

RESUMEN

El presente trabajo aborda la influencia de los grupos de interés sobre las instituciones políticas. En concreto asume al proceso legislativo como el resultado de conflictos distributivos en donde el poder de los actores involucrados, tanto formales como informales, es determinante en la aprobación o rechazo de reformas. Esto contrasta con otras explicaciones que ponen énfasis en el fenómeno de gobierno dividido como variable explicativa del fracaso de reformas en el Poder Legislativo. Así pues, esta investigación pone énfasis en el poder político de *facto* como una variable explicativa del éxito o fracaso de reformas. En este sentido este trabajo presenta una propuesta teórica y metodológica para el estudio de la influencia de grupos de interés, específicamente los pertenecientes al mundo sindical, en el proceso legislativo.

Palabras clave: instituciones, grupos de interés, poder legislativo, poder político de *facto*.

Introducción

Este trabajo aborda la influencia de los grupos de interés sobre el proceso legislativo. En concreto hace una propuesta para la operacionalización del concepto poder político de *facto* para el caso de grupos de interés sindicales. Este concepto puede utilizado como una variable explicativa, alternativa, al argumento que sostiene que el fracaso de reformas está relacionado con el fenómeno de gobierno dividido. El trabajo está compuesto de dos partes; un marco teórico y una estrategia metodológica.

En primer lugar se expone un marco teórico para el estudio del cambio institucional que concibe a las instituciones como equilibrios de preferencias que son resultado de conflictos distributivos entre actores con poder político de *jure* y poder político de *facto*. En este sentido, identifica a los grupos de interés como un ejemplo de actores con poder

político de *facto*, quienes tienen capacidad para incidir sobre los diseños institucionales que gobiernan tanto a la política como a la economía. Dado que el proceso legislativo es en sí mismo un proceso de cambio institucional, es conveniente introducir el poder político de *facto* de estos actores como una variable explicativa acerca del éxito o fracaso de algunas reformas que están vinculadas con grupos de interés como monopolios y sindicatos.

En segundo lugar, con la finalidad de establecer herramientas para el estudio de la influencia de los grupos de interés sindicales sobre el proceso legislativo esta investigación hace una propuesta metodológica para el estudio del poder político de *facto* de estos actores. Es decir, hace una propuesta de operacionalización del concepto poder político de *facto*. Esto es importante, porque permite por un lado hacer explícito los componentes del concepto y por otro lado permite la medición del grado de influencia de los diversos grupos de interés. La propuesta metodológica se centra en el caso de los grupos de interés sindicales en México.

Poder e instituciones

En la *Teoría de la Justicia*, Rawls (1971) se preguntó qué tipo de instituciones elegirían los actores en una posición original, si desconocieran las virtudes y recursos con las que ellos mismos contarían en una sociedad, es decir, si éstos eligieran diseños institucionales bajo el “velo de la ignorancia”. La respuesta de Rawls, bajo esta situación idealizada, es que los actores elegirían un conjunto de reglas que conformaran una sociedad equitativa, en el sentido de que los jugadores se apegarían a principios éticos para elegir una sociedad justa. Sin embargo, el velo de la ignorancia tiene amplios agujeros, dado que los tomadores de

decisiones cuentan con información, por incompleta que sea, acerca de sus propias virtudes y del papel que éstos desempeñarán en el futuro (Shepsle, 1999, Shepsle, 2006)

De lo anterior se desprende, que los actores buscan incidir sobre las reglas del juego con la finalidad de lograr ciertos objetivos, porque son capaces ponderar los efectos que las instituciones tendrán en el futuro. Para autores como Knight (1992) y Acemoglu *et al* (2005) los actores pueden elegir instituciones socialmente ineficientes si esas reglas les permiten obtener una mayor utilidad individual. Esta corriente dentro del neoinstitucionalismo de la elección racional permite por lo tanto la posibilidad de equilibrios que generan desutilidad social y al mismo tiempo introduce una variable frecuentemente ignorada en las explicaciones sobre el cambio institucional: el poder político.

A pesar de que las diversas corrientes neoinstitucionales reconocen la existencia de los conflictos de intereses en el proceso de conformación de las instituciones, por lo general ofrecen algún mecanismo, o racionalidad, a partir de la cual los actores arriban a instituciones que generan beneficios colectivos; para estos enfoques las asimetrías de poder no son importantes. Al respecto, Knight (1992) sostiene que la experiencia contradice la caracterización optimista de las instituciones; no solamente las instituciones formales sino también las reglas informales reflejan relaciones de poder asimétricas.

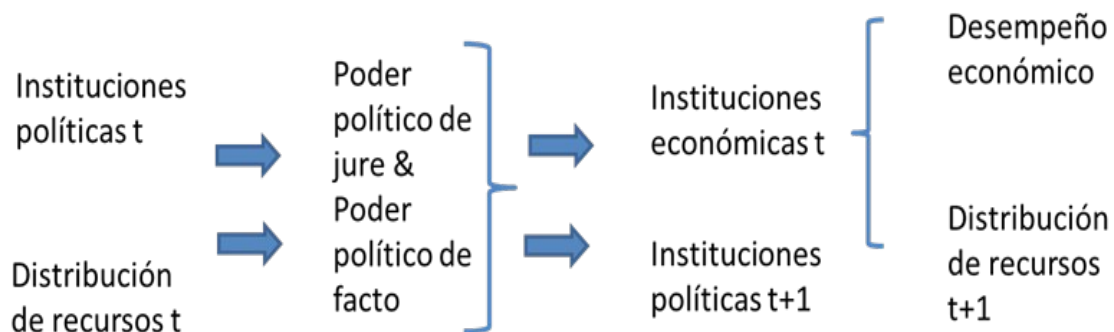
En este sentido, las instituciones son resultado de actores en conflicto que buscan ganar una ventaja distributiva. Paralelamente, dentro de este conflicto de intereses el poder político es una variable crucial, de tal forma que los actores con mayor poder son capaces

de acercar el equilibrio institucional a sus preferencias, es decir, pueden constreñir a los actores más débiles a apearse a equilibrios que no representan sus propias preferencias.

La importancia de las diferencias de poder entre los actores también ha sido abordada por Acemoglu *et al* (2005) y Acemoglu y Robinson (2006 y 2012) quienes atribuyen la existencia de instituciones inclusivas o extractivas a la distribución de poder en una sociedad. Al respecto, su propuesta teórica identifica dos tipos de poder: el poder *de jure* y el poder *de facto*; el poder *de jure* es el que procede de las instituciones políticas formales y el poder *de facto* es resultado de la distribución de recursos económicos o de la capacidad de un grupo para resolver dilemas de acción colectiva o para hacer uso de la violencia. En este sentido, ciertos grupos o actores pueden estar fuera de las instituciones políticas estipuladas en la Constitución, pero al mismo tiempo poseer poder político.

De esta manera, las interacciones entre poder político *de jure* y *de facto* son las que finalmente orientan la dirección de las instituciones; por lo tanto las instituciones políticas y la distribución de recursos en la sociedad, ambas variables endógenas, indican sobre el proceso de cambio institucional (Acemoglu y Robinson, 2012).

FIGURA 1. ESQUEMA DE LA TEORÍA INSTITUCIONAL DE ACEMOGLU Y ROBINSON



Fuente: Acemoglu y Robinson (2006)

La Figura 1 hace un resumen esquemático de la propuesta de Acemoglu y Robinson (2006) en él se sintetiza cómo el poder político es producto tanto de las instituciones políticas como de la distribución de recursos, haciendo una distinción entre poder formal o poder de *jure* y poder informal o poder de *facto*, a su vez la interacción entre los actores con poder político conducen a equilibrios que establecen las instituciones económicas y las instituciones políticas en un segundo momento (t+1), que a su vez distribuyen recursos económicos y poder político.

Grupos de interés como actores con poder de facto

Los grupos de interés en la vida democrática son ejemplos de actores con poder político de *facto*; producto tanto de su capacidad para resolver dilemas de acción colectiva como de los recursos con lo que éstos cuentan, tanto en términos económicos como de información (Schneider, 2009; Grossman y Helpman, 2001). En este sentido, los grupos de interés agregan recursos, incluyendo dinero y trabajo, para ejercer presión sobre políticas públicas o cambios institucionales. La agregación de dichos recursos y la movilización de sus miembros requiere de una estructura organizacional que le permite al grupo adquirir y aplicar los recursos para lograr sus objetivos (Burke, 2013). Así pues, como sostienen Zald y McCarthy (1987) entre mayores recursos posea una organización, mayor será su participación política, ya que puede dirigir esos recursos a múltiples esfuerzos.

Asumir que la competencia entre grupos puede llevar a equilibrios no óptimos desde el punto de vista social, contrasta con la tradición pluralista encabezada por Bentley (1908) Truman (1951), y Dahl (1961); que asume que la interacción entre los grupos y las presiones que éstos ejercen llevan invariablemente a un mejor desempeño democrático, ya

que afirman que la competencia entre diversos grupos tiene como consecuencia la dispersión del poder que evita lo que Madison calificaba como la “tiranía de la mayoría” y al mismo tiempo propicia la deliberación política entre los diversos grupos. Sin embargo, como afirma E. E. Schattschneider (1960) “la falla del cielo pluralista es que el coro celestial canta con un fuerte acento de clase alta”, debido a que el “sistema de presión” está sesgado a favor de los grupos que representan a los sectores acomodados, de manera que no todos los intereses participan del proceso de toma de decisiones y los resultados del juego político suelen favorecer ampliamente a los ganadores.

La perspectiva pluralista también es cuestionada por Mancur Olson (1965), quien argumenta que los grupos enfrentan problemas para organizarse a sí mismos e implementar acciones conjuntas. Contrario al argumento de Truman (1951), quien sostenía que los grupos surgen de valores y experiencias compartidas, Olson sostiene que los individuos se adhieren a los grupos con la finalidad de maximizar sus intereses. No obstante, la racionalidad de los individuos es al mismo tiempo un obstáculo para la acción colectiva ya que si el grupo genera bienes públicos de los que no se puede excluir a nadie, entonces existe un incentivo para que los individuos eviten pagar el costo de la participación en el grupo, lo que lleva a estos individuos a actuar como *free riders*. Por lo que el gran reto de la acción colectiva es que si esta estrategia predomina entonces los bienes no serán producidos.

Así las cosas, para superar los dilemas de acción colectiva se puede recurrir a varias estrategias: reducir el tamaño del grupo, que permite identificar a los actores no cooperadores e implementar sanciones informales y descentralizadas, o incentivar la participación a través de alicientes positivos o negativos, los primeros pueden ser

beneficios selectivos mientras que los segundos se refieren a la coerción de los actores no cooperadores (Olson, 1965). De esto se deduce que entre más grande sea el grupo los costos para superar los dilemas de acción colectiva son mayores. En consecuencia, como sostiene Tullock (2005) los grupos pequeños y socialmente homogéneos son más propensos a superar el problema del *free rider* que los grupos grandes.

De lo anterior se desprende, que la acción colectiva y la organización de los grupos es un fenómeno plagado de obstáculos que no todos los grupos son capaces de superar. Por consiguiente, los grupos que logran resolver los dilemas de acción colectiva se encuentran en una situación de ventaja en comparación con los grupos latentes, los no movilizados, para articular y presentar sus demandas frente al Estado (Bachrach y Baratz, 1962). En este orden de ideas, estos grupos tienden a ser más exitosos en el mercado político, es decir, cuentan con mayores posibilidades de incidir sobre los resultados políticos, incluso alejando a los tomadores de decisiones de las preferencias de los votantes medianos (Grossman y Helpman, 2001, Tullock, 2005).

Además, como sostiene Schlozman (2010), los grupos no solamente enfrentan problemas de cooperación relacionados con el fenómeno del *free rider*, sino que también afrontan un problema de recursos, ya que no todas circunscripciones o grupos potenciales cuentan con la capacidad de asumir los costos de la organización política y la defensa de sus intereses. En otras palabras, un grupo conformado por ciudadanos dotados de recursos tiene mayores posibilidades de superar los obstáculos que conlleva la acción colectiva en comparación a grupos que pueden compartir características como el tamaño del grupo o la intensidad de preocupación por un tema, pero que carecen de recursos.

Por su parte, Grossman y Helpman (2001) partiendo del Teorema del Votante Mediano de Black (1948) y la Teoría Económica de la Democracia de Downs (1957), cuestionan la idea de que los tomadores de decisiones, en su búsqueda por desarrollar carreras políticas de largo plazo, tenderán a satisfacer las preferencias de los votantes medianos. Esto debido a que los políticos requieren de recursos para financiar sus campañas electorales y de información especializada sobre los temas en los que hay que tomar decisiones, estos dos factores permiten que los grupos de interés puedan desplazar a los tomadores de decisiones hacia los extremos del eje de preferencias, es decir, alejarlos de la media donde se ubican las preferencias de los votantes medianos.

Recapitulando, de los argumentos teóricos expuestos anteriormente se pueden extraer los siguientes supuestos: 1) Los grupos de interés que resuelven dilemas de acción colectiva son grupos privilegiados con mayor capacidad de incidir en la toma de decisiones, esto es, son actores con poder político de *facto*, 2) Los grupos de interés que superan los dilemas de acción colectiva suelen ser grupos pequeños, grupos dotados de recursos o grupos que generan incentivos selectivos, y 3) Los grupos de interés pueden ser beneficiados por equilibrios que generan desutilidad social.

Estrategias de los grupos de interés

Los grupos de interés despliegan diversas estrategias para promover sus intereses y generalmente un mismo grupo suele diversificar sus estrategias para influenciar las políticas públicas. Por estrategia podemos entender el mecanismo por el cual un grupo cree que puede influenciar, de mejor manera, la toma de decisiones. (Baumgartner y Leech, 1998) Austen-Smith (1993) identifica dos tipos de actividades: el financiamiento de

campañas y la provisión de información a los tomadores de decisiones; mediante la primera estrategia los grupos de interés logran “acceso” a los tomadores de decisión, esto es, los grupos de interés contribuyen a campañas electorales esperando que una vez electos los políticos presten tiempo y atención a las demandas de estos grupos. La segunda estrategia, tiene que ver con una labor de convencimiento a partir de información especializada con la que cuentan los grupos de interés.

Por su parte, Grossman y Helpman (2001) identifican tres tipos de actividades emprendidas por los grupos de interés: 1) Las actividades de *lobby*, que tienen como finalidad persuadir a los tomadores de decisiones a través de información especializada. 2) Campañas publicitarias orientadas a influir sobre la opinión pública en temas que son relevantes para los grupos de interés y 3) Financiamiento de campañas, cuya finalidad puede ser a) Garantizar acceso a los tomadores de decisiones una vez que asumen el cargo o b) Influenciar la posición de los tomadores de decisiones sobre un tema en específico. Por su parte Schneider (2009), además de las estrategias ya mencionadas, incluye otras dos: la captura regulatoria y la corrupción. Por tanto, los grupos de interés cuentan con un “portafolio de inversiones”, es decir, utilizan las estrategias que reportan menores costos y mayores beneficios (Schneider, 2009).

TABLA 1 ESTRATEGIAS DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

ESTRATEGIAS DE LOS GRUPOS DE INTERÉS						
	Financiamiento	Información	Campañas	Captura	Corrupción	Clientelismo
Austen Smith	✓	✓				
Grossman y Helpman	✓	✓	✓			

Schneider	✓	✓	✓	✓	✓	
-----------	---	---	---	---	---	--

Fuente: Elaboración propia

La tabla 1 hace un recuento de las estrategias de los grupos de interés identificadas por Austen-Smith (1993), Grossman y Helpman (2001) y Schneider (2009) Todos estos autores han puesto especial atención en los grupos de interés empresariales, por ello, no es de sorprender que una estrategia como el clientelismo, más común en organizaciones que basan su poder no en los recursos económicos sino en el número de sus agremiados no sea incluida en sus análisis. Sin embargo, para tratar el tema de los grupos de interés sindicales es pertinente incluir dentro de las estrategias desplegadas por estos grupos el apoyo electoral que éstos proporcionan a los partidos políticos, es decir, las relaciones clientelares en donde se condiciona el apoyo de los grupos a cambio de concesiones.

El gobierno dividido en México (1997-2012)

A partir de 1997 México ha experimentado el fenómeno de gobiernos divididos. Al respecto, autores como Hurtado (2001) sostienen que el arribo de gobiernos sin mayoría ha traído consigo efectos negativos sobre la conducción de la política, en concreto sostienen que los gobiernos divididos han generado impasses entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que obstaculizan la capacidad de los gobiernos en turno para llevar a cabo su agenda, provocando problemas de gobernabilidad. Lo anterior responde a que la legislatura se ha empoderado pero al no existir corresponsabilidad gubernamental no cuenta con incentivos para cooperar con el presidente.

Dentro de los argumentos que identifican el gobierno dividido como una fuente de parálisis comúnmente se hace referencia al fracaso de reformas estructurales como la

reforma fiscal o energética, así como los obstáculos que enfrentan los presidentes para sacar adelante el Presupuesto de Egresos de la Federación. No obstante, si bien es cierto que algunas reformas de gran calado, como las reformas estructurales, han enfrenado fuertes resistencias dentro del Congreso, también es importante señalar que el periodo postransición ha sido el más productivo en términos de legislación aprobada en la historia de México.

A partir de 1997 ningún partido político ha alcanzado la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados -251 escaños- y desde el año 2000 ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta del Senado -65 escaños-, de tal forma que la aprobación de reformas tanto ordinarias como constitucionales requieren de la conformación de coaliciones para ser aprobadas. Al comparar el número de leyes aprobadas bajo gobiernos unificados de la década de 1990 con los gobiernos divididos posteriores a 1997, se puede observar que el número de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados, no solo no disminuyó sino que la producción aumentó considerablemente (Tabla 2). Es decir, el argumento de que los gobiernos divididos tienen un desempeño inferior a los gobiernos unificados en términos de capacidad de reforma es cuestionable en el caso mexicano.

Estos datos demuestran que los partidos políticos han logrado llegar a acuerdos en múltiples ocasiones a pesar del fenómeno de gobierno dividido y de la multiplicación de actores involucrados, como lo demuestra el aumento en el Número Efectivo de Partidos en la Cámara de Diputados; éste ha pasado de un promedio de 2.6 en las legislaturas LII-LVI, que comprenden de 1982 a 1997, a un promedio de 3.1 para las legislaturas LVII-LXI que corresponden al periodo de 1997 a 2012.

TABLA 2. PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1991-2012

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1991-2012	
LEGISLATURA	PRODUCCIÓN LEGISLATIVA (LEYES APROBADAS)
LV (1991-1993)	149
LVI (1994-1997)	108
LVII (1997-2000)	137
LVIII (2000-2003)	275
LIX (2003-2006)	485
LX (2006-2009)	546
LXI (2009-2012)	433

Fuente: Elaboración propia

Incluso si solamente se toma en cuenta las reformas constitucionales, que requieren del apoyo de dos terceras partes de la legislatura, se puede observar que los gobiernos divididos presentan más reformas constitucionales que los gobiernos unificados del periodo de hegemonía priísta. Basta mencionar que durante los dos sexenios posteriores a la transición a la democracia se aprobaron 56 reformas constitucionales que superan la suma de todas las reformas constitucionales entre 1928 y 1964 y es igual a todas las reformas constitucionales aprobadas en el periodo 1964-1988 (Casar y Marván, 2014)

Más importante aún, es el hecho de que la coalición más frecuente para aprobar las reformas constitucionales ha sido conformada por PRI-PAN-PRD que se representa en el 83 por ciento de las coaliciones de reforma constitucional en el periodo 1997-2012, esto implica que el partido del presidente frecuentemente forma parte de las coaliciones ganadoras en el Congreso (Casar, 2013). En lo que respecta al total de legislación aprobada la coalición más frecuente ha sido la conformada por PRI-PAN-PRD con un promedio de 74 por ciento en las cinco legislaturas posteriores a 1997, seguido por la coalición PRI-PAN con 16 por ciento, siendo una vez más el PRD el partido más excluido en la conformación de coaliciones. Estos datos ponen en evidencia que las reformas son aprobadas por coaliciones mucho más amplias que las coaliciones mínimas ganadoras (Casar y Marván, 2014), lo que nuevamente pone en entredicho el argumento de la parálisis en el Poder Legislativo.

Finalmente, como ya se mencionó, el fracaso o postergación de algunas reformas estructurales es asiduamente citado como un ejemplo de la parálisis en el Congreso mexicano. No obstante, algunos autores como el de Elizondo (2009) han llamado la atención sobre el papel que juegan ciertos actores como monopolios y sindicatos en el proceso legislativo, en este orden de ideas, las reformas estructurales suelen fracasar debido al poder político *de facto* ejercido por estos grupos quienes buscan mantener el *statu quo* cuyos resultados distributivos privilegian a dichos grupos de interés.

Una propuesta metodológica para el estudio de los grupos de interés sindicales

Tomando en cuenta las limitaciones de las explicaciones que ponen énfasis en los gobiernos divididos para explicar el fracaso de reformas en el Congreso mexicano, es conveniente elaborar una estrategia metodológica que permita ponderar la influencia que los grupos de interés tienen sobre el proceso legislativo. Este trabajo se centra en los grupos de interés sindicales, en este sentido, busca identificar elementos que permitan ponderar su influencia sobre el proceso legislativo.

Estudiar a estos actores con poder político *de facto* es relevante para comprender al proceso legislativo, entendido como un proceso de cambio institucional. En este orden de ideas, se asume, siguiendo a Acemoglu y Robinson (2006), que la distribución de recursos y la capacidad de resolver dilemas de acción colectiva son fuentes de poder político, y que estos actores con poder político *de facto*, como los grupos de interés, buscan incidir sobre los diseños institucionales ya que éstos distribuyen tanto recursos económicos como poder político.

No obstante, para ponderar la influencia de estos actores es necesario comprender en qué consiste el poder político de *facto* más allá de una definición general, es decir, se requiere operacionalizar el concepto. En este sentido, se requiere construir indicadores que permitan medir el poder político de *facto* con la finalidad de comparar la explicación que pone énfasis en los gobiernos divididos y la explicación que pone énfasis en el poder político como variable explicativa del diseño institucional.

La tarea evidentemente no es sencilla, existen numerosas definiciones sobre el poder político que complican su operacionalización; de manera general podemos identificar dos grandes corrientes: quienes asumen al poder como un recurso y quienes lo conciben como el resultado de una relación. Sin embargo, los límites entre estas dos concepciones son borrosos, porque los recursos y las posiciones suelen estar vinculadas, en el sentido de que los recursos pueden situar a los actores en posiciones privilegiadas.

En este sentido, se trata de un concepto multidimensional y difícil de medir, no solamente por la multiplicidad de definiciones sino porque lo que interesa particularmente a esta investigación es el poder informal y la manera en que éste incide sobre las instituciones formales. Por ello, se opta por la propuesta teórica de Acemoglu y Robinson (2006), que tiene la virtud de identificar fuentes de poder que son tanto resultado de posiciones, como el caso del poder político de *jure*, como de recursos en el caso del poder político de *facto*. Así pues, el trabajo de Acemoglu y Robinson puede servir como un guía para establecer dimensiones e indicadores sobre un concepto poco abordado como el poder político de *facto*.

Esta investigación se centra en los grupos de interés sindicales con la finalidad de establecer casos similares que permitan establecer indicadores que apliquen a todos los casos, de tal forma que permita la comparación entre ellos. De esta manera se dejan fuera de este trabajo los grupos de intereses empresariales no porque sean menos relevantes, sino simplemente como un primer ejercicio de operacionalización del concepto.

Operacionalización del poder político de facto

Para introducir una explicación alternativa al proceso legislativo se requiere plantear como hipótesis que la estabilidad o cambio del *statu quo* depende del poder político de *facto* ejercido por los grupos de interés sindicales. Es decir, a mayor poder político de *facto* menor posibilidad de reformas. Partiendo de la hipótesis se desprende que la variable dependiente de esta investigación (Y) es el resultado del proceso legislativo, es decir, la aprobación o rechazo de reformas que modifican la extracción de rentas, en este sentido se plantea utilizar indicadores binarios que expresen el éxito o el fracaso de la reforma. Mientras que la variable independiente (X) es el poder político de *facto* con el que cuentan los grupos de interés sindicales

TABLA. VARIABLE DEPENDIENTE E INDICADORES

VARIABLE DEPENDIENTE Y	INDICADORES
Resultado del proceso legislativo	Aprobación/ Rechazo de reformas que modifican la extracción de rentas

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente, el poder político de *facto* es un concepto que presenta grandes retos para su operacionalización, es decir, para establecer

indicadores que lo hagan observable en la realidad. Sin embargo, a partir de un ejercicio deductivo; partiendo desde el nuevo institucionalismo de la elección racional en la vertiente que pone énfasis en los conflictos distributivos (Knight, 1992; Acemolgu y Robinson 2006a) y apoyado en las teorías sobre acción colectiva (Olson, 1965; Tullock, 2005) y grupos de interés (Grossman y Helpman, 2001; Schneider, 2009) se desagregada el concepto en tres dimensiones; a) Recursos, b) Capacidad de Acción Colectiva y c) Presión.

El primero se refiere a los recursos tanto económicos como numéricos de los grupos de interés sindicales, la segunda dimensión tiene que ver con la capacidad de los sindicatos para generar incentivos positivos o negativos que les permitan superar dilemas de acción colectiva, mientras que la tercera dimensión está relacionada con las estrategias emprendidas por los sindicatos para incidir sobre las instituciones políticas.

VARIABLE INDEPENDIENTE (X)			
Poder Político de Facto	Recursos	Número de Agremiados	
		Recursos económicos (cuotas sindicales)	
	Capacidad de Acción Colectiva	Profesionalización política	
		Incentivos Positivos	Repartición de rentas Seguridad laboral Herencia de plazas Repartición de cargos
		Incentivos Negativos	Elecciones a mano alzada Violaciones a derechos laborales
Cohesión	Impugnaciones en los procesos internos		
Presión	Financiamiento de campañas políticas Apoyo clientelar a partidos políticos Manifestaciones en contra de reformas Captura de comisiones en el Congreso		

Fuente: Elaboración propia

En este sentido, se identifica si las reformas fueron aprobadas o rechazadas, por lo que los valores de la variable dependiente *Y* son dicotómicos para cada una de las observaciones: donde un 1 significa aprobación y 0 rechazo de las reformas. En segundo lugar, se establecen valores para cada una de las dimensiones del concepto poder político de *facto*; con respecto a los recursos éstos son tratados como variables de intervalo, mientras que los valores de las dimensiones Capacidad de Acción Colectiva y Presión son tratadas como variables ordinales, cuyos valores van de 0 a 1. A su vez, estas dos dimensiones son construidas con base en indicadores binarios en donde 0 indica ausencia y 1 presencia de ciertos atributos o estrategias.

Ahora bien, los indicadores que conforman al concepto poder político de *facto* son los siguiente: para la dimensión *Recursos* está conformada por tres indicadores: 1) Número de agremiados, 2) Recursos económicos, es decir, las cuotas sindicales que son transferidas hacia el sindicato y 3) Profesionalización política, este indicador se mide revisando el perfil de los dirigentes de los diversos sindicatos, es decir, si los líderes sindicales cuentan con una carrera política, especialmente, experiencia legislativa.

Para construir la dimensión *Capacidad de Acción Colectiva* se desagrega la dimensión en tres componentes 1) Incentivos positivos, 2) Incentivos negativos y 3) Cohesión; los primeros incluyen: a) Repartición de rentas en forma de salarios, pensiones y prestaciones por encima de los trabajadores promedio en el sector privado, b) Seguridad laboral, esto es, si la membresía al sindicato hace poco probable el despido de un trabajador, c) Herencia de plazas, es decir, si la membresía al sindicato permite tratar a los puestos de trabajo como propiedad privada que puede ser heredada a los hijos de los

trabajadores y d) Repartición de cargos, esto último tiene que ver con si el acceso a puestos de mando está en función de la lealtad al sindicato.

Con respecto a los incentivos negativos se identifican dos indicadores: a) Elecciones a mano alzada, es decir, si el voto para la elección de los líderes sindicales no es libre ni secreto y b) Violaciones a los derechos laborales, esto es, si el sindicato se involucra en violaciones a los derechos humanos de los trabajadores que no se disciplinan con la organización. Por su parte, el tercer indicador, cohesión, mide la presencia o ausencia de conflictos internos tras los proceso de selección de las dirigencias sindicales, concretamente si se presentan o no impugnaciones sobre dichos procesos. Finalmente la dimensión *Presión*, está conformada por cuatro indicadores: 1) Financiamiento a campañas políticas, 2) Apoyo clientelar a partidos políticos y 3) Manifestaciones en contra de las reformas y 4) Captura de comisiones en el Congreso en donde se discuten temas vinculados a dichos grupos de interés.

Establecer valores para cada uno de estos indicadores puede permitirnos identificar condiciones necesarias para mantener el *statu quo*; por ejemplo recurriendo a tablas de verdad como las sugeridas por Ragin (2008). Asimismo, puede permitir la elaboración de un Índice de Poder Político de Facto, que puede ser contrastado contra otras variables de control como la presencia o no del gobierno dividido, la fragmentación del sistema de partidos o la polarización del Congreso. Algunas herramientas que pueden ayudar en esta tarea son programas como *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) y el método de conjuntos difusos (*fuzzy sets*) también elaborado por Ragin (2008). Aunque la aplicabilidad de estos recursos depende también del número de casos por abordar.

Reflexiones finales

Asumir al proceso legislativo como un proceso de diseño institucional abre la posibilidad de introducir actores informales como variable explicativa del éxito o fracaso de las reformas, de tal manera que las instituciones surgen como resultado de las interacciones entre actores con poder político de *jure* y jugadores con poder político de *facto*, es la interacción entre estos dos tipos de actores los que conforman los equilibrios institucionales. Este proceso está marcado por el conflicto debido a que las instituciones generan resultados distributivos tanto en la política como en la economía, de ahí la centralidad del proceso de toma de decisión, ya que a partir de él se determinan ganadores y perdedores tanto del juego político como económico.

Así pues, este trabajo sostiene que los grupos de interés son ejemplo claro de actores con poder político de *facto*, y que como tales deben ser incluidos en el análisis del proceso legislativo. Incluir a estos actores en el análisis de los procesos legislativos puede ser una estrategia de investigación útil sobre todo cuando los temas que son discutidos en el congreso están vinculados con jugadores como monopolios, oligopolios y sindicatos, en donde dichos actores presionan sobre las instituciones políticas para mantener equilibrios que los benefician pero que al mismo tiempo generan desutilidad social. En el caso de México algunos ejemplos son los sectores educativo, energético, bancario y de telecomunicaciones, así como las pensiones del sector público.

En este sentido, para poder ponderar la incidencia de estos grupos sobre el proceso legislativo se requiere operacionalizar el concepto poder político de *facto*, es decir, se requiere establecer indicadores para medir la influencia de estos grupos. En este trabajo se

ha hecho una propuesta para operacionalizar el concepto en el caso de los grupos de interés sindicales, partiendo del neoinstitucionalismo de la elección racional y de los trabajos sobre grupos de interés se han establecido tres dimensiones: 1) Recursos, 2) Capacidad de Acción Colectiva y 3) Presión. Establecer valores para el poder político de *facto* como variable independiente del éxito o fracaso de reformas, puede permitir comparar su capacidad explicativa *vis a vis* con otras explicaciones como el gobierno dividido. Esta operacionalización tiene la ventaja de poder ser repetida en otros casos, más allá del mexicano, y permitir la comparación.

Finalmente, hay que recordar que la incidencia sobre el proceso legislativo es una de múltiples estrategias que pueden ser utilizadas por los grupos de interés; como lo puede ser la manipulación del sistema judicial o las negociaciones con el ejecutivo en el momento de la implementación de reformas. Este trabajo se ha centrado solamente sobre el proceso legislativo y sobre grupos de interés sindicales. Así pues, queda como tarea pendiente la elaboración de indicadores para los grupos de interés empresariales quienes también desempeñan un papel central en el proceso de toma de decisiones.

Bibliografía

Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2006a) "Paths of Economic and Political Development" en Weingast, Barry y Donald Wittman, eds., *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, New York

----- (2012) *Why nations fail: The Origins of Growth and Prosperity*, Crown Publishers, New York

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson (2005) "Institutions as a Fundamental Cause of Long Run Growth" en Aghion, Phillippe y Steven Durlauf (eds) *Handbook of Economic Growth Vol. 1A*, Elsevier, Amsterdam

Austen-Smith, David (1993) "Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes" en *American Journal of Political Science*, vol. 37, núm. 3, pp. 799-833

- Bachrach, Peter y Morton Baratz (1962) "Two Faces of Power", *American Political Science Review*, vol. 56, núm. 4, pp. 947-952
- Baumgartner Frank R. y Beth L. Leech (1998) *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton University Press, New Jersey
- Bentley, Arthur (1908) *The Process of Government*, Chicago University Press, Chicago
- Black, Duncan (1948) "On the rationale of group decision making" en *Journal of Political Economy*, vol. 56, pp. 23-34
- Burke, Caitlin A (2013) "Who Litigates Who Collaborates? Evidence from Environmental Groups Influencing National Forest Management", en *Interest Groups and Advocacy*, vol. 2, núm. 2
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (2014) *Reformar sin Mayorías: La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, Taurus, México
- Casar, María Amparo (2013) "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano", en *Política y Gobierno*, vol. 20, núm. 2
- Dahl, Robert (1961) *Who Governs?* Yale University Press, New Heaven
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York
- Elizondo, Carlos (2009) "Perverse Equilibria: Unsuitable but Durable Institutions" en Michael Walton y Santiago Levy (eds) *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, Palgrave Macmillan and The World Bank, New York
- Grossman, Gene y Elhanan Helpman (2001) *Special Interest Politics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Hurtado, Javier (2001) *El sistema presidencial mexicano: evolución y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México
- Knight, Jack (1992) *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, New York
- Olson, Mancur (1965) *The Logic Of Collective Action*, Harvard University Press, MA
- Rawls, John (1971) *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México
- Schlozman, Kay (2010) "Who Sings in the Heavenly Chorus? The Shape of the Organized Interest System, en Maisel, Sandy y Jeffrey Berry, *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, Oxford University Press, New York
- Schneider, Ben Ross (2009) "Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization", en Coen, David, Wyn Grant y Graham Wilson (eds) *The*

Oxford Handbook of Business and Government , Oxford University Press, New York

Ragin, Charles (2008) *Redesigning Social Inquire: Fuzzy Sets and Beyond*, University of Chicago Press, Chicago

Shepsle, Kenneth (1999) “El estudio de las instituciones: lecciones del enfoque de la elección racional” en Farr, James, J. Dryzek y Stephen Leonard (Eds.). *La Ciencia Política en la Historia*, Istmo, Madrid

----- (2006) ”Old Questions and New Answers About Institutions” en Weingast, Barry y Donald Wittman, eds., *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, New York

Schattschneider E. E. (1960) *The Semisovereign People*, Holt, Rinehart, New York

Tullock, Gordon (2005) *The Rent-Seeking Society*, Liberty Fund Inc, Virginia

Truman, David (1951) *The Governmental Process Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, New York

Zald Mayer y John D. McCarthy (eds) (1987) *Social Movement in an Organizational Society*, Transaction Books, New Jersey