy bien erguirse orgullosamente sobre sus derechos constitucionales y censurar “al gobierno invisible. Pero es el gobierno real. Las clases gobernantes son las que usan sus asociaciones profesionales, asociaciones médicas, organizaciones granjeras, sindicatos, asociaciones de banqueros, ligas de mujeres y similares, para influir en el gobierno. Por supuesto que les exige tiempo e inteligencia, y un poco de dinero, pero no demasiado.”³

Es importante señalar que precisamente lo que diferencia a un grupo

¹ *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions Politiques*, Bruselas 1957, p. 63, citado por Segundo Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional*, tomo 7, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1960, p. 677.

² Cfr. “Grupos de Presión”, *Revista de Directo Público e Ciencia Política*, p. 371; *Idem*, *Teoría do Estado*, Río de Janeiro, 1958, p. 368, Río de Janeiro, vol 1, 1, primer semestre 1958, pp. 5-6, citado en Linares Quintana, *op cit.*, p. 687.

³ *Politics: The Citizen's business*, Nueva York, 1924, pp. 15-6 cit., por Dayton David Micean; *Party and Pressure Politic*, Boston, 1949, p. 429, citado por Linares Quintana, *Ibid.*, p. 685.

por lo que, si algún ente, ya sea gobierno institucional, grupo de presión o un particular que él solo encierre una gran fuerza capaz de ejercitar el poder dominante, lo cual resulta fácticamente imposible, no llega pues, dicho ente, al poseer el poder dominante, su actividad o energía resultan irrelevantes, considerando al que sí llega a poseerlo como el único y verdadero poder. Resumiendo: Existen varias fuerzas en pugna por el dominio del poder, pero la que finalmente se imponga será, en la realidad, la poderosa.

C. *Factores Reales de Poder*

Es oportuno referirnos a los llamados “poder público” y “poder constituyente” los cuales, tomando en cuenta que en la realidad solamente hay un poder, es decir, un sólo poder de hecho, manejado por el poder dominante, consideramos que no vienen a representar sino meros poderes formales.

El “poder público”, que se encuentra en manos del gobierno institucional, no es sino aquel que se encarga de revestir formalmente la toma y ejecución de las decisiones políticas emitidas por quienes ejercen el poder de hecho, que es el poder propiamente dicho. En virtud de lo anterior, el poder de hecho, llamémosle soberano en razón de que es el que tiene la capacidad de autodeterminarse, y la de mando para hacer que las cosas sean conforme a sus designios, radica indiscutiblemente en el ente dominante, como ya dijimos, y el gobierno institucional únicamente se encarga de dar el sello de legal a sus decisiones. Burgoa afirma: “El poder público no es un poder soberano, como equivocadamente, en nuestro concepto, lo han reputado algunos tratadistas.”²⁸ La idea que antecede se ve reforzada por Burdeau, al sostener que los grupos de presión “son los que, cuando una cuestión que interesa a sus miembros está en juego, toman efectivamente la decisión que *los mecanismos oficiales marcan solamente con la impresión formal del procedimiento legal*”.²⁹

Asimismo, el “poder Constituyente” considerado como un cuerpo *ad hoc*, reunido para estructurar fundamentalmente a un pueblo mediante la creación de una Constitución, bajo un conjunto de normas de derecho básicas y supremas, no es sino un mero representante que debe obedecer a los designios de los factores reales de poder a que se refiere Lassalle al señalar:

Las Constituciones escritas cuando no se corresponden con los factores reales de poder de la sociedad organizada, cuando no son más que lo que yo llamaba

²⁸ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1973, p. 292.

²⁹ *Traité de la Science Politique, Paris*, 1959, t. I, p. 367; t. V, pp. 383, 442, 608; t. VI, pp. 256, 356; t. VII, p. 18, 49, 87, 91, 98 y 353, citado por Linares Quintana, *op. cit.*, pp. 694-5 (el subrayado es nuestro).

namentales, pero no intentan llegar a formar parte de los mismos, lo que correspondería en todo caso a los partidos políticos, por lo que en sí no asumen ninguna responsabilidad.

B. Límites de la categoría "grupos de presión"

Hemos expresado que los grupos de presión son conjuntos de individuos formados en torno de intereses comunes particulares, lo cual excluye a cualquier interés general o público, por lo que consideramos que el término grupos de presión encierra exclusivamente a agrupaciones privadas.

No obstante:

Existe hoy propensión a extender el empleo de la categoría grupo de presión y, particularmente, a integrarla incluso con los propios organismos del aparato gubernamental. Se dice frecuentemente que el Ministerio de Agricultura es, en todos los países, un organismo de presión al servicio de los campesinos, la administración en su conjunto funciona como un *lobby*. En cuanto a las fuerzas armadas ¿no se han convertido en Francia, a partir del 13 de mayo de 1958, en el primero de los grupos de presión del país? ¿Es legítimo hacer tal extensión de la categoría?... Según esta posición... No hay diferencia de fondo entre las instituciones gubernamentales y las agrupaciones particulares. Como éstas, las primeras (sobre todo las asambleas parlamentarias), son grupos organizados que intervienen en el combate político para hacer prevalecer su voluntad. Los fenómenos gubernamentales son producto de presiones que los grupos ejercen unos sobre otros (incluidos los organismos públicos y, naturalmente, los partidos).⁹

Definitivamente no estamos de acuerdo con el presente criterio, en virtud de que no proporciona un principio unívoco de clasificación, dando lugar a múltiples confusiones; en efecto, si consideramos que un grupo de presión es aquel que influye en las decisiones gubernamentales, siendo el Ministerio de Agricultura, el ejército o cualquier otro organismo estatal, una parte del gobierno, resulta contradictorio sostener que alguien puede influir sobre sí mismo, ya que la influencia implica que se realice de uno respecto a algo que le sea extraño. Podríamos aún, con este criterio, ir más lejos; como advierte Meynaud,

con esta perspectiva se debería extender la asimilación a todos los órganos que se apartan de su misión específica. Así se aplicaría también al Parlamento cuando, por ejemplo, intenta influir en el desenvolvimiento de los asuntos puramente administrativos, por medio de intervenciones directas o indirectas sobre los funcionarios.¹⁰

⁹ *Los grupos de presión*, cit., pp. 42-3.

¹⁰ *Ibid.*, p. 44.

Así vemos, al decir de Meynaud, que a esta teoría se opone una noción más restringida de los grupos de presión, que los considera como organismos exteriores a la máquina gubernamental propiamente dicha".¹¹ De la misma opinión participa el profesor Fayt quien señala que:

No constituyen grupos de intereses los partidos políticos, el ejército, la policía o la burocracia, toda vez que son parte del gobierno o sus elementos materiales interiores... Advierte este especialista que los grupos interiores del Estado pueden asumir actitudes de grupos de presión o de tensión atípicos... Pero no siendo grupos de intereses, su actividad normal es de subordinación al poder.¹²

De esta manera, cuando algún organismo gubernamental realiza alguna actividad que vaya en contra del interés público, no es que actúe como grupo de presión en sí, sino que en realidad es producto de la influencia que sobre dicho organismo ejerce el grupo de presión dominante.

Resulta prudente ahondar en el caso del ejército en que repara Meynaud, en razón de ofrecer características muy peculiares y de que varios autores lo consideran un verdadero grupo de presión, como cuando se trata de que el ejército no se limite a desviar

la acción de los poderes públicos y pretenda ahora apoderarse de las palancas de comando, sea directamente, sea por interpósitas personas. Aquí no se trata de una verdadera presión sino de una modificación en la relación de fuerzas en la esfera gubernamental, en virtud de la cual el organismo encargado de defender el orden legal aprovecha sus recursos materiales para echarlo abajo y fundar uno nuevo.¹³

Insistimos, además, en que, en todo caso, el ejército podría no ser sino un instrumento del grupo de presión dominante, como afirma Meynaud al admitir

"la posibilidad de enlaces entre los grupos de presión y el ejército. Éste puede determinarse, en verdad, según su propio jefe, pero como todos los organismos públicos, está sometido a solicitudes y estímulos de agrupaciones particulares, en instrumento de las cuales puede llegar eventualmente a convertirse.¹⁴

C. Integración de los grupos de presión

Como dijimos anteriormente, los grupos de presión se encuentran for-

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Los grupos de intereses y su técnica con relación al poder*, D. de Jurisprudencia Argentina, 3 Agosto 1959, p. 1, en Linares Quintana, *op. cit.*, pp. 690-1.

¹³ *Los grupos de presión*, *cit.*, p. 46.

¹⁴ *Ibidem.*

mados por conjuntos de individuos entre los cuales “podrían separarse, para propósitos del análisis, dos categorías: la primera formada por la base del mismo y la segunda por el cuadro dirigente”.¹⁵

a) *La Base.* Según Juan Manuel Cañibe,

la base se refiere al conjunto de individuos que se encuentran en los niveles inferiores del grupo, dentro de una escala de jerarquización, y que no tiene, lo personal, la función de representación del grupo. Son miembros con un rango inferior y marginal de hecho, en relación al acceso a los puestos de la representación oficial: tienen voz y voto ante el grupo pero no disponen del poder de decisión”.¹⁶

De lo anterior queremos hacer resaltar el hecho de que *los integrantes de la base del grupo de presión no tienen acceso a los puestos de dirección o de representación oficial.*

b) *El cuadro dirigente:* En relación con el cuadro dirigente, el mismo autor señala que,

por lo que hace a la posición de clase, ésta, generalmente, es distinta a la de los miembros de la base, en virtud de que *el cuadro dirigente está formado por los detectores del poder de decisión.*¹⁷

D. *Formas de actuación de los grupos de presión*

La actividad que los grupos de presión realizan para influir en la toma, transmisión y ejecución de las decisiones gubernamentales, tiene diversas modalidades; contando con medios técnicos y financieros impresionantes, cuyo rasgo más característico es la propaganda. Entre los medios más acogidos se encuentran la persuasión, la amenaza, el soborno, el sabotaje, la fuerza, etcétera.

La influencia que ejercen los grupos de presión sobre el órgano legislativo recibe el nombre de *lobbying*. Al respecto Walker nos dice: “Consiste en los procedimientos por los cuales grupos organizados, ajenos al grupo legislativo, procuran influir sobre la actividad de dicho órgano, de acuerdo con sus deseos”.

Para Mathiot la actividad del *lobbying*

abarca todos los aspectos de la vida política y se dirige tanto a obtener como

¹⁵ Juan Manuel Cañibe, “La CNC: problemática para una investigación”, *Revista Mexicana de Ciencia Política*, año xv, núm. 56, abril-junio de 1969, México, D. F., p. 193.

¹⁶ *Cfr. Ibid.*, p. 194.

¹⁷ *Cfr. Ibidem.*

¹⁸ *Cfr. Lawmaking in the United States*, Nueva York, 1934, cap. xii, p. 280, en Linares Quintana, *op. cit.*, p. 681.

a impedir la sanción de una Ley, como a sostener o detener la acción gubernamental, administrativa y judicial. . . La acción de los grupos de presión sobre la opinión pública es condición indispensable para el éxito de la influencia que se pretende ejercer sobre el gobierno: trátase de presentar como normal y conforme al interés general la campaña que se realiza en favor de los intereses que defienden.¹⁹

Por lo que antecede podemos observar, pues, que entre las principales actividades de los grupos de presión se encuentran las que van encaminadas a influir directamente en los miembros del órgano legislativo, y que propiamente se les denomina *lobbying*, mediante los procedimientos mencionados con anterioridad, ejercitándose tanto en el cuerpo permanente de creación de leyes, como en el caso de que se tratara de un cuerpo *ad hoc* "constituyente".

Asimismo, otra gran parte de la actividad de los grupos a los que hemos venido haciendo referencia se dirige al control de la función gubernamental de aplicación de las normas de derecho, tanto en la acción administrativa, con la toma y ejecución de decisiones políticas, como en la judicial, al procurar salvaguardar los intereses de sus miembros en casos de controversia.

Hay que hacer especial mención de la importancia que representa, para el control efectivo del poder, el que se maneje la opinión pública; buscando adictos al grupo de presión respectivo, los que en determinado momento pueden resultar decisivos, para lo cual se destina gran parte de su capacidad financiera en propaganda.

E. Legitimidad de los grupos de presión

Mucho se ha discutido respecto de la licitud o ilicitud de la actividad de los grupos de presión, según encuadren o no dentro del marco de la Constitución o las demás leyes establecidas, encontrándose opiniones muy variadas que van desde el considerarla delito hasta el catalogarla como un requisito de la democracia; pero si es indudable que se han hecho varios intentos para regularlos constitucionalmente.

Al respecto, Heubel nos muestra la evolución que ha tenido el *lobbying*:

El viejo *Lobbying* era invisible, criminal y primitivo. El *Lobbying* manejaba secretamente sus actividades. . . conquistar votos por medio del soborno monetario y otras tentativas análogas. . . Este tipo de presión política fue reemplazada por el nuevo *Lobbying*. . . nuevas formas de influencia. El nuevo *Lobbying* es visible, legal y altamente profesional. . . representantes de grupos espe-

¹⁹ "Les "Pressure Groups" aux Etats-Unis", *Revue Française de Science Politique*, julio-septiembre 1952, vol. II, núm. 3, pp. 455-8, en Linares Quintana, *Ibid.*, pp. 699-700.

ciales... Conforme a una ley promulgada en 1946 (en los Estados Unidos), unas dos mil personas se registraron como *Lobbyist con respecto al Congreso*.²⁰

De este modo vemos que, aparentemente, con el transcurso del tiempo se ha ido depurando la actividad de los grupos de presión, siendo un gran adelanto la regulación, aunque parcial, hecha en los Estados Unidos; pero no compartimos del todo esa opinión en virtud de que aún, en la actualidad, en caso de que dichos grupos no vean satisfechas sus pretensiones por vías legales, procederían a obtenerlas por vías anómalas, es decir, mediante conductas desviadas, independientemente de que constituyan delitos pues, como dijimos anteriormente, en la realidad, al no asumir la responsabilidad de sus conductas, les es irrelevante la licitud o ilicitud de las mismas.

Para René Ballivian Calderón:

Los grupos de presión, cuando desarrollan una acción lícita, pública y clara, cumplen una función útil dentro de la dinámica institucional... En tal caso, los grupos de presión actuarían como *poderes de contrapeso en la sociedad*.²¹

Pero según Linares Quintana

lo que preocupa y suscita formada inquietud, a la vez que gran malestar y angustia, es que alguno o algunos sectores de la comunidad pretendan ejercer un verdadero *gobierno invisible* y, como tal, irresponsable y clandestino, al margen de las instituciones creadas y delimitadas por la Constitución, con el fin de hacer prevalecer sus intereses de grupo sobre los de la nación. Entonces ya se entra en el ámbito de la patología política, y los grupos de presión se transforman en elementos nocivos, susceptibles de carcomer hasta la médula, la esencia, democrática del gobierno constitucional.²²

Asimismo, entre los inconvenientes que podemos encontrar a la actividad de los grupos de presión, está el que los distintos grupos socioeconómicos son defendidos en forma desigual, ya que, en tratándose de poder, será dominante el que sea más hábil o posea mayores recursos, y no siempre el que represente mayor número de miembros o aquel al que en determinado caso le corresponda el derecho; también su actividad puede contraer la debilidad de la defensa y salvaguarda del interés general, en razón de que la suma de los intereses particulares no constituye el interés general. Con referencia a lo apuntado, Heubel señala que: "Otro temor es que toda esa competencia entre intereses especiales no tiene por

²⁰ "Los grupos de presión en Estados Unidos", *Revista Argentina de Política*, año 1, núm. 1, p. 32, citado en Linares Quintana, *Ibid.*, pp. 684-5.

²¹ *Cfr.* "Los Poderes de contrapeso en la sociedad", *La Nación*, 19 de agosto 1959, p. 6, en Linares Quintana, *Ibid.*, p. 714.

²² *Op. cit.*, p. 716.

qué resultar, necesariamente, en beneficio del interés general.”²³ Misma advertencia nos da Ripert: “la agrupación se crea para la sola defensa y satisfacción de intereses materiales. No se integra a la vida de la nación.”²⁴

No obstante, es interesante la opinión de Mathiot, quien nos dice:

Su existencia es constitucional y prestan servicios útiles... es, en cambio, contra los abusos de dichos grupos que debe operarse, a este respecto se procura imponer principios importantes. Un principio de publicidad: la actividad de dichos grupos debe ser conocida; sus esfuerzos para convencer a la opinión pública y al gobierno deben ser legítimos. Un principio de integridad: la corrupción de los legisladores y funcionarios debe ser eliminada.²⁵

Aunque desgraciadamente lo anterior no deja de ser sino meros buenos deseos, en virtud de que la actuación de los grupos de presión se presenta como una situación de hecho y, en sí, es imposible controlarlos mediante la regulación o por cualquier otra forma, ya que, como dijimos antes, el problema del poder implica relaciones de hecho y no de derecho.

F. *Diferencias y Relaciones con los Partidos Políticos*

Reconociendo que existen varias diferencias entre los partidos políticos y los grupos de presión, queremos hacer mención solamente de las que nosotros consideramos esenciales; así pues, mientras los partidos políticos tienen una organización jurídica formal, reconocida por el Estado, y actúan ostensiblemente, los grupos de presión, por su parte, generalmente carecen de dicha organización jurídica y actúan clandestinamente (dejamos reflejar cierto relativismo en virtud de que en los Estados Unidos, como un ejemplo que ya quedó asentado, se institucionalizó y reguló ya su actuación). Es importante aclarar, con respecto a la organización jurídica, que existen varios posibles grupos de presión, los cuales no llegan a constituirse como tales por las razones que expondremos, posteriormente, como los sindicatos, por ejemplo, que están organizados jurídicamente y cuya personalidad les es reconocida por el Estado; pero debe quedar establecido que su condición de grupo de presión estribaría, en todo caso, no en que es un sindicato en sí, sino en que representa un conjunto de trabajadores con el mismo interés de clase, lo cual es un término más amplio y que puede trascender los límites del sindicato en caso de que se identifique con los intereses de trabajadores no sindicalizados o pertenecientes a otro sindicato, con los que, careciendo de toda organización jurídica formal, podrían constituir el grupo de presión.

²³ Cfr. *Los Grupos de Presión en Estados Unidos*, cit., p. 39 en Linares Quintana, *op. cit.*, p. 686.

²⁴ *Op. cit.*, pp. 459-65, citado por Linares Quintana, *Ibid.*, p. 701.

²⁵ *Op. cit.*, pp. 465-6, citado en Linares Quintana, *Ibid.*, p. 713.

Pero en realidad, la principal diferencia radica en que mientras los partidos políticos procuran que alguno de sus miembros figure en el gobierno institucionalizado, realizando con ese motivo campañas políticas, a los grupos de presión les interesa solamente el poder influir en la persona que se encuentre como gobernante para que las decisiones que éste tome o mande ejecutar no afecten a los intereses del grupo.

En cuanto a las relaciones entre las entidades de que estamos tratando, muy interesante resulta la aseveración de Mathiot:

En la práctica las relaciones entre los partidos políticos y los grupos de presión son íntimas a la vez que complejas. Los grandes partidos, fundados sobre combinaciones de intereses, aceptan sostener aquellos intereses que se ofrecen a apoyarlos en sus campañas electorales... Muchas veces los líderes partidarios y los legisladores procuran adoptar una posición de conciliación y de equilibrio entre intereses opuestos. A este respecto, ocurre que determinados intereses influyen en mayor o menor medida en determinados candidatos.²⁶

2. EL PODER

A. *Concepto*

Entenderemos por poder no sólo el tener expedita la facultad de hacer una cosa, sino más bien, en el ámbito político la capacidad de ejercer un control sobre la población de un territorio determinado. De esta manera, podemos decir que el poder lo tendrá precisamente aquel ente que efectivamente pueda determinar la forma de ser de un pueblo.

Así pues, para Fernando Lasalle: "La fuerza activa y eficiente que influye de tal modo en las leyes que las obliga a ser necesariamente lo que son y como son, sin permitirles de otro modo, reside en los factores reales de poder que rigen en una sociedad determinada."²⁷

Con base en lo anterior, concluimos que el poder consiste en la capacidad de hacer que algo sea de determinada manera y no de otra, conforme a la voluntad de quien lo ejerce.

B. *Unicidad del Poder:*

El poder es uno. En efecto, al poder solamente podemos concebirlo en el momento que se ejercita y en relación con un caso concreto, decidiendo definitivamente la cuestión, obedeciendo las directrices del ente que ejerza dominio en las relaciones político-económico-sociales;

²⁶ *Ibid.*, pp. 457-58, citado en Linares Quintana, *Ibid.*, p. 70.

²⁷ Fernando Lassalle, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1946, p. 51.

por lo que, si algún ente, ya sea gobierno institucional, grupo de presión o un particular que él solo encierre una gran fuerza capaz de ejercitar el poder dominante, lo cual resulta fácticamente imposible, no llega pues, dicho ente, al poseer el poder dominante, su actividad o energía resultan irrelevantes, considerando al que sí llega a poseerlo como el único y verdadero poder. Resumiendo: Existen varias fuerzas en pugna por el dominio del poder, pero la que finalmente se imponga será, en la realidad, la poderosa.

C. *Factores Reales de Poder*

Es oportuno referirnos a los llamados “poder público” y “poder constituyente” los cuales, tomando en cuenta que en la realidad solamente hay un poder, es decir, un sólo poder de hecho, manejado por el poder dominante, consideramos que no vienen a representar sino meros poderes formales.

El “poder público”, que se encuentra en manos del gobierno institucional, no es sino aquel que se encarga de revestir formalmente la toma y ejecución de las decisiones políticas emitidas por quienes ejercen el poder de hecho, que es el poder propiamente dicho. En virtud de lo anterior, el poder de hecho, llamémosle soberano en razón de que es el que tiene la capacidad de autodeterminarse, y la de mando para hacer que las cosas sean conforme a sus designios, radica indiscutiblemente en el ente dominante, como ya dijimos, y el gobierno institucional únicamente se encarga de dar el sello de legal a sus decisiones. Burgoa afirma: “El poder público no es un poder soberano, como equivocadamente, en nuestro concepto, lo han reputado algunos tratadistas.”²⁸ La idea que antecede se ve reforzada por Burdeau, al sostener que los grupos de presión “son los que, cuando una cuestión que interesa a sus miembros está en juego, toman efectivamente la decisión que *los mecanismos oficiales marcan solamente con la impresión formal del procedimiento legal*”.²⁹

Asimismo, el “poder Constituyente” considerado como un cuerpo *ad hoc*, reunido para estructurar fundamentalmente a un pueblo mediante la creación de una Constitución, bajo un conjunto de normas de derecho básicas y supremas, no es sino un mero representante que debe obedecer a los designios de los factores reales de poder a que se refiere Lassalle al señalar:

Las Constituciones escritas cuando no se corresponden con los factores reales de poder de la sociedad organizada, cuando no son más que lo que yo llamaba

²⁸ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1973, p. 292.

²⁹ *Traité de la Science Politique, Paris*, 1959, t. I, p. 367; t. V, pp. 383, 442, 608; t. VI, pp. 256, 356; t. VII, p. 18, 49, 87, 91, 98 y 353, citado por Linares Quintana, *op. cit.*, pp. 694-5 (el subrayado es nuestro).

una “hoja de papel” se hallan y tienen necesariamente que hallarse irremisiblemente a merced de la supremacía de esos factores de poder organizado, condenadas sin remedio a ser arrolladas por ellos.³⁰

Al igual que cuando sostiene:

Los problemas Constitucionales no son, primariamente, problemas de *derecho*, sino de *poder*; la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen, y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social.³¹

Burgoa, por su parte, advierte:

En la realidad política la autodeterminación no proviene, directamente de la nación misma, en cuanto que ésta, por sí sola, elabore el ordenamiento jurídico fundamental. En el mejor de los casos, sus representantes, reunidos en una asamblea que se denomina Constituyente, lo formulan y a él se adhieren consciente y deliberadamente los grupos mayoritarios de la comunidad nacional, legitimándolo, a pesar de la oposición de las minorías. . . De ahí que, en el ámbito de la facticidad, la autodeterminación importa la legitimación mencionada y no forzosamente que la nación, por sí misma, o al través de sus genuinos representantes, se dé la organización político-jurídica que le convenga.³²

De esta manera el factor real de poder no radica en el “poder constituyente” o en el constituido (el “público”) sino en los entes que ejercen el poder de hecho determinando que las cosas sean necesariamente como ellos quieren que sean y no de otro modo.

3. EL PODER DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

A. *El poder político*

Tomando en cuenta lo que antecede llegamos a la conclusión de que el verdadero poder radica precisamente en los particulares, los cuales se ven en la necesidad de agruparse, con base en que varios de ellos tengan cierta comunidad de intereses para presentar un solo frente a las fuerzas que le opongan los demás grupos de particulares, y el “poder público”.

Causa verdadero impacto la afirmación de Burdeau respecto a que los grupos de presión: “No son fenómenos exteriores a la estructura constitucional del poder: son el poder mismo. . . Este tipo de grupos de pre-

³⁰ *Op. cit.*, p. 93.

³¹ *Ibid.*, p. 94.

³² *Op. cit.*, p. 279.

sión contemporáneos se han elevado al rango de los poderes, con una correlativa disminución de la autoridad del poder público.”³³

Así, los gobernantes tienen poder, no en cuanto que manejan el “poder público”, sino, en cuanto que se identifican y forman parte de las agrupaciones que constituyen el poder de hecho, es decir, del grupo de presión dominante.

Es más, los titulares de los órganos gubernamentales no son sino meros representantes del grupo dominante, ya que llegaron a este puesto precisamente por la voluntad y el consentimiento de dicho grupo, los que siempre satisfacerán los intereses del mismo, hasta el momento en que sea otro grupo el que ejerza el poder de hecho, en cuyo caso deberá seguir las indicaciones que le delimite este último, pues, de no ser así, el grupo de presión dominante eliminaría al gobernante rebelde mediante un golpe de Estado o alguna otra vía.

B. Elementos del poder de los grupos de presión

Nos encontramos con “dos elementos básicos de los que dependerá el poder que en determinado momento pueda ejercer un grupo de presión: El número de miembros y la capacidad financiera. Ambos son parcial y naturalmente sustituibles”.³⁴

A los anteriores elementos podrían agregárseles varios, entre los cuales podemos mencionar la calidad de sus miembros, el número de sus adictos, el factor organización, la reputación de que goza el grupo ante el público, etcétera.

C. Ubicación del poder en los grupos de presión

De acuerdo a lo que habíamos apuntado, los grupos de presión se integran por una base, que tiene un rango inferior, y un cuadro dirigente.

Es importante establecer, la fuente de donde emanan las decisiones políticas trascendentales, dentro de los mismos grupos de presión, ya que, por ende, así se determina la real forma de ser de una nación.

Al respecto André Mathiot nos dice que existe una

notable influencia que los dirigentes de estas entidades suelen ejercer sobre los miembros, sobre la base de su autoridad, su amplia información y la bien organizada propaganda. Esta acción de los grupos de presión es útil en cuanto corresponde a una información necesaria de información y de educación; pero resulta criticable en cuanto suele resultar que una categoría social, una profesión, una fuerza económica, que no constituye sino uno de los tantos secto-

³³ *Op. cit.*, t. VII, pp. 49-50, citado en Linares Quintana, *op. cit.*, pp. 694 y 703 (el subrayado es nuestro).

³⁴ *Cfr.* Jean Meynaud, *op. cit.*, p. 25.

res de la nación, participa en campañas, resiste o apoya medidas o políticas que muchas veces no son sino la consecuencia de la *decisión de un reducido grupo de dirigentes que no siempre actúan democráticamente*”.³⁵

Por su parte Juan Manuel Cañibe advierte:

Lo que resultar difícil enfocar es lo referente a la comunicación entre la base y el cuadro dirigente... La base del grupo no sería el centro generador de poder de decisión. Más bien, las decisiones corresponderían al cuadro dirigente quien, por lo menos a nivel de hipótesis, tiende a identificarse con los valores de la clase dominante... Esto significaría tener en sus manos la función del control social.³⁶

De esta manera vemos que existen varias agrupaciones, constituidas por un gran número de miembros con intereses de clase comunes, por ejemplo los sindicatos, que no han logrado convertirse en efectivos grupos de presión y no le han arrancado al sistema las reivindicaciones que les corresponden, en virtud de que el grupo dominante mantiene controlados a los dirigentes de las mismas, mediante ciertas concesiones o privilegios que les proporciona solamente a ellos, lo que permite que el grupo de presión dominante se perpetúe en el poder y no haya nada que lo inquiete.

Concluyendo: donde en última instancia radica el poder es una élite reducida, formada por el cuadro dirigente del grupo de presión dominante, en la que la admisión es restringida y la cual realmente ejerce el control efectivo sobre la población.

D. *Influencia de los grupos de presión en la estructura jurídico-política de un país:*

La estructura jurídica, como reguladora de la realidad política y socio-económica de una nación, se encuentra determinada por quien ejerce el poder o, cuando menos, porque el mismo lo tolera; en efecto, el orden jurídico persiste por la voluntad de quien tiene en las manos el poder ya que, en el momento que cambie de opinión o de que arribe otro al poder, la estructura jurídica se modificará pues, precisamente, como poderoso, cuenta con la capacidad necesaria y los recursos suficiente para lograrlo.

Así vemos que, como nos dice Néstor Campaglia,

ese orden jurídico emanado del Estado se orienta por determinados principios que son el reflejo de los grupos que pueden o pudieron influir más en su formación o, lo que es lo mismo, de los intereses de los grupos suficiente-

³⁵ Cfr. *op. cit.*, pp. 454-5, citado por Linares Quintana, *op. cit.*, p. 699.

³⁶ *Op. cit.*, p. 198.

mente poderosos como para lograr la defensa de los mismos a través de las normas y de los principios de ese orden jurídico.³⁷

Por lo anterior observamos que el grupo de presión dominante no sólo determina la estructura jurídica para que la misma le permita la consecución de sus fines, conforme a sus intereses, sino que además se apoya en dicha estructura, es decir, en el derecho, para la defensa de sus intereses, lo que le permite conservarse en el poder durante un tiempo más largo.

II

FORMAS DE CONTROL POR LOS GRUPOS DE PRESIÓN DE LA ESTRUCTURA JURÍDICO-POLÍTICA DE MÉXICO

1. BREVE REFERENCIA A LA ESTRUCTURA JURÍDICO-POLÍTICA NACIONAL

Para la debida comprensión del panorama jurídico-político de nuestro país es necesario referirnos a las dos piezas centrales que lo configuran: la existencia de un partido oficial y la preeminencia del Poder Ejecutivo respecto de los demás "poderes" y de los Estados federados.

A. *El partido oficial*

Como indicamos en lo que antecede, la existencia de un partido oficial constituye una de las partes esenciales de la configuración política de que adolecemos, pues, además de no existir una oposición real e institucional con la fuerza suficiente para obligar a que sean reconocidos sus triunfos, en caso de que se presenten, o cuando menos para influir de tal manera que el partido gubernamental depure su actuación bajo la amenaza de un posible desplazamiento del "poder público", ha provocado que nuestro país no cuente con una estructura de partidos políticos que refleje los intereses de las diversas categorías y clases sociales, desarrollándose, por ende, todo el "proceso democrático" dentro de un solo partido, en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual encierra toda la fuerza política nacional.

En efecto, como observa Pablo González Casanova: "Desde 1929 en que se funda el partido del gobierno, éste no ha perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador, una elección de senador."³⁸

Lo anterior es síntoma indiscutible de la monopolización del control político por el partido oficial y de que los partidos "opositores", el Partido

³⁷ *Los grupos de presión y el proceso político*, Arcia Editorial, S. R. L., Uruguay, 1969, p. 15.

³⁸ *La democracia en México*, Serie Popular Era, México, 1971, p. 24.

Acción Nacional (PAN) el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), no cuentan con los contingentes de electores suficientes como para llegar a considerarlos como verdaderos partidos de oposición sino que, especialmente los últimos,

“financiados en muchos casos por el propio gobierno, han apoyado a los candidatos del gobierno o luchando provisionalmente en su contra —a cambio de concesiones para los grupos políticos que los dirigen—, y han participado así en la realización del juego político, del *ceremonial* electoral.³⁹”

Para el ejercicio de su hegemonía, según Jorge Montaña, el PRI aglutina en su seno todas las fuerzas que representan a los diversos sectores de la población, bajo el lema de la “unidad nacional”, para lo cual ha constituido tres grandes centrales: la Confederación Nacional Campesina (CNC), que está integrada por el sector agrario y sus miembros son los más numerosos del partido, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), que representa al sector obrero y sus agremiados constituyen la clase trabajadora por excelencia y, por último, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), de integración heterogénea ya que agrupa a los trabajadores al servicio del Estado, a profesionistas, maestros, pequeños comerciantes, organizaciones de mujeres, etcétera. De esta manera el partido oficial pretende ofrecer que todos los intereses de la población se encuentran presentados en su seno, pero, al estar todos bajo una sola ideología, carentes de toda posibilidad de disensión, todo el juego de fuerzas ha ido quedando paulatinamente bajo el control de la dirección nacional del partido.⁴⁰

B. *Preponderancia del Poder Ejecutivo*

No obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proclama la “división de poderes” al prescribir, en su artículo 49, que: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” y que, a su vez, el artículo 40 de nuestra Ley Fundamental declara que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos”, la realidad en que vivimos nos indica que la estructura del gobierno y las decisiones políticas en general se centralizan en el titular del Poder Ejecutivo Federal. Así es, el poder omnímodo del presidente de la República es manifiesto y se desprende de la misma Constitución de mayo de 1917, la cual le otorga facultades amplísimas (como ejemplo su artículo 89, en especial las fracciones I, II,

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Cfr. *Partidos y política en América Latina*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975, pp. 138-41.

vi, xviii y xix), o bien de las que le confieren otras leyes (por ejemplo la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica); pero además obedece a otras fuentes de contenido histórico, geográfico, económico, sociológico y hasta de nuestra especial psicología.

a) *Respecto del Poder Legislativo.* La subordinación del Congreso de la Unión a la figura del presidente de la República se desprende principalmente del hecho de que todos los senadores y la mayoría de los diputados pertenecen al partido oficial, junto con el presidente, claro, el cual es, de hecho, la autoridad máxima del mismo; lo que ocasiona que la mayoría de los miembros del Congreso actúen bajo la consigna gubernamental.

Del mismo modo, el maestro Daniel Cosío Villegas nos refiere otra razón de peso de dicha supremacía, derivada de que con el principio de la no-reelección el congresista, al estar impedido de continuar en el mismo lugar, se siente obligado a distinguirse por su lealtad al partido y al presidente, para continuar con su carrera política, ya que: "El porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral sino del favor de los dirigentes del partido en última instancia de la voluntad del presidente."⁴¹

Así, el maestro González Casanova, después de haber analizado la actuación de la Cámara de Diputados respecto de las iniciativas del Ejecutivo, que en cierto modo es donde podría haber mayor oposición en virtud de que en el Senado, como ya dijimos, todos sus miembros pertenecen al partido oficial, llega a la conclusión de que: "Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del ejecutivo adquieren la categoría de leyes."⁴² De la misma opinión participa Lorenzo Meyer: "La Constitución de 1917 estableció con mayor fuerza la preeminencia presidencial. El poder del Legislativo se redujo casi a la aprobación formal de las iniciativas del Ejecutivo."⁴³

b) *Respecto del Poder Judicial.* Aunque por un lado, como hicimos mención, existe el principio de la "división de poderes" sustentado por nuestra Carta Magna y que, en apoyo al mismo, la Constitución aparentemente protege la independencia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al declarar sus nombramientos vitalicios, y de que la remuneración que perciban por sus servicios no podrá ser disminuida durante su encargo, así como el considerarlos en principio inamovibles, salvo que observen mala conducta o previo el juicio de responsabilidad,⁴⁴

⁴¹ *El sistema político mexicano*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1974, p. 29.

⁴² *Op. cit.*, pp. 32-3.

⁴³ *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, p. 38.

⁴⁴ Artículo 94 constitucional.

la realidad es que también se da la preponderancia del Poder Ejecutivo ahora en relación al Poder Judicial.

Así sucede, al ser hechos los nombramientos de ministros de la Suprema Corte por el presidente de la República, con aprobación del Senado,⁴⁵ implica: “Que en alguna forma, directa o indirecta, el aspirante a esos puestos debe tener ligas con el presidente y ser bien visto por él.”⁴⁶ Ahora bien, parecería que con las “garantías” de independencia del Poder Judicial, señaladas anteriormente, una vez hecho el nombramiento el ministro podría desligarse de la sujeción presidencial; pero es el caso que al existir la facultad del presidente para pedir la destitución, por mala conducta, de los ministros de la Suprema Corte,⁴⁷ aquél tiene un arma muy poderosa en sus manos, pues, al ser algo meramente subjetivo el considerar que alguien observó mala conducta, el presidente nunca incurriría en responsabilidad aun cuando maliciosamente calumniara a un funcionario judicial; de esta manera bastaría la amenaza del presidente de que formularía la petición de destitución para que el ministro se sujetara a su voluntad, ya que el puro hecho de poner en entredicho la integridad y honradez de una persona basta para que se le cause perjuicios irreparables, independientemente de su inocencia. Por lo que, obviamente, el ministro prefiere condescender de antemano a los designios del presidente, sin llegar a ese estado crítico, participando a su vez de ciertas prerrogativas y beneficios, en lugar de vivir en la continua zozobra.

c) *Respecto de los Estados federados y los municipios.* La dependencia de las entidades federativas y las municipales respecto del Ejecutivo Federal tiene principalmente un origen político y económico. Como ya anotamos, todos los gobernadores de los Estados y la mayoría de los presidentes municipales son miembros del Partido Revolucionario Institucional, en cuya cima se encuentra el presidente de la República, razón sólida que explica la preminencia del Ejecutivo; asimismo, el deseo de dichos funcionarios locales de continuar con su carrera política, al verse también impedidos de seguir en su puesto por el principio de la no-reelección, procuran congraciarse lo mejor posible con el presidente, acatando su voluntad, ya que de él depende en gran medida el futuro político de todos ellos.

También es pertinente aludir, como otra causa de la dependencia estatal en relación con la Federación, al arma que ésta tiene en manos de la Cámara de Senadores a la cual le corresponde la facultad, derivada de la misma Constitución, de declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales en un Estado;⁴⁸ así pues, siendo el Senado un mero órgano formal que sanciona actos del Ejecutivo según vimos, éste

⁴⁵ Artículo 89, fracción XVIII.

⁴⁶ Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁷ Artículos 89, fracción XIX, y III constitucionales.

⁴⁸ Artículo 76, fracción V, de la Constitución.

ejercer un efectivo control de la actividad gubernamental, estatal, bajo la amenaza de promover en el Senado la declaración de destitución del gobernador que se insubordine. Por otro lado, existe también la enorme dependencia económica de los Estados, reflejada por los exiguos ingresos estatales en relación con los federales, motivo por el cual el Estado federado requiere del subsidio federal para estar en posibilidad de cuando menos prestar los servicios públicos, necesítándolo en mayor medida el municipio, para lo que deberán estar en buenas ligas con el presidente, que es quien se encarga de destinar los fondos del presupuesto federal.

Todo lo anterior conduce a que las decisiones de los presidentes municipales y de los gobernadores de los Estados, aunque jurídicamente no puedan ser modificadas o anuladas más que por una autoridad judicial competente, se vean en la realidad supeditadas a la voluntad del presidente, quien mediante su irresistible "persuasión" logra, en los casos que le interesen a él, o un grupo de presión poderoso, la revocación de la decisión, por lo que: "El Presidente es el juez de última instancia o el árbitro final de los conflictos entre los gobernantes y los gobernados de las comunidades estatales y municipales."⁴⁹

2. LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN MÉXICO

A. *Los grupos latentes*

Bajo esta denominación queremos encerrar a aquellos grupos que teniendo cierta fuerza, en virtud de contar con una gran cantidad de asociados o ser factores importantes en la economía nacional, carecen de la fuerza necesaria para intervenir trascendentemente en las decisiones políticas en defensa de sus intereses, ya sea porque los mismos se ven traicionados por sus dirigentes o porque no desean comprometerse a causa de que generalmente les ha costado mucho esfuerzo adquirir una posición, aunque modesta, estable, y no quisieran perderla por una conducta azarosa o atrevida. Aclarando que estos grupos potencialmente son muy fuertes y sólo de momento, por determinadas razones, se encuentran maniatados o en estado pasivo pero, en el caso de que se lleguen a liberar de sus cortapisas, indiscutiblemente se convertirían en efectivos grupos de presión, con la capacidad y recursos suficientes para llegar a ser el dominante.

a) *Los traicionados.* Este grupo lo forman las grandes masas de la población integradas por los sectores obrero y rural. Como vimos anteriormente, a dichos sectores los incorpora el PRI en dos de sus centrales, la Confederación de Trabajadores Mexicanos y la Confederación Nacional Campesina, respectivamente, creadas en especial con esa finalidad;

⁴⁹ Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 26.

pero es el caso que los intereses de clase de los trabajadores y campesinos se ven traicionados por sus dirigentes ya que, al ubicarse en ellos el poder de decisión del grupo, transan con los integrantes de la clase dominante, con cuyos valores se identifican, preocupándose más por obtener concesiones personales que por defender los intereses de sus representados; por lo que el grupo no puede llegar a convertirse en uno de presión dado a la traición del cuadro dirigente, respecto de la base, el cual se dedica a servir a los intereses de la clase dominante.

Así tenemos que en la CTM, la cual contiene a las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados:

La perpetuación del secretario general y de los cuadros principales ha producido el estancamiento de la organización con el beneplácito patronal, cuyos intereses siempre resultan beneficiados con el control sindical y la accesibilidad de los líderes para negociar concesiones personales.⁵⁰

La traición de los dirigentes sindicales para con sus agremiados es manifiesta, ya que: "La vinculación de los líderes de estos sindicatos con el gobierno lleva varias décadas y desde 1940 los principales de ellos son unas veces diputados y otras senadores."⁵¹

Por otra parte, para Jorge Montaña, el estancamiento de la reforma agraria y

el mal funcionamiento de la CNC como organismo representativo, así como el papel ambiguo de los líderes y dirigentes ha conducido a la emergencia de canales alternativos en ocasiones violentos, que reflejan una situación desesperada de quienes en rigor han financiado el desarrollo económico del país.⁵²

Por lo anterior se aprecia que la situación para estos sectores de la población es cada vez más tensa, presentándose para el caso dos caminos: el que la base del grupo logre eliminar a su actual cuadro dirigente y mediante un real proceso democrático elija a nuevos dirigentes que representen efectivamente los intereses del grupo y luchen por su reivindicación en la estructura social, dentro de un marco relativamente ordenado, convirtiéndose para el efecto en verdaderos grupos de presión; o bien, en caso de que lo anterior no ocurra, inminentemente se llegaría al extremo de un movimiento violento que traiga consigo un verdadero cambio de estructuras en los órdenes jurídico, político, económico, cultural y social, que logre la reivindicación de las masas obreras y campesinas, dándose, ahora sí, una Revolución Mexicana.

b) *Los Tibios*. Existen ciertos individuos que teniendo intereses en

⁵⁰ Jorge Montaña, *op. cit.*, pp. 140-1.

⁵¹ Pablo González Casanova, *op. cit.*, p. 26.

⁵² *Op. cit.*, p. 140.

común no llegan a formar verdaderos grupos de presión pues temen perder la posición que han logrado adquirir, si al tratar de defender sus intereses provocan la cólera de quien ejerza el poder dominante, por lo que se conforman con las dádivas que generosamente éste les proporcione.

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

La categoría media es alfabeta, más educada, incluye en su seno la gran mayoría de profesionales, medianos comerciantes e industriales en pequeño. Es predominantemente católica y se caracteriza por ser la más politizada en México, la más consciente de la función del gobierno y de la suya como miembro del grupo administrativo.⁵³

Pudiéndose agregar que gracias a su heterogeneidad y a que las clases medias se declaran como no pertenecientes a las clases populares incorporándose por identificación imitativa a los valores de las clases dominantes, aquéllas carecen de un verdadero interés de clase; siendo ésta la principal razón de la pasividad de las clases medias.

No obstante, es indiscutible que la clase media ya agrupada contiene una fuerza importante, al representar un factor relevante en la economía, nacional, y en el momento en que se decida puede constituirse en un efectivo grupo de presión, actuando dentro de un marco relativamente legal para la defensa de sus intereses; o bien, puede lanzarse a la busca del poder en forma violenta y acelerada, poniendo en grave peligro la estructura jurídico-política determinada actualmente por el grupo dominante, como ya sucedió anteriormente en el movimiento social mexicano de 1910,⁵⁴ en el que la clase media fue la principal promotora, pues, aunque la mayor injusticia se realizaba con respecto a las clases populares, al ser aquélla la mejor preparada cultural y políticamente, supo guiar a las clases necesitadas para derrumbar a la élite dominante de esa época.

B. *Los efectivos grupos de presión*

En la actualidad los grupos de interés en México que intervienen en las decisiones políticas gubernamentales, es decir los efectivos grupos de presión, se pueden reducir a dos: la élite religiosa y la élite económica.

a) *La élite religiosa* A pesar de la tendencia anticlerical de nuestra

⁵³ *Los grupos de presión en México*. Colegio de las Ciencias Sociales, México, 1974, p. 60.

⁵⁴ Para mayor amplitud respecto a la razón por la que consideramos como un movimiento social el de 1910, y no como una revolución, ver a Jorge Carpizo: *La Constitución mexicana de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969, pp. 384.

Constitución de 1917, con su antecedente liberal en la de 1857, podemos observar que en la realidad “nuestro artículo 130 constitucional —escribe el maestro Jorge Carpizo— no se cumple; día a día se le viola, y las autoridades no están interesadas en el cumplimiento de esta decisión fundamental de nuestro orden jurídico”.⁵⁵

De esta manera vemos que existe una diferencia más entre la estructura formal y la real de la vida política mexicana, lo que ha permitido que la Iglesia recupere su poder, principalmente al seguir influyendo en la educación de gran número de personas, fomentándoles, desgraciadamente, no sólo un espíritu moral y religioso sino un “compromiso” de que son ellos quienes deben llegar a dirigir al país, mezclando lo que por esencia es incompatible, y creando con esa finalidad grupos político-religiosos como el Movimiento Familiar Cristiano, Acción Católica, Caballeros de Colón, etcétera.

Así vemos que, como apuntan Francisco González Pineda y Antonio Delhumeau, aunque por un lado, “a lo largo de estos decenios se han debilitado de manera progresiva la práctica religiosa y muchas veces la convicción que la sustenta, frente al embate de las nacientes místicas del desarrollo, la tecnología, la industrialización y la cultura del bienestar y del consumo”,⁵⁶ sin embargo, con la tolerancia del gobierno respecto de la actividad de la Iglesia, no cabe duda que:

Hoy el clero tradicionalista representa una de las fuerzas más vivas y actuanes en la política mexicana, y constituya uno de los grupos de presión más poderosos y diversificados, al que los gobernantes deben tomar en cuenta en sus decisiones, unas veces como aliado frente a las demandas populares que hacen peligrar su fuerza o sus intereses, otras como enemigo que intenta derrocarlos y substituirlos.⁵⁷

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

En efecto, como afirma González Casanova:

La empresa privada mexicana y extranjera, es así una extraordinaria fuerza en las decisiones económicas. Organizada en confederaciones, cámaras, asociaciones, clubes, constituye el más novedoso y vigoroso conjunto de grupos de pre-

⁵⁵ *Op. cit.*, p. 320.

⁵⁶ *Los mexicanos frente al poder México*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C., México, 1973, p. 300.

⁵⁷ Pablo González Casanova, *op. cit.*, p. 62.

sión, al que el gobierno debe tomar en cuenta en sus decisiones económicas y políticas.⁵⁸

C. *El grupo de presión dominante*

Durante la mayor parte de nuestra vida nacional, hasta todavía a principios de siglo, el grupo de presión que tuvo el poder lo fue la élite religiosa; pero fue el caso que a partir de nuestro movimiento social de 1910 surgió una tendencia anticlerical que se plasmó en la Constitución de 1917, despojando a la Iglesia de todos los bienes que había estado acumulando. Posteriormente, como ya vimos, con el transcurso del tiempo la Iglesia ha venido recuperando su antiguo poder y, aunque está muy lejos de la magnitud del que había llegado a acaparar en el siglo pasado, de todos modos ha logrado ejercer la presión suficiente sobre el gobierno para que no se aplique la Constitución en lo que le atañe; así, en la actualidad, la Iglesia ha presentado una actitud de observación y solamente actúa cuando surge alguna posible disposición que la pueda afectar, encargándose por diversos medios de que la misma no tenga positividad, al mismo tiempo que ha aprovechado para robustecerse, esperando la oportunidad de volver ha constituir el poder dominante.

En la actualidad el grupo de presión dominante lo constituye la élite económica, y los miembros de la élite religiosa y de la élite política sólo en la medida que se vinculan y forman parte de la económica, la cual logra ejercer el control absoluto de la estructura jurídico-política nacional, así como de todas las decisiones gubernamentales que se dan en la misma al través de los procedimientos que enseguida veremos.

3. VÍAS DE ACCESO DEL GRUPO DE PRESIÓN DOMINANTE AL PODER POLÍTICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA JURÍDICA

A. *En relación al "poder Constituyente"*

Volviendo a las consideraciones de Fernando Lassalle, según ha quedado establecido, el "poder Constituyente" debe obedecer a los designios de los factores reales de poder para que pueda tener operancia la Constitución que emane del mismo.

Así pues, en los albores del constituyente, en 1916, campeaban en su seno tres facciones que constituían los principales factores reales de poder primeramente la clase media, que había sido la principal promotora del movimiento de 1910, primeramente con una finalidad de obtención de libertades políticas, y que después se transformó en social al lograr el apoyo de grupos campesinos, siendo éstos los que integraron el segundo

⁵⁸ *Ibid.*, p. 64.

factor real de poder y el más numeroso formado por varios sectores rurales, y el último lo constituyó el sector obrero, el cual aunque menos numeroso, también tenía su importancia.

De los anteriores, fue la clase media la que, representada por: “La facción de Venustiano Carranza, miembro secundario de la antigua oligarquía, prevaleció sobre las de Villa y Zapata, líderes que emergieron como representantes de ciertos sectores rurales.”⁵⁹

La clase media, habiendo conseguido su objetivo de llegar al poder, aunque fuese en forma compartida, finalidad derivada de una de las conclusiones de Madero en su libro de la *Sucesión Presidencial en 1910* cuando admitía llegar a “una transacción con el general Díaz, para hacer una fusión de las candidaturas, según la cual el general Díaz podría seguir de presidente, pero el vice-presidente y parte de las Cámaras de los gobernadores de los Estados, sería del Partido Nacional Democrático”;⁶⁰ una vez en él la clase media, al tener la tendencia a identificarse imitativamente con los valores de la clase dominante, como apuntamos anteriormente, procedió precisamente a defender los intereses de la misma, ya que adquirió su riqueza y estilo de vida, adoptando para el caso una actitud conservadora frente a las otras facciones.

Fue así como en el último “poder Constituyente”, escribe Lorenzo Meyer:

El nuevo liderazgo estuvo, más o menos firmemente, en manos de líderes salidos de los pequeños sectores de la clase media. Estos dirigentes, más bien moderados, se vieron forzados a celebrar compromisos con sus antiguos aliados campesinos y con el poco numeroso, pero estratégicamente colocado, proletariado urbano. Como resultado, la Constitución de 1857 fue reemplazada, en mayo de 1917, por una nueva que incorporaba intereses de estos tres grupos. La redacción de este documento se hizo en forma tal, que su interpretación dependía básicamente de la naturaleza de la administración que la pusiera en práctica.⁶¹

Es importante insistir en la última observación que hace este autor, sosteniendo que la aplicación de los principios que proclamaba la Constitución dependerían de la tendencia político-económica de quien la pusiera en práctica, por lo que indudablemente que el sector que se logró imponer y convertir en dominante fue el de la clase media, que se vinculó con los intereses subsistentes de quienes anteriormente constituían la élite dominante, encargándose conjuntamente de que la Constitución se aplicara conforme a sus intereses y dejara de hacerse en lo que respecta a las clases populares, para quienes sus conquistas sociales han quedado en lo que llamaría Lassalle pura “hoja de papel”.

⁵⁹ Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 17-8.

⁶⁰ Francisco I. Madero, “Los Insurgentes”, *La sucesión presidencial en 1910*, México, 1960, p. 350.

⁶¹ *Op. cit.*, pp. 17-8.

B. *En relación al "poder público":*

a) *Intervención sobre el Ejecutivo.* Después de haber analizado y comprobado la preponderancia del "poder Ejecutivo" en relación con los demás "poderes", no cabe duda que la actividad de los grupos de presión se va a ver encaminada principalmente a controlar los actos del presidente de la República, ya que con ello, de acuerdo con la configuración política de que adolecemos, se controla al mismo tiempo todo tipo de decisiones políticas y socioeconómicas que sean trascendentes para la nación.

Asimismo el principal problema al que se enfrentan los distintos grupos es la accesibilidad, para llegar directamente con el titular del ejecutivo; pero para el efecto el grupo de presión dominante, la élite económica, ha creado diversas vías de acceso con carácter oficial, entre las cuales se cuentan la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO), Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), etcétera, mismas que le sirven de instrumento para ciertos privilegios mediante concesiones y exenciones, o bien para que no se vaya a tomar una decisión gubernamental que afecte a sus intereses.

Con el objetivo de llegar a ejercer un efectivo control sobre el presidente de la República, el grupo de presión influye desde el momento de su designación como candidato del partido oficial, apoyándolo y subvencionándolo durante su campaña electoral, para que de esta manera el agraciado quede en deuda con el grupo de presión, que es el dominante desde el momento en que fue éste quien logró influir de tal manera para que fuera su precandidato el que resultara designado candidato oficial de la presidencia y por ende, durante el periodo presidencial, el titular del ejecutivo lo salvaguardará y hasta representará en sus bienes e intereses.

De esta manera, la función del presidente frente a los distintos grupos ya sea los latentes o los efectivos grupos de presión, es altamente significativa, y su capacidad se va a medir en relación con la que despliegue como conciliador o negociador de los intereses de dichos grupos, armonizando sus fuerzas y reclamos, aclarando que el presidente, generalmente, procurará persuadir a los líderes de los grupos que no sean el dominante, para que actúen conforme a los intereses de éste, ya que él es un representante de la élite dominante, para lo cual los líderes populares deben traicionar los intereses de sus presentados a cambio de que se les incorpore exclusivamente a ellos a la élite que tiene el poder, si es que se trata de líderes con mucha fuerza, o, en caso de que no, bastará con que se les otorguen ciertas concesiones o privilegios.

Pero es claro que no todo tipo de asuntos llegan con el presidente, sino sólo aquellos que por su magnitud lo ameriten, además de que "no pue-

den usarlo, desde luego, sino los escasos individuos que por una razón u por otra tienen una vinculación personal con el presidente, o los grandes grupos de presión, como las cámaras industriales y de comercio o a "Asociación de Banqueros";⁶² por lo que en varios casos bastará ejercer su influencia sobre los niveles inferiores de la jerarquía burocrática, recurriendo ascendentemente, en caso de negativas, a sus solicitudes de privilegios a los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores, directores, jefes de departamento y hasta a los jefes de oficina; aclarando que, de todos modos, quien se reservaría la decisión final, en caso de que el agraviado tuviera acceso a él, sería el presidente de la República.

b) *Intervención de la elaboración de leyes y reformas constitucionales.* Al ser el "poder Legislativo" un mero órgano que sanciona actos del ejecutivo, dándoles la categoría de leyes, bastará, pues, ejercer una efectiva influencia en las iniciativas de leyes y de reformas constitucionales que mande el ejecutivo para intervenir prácticamente en la elaboración de las mismas.

Muy ilustrativa resulta la conclusión a que llega Rodolfo Stavenhagen: "En México no existe este tipo de *lobbies* por la sencilla razón de que no existe un 'poder Legislativo' que funcione independiente."⁶³

Por lo anterior, vemos que la actividad de los grupos de presión se encamina específicamente a intervenir en la elaboración de las iniciativas del ejecutivo, sabiendo que el legislativo las aprobará en sus términos o, cuando mucho, les hará alguna modificación en cuanto al estilo de redacción. Para el efecto, el grupo de presión dominante cuenta con el mejor grupo de "expertos y técnicos a su servicio que reciben los mejores sueldos del país y sirven para asesorarlos en el terreno económico, jurídico y político,⁶⁴ y en base a sus opiniones procuran influir en el presidente, principalmente a través de sus confederaciones industriales y comerciales, las cuales son por ley un órgano a consulta del Estado para satisfacción de las necesidades del comercio o de la industria nacionales".⁶⁵ De esta manera, el Ejecutivo, antes de mandar el proyecto de ley al Congreso, somete el mismo a la consideración de las distintas Cámaras, las cuales hacen sus "observaciones", si la propuesta del ejecutivo perjudicase a sus intereses, procediendo el presidente a reconsiderar la iniciativa; ejerciendo así, la élite económica, una influencia decisiva en la legislación y en la administración en general.

c) *Intervención sobre el "poder Judicial"*. Aunque también quedó establecida la preeminencia del ejecutivo en relación con el "poder Ju-

⁶² Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 27.

⁶³ "Un grupo de presión de la clase dominante", *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, año VIII, octubre-diciembre de 1962, núm. 30, p. 670.

⁶⁴ Pablo González Casanova, *op. cit.*, p. 66.

⁶⁵ Artículo 4, fracción IV, de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria.

dicial”; después de un estudio del maestro González Casanova respecto a la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación frente al ejecutivo, basándose en las ejecutorias en que éste era autoridad responsable, pudo observar que hay ocasiones en que la Suprema Corte ha actuado con independencia del Ejecutivo, constituyendo algunas veces un freno a los actos del mismo, pero (curiosamente): “En cuanto a los quejosos que llegan a la Corte se advierte una preponderancia evidente de los propietarios y compañías... Los trabajadores y campesinos que recurren a la Corte se encuentran en franca minoría respecto de los anteriores y constituyen un grupo muy pequeño”.⁶⁶ Lo anterior nos hace suponer que precisamente cuando el presidente en algún caso no actúa conforme a los intereses del grupo dominante, éste acude a la Suprema Corte y logra, mediante la presión ejercida sobre ella, anular los actos de aquél; en tratándose de trabajadores y campesinos, son muy raros los casos en virtud de su falta de poder; en efecto, la Suprema Corte, sólo puede oponerse a los actos del Ejecutivo cuando éste haya afectado los intereses del grupo de presión dominante, ya que en este caso se ve fortalecida por dicho grupo, pues si no se da este supuesto la Corte se ve impotente para sostener la decisión.

III

CONCLUSIONES

Primera. Los grupos de presión son conjuntos de individuos formados en torno de intereses particulares, por lo que solamente incluyen a agrupaciones privadas y nunca a algún órgano público.

Segunda. Lo que caracteriza a los grupos de presión es su intervención en las decisiones gubernamentales, por lo que no se considerará como tal cuando un grupo obtenga la satisfacción de sus intereses por cualquier otra vía.

Tercera. Los grupos se integran mediante una base, formada por el grueso de los miembros del grupo, y un cuadro dirigente, en donde radica el poder de decisión del mismo.

Cuarta. Los problemas del poder son relaciones de hecho y no de derecho, por lo que resulta imposible regular la actividad de los grupos de presión, pudiendo hacerlo parcialmente cuando ellos actúen lícitamente, pero no cuando obtengan la satisfacción de sus intereses por otra vía.

Quinta. La diferencia esencial entre los partidos políticos y los grupos de presión es que, mientras aquéllos procuran que alguno de sus miembros figure como funcionario del gobierno institucionalizado, a los grupos de presión lo que les interesa es controlar a dichas personas, independientemente de quien se trate.

⁶⁶ *Op. cit.*, p. 36.

Sexta. El poder consiste en la capacidad de hacer que algo sea de determinada manera y no de otra, conforme a la voluntad de quien lo ejerce.

Séptima. El poder de hecho es uno; existen varias fuerzas en pugna por el dominio del poder, pero la que al final se imponga será, en la realidad, la poderosa.

Octava. El poder real no radica en los llamados “poder Constituyente” y “poder público”, los cuales son meros órganos formales, sino en los entes que logran determinar que las cosas sean necesariamente como ellos quieren que sean y no de otro modo.

Novena. El verdadero poder radica en los particulares, los cuales se agrupan con los que tienen cierta comunidad de intereses para presentar un solo frente y actuar sobre el “poder público” en defensa de esos intereses, constituyendo así los grupos de presión; por lo que es en estos grupos de presión donde radica el poder de hecho.

Décima. Los titulares de los órganos gubernamentales tienen poder, no en cuanto manejan el “poder público”, sino, en cuanto se identifican y forman parte del grupo de presión dominante, actuando generalmente como representantes de éste.

Decimaprimer. El grupo de presión dominante, al través de su intervención sobre los órganos gubernamentales, logra determinar la estructura jurídico-política de un país, apoyándose después en ésta, es decir, en el derecho, para conservarse en el poder durante el tiempo más largo.

Decimasegunda. En México toda la fuerza política nacional se encuentra concentrada en el Partido Revolucionario Institucional, el cual constituye el partido oficial, al aglutinar en su seno a todas las diversas capas sociales.

Decimatercera. En nuestro país existe una preponderancia del “poder ejecutivo” en relación con los demás “poderes” y respecto de los Estados federados y de los municipios.

Decimacuarta. Existen también ciertos grupos, como los trabajadores y los campesinos, que constituyen una fuerza importante pero que no forman efectivos grupos de presión, porque sus intereses se ven traicionados por sus dirigentes, los cuales se vinculan con los valores de la clase dominante.

Decimaquinta. Tampoco constituyen efectivos grupos de presión, en México, las clases medias porque tienen temor de que al tratar de intervenir en las decisiones políticas, el grupo dominante tome alguna represalia en su contra y pierda la posición que actualmente tiene.

Decimasexta. Los efectivos grupos de presión en México se reducen a dos: la élite religiosa y la élite económica.

Decimaséptima. La élite religiosa ha logrado que no se aplique la Constitución en lo que la afecta y ha venido recuperando parte de su poder que poseyó durante el siglo pasado.

Decimoctava. El grupo de presión dominante en la actualidad lo constituye la élite económica.

Decimanovena. Los grupos de presión que influyeron en el “poder Constituyente” de 1917 fueron la clase media, los campesinos y los obreros. El predominio fue de la clase media, la cual se vinculó con los intereses de la antigua clase dominante y representó la facción conservadora durante el Congreso Constituyente.

Vigésima. El grupo de presión dominante en la actualidad, la élite económica, se ha encargado de que la Constitución no se aplique en lo que respecta a las garantías de las clases populares.

Vigésimaprimer. La actividad del grupo de presión dominante se ve dirigida principalmente a controlar los actos del Ejecutivo ya que, debido a su preponderancia, con ello se ejerce un control sobre toda la estructura jurídico-política nacional.

Vigésimasegunda. La función del presidente de la República consiste principalmente en conciliar las distintas fuerzas de los grupos, procurando persuadir a sus dirigentes para que actúen conforme a los intereses del grupo de presión dominante, ya que es un mero representante de éste, hasta donde sea posible, logrando armonizar los diferentes reclamos.

Vigésimatercera. El grupo de presión dominante interviene en la elaboración de leyes y reformas constitucionales influyendo también sobre el Ejecutivo, ya que el Legislativo se concretaría a aprobar formalmente la iniciativa, al través principalmente de sus cámaras industriales y de comercio, las cuales son por ley órganos de consulta.

Vigésimacuarta. No obstante la preponderancia del Ejecutivo, hay ocasiones en que la Suprema Corte anula los actos del presidente, pero esto sucede cuando éste afecta los intereses del grupo de presión, dominante, el cual fortalece a la Corte, pues en caso contrario ésta se vería impotente para sostener su decisión.