

Trayectorias e iniciativas legislativas en México: ¿qué propuestas defienden los diputados con antecedentes en grupos de interés?

*Legislative pathways and initiatives in Mexico: what proposals
do deputies with a background in interest groups advocate?*

Diego Solis Delgado

 <https://orcid.org/0000-0001-8788-1434>

El Colegio de San Luis, México

Correo electrónico: diego.solis@colsan.edu.mx

Josafat Cortez Salinas

 <https://orcid.org/0000-0001-6754-5177>

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Correo electrónico: josafatcortez@politicas.unam.mx

Recepción: 25 de abril de 2024 | **Aceptación:** 23 de julio de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2024.170.19095>

Resumen: Este estudio examina los tipos de iniciativas introducidas por legisladores con experiencia previa en grupos de interés en la Cámara de Diputados de 2006 a 2018. El análisis se realiza utilizando una extensa base de datos que comprende 13,953 iniciativas. Al revisar las hojas de vida de los diputados que presentaron iniciativas encontramos que los grupos sindicales, empresariales y profesionales son los que introducen un mayor número de proyectos, mientras que los grupos campesinos son los que presentaron la menor cantidad. En materia de género, los hallazgos revelan que el 82% de las iniciativas de los grupos empresariales fueron realizadas por hombres, y en los grupos civiles el mayor número de iniciativas fueron presentadas por mujeres (58.9%). Además, mostramos que las carreras legislativas de los legisladores vinculados a grupos campesinos profesionales y sindicales son más largas que las de diputados asociados a grupos empresariales. Se realizó un trabajo de texto utilizando la herramienta “tidytext”, y los resultados ilustran que los antecedentes de los grupos de interés influyen significativamente en el tipo de legislación propuesta por los representantes mexicanos. Específicamente, los grupos empresariales tienden a concentrarse en cuestiones relacionadas con los impuestos, mientras que los sindicatos enfatizan las preocupaciones relacionadas con el trabajo y el bienestar social.

Palabras clave: grupos de interés; Cámara de Diputados; trayectorias legislativas.

Abstract: This study examines the types of initiatives introduced by legislators with prior experience in interest groups in the Chamber of Deputies from 2006 to 2018. The analysis is conducted using an extensive database comprising 13,953 initiatives. Upon examining the resumes of the deputies who presented the initiatives, the study uncovers that unions, business groups, and professional associations presented the greatest number of initiatives, while farmers submitted the fewest. When analyzing the initiatives by gender composition, the findings reveal that 82 % of the initiatives from business groups were made by men, and in civil groups, the largest number of initiatives was presented by women (58.9 %). Furthermore, it was discovered that the legislative careers of peasant, professional, and union groups were longer than those of business groups. A text analysis was performed using the “tidytext” tool, and the results illustrate that the background of interest groups significantly influences the type of legislation proposed by Mexican representatives. Specifically, business groups tend to concentrate on tax-related issues, while unions emphasize concerns related to labor and social welfare.

Keywords: interest groups; Chamber of Deputies; legislative careers.

Sumario: I. Introducción. II. Revisión de la literatura. III. Datos y diseño. IV. Iniciativas en las legislaturas LX-LXIII. V. Los grupos con mayor representación. VI. Descripción de los iniciadores de proyectos. VII. Temas propuestos por legisladores vinculados a grupos de presión. VIII. Conclusiones. IX. Referencias.

I. Introducción

La literatura en México sobre el Poder Legislativo ha apuntado la influencia de grupos de interés sobre la toma de decisiones en México (Elizondo, 2010; Elizondo, 2009; Solís y Cortez, 2019). Sin embargo, poco conocemos acerca de estos actores políticos porque los análisis existentes suelen ser descriptivos y se centran en estudios de caso (Solís y Cortez, 2019). La falta de investigaciones sistemáticas dificulta identificar patrones de comportamiento y limita la capacidad para comprobar y contrastar la eficacia de estos grupos en el proceso legislativo.

El subdesarrollo de esta área de la ciencia política en México es entendible considerando la escasa información que proveen los registros de cabildeo. No obstante, los vínculos entre legisladores y grupos de interés no se limitan a las actividades de cabildeo. Con frecuencia puede encontrarse diputados

con antecedentes en grupos de interés (Gava *et. al*, 2016) como miembros de grupos sindicales (Bensusán & Middlebrooke; 2012, 2013; Elizondo, 2009) y empresariales (Wuhs, 2010) que obtienen regularmente representación en el Congreso.

Solís y Cortez (2019) identificaron que alrededor del 25% de los diputados en el periodo 2006-2015 reportaron tener membresías en grupos de presión. Ahora bien, existe un vacío en la literatura para el caso mexicano porque se desconoce el tipo de iniciativas que promueven los diputados con membresías en grupos de presión. En este trabajo buscamos cubrir este vacío analizando las comisiones a las que son referidas las iniciativas de los diputados con membresías en grupos de presión y revisamos la descripción de las iniciativas de ley que proponen. En este artículo nos preguntamos: ¿qué tipo de iniciativas impulsan los legisladores con membresías en grupos de presión? ¿Cómo afecta el tipo de antecedentes en grupos de presión a las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados?

El objetivo del estudio es conocer qué grupos son los más prominentes en el proceso legislativo y qué tipo de iniciativas introducen en la Cámara de Diputados. En este sentido, exploramos si el perfil del legislador tiene incidencia sobre los temas que promueven en el Congreso.

II. Revisión de la literatura

En la literatura se ha resaltado la escasa atención a los vínculos formales entre grupos de interés y legisladores. En general, los grupos de presión se consideran como agentes externos que presionan sobre el Poder Legislativo en actividades de cabildeo (Hojnacki y Kimball, 1998; Grossman y Helpman, 2001; Bernhagen y Brauning, 2005; Drutman, 2015; McKay, 2018). Sin embargo, algunos autores han mostrado que existen legisladores que cuentan con “lealtades dobles”, es decir, que son parlamentarios y miembros de grupos de presión (Gava *et al.*, 2016; Eichenberg y Mach, 2017; Solís y Cortez, 2019).

Los análisis sobre cabildeo que han analizado las trayectorias de los legisladores suelen centrarse en cómo los representantes transitan de una carrera legislativa a una como cabilderos o cómo los trabajadores del Congreso se convierten en cabilderos, es decir, cómo los representantes públicos o per-

sonal del Congreso pasan por la “puerta giratoria” (*revolving door*) (Lazarus, McKay y Herbel, 2016; Furnas, Heaney y LaPira, 2019; McCrain, 2018). Con menos frecuencia se encuentran estudios que analizan el fenómeno inverso, es decir, cómo miembros de grupos de presión se transforman en representantes públicos. Adicionalmente, existe un vacío en América Latina sobre el proceso de cabildeo y los grupos de presión en las decisiones legislativas (Solis y Cortez, 2022).

Gava et al. (2016), exploraron las trayectorias de los legisladores suizos e identificaron vínculos entre grupos de interés y los representantes. En sus hallazgos, ubican un crecimiento en el número de membresías y la predominancia de grupos empresariales, asociaciones profesionales y de abogacía. También muestran que estas asociaciones suelen tener vínculos con legisladores que ocupan posiciones en comités relevantes para el grupo. De manera similar, Eichenberg y Mach (2017) revisaron los vínculos formales entre legisladores y grupos de presión en el caso de Suiza y comprueban que el área de competencia en la que se desempeñaron estos legisladores coincide con los intereses promovidos por sus grupos de origen.

En el caso de México, algunos trabajos han notado la existencia de vínculos entre grupos de interés y los diputados mexicanos. Aunque con frecuencia suelen concentrarse en un solo tipo de grupo. Un ejemplo es el trabajo de Wuhs (2010), en su investigación sostiene que los grupos empresariales cuentan con un portafolio de inversiones políticas para incidir en las decisiones públicas. Entre ellos identifica la representación directa en el Congreso. Al revisar la composición de la Cámara de Diputados encuentra legisladores con membresías en grupos empresariales y un crecimiento en el número de representantes con estos vínculos entre 2003 y 2006. Otros autores han realizado descripciones sobre cómo han evolucionado las relaciones entre el Estado y los grupos empresariales y señalan la mayor presencia de legisladores con trayectorias en cámaras empresariales en el periodo postransición (Alba Vega, 2006).

Alba Vega (2006) detalla el tipo de relación que mantenían las cámaras empresariales con el régimen priista y cómo estas organizaciones adoptaron una postura más activa a partir de la nacionalización de la banca de 1982. En el caso de los grupos sindicales, Bensusán y Middlebrook (2012 y 2013) muestran que, durante el periodo de hegemonía priista, los grupos sindicales

que estaban vinculados al PRI obtuvieron con regularidad espacios de representación en la Cámara de Diputados. Sin embargo, la representación de los grupos sindicales comenzó a disminuir en la década de 1990 conforme el PRI fue recortando el número de diputaciones sindicales (Bensusán y Middlebrook, 2013). En especial, apuntan al debilitamiento de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que tradicionalmente fue la organización obrera más poderosa del país.

A diferencia de los estudios mencionados, que suelen centrarse en un solo tipo de grupo, la investigación de Solís y Cortez (2019) hace un análisis sistemático de los antecedentes de todos los miembros de la Cámara de Diputados. En su artículo exploran las afiliaciones de los diputados que formaron parte de tres legislaturas (2006-2015). Sus hallazgos comprueban que, en promedio, uno de cada cuatro legisladores cuenta con antecedentes en grupos como cámaras y asociaciones empresariales, sindicatos, asociaciones ganaderas y grupos civiles. Señalan, que los grupos empresariales tienen mayores probabilidades en el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), mientras que los grupos civiles son más comunes en partidos de izquierda como el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Por el contrario, encuentran un mayor pragmatismo en los grupos sindicales (Solís y Cortez, 2019).

Ahora bien, en la literatura mexicana se desconoce el tipo de iniciativas que promueven los diputados con membresías en grupos de presión. En este trabajo analizamos las comisiones a las que son referidas las iniciativas de los diputados con membresías en grupos de presión y analizando la descripción de las iniciativas de ley que proponen.

III. Datos y diseño

Para estudiar el comportamiento de los legisladores mexicanos creamos una base de datos que contiene información sobre todas las iniciativas presentadas en el periodo 2006-2018. En la base se incluyó información sobre el tema que fue propuesto, el diputado que introdujo la iniciativa y la comi-

sión a la que fue remitida la propuesta. Estos datos fueron obtenidos del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación.

A partir de la identidad de los diputados que presentaron la iniciativa revisamos los currículums de cada uno de ellos. Los currículos están disponibles en el SIL y su contenido es provisto por los mismos legisladores. Al sistematizar las trayectorias precisamos si estos contaban con antecedentes en cámaras comerciales o empresariales, sindicatos, asociaciones ganaderas o campesinas, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones profesionales.

Con base en esta búsqueda creamos cuatro variables: la primera indica el grupo en el que tienen membresía, la segunda variable clasifica el tipo de grupo al que pertenecen, en tercer lugar, codificamos a la comisión a la que fue referida la iniciativa y finalmente creamos una variable que muestra si el tema de la iniciativa está vinculado con el área del grupo.

La base está compuesta por 13,953 observaciones. De estas iniciativas el 28% fueron propuestas por legisladores con antecedentes en grupos de interés. Por grupo de interés entendemos a organizaciones formalmente estructuradas que buscan incidir sobre las decisiones públicas por medios no violentos y sin asumir responsabilidades gubernamentales (Solís, 2017).

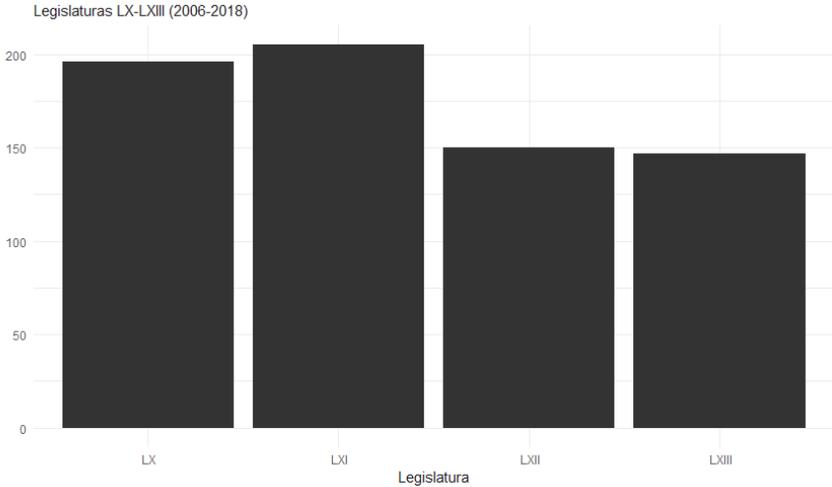
La base de datos incluye una casilla que contiene la descripción del proyecto de ley. Esta información fue también extraída del SIL. Con base en ella se realizó un análisis de texto con la paquetería “tidytext” de R. Con este paquete revisamos la frecuencia de los términos, clasificando por tipo de grupo. El resultado descarta términos frecuentes como preposiciones, adjetivos y conectores lógicos. También desechamos términos frecuentes que son comunes, pero poco informativos de las reformas como “artículo”, “reforma”, “fracción”, “párrafo”, “proyecto”, “disposiciones” o “adiciona”. De esta manera, identificamos las palabras más frecuentes en los proyectos de ley de cada uno de los diferentes tipos de grupos de interés.

IV. Iniciativas en las legislaturas LX-LXIII

Al clasificar las iniciativas encontramos que en promedio los legisladores estuvieron vinculados a 174 grupos por legislatura. La legislatura con mayor número de diputados con membresías en grupos de presión fue la LXI con

205, mientras el periodo con el menor número de diputados con estos vínculos fue la legislatura LXIII con 147 grupos representados.

Gráfica 1. Grupos representados por legislatura



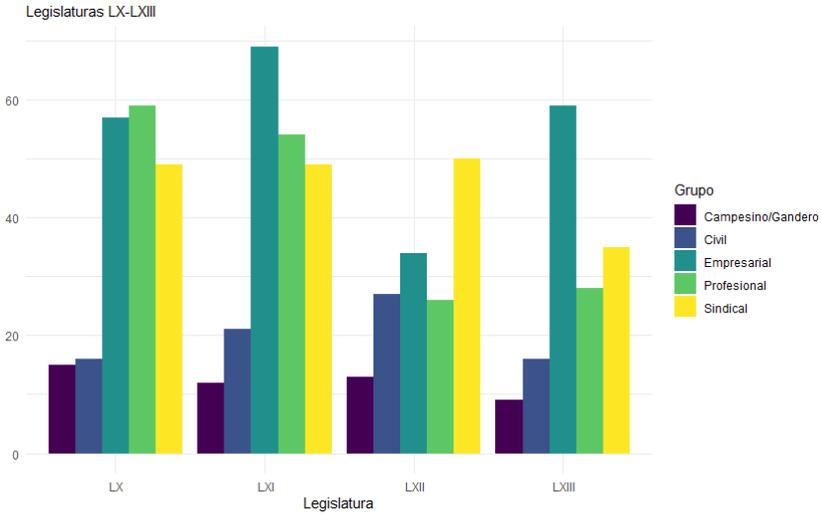
FUENTE: elaboración propia

Estos datos apuntan a que un número importante de iniciativas es introducido por legisladores con membresías en grupos de interés y que entre ellos existe una pluralidad de asociaciones. Una vez identificados los grupos con los que están relacionados los diputados procedimos a clasificarlos de acuerdo con las funciones que desempeñan en cinco tipos de grupos: 1) empresariales, 2) sindicales, 3) campesinos, 4) civiles y 5) asociaciones profesionales.

El gráfico 2 muestra la composición de las legislaturas de acuerdo con el tipo de grupos a los que pertenecen los diputados. En el periodo analizado predominan tres tipos de asociaciones: empresariales, sindicales y profesionales; entre estos, los más numerosos han sido los empresariales, que generalmente son señalados en la literatura como los actores más prominentes en actividades de cabildeo. Ahora bien, en México los sindicatos también representan una proporción importante siendo el segundo con más representantes. En el caso de los grupos profesionales se observa una disminución

de diputados con estos antecedentes a través del tiempo llegando a su punto más bajo en la legislatura LXIII.

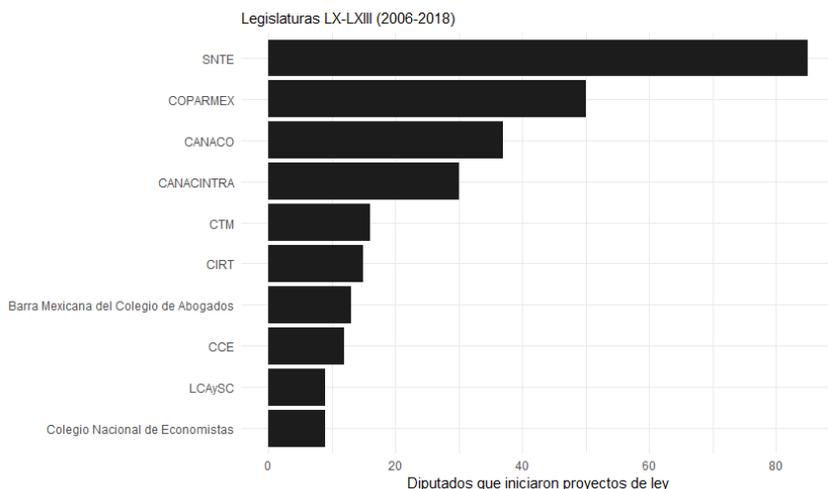
Gráfica 2. Frecuencia de iniciadores por tipo de grupo



V. Los grupos con mayor representación

Algunos grupos destacan en el Congreso por la cantidad de legisladores vinculados a ellos. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) tiene mayor presencia, con 80 diputados vinculados que presentaron el 58.6% de las iniciativas propuestas por grupos sindicales en el periodo 2006-2018. El SNTE representa a la mayoría de los maestros de educación básica del país y tiene la mayor cantidad de afiliados en América Latina. Su influencia se debe a su capacidad de movilización electoral y a una estructura de operadores políticos atractiva para los partidos políticos.

Gráfico 3. Grupos con más iniciadores de proyectos



FUENTE: elaboración propia

La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) es el segundo grupo más representado en la Cámara de Diputados. Es una organización voluntaria que agrupa a más de 36,000 empresarios y ha mantenido vínculos estrechos con el Partido Acción Nacional (PAN) (Loaeza, 1999). Históricamente, ha tenido un papel activo en la política desde la década de 1980.

Otros sectores empresariales destacados incluyen la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), que agrupa principalmente a pequeñas y medianas empresas de 14 sectores económicos y que funcionó como un órgano de consulta del gobierno federal. Sin embargo, su influencia disminuyó con la liberalización económica de la década de 1980. Las Cámaras Nacionales de Comercio (Canaco), unidas en la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) representa a los sectores de comercio, servicios y turismo, y sus afiliados contribuyen con el 54% del PIB del país.

El origen de muchas de estas asociaciones se remonta al periodo de hegemonía priísta, durante el cual las empresas estaban obligadas a afiliarse a estas organizaciones que mantenían vínculos cercanos con el PRI (Bensusán y Middlebrook, 2012) La “Ley de Cámaras” de 1941 obligaba la membresía

de los intereses empresariales en la Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio y de la Industria (Concanacomin), que agrupaba a la Concanaco y la Concamin. Las pequeñas empresas debían afiliarse a Canacindra. Estas cámaras tenían acceso privilegiado a los tomadores de decisiones y se beneficiaban del sistema de sustitución de importaciones que las protegía de la competencia externa.

Con la crisis de la deuda y la expropiación de la banca en 1982, la Coparmex y la Concanaco se involucraron más activamente en la política, financiando principalmente al PAN y contribuyendo a su fortalecimiento (Loaeza, 1999; Reveles, 2003). Durante el periodo de hegemonía priísta, los empresarios se habían mantenido al margen de la participación electoral, pero tras la crisis de 1982 comenzaron a postularse como candidatos a puestos de elección popular, inicialmente por el PAN y posteriormente también por el PRI.

El control del PRI sobre las cámaras empresariales se debilitó debido a las reformas neoliberales que siguieron a la crisis de 1982, como en el caso de Canacindra, que experimentó un debilitamiento organizativo en los años noventa. Por otro lado, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que agrupa a las asociaciones empresariales más importantes de México y ha jugado un papel significativo en la política, especialmente en la transición a la democracia y en la liberalización económica durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ganó importancia.

La Confederación de Trabajadores de México (CTM) también figura entre los grupos más representados. Durante la hegemonía priísta, la CTM agrupaba a la mayoría de los sindicatos y tenía una representación significativa en la Cámara de Diputados. Sin embargo, su presencia disminuyó notablemente con la transición a la democracia (Bensusán y Middlebrook 2012). Otro grupo con alta representación es la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRTI), que ha sido un actor influyente en la toma de decisiones, con la llamada “telebancada” referida a legisladores vinculados a los grandes medios de comunicación. La Ley Televisa, que alargaba las concesiones del espectro radioeléctrico a estas compañías, es una de sus victorias notables.

Además de los grupos mencionados, se ha añadido una categoría de asociaciones profesionales en el análisis, destacando la Barra Mexicana del Colegio de Abogados y el Colegio Nacional de Economistas. Estas asociaciones

juegan un papel importante en el proceso legislativo debido a su conocimiento especializado, alineándose con teorías de cabildeo que enfatizan la importancia de la información y el conocimiento en la influencia legislativa.

VI. Descripción de los iniciadores de proyectos

Antes de analizar el tipo de iniciativas propuestas por diputados con membresías en grupos de interés, presentamos un análisis descriptivo de las vías de representación de estos actores, enfocándonos en las bancadas a través de las cuales propusieron sus iniciativas. El gráfico 4 muestra el tipo de grupo al que pertenece el iniciador del proyecto y el partido político por el que accedieron al Congreso en las legislaturas LX-LXIII.

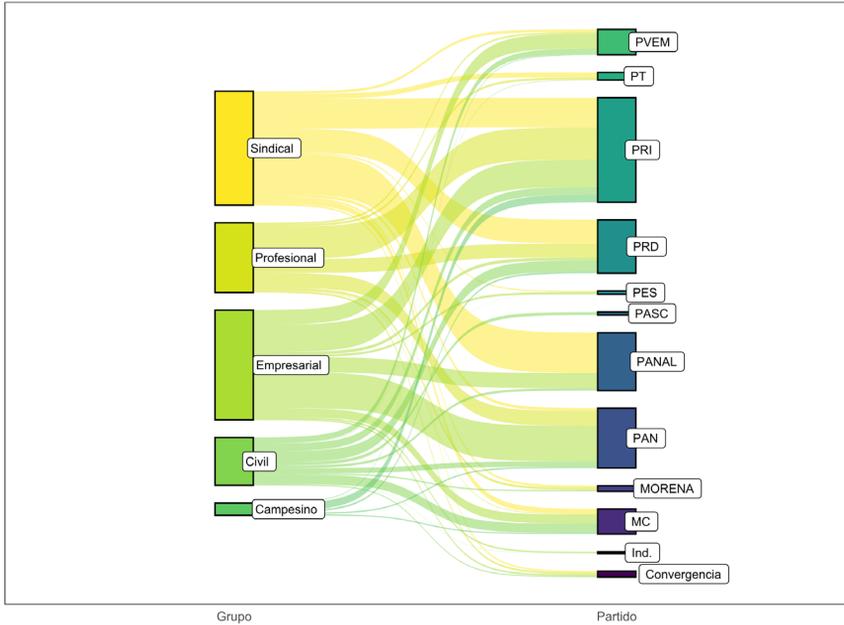
Este análisis considera únicamente a los diputados vinculados a grupos de presión que propusieron iniciativas de ley. El flujo de datos indica el volumen de iniciativas presentadas por cada tipo de grupo a través de los distintos partidos políticos. En primer lugar, se observa que los grupos con mayor número de iniciativas presentadas en este periodo fueron los sindicales, empresariales y las asociaciones de profesionistas, mientras que el grupo con menor número de iniciativas fue el campesino.

Las iniciativas de los sectores empresariales fueron introducidas principalmente a través de tres partidos políticos: PAN, PRI y PVEM. Este dato coincide con la expectativa del modelo propuesto por Solís y Cortez (2019), que sostiene que existe una mayor probabilidad de representación de intereses empresariales en estos partidos políticos. Esto también es consistente con el perfil ideológico del PAN, un partido de centro derecha que promueve el libre mercado (Reveles, 2003). En cuanto a las iniciativas presentadas por diputados con membresías en sindicatos, estas ingresaron en su mayoría a través de tres fuerzas políticas: PANAL, PRI y PRD. La alta proporción de iniciativas sindicales en el PANAL no es sorprendente, dado los profundos vínculos con el sindicato de maestros, ya que su fundación fue impulsada desde el SNTE y un número importante de sus miembros tienen antecedentes en dicha organización. El PRI también mantiene vínculos con organizaciones sindicales del viejo régimen, como la CTM, la Federación de Sindicatos

al Servicio del Estado (FSTSE) y el Sindicato Petrolero de la República Mexicana (STPRM).

Gráfica 4. Tipo de grupo y partido de las iniciativas

Tipo de grupo y partido de las iniciativas
Legislaturas LX-LXIII



FUENTE: elaboración propia

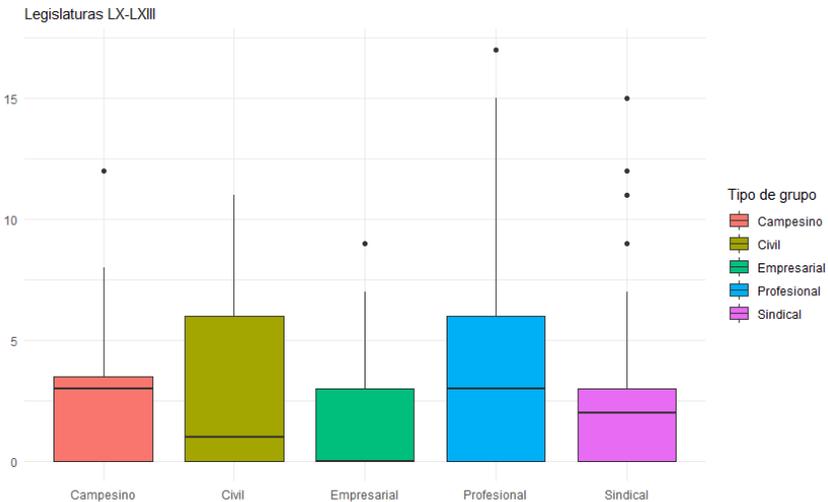
Al revisar las iniciativas de grupos civiles, observamos que estas se concentraron en dos partidos políticos: Movimiento Ciudadano y PRD. Esto sugiere que la agenda de los grupos civiles es promovida principalmente por partidos de centro-izquierda. Por su parte, los diputados vinculados a grupos campesinos promovieron sus proyectos desde el PRI, lo que indica que, aunque son pocos los proyectos de este tipo, su vía de acceso continúa siendo el PRI, con el que mantienen lazos históricos desde el periodo de hegemonía priísta.

En cuanto a las asociaciones profesionistas, no muestran un perfil ideológico marcado, ya que sus legisladores propusieron iniciativas a través de varios

partidos: PAN, PRI, PRD y Movimiento Ciudadano. Sin embargo, los partidos que concentraron el mayor número de iniciativas de estos grupos fueron el PRI y el PAN.

Una segunda dimensión analizada son los años de experiencia legislativa de los diputados con membresías en grupos de presión. El gráfico 5 muestra que la mediana de años de experiencia es más alta en tres grupos: campesinos, profesionales y sindicales. En contraste, la mediana es menor en grupos civiles y empresariales, con un valor de 0. Esto sugiere que las carreras legislativas de los diputados de grupos campesinos, profesionales y sindicales tienden a ser más largas que las de los grupos empresariales. Esta diferencia es relevante, ya que podríamos esperar que legisladores con mayor experiencia y conocimiento del proceso legislativo sean actores más exitosos en el Congreso.

Gráfica 5. Tipo de grupo y años de experiencia legislativa



Al analizar por composición de género el 82% de las iniciativas de grupos empresariales fueron hechas por hombres. Entre las iniciativas presentadas

por asociaciones profesionales también predominan las iniciativas de diputados hombres con el 72.3%. En los grupos sindicales se observa mayor paridad con el 42.8% propuesto por mujeres y el 57.2% por hombres, aunque la proporción aún está sesgada. En cambio, en los grupos civiles el mayor número de iniciativas fue presentado por mujeres con un 58.9%.

Finalmente, con respecto a las posiciones ocupadas en el sistema de comisiones, los diputados vinculados a grupos empresariales y sindicales tuvieron participación en 27% de las comisiones de referencia. Los diputados con antecedentes en grupos campesinos y ganaderos formaron parte de 18% de las comisiones y los grupos civiles fueron parte del 37% de los comités a los cuales fueron referidas sus iniciativas.

VII. Temas propuestos por legisladores vinculados a grupos de presión

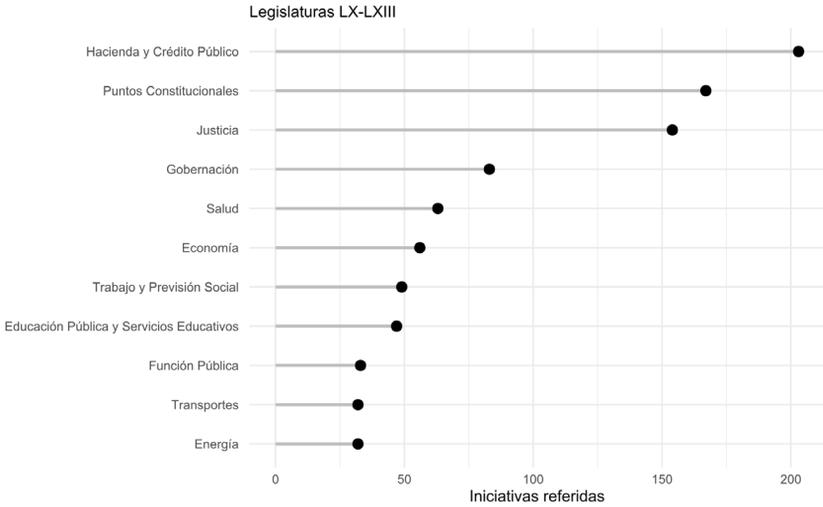
En este apartado hacemos una descripción de los temas propuestos por los diputados con membresías en grupos de presión. Con esta finalidad analizamos la comisión a la que fueron referidos los temas y la descripción que realiza el SIL sobre la propuesta.

Al revisar las iniciativas presentadas por diputados vinculados a grupos empresariales resalta que la comisión a la que remitieron el mayor número de iniciativas fue a Hacienda y Crédito Público, con 203 proyectos. Los diputados que contribuyeron al mayor número de iniciativas en esta comisión pertenecieron a los tres grupos empresariales más grandes: Coparmex (41), Concanaco (62) y Canacintra (22). Dentro de estas propuestas destaca el tema fiscal que es uno de los temas más importantes para sus grupos de origen. Esto sugiere que la intensidad de preferencias de estos diputados es similar a las de los grupos empresariales en los que tuvieron o mantienen una afiliación.

En segundo lugar, presentaron un gran número de iniciativas en la Comisión de Puntos Constitucionales, aquí uno de los temas más recurrentes fue el electoral y el relacionado a la composición de la Cámara y la relación de poderes. La tercera comisión en importancia para estos diputados fue la Comisión de Justicia, entre las iniciativas hubo un gran interés por endurecer

las penas. Otras comisiones de interés para estos grupos fueron Gobernación, Salud, Economía, Trabajo y Previsión Social, y Educación.

Gráfica 6. Comisiones de referencia (antecedentes empresariales)

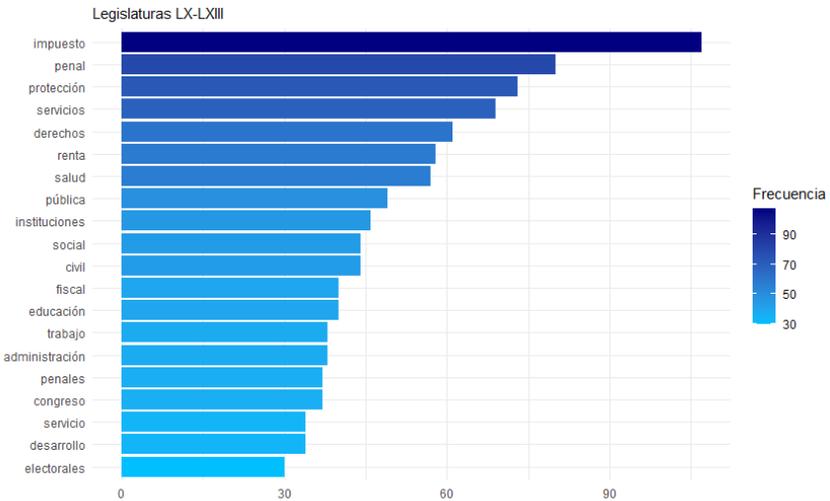


Ahora bien, el sistema de información legislativa ofrece una breve descripción de las iniciativas presentadas por cada diputado. Con estos datos realizamos un análisis de texto haciendo uso del paquete “tidytex” de R. Esta librería permite analizar la frecuencia con la que las palabras fueron utilizadas en la descripción de los proyectos. En primer lugar, analizamos los proyectos presentados por legisladores con vínculos empresariales.

Al depurar la base de términos poco informativos, mostramos que la palabra más frecuente en estas iniciativas es “impuesto”. Además, entre los términos más utilizados aparecen algunas palabras relacionadas con el tema de recaudación de impuestos como “fiscal” y “renta”. Por otro lado, estos legisladores también hacen frecuente referencia a los términos “penal” y “penales”, que coincide con la alta concentración de iniciativas en la Comisión de Justicia. Asimismo, estos grupos suelen estar preocupados por temas como el crecimiento económico y la competitividad, entre los términos frecuentes

puede observarse algunas palabras relacionadas con la agenda promovida por estos grupos como “desarrollo” y “servicios”.

Gráfica 7. Términos más frecuentes en iniciativas empresariales

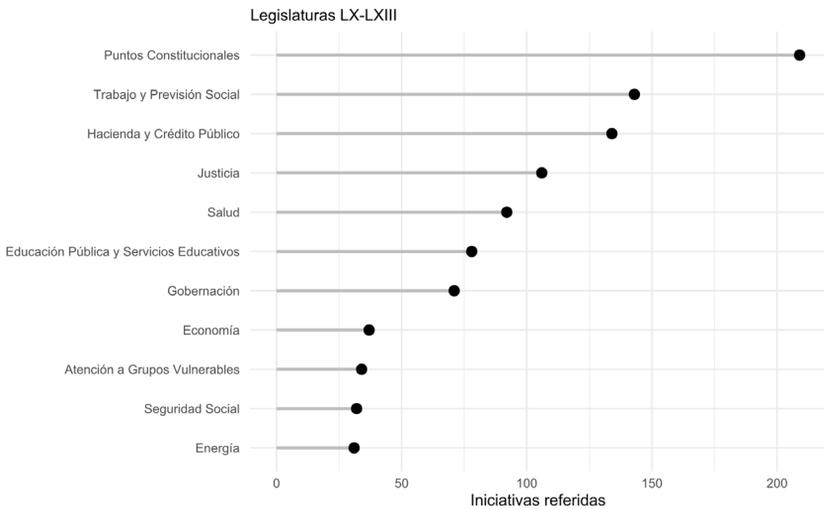


Para las propuestas de los grupos sindicales la comisión de mayor importancia fue la de Puntos Constitucionales. Al mismo tiempo, observamos que estos diputados ponen esfuerzo en iniciativas que son presentadas en la Comisión de Trabajo y Previsión Social, una comisión que afecta directamente a sus grupos de origen. También presentaron un número importante de iniciativas en la Comisión de Hacienda y Crédito Público. De manera similar a los grupos empresariales muestran interés en las comisiones de Salud, Gobernación y Educación.

Entre las reformas presentadas ante la Comisión de Puntos Constitucionales, uno de los artículos que presenta el mayor número de propuestas (24 iniciativas) es el 123 en el cual se encuentran establecidos los derechos de los trabajadores. Otro artículo en el que se concentra un importante número de iniciativas es el tercero, que se refiere al derecho a la educación. Una posible explicación es la preponderancia del SNTE entre los sectores sindicales.

Al revisar el origen de los diputados que propusieron cambios constitucionales observamos que el 61.7% fueron presentados por miembros del sindicato de maestros. También las propuestas del SNTE constituyen la mayoría de las iniciativas presentadas ante la Comisión de Educación y Servicios Educativos. Los diputados con afiliación al sindicato de maestros propusieron el 73% de las iniciativas de grupos sindicales en dicha Comisión.

Gráfica 8. Comisiones de referencia (antecedente sindical)

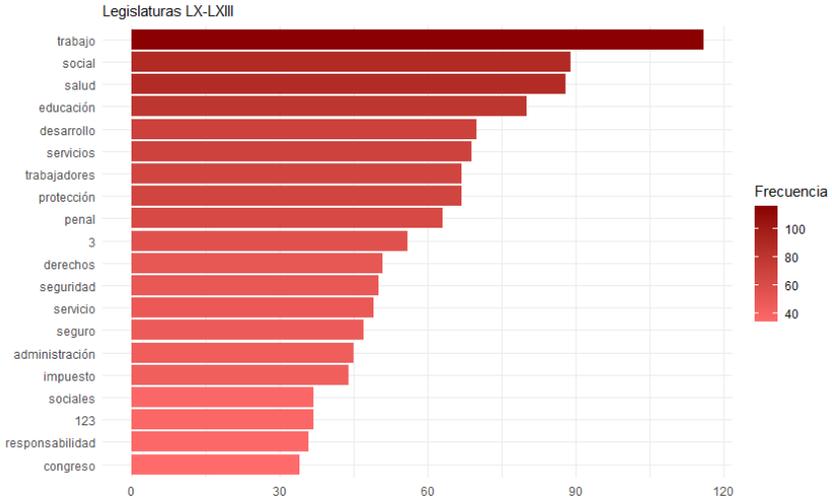


En el análisis de la descripción de las iniciativas de los diputados con antecedentes sindicales el término más frecuente es trabajo. Dentro de los términos frecuentes para describir estas iniciativas se observan términos como “social”, “sociales”, “salud”, “trabajadores”, “protección”, “derechos”, “seguridad” y “123”. Todos ellos términos que están relacionados con la agenda de defensa de derechos sociales de los trabajadores.

Entre las palabras más utilizadas también puede observarse los intereses particulares del gremio magisterial, representado por el SNTE, con el término “educación” y “3” que hace referencia al artículo 3o. de la Constitución. En este sentido, los antecedentes sindicales de los diputados parecen estar muy relacionados con el contenido de las iniciativas que proponen en el Con-

greso y con las comisiones a las que son referidas sus propuestas. Los diputados que han formado parte de un sindicato parecen estar muy interesados en el tema laboral. Por otro lado, el tema educativo también ocupa un lugar importante en su agenda porque está relacionado con la prominencia del SNTE dentro de los grupos sindicales.

Gráfica 9. Términos más frecuentes en iniciativas sindicales



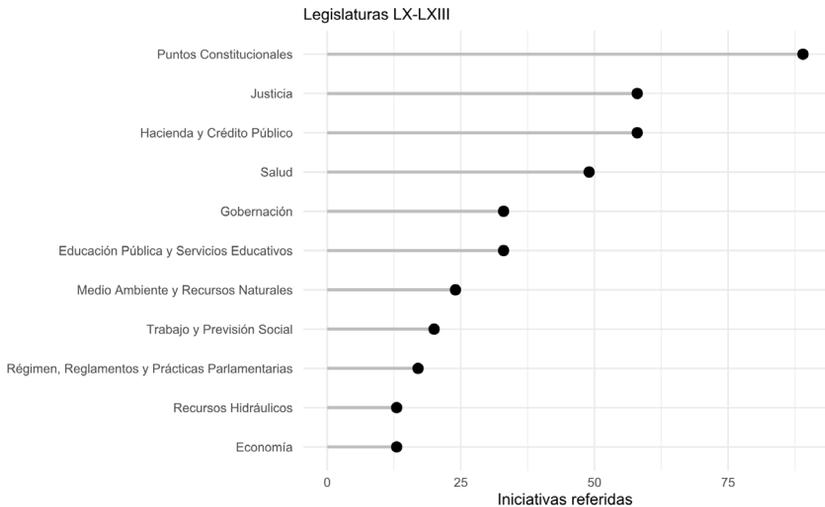
Ahora bien, a diferencia de los grupos empresariales y sindicales que tienen una agenda que promueven sus propios intereses, esperaríamos que los grupos civiles promuevan iniciativas que beneficien a un electorado más amplio. Entre los grupos con representación en el Congreso se encuentran asociaciones como Mujeres por Zacatecas A. C.; México Joven A. C.; Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos; Proyecto Hábitat; Movimiento Equidad Social de Izquierda, y la Asociación Salud Infantil A. C, entre otros.

El mayor número de iniciativas presentadas por estos legisladores se dirigieron a las comisiones de Puntos Constitucionales (89), Justicia (58), Hacienda y Crédito Público (58) y Salud (49). En este gráfico podemos observar cómo la Comisión de Justicia es la de mayor importancia para estos grupos después de Puntos Constitucionales. Ahora, dentro de las propuestas de reforma constitucional se encuentran iniciativas en favor de la paridad de género,

la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad, la creación de tribunales ambientales, el reconocimiento al ingreso mínimo universal como derecho, entre muchos otros.

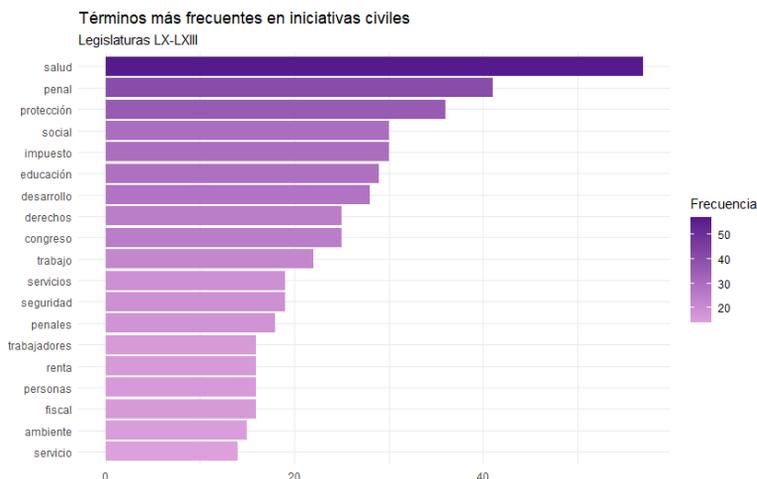
En las iniciativas presentadas ante la Comisión de Justicia sobresalen los temas que promueven los intereses de minorías y el fortalecimiento de los derechos de las personas. Algunas de las propuestas estuvieron orientadas a tipificación del feminicidio, el endurecimiento de penas por el delito de abuso sexual, la ampliación del periodo en que las mujeres privadas de la libertad pueden conservar la guardia y custodia de sus hijos, y la tipificación de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

Gráfica 10. Comisiones de referencia (antecedentes civiles)



En estas iniciativas el término más frecuente es “salud” seguido de “penal”. Llama la atención que entre las palabras más utilizadas en estos proyectos destacan términos que no aparecen en el análisis de los grupos sindicales y empresariales como “derechos”, “personas” y “ambiente”; lo que sugiere que promueven una agenda distinta a los otros grupos. Al mismo tiempo, aparecen otros términos que son frecuentemente utilizados por grupos empresariales como “impuesto” y “fiscal”, así como palabras que son frecuentes en grupos sindicales como “trabajo” y “trabajadores”.

Gráfica 11. Términos más frecuentes en iniciativas civiles



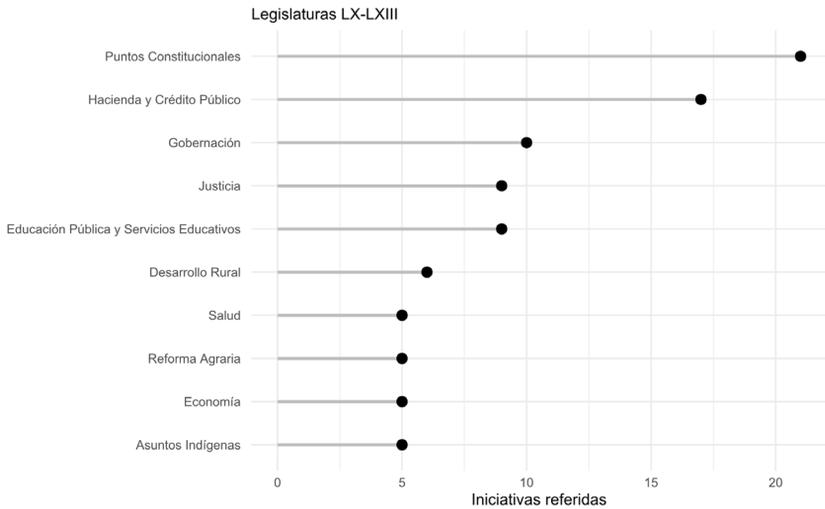
Los grupos campesinos constituyen el grupo más pequeño de legisladores con antecedentes en grupos de presión. Como puede verse, las frecuencias son menores en comparación con los grupos ya analizados. Los grupos que contribuyeron con mayor número de iniciativas a este tipo de grupo fueron la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos, la Asociación de Criadores de Ganado Limousin, la Asociación de Criadores de Ganado Suizo, la Asociación de Productores de Ajo, y la Asociación Mexicana de Criadores de Cebú de Registro.

Al estudiar las comisiones de referencia para los grupos campesinos encontramos que las comisiones con el mayor número de iniciativas fueron Puntos Constitucionales, Hacienda y Crédito Público y Gobernación. No obstante, también destacan otras comisiones relacionadas con temas del campo como Desarrollo Rural y Reforma Agraria; ambas comisiones que no figuran entre los intereses de diputados con otro tipo de membresías.

En la revisión de las propuestas referidas a la Comisión de Puntos Constitucionales encontramos algunas iniciativas que hacen referencia al tema agrario como modificaciones en el aprovechamiento de tierras comunales y ejidales orientada a que los ejidatarios puedan ejercer derechos de propiedad sobre sus parcelas, propuestas para la creación de comisiones especializa-

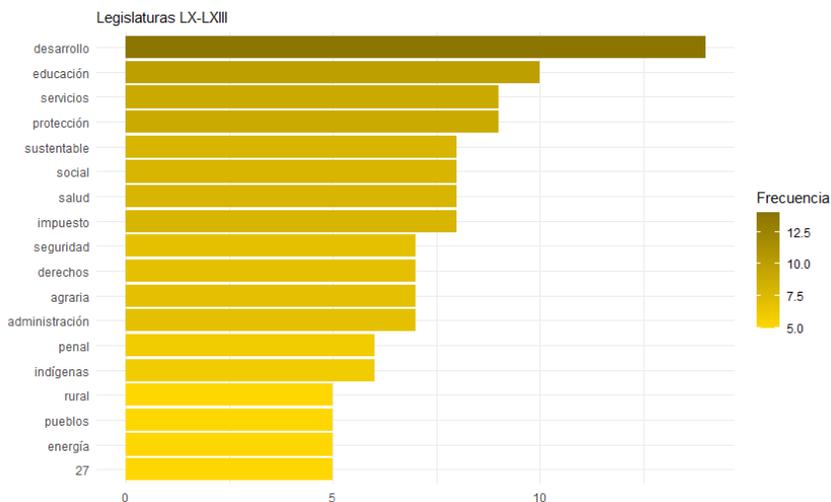
das en temas agrarios y regulaciones en materia de verificación y certificación de buenas prácticas de sacrificio en los rastros. Por otro lado, observamos iniciativas que buscaban que el estado protegiera el derecho de los pueblos indígenas a poseer y utilizar sus territorios y propuestas para modificar las reglas electorales de manera que la representación de estas minorías esté garantizada en el Congreso.

Gráfica 12. Comisiones de referencia (antecedentes campesinos)



Los datos muestran que los términos más frecuentes en la descripción de estas iniciativas son los siguientes: la palabra “desarrollo” es la más utilizada, seguida del término “educación”. Sin embargo, entre las palabras más usadas para describir las iniciativas de estos diputados observamos términos relacionados con sus grupos de origen como: “agraria”, “rural”, “indígenas”, “pueblos” y frecuentes referencias al artículo 27, el cual regula la propiedad sobre la tierra. En este sentido, nuestros resultados apuntan a que sus antecedentes en grupos campesinos afectan el tipo de iniciativas que presentan en la Cámara.

Gráfica 13. Términos más frecuentes en iniciativas campesinas



En este trabajo, añadimos a las asociaciones de profesionistas como una categoría adicional a las propuestas por Solís y Cortez (2019). La inclusión de tal categoría se debe a los hallazgos en el caso estadounidense, donde se ha encontrado que ese tipo de organizaciones frecuentemente se involucra en actividades de cabildeo.

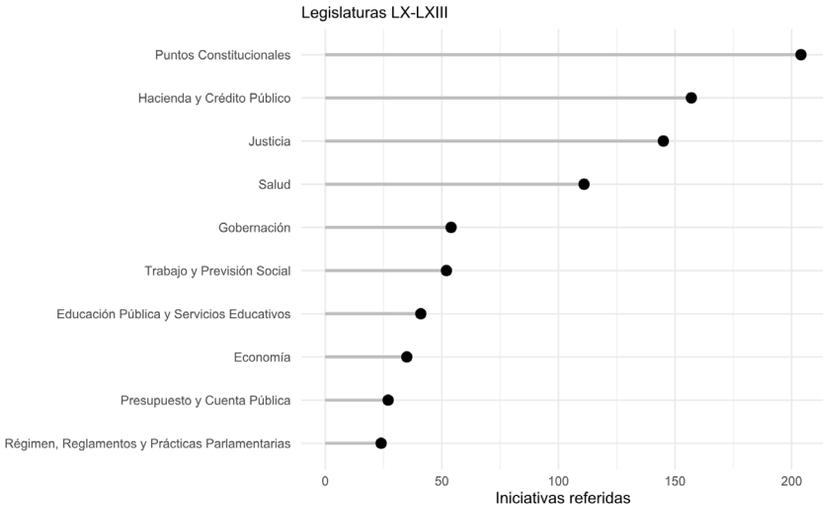
Los grupos que se repiten con mayor frecuencia como antecedentes de los iniciadores de proyectos de ley incluyen membresías en la Barra Mexicana del Colegio de Abogados, el Colegio de Contadores Públicos, el Colegio Nacional de Economistas, el Colegio de Ciencias Jurídicas y la Asociación Mexicana de Cirugía Endoscópica.

En cuanto al destino de las iniciativas presentadas por diputados vinculados a asociaciones profesionistas, mostramos que estos legisladores concentraron sus esfuerzos en las comisiones de Puntos Constitucionales, Hacienda y Crédito Público, Justicia y Salud. Los intereses representados por estos grupos son más heterogéneos en comparación con los grupos empresariales, sindicales, civiles y campesinos.

Debido a esta heterogeneidad, sistematizamos el destino de las iniciativas por tipo de profesión dentro de las asociaciones profesionistas. En primer lugar, el gremio con mayor representación es el de los abogados, quienes

propusieron el 49% de las iniciativas. Dicho grupo es seguido por los médicos, con una contribución del 14%. Otros antecedentes que destacan entre los iniciadores de ley son los contadores (8%), economistas (5.3%), y politólogos e ingenieros, ambos con 5.1%.

Gráfica 14. Comisiones de referencia (asociaciones profesionales)



Gráfica 15. Grupos profesionistas representados en la Cámara de Diputados



FUENTE: elaboración propia

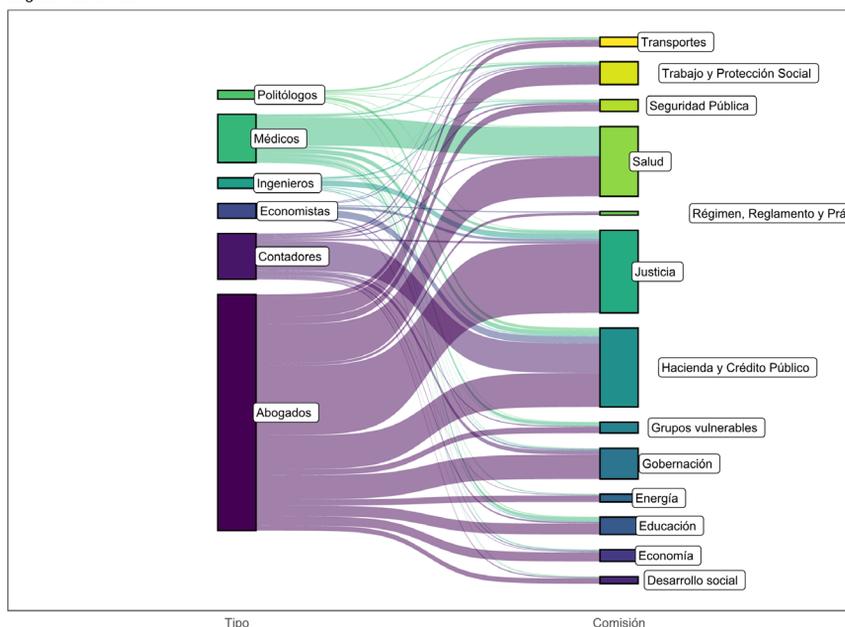
Al enfocarnos en las asociaciones con más iniciativas —los seis grupos ya mencionados— ordenamos las comisiones a las que dirigieron sus proyectos. Para ello, elaboramos un diagrama Sankey que nos muestra el flujo de las iniciativas. Para una mejor visualización, en el gráfico aparecen solamente las 15 comisiones que concentraron el mayor número de proyectos de ley.

Al desagregar por tipo de asociación, señalamos que los abogados dirigen una importante proporción de sus iniciativas a las comisiones de Justicia y Puntos Constitucionales. Las iniciativas de diputados con membresías en asociaciones de médicos son referidas, en su mayoría, a la Comisión de Salud.

Este enfoque permite observar cómo cada tipo de asociación profesionalista orienta sus esfuerzos legislativos hacia las comisiones más relevantes para sus áreas de especialización, lo que refleja sus intereses y áreas de influencia dentro del proceso legislativo.

Gráfica 16. Grupo profesional y comisión de referencia

Legislaturas LX-LXIII



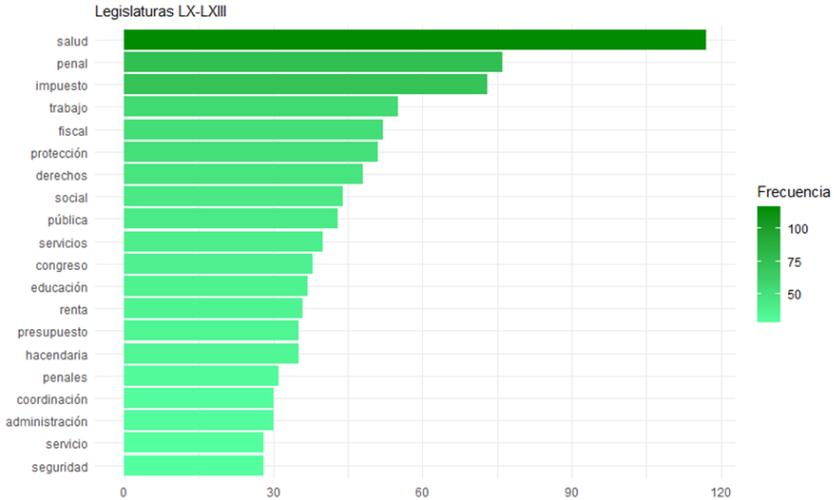
FUENTE: elaboración propia

La mayoría de los proyectos de legisladores con membresías en asociaciones de contadores son turnados a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Mientras que las propuestas de los diputados con membresías en asociaciones de economistas son referidas, principalmente, a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y Presupuesto y Cuenta Pública. Esta tendencia indica que las comisiones de referencia coinciden en gran medida con los temas de especialización de las asociaciones a las que pertenecen los diputados. La descripción de las iniciativas de diputados con membresías en asociaciones profesionistas, nos permite mostrar que la palabra más frecuente es “salud”. Otros dos términos recurrentes en tales descripciones son “penal” e “impuesto”.

Estos términos se encuentran claramente relacionados con las asociaciones con mayor representación: el término salud se asocia con el gremio de los

médicos, penal con los abogados, e impuesto con los contadores. En suma, la información sugiere que las membresías de estos diputados son un buen predictor de los temas que proponen en el Congreso.

Gráfica 17. Términos más frecuentes en iniciativas de profesionistas



VIII. Conclusiones

En este artículo exploramos el tipo de iniciativas que son propuestas por diputados con antecedentes en grupos de presión. En primer lugar, encontramos que el antecedente más común entre los diputados es haber pertenecido a grupos empresariales, sindicales y asociaciones de profesionistas. La prominencia de los grupos empresariales es consistente con los hallazgos sobre otros países.

Al analizar el partido político por el que introdujeron sus iniciativas encontramos que los grupos empresariales presentaron sus proyectos principalmente por el PAN, el PRI y el PVEM. Mientras que los grupos sindicales tuvieron como vía de acceso el PANAL, el PRI y el PRD. En cambio, las iniciativas de grupos civiles fueron más comunes en Movimiento Ciudadano y en el PRD. Más aún, parecen existir diferencias en la composición de género de estos grupos. Los grupos empresariales y las asociaciones profesionales es-

tán principalmente compuestas por hombres, en los sindicatos y, en especial, los grupos civiles se observa una mayor participación de mujeres.

Al revisar las comisiones a las que fueron remitidos los proyectos podemos darnos una idea de los temas que son relevantes para estos legisladores. El destino de las iniciativas de grupos empresariales fueron turnadas principalmente a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para los grupos sindicales una de las comisiones con mayor número de proyectos fue Trabajo y Previsión Social. En cambio, los grupos civiles enfocaron gran parte de sus esfuerzos en iniciativas que fueron remitidas a la Comisión de Justicia y los grupos campesinos pusieron atención en comisiones a las que los otros grupos prestan poca atención como Reforma Agraria. Para las asociaciones de profesionistas, mostramos que al desagregar por profesión se observa una clara alineación de los antecedentes del diputado y la comisión de referencia. Por ejemplo, los abogados se concentran en las comisiones de Puntos Constitucionales y Justicia, los médicos en la Comisión de Salud y los contadores en la Comisión de Hacienda y Crédito Público. En la descripción de estos proyectos señalamos coincidencias entre el perfil de los grupos y los términos más repetidos. En las iniciativas de legisladores vinculados a grupos empresariales el término más común es “impuesto”, mientras que para los diputados que han sido miembros de un sindicato la palabra más repetida es “trabajo”, pero también se observan otros términos como “social” y múltiples referencias al artículo 123.

Para los grupos civiles el término más repetido es “salud”, pero también otros términos que apuntan a la ampliación de derechos como lo indican los términos “derechos” o “personas”. En los grupos campesinos mostramos que términos relacionados como “agrario”, “rural” e “indígena”. En las asociaciones civiles términos muy relacionados con las profesiones más frecuentes como “salud” (médicos), “penal” (abogado) e “impuesto” (contadores).

Estos hallazgos sugieren que existe una alineación entre los antecedentes de los diputados y los temas que ingresan en la agenda legislativa. Más estudios se requieren para analizar el efecto que estas membresías tienen sobre el contenido de sus iniciativas. Asimismo, abre la puerta a estudiar los patrones de comportamiento legislativo entre miembros de una misma asociación y el éxito que tienen este tipo de legisladores sobre el proceso legislativo.

IX. Referencias

- Alba Vega, C. (2006). Los empresarios y la democracia en México. *Foro Internacional*, 122-149.
- Austen-Smith, D. (1993). Information and influence: lobbying for agendas and votes. *American Journal of Political Science*, 37(3), 799-833. <https://doi.org/10.2307/2111575>
- Austen-Smith, D. (1993). Information and influence: lobbying for agendas and votes. *American Journal of Political Science*, 37(3), 799-833. <https://doi.org/10.2307/2111575>
- Bensusán, G., y Middlebrook, K. (2012). Organized labor and politics in Mexico. In R. Ai Camp (Ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics* (pp. 333-364). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195377385.013.0015>
- Bensusán, G., y Middlebrook, K. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. Flacso México.
- Bernhagen, P., y Thomas B. (2005). Structural power and public policy: A signaling model of business lobbying in a democratic capitalism. *Political Studies*, 53(1), 43-64. <https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9248.2005.00516.x>
- Drutman, L. (2015). *The business of America is lobbying: how corporations became politicized and politics became corporate*. Oxford University Press.
- Eichenberger, S., y André, M. (2017). Formal ties between interest groups and members of parliament: Gaining allies in legislative committees. *Interest Groups & Advocacy*, 6(5), 1-21. <https://doi.org/10.1057/s41309-017-0012-2>
- Eichenberger, S. & André, M. (2017). Formal ties between interest groups and members of parliament: gaining allies in legislative committees. *Interest Groups & Advocacy*, 6(5), 1-21. <https://doi.org/10.1057/s41309-017-0012-2>
- Elizondo, C. (2009). Perverse equilibria: unsuitable but durable institutions. In S. Levy & M. Walton (Eds.), *No growth without equity? inequality, interests, and competition in Mexico* (pp. 157-99). Palgrave Macmillan; The World Bank.
- Elizondo, C. (2010). La economía política de un crecimiento mediocre. En S. Loaeza & J. F. Prud'homme (Coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo XIV. Instituciones y procesos políticos* (pp. 159-96). El Colegio de México.

- Furnas, A., Heaney, M., y Timothy, L. (2019). The partisan ties of lobbying firms. *Research & Politics*, 6(3), 1-9. <https://doi.org/10.1177%2F2053168019877039>
- Gava, R., Varone, F., Mach, A., Eichenberger, S., Christe, J., y CorinneChao-Blanco. (2016). Interest groups in parliament: exploring MP's interest affiliations (2000-2011). *Swiss Political Science Review*, 23(1), 77-94. <https://doi.org/10.1111/spsr.12224>
- Grossman, G., & Helpman, E. (2001). *Special interest politics*. MIT Press. <https://doi.org/10.1628/0932456022975231>
- Grossman, G., y Elhanan, H. (2001). *Special interest politics*. MIT Press.
- Hall, R., & Alan, D. (2006). Lobbying as legislative subsidy. *The American Political Science Review*, 100(1), 69-84.
- Hojnacki, M., y Kimball, D. C. (1998). Organized interests and the decision of whom to lobby in congress. *The American Political Science Review*, 92(4), 778-790. <https://doi.org/10.2307/2586303>
- Lazarus, J., McKay, A., y Herbel, L. (2016). Who walks through the revolving door? Examining the lobbying activity of former members of Congress. *Interest Groups & Advocacy*, 5(1), 82-110. <https://doi.org/10.1057/iga.2015.16>
- Lazarus, J., McKay, A., y Lindsey, H. (2016). Who walks through the revolving door? Examining the lobbying activity of former members of Congress. *Interest Groups and Advocacy*, 5(1), 82-100. <https://doi.org/10.1057/iga.2015.16>
- Loaeza, S. (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. Fondo de Cultura Económica.
- McCrain, J. (2018). Revolving door lobbyists and the value of congressional staff connections. *The Journal of Politics*, 80(4), 1369-1383.
- McKay, A. (2018). Fundraising for favors? Linking lobbyist-hosted fundraisers to legislative benefits. *Political Research Quarterly*, 71(4), 869-880.
- Reveles, F. (2003). *El pan en la oposición. Historia básica*. Gernika.
- Solís Delgadillo, D. (2017). Hacia una definición del concepto grupo de interés. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 83-101. <https://doi.org/10.18504/pl2550-005-2017>
- Solís Delgadillo, D., y Cortez Salinas, J. (2019). ¿Qué intereses se representan en el Congreso? Legisladores mexicanos con antecedentes en gru-

- pos de interés, 2006-2015. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(53). <https://doi.org/10.18504/pl2753-013-2019>
- Solis Delgadillo, D., & Cortez Salinas, J. (2022). Financiamiento de campañas y cabildeo: avances y retos en el estudio de grupos de interés. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 67(246), 15-42.
- Thacker, S. (2012). Big Business, Democracy, and the Politics of Competition. In R. Ai Camp (Ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics* (pp. 313-334). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195377385.013.0014>
- Wuhs, S. T. (2010). From the boardroom to the Chamber: business interests and party politics in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(1), 107-130. <https://doi.org/10.1177/1866802X1000200105>

Cómo citar

IJ-UNAM

Solis Delgadillo, Diego y Cortez Salinas, Josafat, “Trayectorias e iniciativas legislativas en México: ¿qué propuestas defienden los diputados con antecedentes en grupos de interés?”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 57, núm. 170, 2024, pp. 299-328. <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2024.170.19095>

APA

Solis Delgadillo, D. y Cortez Salinas, J. (2024). Trayectorias e iniciativas legislativas en México: ¿qué propuestas defienden los diputados con antecedentes en grupos de interés?. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 57(170), 299-328. <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2024.170.19095>