



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Carreras parlamentarias, profesionalización legislativa y reelección:
la Cámara de Diputados entre 1997 y 2015

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA:
JOSÉ FERMÍN RUIZ ESPARZA MUÑOZ

DIRECTOR DE TESIS:
DR. KHEMVIROG PUENTE MARTÍNEZ
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., ENERO 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción -----	7
Capítulo 1.- Carreras parlamentarias y profesionalización legislativa: una revisión teórica-----	11
1.1.- La compleja forma de definir el concepto de carrera parlamentaria -----	11
1.1.1.- Una visión de contraste: las carreras parlamentarias analizadas desde la perspectiva neoinstitucionalista frente a la teoría de la acción racional -----	12
1.1.2.- La evolución de los estudios sobre carrera parlamentaria: los primeros intentos por estrechar las perspectivas de diseño institucional e incentivos personales -----	18
1.1.3.- La conciliación entre las perspectivas sobre el diseño institucional y el desempeño parlamentario -----	21
1.2.- La profesionalización legislativa: ¿consecuencia de la carrera parlamentaria? -----	27
1.2.1.- La profesionalización vista como elemento de institucionalización legislativa -----	29
1.2.2.- ¿Cómo medir la profesionalización legislativa?: de la valoración camaral a la calificación individual -----	32
1.3.- Sumario capitular -----	36
Capítulo 2.- México frente a la no reelección legislativa consecutiva: ¿un escenario adverso para la construcción de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa? -----	38
2.1.- La transformación reeleccionista del Poder Legislativo en México -----	38
2.1.1.- Antecedentes históricos de la reelección legislativa en México -----	38
2.1.2.- El Congreso sin reelección consecutiva: la reforma de 1933 y sus efectos –	43
2.1.3.- La recuperación de la reelección consecutiva en la agenda legislativa -----	50

2.1.4.- El debate contemporáneo sobre la inclusión de la reelección legislativa consecutiva -----	58
2.1.5.- La reincorporación de la reelección consecutiva en México: la reforma de 2014 -----	63
2.2.- La reelección consecutiva como condición de las carreras parlamentarias y la profesionalización legislativa -----	68
Capítulo 3.- La identificación de las carreras parlamentarias y el índice de profesionalización de los legisladores en México -----	74
3.1.- Tipos de carreras parlamentarias por trayectoria -----	75
3.2.- Justificación de casos considerados en la medición de profesionalización y selección de la temporalidad -----	77
3.3.- Indicadores contemplados en la medición de la profesionalización de los legisladores -	78
3.3.1.- Dimensión sobre experiencia política -----	79
3.3.2.-Dimensión sobre experiencia parlamentaria -----	81
3.4.- Sistematización de la información y elaboración de base de datos -----	87
3.4.1.- Elaboración de tablas de contingencia para análisis de los datos -----	89
Capítulo 4.- Carreras parlamentarias y profesionalización legislativa en México -----	91
4.1.- La construcción de carrera parlamentaria en México frente a la inexistencia de la reelección inmediata: el contexto de desarrollo de la investigación -----	91
4.1.1.- Carrera mixta simple: los legisladores con la mínima experiencia parlamentaria -----	95
4.1.2 Carrera mixta amplia: el ascenso característico de los legisladores -----	97
4.1.3.- Carrera unificada simple: la trayectoria mínima en el ámbito federal -----	99
4.1.4.- Carrera unificada amplia: los legisladores con más de tres diputaciones federales -----	100

4.1.5.- Carrera cruzada simple: el salto mínimo dentro del Congreso de la Unión ----	101
4.1.6.- Carrera cruzada amplia: la más compleja de las trayectorias federales -----	103
4.2.- Más allá de la carrera parlamentaria: la profesionalización legislativa -----	105
4.2.1.- ¿El partido político como componente de profesionalización legislativa? --	108
4.2.2.- La profesionalización legislativa desde la perspectiva de las dimensiones e indicadores -----	111
4.2.3.- Las dimensiones a detalle: la profesionalización a través de los diez indicadores -----	115
4.2.4.- El principio de representación como determinante del nivel de profesionalización legislativa -----	135
4.2.5.- Hombres y mujeres: ¿profesionalización contrastante? -----	139
4.2.6.- ¿El ascenso legislativo como garantía de profesionalización? -----	140
Conclusiones -----	142
Bibliografía -----	149

Índice de tablas

Tabla 1.- Integración de la Cámara de Diputados entre 1997 y 2015-----	88
Tabla 2.- Distribución de legisladores por condición de carrera parlamentaria -----	90
Tabla 3.- Distribución de legisladores por tipo de carrera parlamentaria -----	91
Tabla 4.- Distribución de legisladores con carrera mixta simple -----	92
Tabla 5.- Distribución de legisladores con carrera mixta amplia -----	94
Tabla 6.- Distribución de legisladores con carrera unificada simple -----	95
Tabla 7.- Distribución de legisladores con carrera unificada amplia -----	96
Tabla 8.- Distribución de legisladores con carrera cruzada simple -----	98
Tabla 9.- Distribución de legisladores con carrera cruzada amplia -----	99
Tabla 10.- Niveles de profesionalización legislativa por partido político -----	102

Índice de gráficos

Gráfico 1.- Legisladores con profesionalización por encima y debajo de la media -----	105
Gráfico 2.- Legisladores con niveles de profesionalización segmentados por cuartiles ----	106
Gráfico 3.- Legisladores con experiencia política por encima y debajo de la media -----	108
Gráfico 4.- Legisladores con trabajo legislativo por encima y debajo de la media -----	110
Gráfico 5.- Legisladores con años en política por encima y debajo de la media -----	113
Gráfico 6.- Legisladores con años de militancia partidista por encima y debajo de la media - -----	115

Gráfico 7.- Legisladores con experiencia legislativa federal por encima y debajo de la media -----	117
Gráfico 8.- Legisladores con experiencia legislativa local por encima y debajo de la media - -----	119
Gráfico 9.- Legisladores con participación en mesa directiva por encima y debajo de la media -----	121
Gráfico 10.- Legisladores con participación en JUCOPO por encima y debajo de la media -- -----	122
Gráfico 11.- Legisladores con repetición en comisiones por encima y debajo de la media --- -----	124
Gráfico 12.- Legisladores con cargos en comisiones según su ámbito de especialización por encima y debajo de la media -----	126
Gráfico 13.- Legisladores con experiencia profesional vinculada a comisiones por encima y debajo de la media -----	127
Gráfico 14.- Legisladores con producción de iniciativas vinculadas a su ámbito de especialización por encima y debajo de la media -----	129
Gráfico 15.- Profesionalización por encima de la media según el principio de representación por el que fueron electos los legisladores -----	132

Introducción

La falta de profesionalización legislativa se ha convertido en uno de los principales componentes por los cuales los congresos no logran constituirse como órganos que generen los insumos necesarios para la solución de problemas sociales. En México se ha llegado a considerar que la inexistencia de la reelección legislativa inmediata ha frenado la posibilidad de que los actores políticos puedan construir carreras que abonen a la profesionalización y el desempeño especializado dentro del Congreso.

La presente investigación cuestiona los planteamientos que consideran que la reelección legislativa consecutiva es una condición unívoca para la construcción de carreras parlamentarias y la profesionalización legislativa en México. Es por eso que través de la identificación de las trayectorias de los legisladores que integraron la Cámara de Diputados y la medición de un índice de profesionalización de los mismos, se espera identificar de qué forma los legisladores han logrado construir carreras parlamentarias y en qué medida se ha logrado que estos alcancen un cierto nivel de profesionalización.

Durante más de setenta años, México contó con un régimen de partido hegemónico que se sustentó fundamentalmente en la figura presidencial. El fenómeno trajo consigo la centralización del poder y la toma de decisiones en la figura del Ejecutivo federal, nulificando el sistema de pesos y contrapesos que se regía por la complementariedad que representaban los poderes legislativo y judicial. La existencia de un legislativo minimizado convirtió a la Cámara de Diputados y Senadores en espacios poco preocupados por ejercer sus facultades plenas en la toma de decisiones. Del mismo modo, los espacios congresionales se caracterizaron por ser lugares de asignación de concesiones políticas, en lugar de servir como lugares donde se propiciara la profesionalización y especialización a través de la construcción de carreras parlamentarias. Con el proceso de pluralidad iniciado a partir de 1997, cambió la dinámica del Congreso, lo que permitió que el papel de los legisladores cobrara una mayor relevancia. Aunque se incrementaron el número de estudios acerca del desempeño parlamentario, la mayoría de estos se centraron en estudiar los procesos legislativos y el trabajo de las comisiones. En lo que respecta a la profesionalización y la construcción de carrera parlamentaria, se manifestó una tendencia a plantear que la inexistencia de reelección

inmediata eliminaba la posibilidad de analizar la construcción de carreras parlamentarias y profesionalización legislativa.

Sin embargo, surge la interrogante acerca de si en realidad la falta de un diseño institucional que prohíbe la reelección consecutiva de los legisladores, impide la posible confección de carreras parlamentarias que se traduzcan en un determinado nivel de profesionalización legislativa. En el caso de México, la no reelección inmediata pareciera comportarse como un incentivo (negativo) que no ha sido lo suficientemente fuerte para evitar que se presenten casos de legisladores que hayan forjado su carrera política a base de la ocupación de espacios parlamentarios, aspecto que se ha traducido en la capacidad que han tenido estos para lograr un cierto nivel de profesionalización parlamentaria.

Para poder identificar las formas mediante la que los legisladores han enfrentado el contexto sin reelección inmediata, se ha optado por presentar una tipología de construcción de carrera parlamentaria basada en la trayectoria y los diferentes saltos legislativos que han realizado los actores en cuestión. La tipología únicamente agrupa a los legisladores según la trayectoria por la han ido forjando su carrera parlamentaria. Aunado a ello, se adapta un índice que mide la profesionalización de los legisladores, niveles que serán contrastados con los tipos de carreras parlamentarias. La metodología es básicamente cuantitativa, ya que pretende identificar los patrones generales en la confección de carreras parlamentarias asociados a los diferentes niveles de profesionalización legislativa. A través de la utilización del software estadístico SPSS, se elaboran dos bases de datos que permiten en primer lugar, identificar los casos generales de construcción de carrera parlamentaria entre 1997 y 2015; mientras que la segunda base tiene la finalidad de filtrar los casos de los legisladores que se contemplan en la medición de la profesionalización. El software utilizado permite la sistematización de los datos, aspecto que facilita la elaboración del índice de profesionalización, además de que otorga las herramientas necesarias para realizar los cruces correspondientes con las variables contempladas.

Para los fines esperados, el proyecto se divide en cuatro apartados fundamentales: un primer capítulo que hace referencia a la discusión teórica que se manifiesta en torno a la definición de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa; donde se contrastan las diferentes propuestas de conceptualización de la carrera y formas de medición de la

profesionalización. Enseguida, se contempla un segundo capítulo que tiene la finalidad de desarrollar todo el contexto en el que se desenvuelve el Poder Legislativo en México, fundamentalmente lo concerniente al papel de la no reelección legislativa consecutiva como freno para la construcción de carreras y profesionalización legislativa. El segundo apartado presenta la evolución política y normativa en torno a la reelección legislativa, desde el siglo XVIII, la permanencia durante el siglo XIX, su prohibición durante gran parte del siglo XX y la creciente discusión y posterior aprobación de la misma durante lo que va del siglo XXI.

Por su parte, el tercer capítulo contiene toda la parte de hallazgos de la investigación; se comporta básicamente como un aporte descriptivo que arroja los datos acerca de las formas mediante las que los legisladores lograron construir carreras parlamentarias en el contexto de pluralidad que va de 1997 a 2015. El apartado presta especial atención a los niveles de profesionalización legislativa que obtuvieron los diputados federales durante dicho periodo, y presenta las tendencias de profesionalización con base en los tipos de carreras y otras variables de peso como el partido político al que pertenecieron los legisladores, así como su sexo y principio de representación por el que fueron mayoritariamente electos. Ahí se contrastan las hipótesis de la investigación en torno a la posibilidad de construir carreras parlamentarias y la influencia que tienen estas en los niveles de profesionalización legislativa. La parte final del capítulo considera un aporte complementario en el que se hace un análisis de clústeres donde, dejando de lado la caracterización de las tipologías por trayectoria, se construye una agrupación de los legisladores según su nivel de profesionalización, herramienta que permite identificar la diferenciación entre aquellos legisladores con niveles más cercanos a la experiencia política o aquellos con aspectos que los vinculen más a la experiencia parlamentaria. Finalmente se puede encontrar un anexo metodológico donde se detalla el proceso de elaboración de la tipología de carreras y el índice de profesionalización.

En general la investigación ha arrojado importantes datos acerca del Poder Legislativo en México. Uno de los principales aspectos tiene que ver con la forma mediante la que los legisladores han sorteado imposibilidad de reelegirse de forma inmediata, logrando construir amplias carreras y alcanzar niveles de profesionalización medianamente competitivos. Además, la mayor parte de los diputados que integraron las legislaturas entre 1997 y 2015, ingresaron al cargo con experiencia legislativa (local) previa, lo que indica que

no accedieron al cargo siendo unos amateurs. Si bien la mayoría de los legisladores no han logrado alcanzar niveles suficientes de profesionalización, el presente proyecto presenta los principales factores o elementos que pudieran ayudar a explicarlo, al analizar los indicadores en los que los miembros del Congreso presentan los niveles más bajos, así como aquellos en los que se presentan las mejores calificaciones, aspecto que habla de la fortaleza con la que cuentan los actores.

El principio de representación por el que fueron electos los legisladores, así como el sexo y el tipo de carrera parlamentaria, se convierten en variables de contraste que permiten observar las diferencias entre los niveles de profesionalización. La investigación se comporta como un aporte que servirá para corroborar los efectos que en los próximos años traerá consigo la adopción de la reelección legislativa consecutiva y su firme intención de servir como mecanismo que incentive la profesionalización de los legisladores.

Capítulo 1.- Carreras parlamentarias y profesionalización legislativa: una revisión teórica

1.1 La compleja forma de definir el concepto de carrera parlamentaria

La experiencia de la que han sido partícipes los investigadores que abordan conceptos como carrera parlamentaria y profesionalización legislativa ha demostrado que no existe una perspectiva unívoca para su definición, por el contrario, podemos encontrar la referencia de autores que reiteran la obligación de no desestimar el factor reclutamiento, aún antes de iniciar la observación del fenómeno que demuestra los incentivos que tuvieron los legisladores para ir conformando su carrera en los parlamentos.¹

La tendencia sobre los estudios referentes a la construcción de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa ha estado incentivada por contextos institucionales que presentan el aval para la reelección legislativa consecutiva, no obstante, estos han observado dichos fenómenos, han llegado a reconocer la separación que existe entre los dos conceptos de referencia.

De esta manera cobran relevancia las diferentes formas como los estudiosos de la disciplina abordan los mismos y ponen énfasis en las diferentes etapas de la construcción de carrera parlamentaria, mismas que van desde el proceso de reclutamiento, con una mayor atención en la etapa previa al arribo del legislador a la cámara; o bien aquellos que centran sus estudios en el desempeño de los legisladores al interior del recinto legislativo. En ambos casos, el diseño institucional cobra especial relevancia debido a que condiciona la forma como se construyen las carreras y a su vez, el desempeño que alcanzan los legisladores al ser considerados dentro de las mediciones de profesionalización.

¹ Mathews, Donald, “Legislative Recruitment and Legislative Careers”, in the Handbook of Legislative Research, Chapter 1, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, Edited by Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, and Malcom E. Jewell, 1985, p. 17.

1.1.1.- Una visión de contraste: las carreras parlamentarias analizadas desde la perspectiva neoinstitucionalista frente a la teoría de la acción racional

La carrera parlamentaria y profesionalización legislativa muestran dos principales líneas en las que los autores han basado sus planteamientos. La primera pone énfasis en elementos tales como el proceso de reclutamiento al que se someten los actores políticos previo a su arribo al legislativo, que mantiene su línea de trabajo a razón del papel que desempeñan los legisladores y los cargos políticos que ocupan posteriormente, logrando así identificar la posibilidad de construir una carrera política en el ámbito parlamentario. Una segunda corriente que ha cobrado fuerza en los últimos años se enfoca en el comportamiento individual de los actores (aplicando la teoría de la acción racional); mientras que apenas explorada en recientes trabajos de investigación, se ha optado por recurrir a un enfoque mixto que complementa los análisis con aspectos de diseño institucional (neoinstitucionalismo) e incentivos personales (acción racional).

La mayoría de los análisis dedican especial atención a los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como en los efectos que producen los diseños institucionales de cada país. Se han caracterizado por asumir una metodología cualitativa basada en entrevistas con los actores, profundizando en los casos específicos de aquellos legisladores que han optado por construir carreras parlamentarias e indagando en la forma mediante la que han hecho frente a tal acción, y los incentivos o dificultades que han encontrado a su paso.

Mackenzie y Kousser aportan una interesante revisión teórica y metodológica al respecto, cuando recuperan los trabajos de Schelesinger y Polsby, al considerarlos como precursores de la relación entre instituciones políticas y carreras legislativas.² La visión institucionalista se verá complementada por otras visiones derivadas de la Teoría de la Acción Racional, donde observan al legislador como individuo, como Jaco y Kemells, quienes observan el comportamiento de los legisladores desde un nivel macro, extrayendo

² Mackenzie, Scott A. and Thad Kousser, "Legislative Careers" en "The Oxford Handbook of Legislative Studies", Shane Martin, Thomas Saalfeld y Kaare W. V. Stro, 2014, Oxford University Press, p. 287.

únicamente la información acerca de si los legisladores continuaron en el cargo, si ascendieron a otro o se retiraron.³

Con el objetivo de equilibrar la perspectiva entre factores institucionales y e individuales, Kiewiet y Zeng, realizan un estudio longitudinal sobre el Congreso de los Estados Unidos entre 1947 y 1986, donde se enfocan en las determinantes de la reelección y la forma como los legisladores construyeron sus carreras, tomando como referencia aspectos personales como la edad, partido político e ideología; elementos electorales, de los que se desprenden el margen previo de votación alcanzada, existencia de escándalos y ejercicios de redistribución; o bien, el estatus institucional, integrado por el desempeño al interior del parlamento, como la pertenencia a comisiones y el formar parte de las posiciones de liderazgo.⁴

El proceso de reclutamiento incluye factores que se asocian principalmente a la relación del partido y sus líderes con el resto de los miembros que aspiran a un cargo de elección popular, pero al mismo tiempo se preocupa por detalles referentes al perfil y proceso mediante el cual fueron electos. Se dan a la tarea de buscar un equilibrio entre las determinantes del diseño institucional en la construcción de carrera parlamentaria, producto de una visión basada en el enfoque neoinstitucionalista; y la existencia de incentivos personales que abren paso a los legisladores que buscan mantenerse en la esfera parlamentaria, y que se asocia al enfoque del individuo como actor racional.

En ese sentido, las perspectivas referidas consideran que aunque poco abordado, se debe de poner énfasis en la forma mediante la que accedieron al cargo los legisladores, lo que se relaciona fundamentalmente con el tópico del reclutamiento partidista y que posteriormente tiene implicaciones en la medición de la profesionalización.⁵ La posición establece que analizar la forma en la que accedieron (ya sea a través del principio de mayoría relativa o de representación proporcional) nos puede decir suficiente acerca de su comportamiento al igual que los cargos que ocupa al interior del Congreso.⁶

³ *Ibidem*, p. 290.

⁴ *Ibidem*, p. 291.

⁵ Mathews, op.cit., p. 18.

⁶ *Ibidem*

Se reconoce la falta de estudios relacionados con el reclutamiento y la construcción de carreras parlamentarias basados en la personalidad de los legisladores desde una perspectiva cualitativa y no cuantitativa.⁷ Pero posteriormente, tal y como retoman Mackenzie y Kousser, el aporte de Schlesinger servirá para intentar medir la ambición de los legisladores, y sin descartar los factores institucionales, se expondrá que dicho elemento se pone a prueba al observar la dinámica a la que se someten los legisladores a la hora de construir sus carreras políticas.⁸ Ese planteamiento será uno de los principales aportes que genere la Universidad de Salamanca a través de su Programa de Élités Parlamentarias de América Latina, al realizar entrevistas para medir la ambición de los políticos en su intención por continuar con su carrera política.⁹

La propuesta de la corriente norteamericana incorpora elementos tales como el estatus previo a la incorporación como legislador, la formación profesional y el sexo, ya que reconoce las inequidades existentes en la selección de candidatos y la ocupación de puestos.¹⁰ Desde nuestra perspectiva, dichos elementos son considerados como variables complementarias que permiten identificar las posibles diferencias en la construcción de carrera para unos legisladores y otros, por lo que habrán de servir en la construcción del índice de profesionalización que presentamos.

Existen coincidencias entre los planteamientos derivados de los autores pertenecientes a la corriente norteamericana de mediados de 1980 y principios del siglo XXI, de los que se destacan la importancia que dan al diseño institucional, y el hecho de que reconozcan que son múltiples los incentivos y factores que inciden en la conformación de las carreras parlamentarias, mismas que ponen énfasis en el factor del reclutamiento. Entre estas ideas se destaca la que hace mención a la división del proceso de reclutamiento en tres etapas: la certificación, la selección y la asignación de roles.¹¹ Al mismo tiempo, se reconoce que el método de selección de candidatos de representación proporcional ha sido poco explorado.¹²

⁷ *Ibidem*, p. 27.

⁸ Mackenzie y Kousser, op. cit., p. 290

⁹ Alcántara Sáenz, Manuel, “El oficio de político”, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2012.

¹⁰ *Ibidem*, p. 18-20.

¹¹ *Ibidem*, p. 33.

¹² *Ibidem*, p. 34.

Por su parte, la posición de Polsby enfatiza que la carrera legislativa se convierte en un importante barómetro para medir la habilidad en la elaboración de políticas. Su concepción de carrera habrá de definirla en tres fases: la de reclutamiento, considerada como prelegislativa, y vinculada estrechamente con lo que posteriormente habrán de abordar los autores contemporáneos; la segunda fase concierne a la carrera dentro de la legislatura; y finalmente la post legislativa, que puede incluir el traspaso a otros cargos políticos u ocupaciones en general, o el retiro.¹³

Hasta entonces se había puesto poco interés al principio de representación como una variable con efectos a considerar en la diferenciación de las carreras, fenómeno que ha cobrado relevancia durante los últimos estudios, en concordancia con la importancia que ha ido cobrando cada vez más el poder legislativo en los diferentes países. Para este planteamiento el principio de representación se considera como una variable de reclutamiento, no obstante, para nuestros fines, abona a la identificación de las variables que integran la identificación de la tendencia en la construcción de carrera y la consecuente medición de la profesionalización, así como posteriormente al incorporar su experiencia profesional vinculada a su nuevo ejercicio en el legislativo (pertenencia a comisiones y producción legislativa), al igual que la asignación de cargos legislativos. Otro de las propuestas contemporáneas, considera que para estudiar las carreras se debe de analizar primeramente el reclutamiento y las motivaciones que tienen los actores para postularse en dichos cargos; elementos que pueden percibirse a través del poder, la fama, el dinero u otros (de hecho se llega a cuestionar acerca de qué motivación predomina entre los legisladores, si es la labor de representación o la remuneración).¹⁴

Precursores de los estudios parlamentarios contemporáneos, y especialmente de aquellos que se enfocan en las carreras parlamentarias, Hibbing Mathews, invitan a analizar las carreras desde la perspectiva sociopolítica, para poner énfasis en su construcción desde los espacios donde provengan los actores, hasta el ejercicio de su posición como legisladores y los cambios a los que se someten para continuar con su carrera, cuando la inexistencia de

¹³ Mackenzie y Kousser, *op. cit.*, p. 286.

¹⁴ Hibbing, John, "Legislative Careers: Why and How We Should Study Them" in "Legislatures: comparative perspectives on representative assemblies". The University of Michigan Press. Edited by Gerhard Loewenberg, Peverill Squire and D. Roderick Kiewiet, p. 25-26.

la reelección consecutiva les impide continuar en el encargo.¹⁵ Con ello reconocen que los legisladores, a pesar de enfrentar un diseño institucional adverso, buscan la forma de mantenerse en la esfera legislativa y continuar construyendo su carrera. Si bien se acepta que la existencia de la reelección condiciona en mayor medida la existencia de carreras parlamentarias, resulta interesante la referencia que se hace en torno a las estrategias de los legisladores para confeccionarse esquemas institucionales que faciliten sus fines para abrirse paso en la política parlamentaria.

Hibbing, que realiza su trabajo de investigación en años posteriores respecto Mathews, profundiza acerca del alcance de la construcción de las carreras parlamentarias frente a la institucionalización, que considera como un fenómeno determinado por factores ambientales, que son producidos por los objetivos propios de los legisladores, al mismo tiempo que señala que la institucionalización da cuenta de la evolución del cuerpo legislativo.¹⁶ La posición pareciera, al igual que la de la mayoría de quienes estudian las carreras parlamentarias, estar construida sobre la base del Neoinstitucionalismo y la Teoría de la Acción Racional, ya que reconoce la importancia del elemento concerniente al diseño institucional, pero también reafirma el factor individual del legislador a la hora de buscar los canales que permitan abrirse paso en la construcción de su carrera.

Seguramente influenciados por su contexto, la mayoría de los autores pusieron especial atención en los elementos electorales y de reclutamiento, destinando páginas al análisis de los factores que influyeron en su arribo a la Cámara de Diputados o el Senado. Por desgracia, dejaron de lado otros factores del comportamiento parlamentario, como lo es la asignación de cargos legislativos y ocupación en comisiones, el trabajo legislativo y la producción de leyes, así como su relación con la región a la que representan, cuestión que han podido abordar otros investigadores en los últimos años, reconociendo que el poder legislativo ha enfrentado una evolución en su desempeño e importancia frente al poder político y la toma de decisiones.¹⁷ El mismo Hibbing años después reconocerá la importancia

¹⁵ *Ibidem*, p. 27.

¹⁶ *Ibidem*, p. 31-32.

¹⁷ Mathews, *op.cit.*, p. 22.

del comportamiento legislativo como forma de detectar si los legisladores aspiran a nuevas ambiciones políticas.¹⁸

Respecto el diseño institucional, Mackenzie y Kousser consideran que aún es poco clara la influencia del diseño institucional a la hora de incentivar o frenar la existencia de carreras parlamentarias, sin embargo, aceptan que el analizar el reclutamiento y la permanencia son dos cosas que pueden ayudar a tal medición. De igual establecen que derivado de la tradición norteamericana, debe prestarse atención a los incentivos electorales relacionados y la organización interna del Congreso, abordando así el aspecto de reclutamiento y desempeño legislativo, pero poniendo mayor énfasis en lo segundo, especialmente en lo relativo a las votaciones legislativas, que demuestren la lealtad de los congresistas al partido.¹⁹

Si bien la institucionalización del poder legislativo es un tema que no pretendemos abordar de manera profunda, resulta importante mencionarlo como uno de los múltiples aspectos que reflejan la compleja naturaleza en torno a la construcción de carreras parlamentarias y su consecuente repercusión frente a la profesionalización legislativa.²⁰ No obstante, a diferencia de Hibbing, Mackenzie y Kousser consideran como dilema que la institucionalización genere carreras parlamentarias o viceversa, al establecer una posición que considera que son las carreras las que modifican el comportamiento legislativo.²¹

Los mismos autores reconocen que el factor del diseño institucional no podrá ser descartado, dado que su importancia radica principalmente en aquellos contextos donde las leyes limitan los mandatos legislativos, y se convierten en determinantes del tipo de carrera que construyen los actores.²²

¹⁸ Mackenzie y Kousser, op. cit., p. 292.

¹⁹ *Ibidem*, p. 287.

²⁰ El estudio de Powell al que hacen referencia Mackenzie y Kousser, que se basa en los datos de los congresistas que concluyeron su labor en 1998, expone que entre el 48 y 71 por ciento se trasladaron a otros puestos, ya sea al gobierno federal, municipal, gobierno estatal y en menor medida se hicieron lobistas).

²¹ *Ibidem*, p. 290.

²² *Ibidem*, p. 295.

1.1.2.- La evolución de los estudios sobre carrera parlamentaria: los primeros intentos por estrechar las perspectivas de diseño institucional e incentivos personales

En otra línea de investigación, Woods y Baranowski presentan un planteamiento que separa los conceptos de profesionalización y construcción de carreras parlamentarias; la primera será vinculada con el ejercicio de toma de decisiones; mientras que la segunda con el comportamiento individual.²³

Woods y Baranowski establecen que las carreras se desprenden de la percepción electoral, con lo que dejan la puerta abierta a la posibilidad de que existan de manera relacionada pero no dependiente. Así será posible que a pesar de la inexistencia de reelección consecutiva, se puedan encontrar perfiles que den cuenta de un ejercicio profesional del cargo, al igual que tengan la posibilidad de construir carreras parlamentarias. Dichos autores reiteran que la profesionalización tiene que ver con aspectos institucionales, mientras que la carrera se vincula aspectos personales de cada legislador.²⁴ Desde esta discusión, el profesionalismo se contrapone al poder de influencia legislativo, afectando así la forma mediante la que se construye la carrera parlamentaria.²⁵

La separación conceptual entre carrera parlamentaria y profesionalización legislativa, abrirá un interesante debate en la discusión teórica para aquellos países sin reelección legislativa consecutiva, dado que esta propuesta permite replantear la definición de carrera y profesionalización como dos fenómenos complementarios pero no determinantes uno del otro.

Woods y Baranowski se valen de los aportes de Rosenthal, que sitúa a los incentivos económicos entre los principales elementos que permiten la construcción de carreras parlamentarias.²⁶ En el mismo tenor se encuentra la posición de Savire, que al ser retomado por Habel, establece la trascendencia del incentivo económico, al cual suma algunos otros que, que se relacionan con las garantías que tienen los legisladores en el ejercicio de sus funciones, como el apoyo de un equipo especializado (staff), la profesionalización, entre

²³ Woods, D. Neal y Baranowski, "Legislative Professionalism and influence on State Agencies: The Effects of Resources and Careerism", *Legislative Studies Quarterly*, XXXI, 4, November 2006, p. 586.

²⁴ *Ibidem*, p. 589.

²⁵ *Ibidem*, p. 598-599.

²⁶ *Ibidem*, p. 593.

otros.²⁷ A pesar de que reconocemos que las referidas ideas constituyen un importante aporte a la revisión sobre los incentivos de carreras parlamentarias y la posterior profesionalización del cargo, consideramos que con base en el resto de la revisión literaria, y tomando en cuenta que el estudio se constituye de una aproximación estadística, la información sobre incentivos económicos no cumple con los parámetros de la definición de nuestras variables a contemplar.²⁸

Enfocado en la importancia del diseño institucional, Habel expone que sólo el método de elección es determinante para la forma como se construyen las carreras parlamentarias. Su postura es similar a la de Mathews, Hibbing, Woods y Baranowski, lo que confirma la tendencia de los autores por reconocer la complejidad de los conceptos y agregar algunos elementos, pero mantener en esencia los factores referentes a los efectos del diseño institucional en la construcción de carrera parlamentaria.²⁹

El autor indica que los legisladores que arribaron a través de la vía directa, pueden construir sus carreras a costa de su esfuerzo personal, algo que se encuentra relacionado de manera distintiva con el caso estadounidense, donde la falta de partidos fuertes hace que los legisladores logran obtener un arraigo importante en la localidad.

Dicha posición se alimenta por un aspecto de complejidad, que según Habel tiene que ver con la posibilidad de que un mal desempeño también ponga en riesgo la continuidad de su carrera. No obstante, reconoce que los cambios institucionales se convierten en el principal freno a las carreras, fenómeno que se comporta de una manera contraria para otros países, quienes incorporan cambios que alientan la construcción de estas.³⁰

Otra corriente más basa sus planteamientos en la vinculación entre efectividad legislativa y construcción de carreras parlamentarias. La propuesta establece que la

²⁷ D. Habel, Philip, "The Consequences of Electoral Institutions for Careerism", *Legislative Studies Quarterly*, XXXIII, 3, August 2008, p. 476.

²⁸ Hibbing también pondrá atención en la existencia de incentivos relacionados con el recibimiento de una paga, sin embargo, no será algo a lo que preste considerable atención.

²⁹ Habel, op.cit., p. 476.

³⁰ *Ibidem*, p. 478-483.

vinculación entre resultados en términos cuantitativos y búsqueda de conservar una posición como legislador son dos cosas que van de la mano.³¹

En ese sentido, la efectividad que los legisladores presentan se desprende de elementos tales como los cargos que ocupan en comisiones, las posiciones institucionales y frente al partido, el liderazgo que ejercen en la cámara y el tipo o rango de leyes que llegan a proponer.³² Así, la experiencia legislativa no sólo se produce a través de la vía electoral al ganar la reelección, sino con el papel que logran ejercer durante un periodo determinado.³³ Con dicha aseveración se amplía el debate acerca de si se puede hablar de profesionalización a pesar de la inexistencia de un diseño institucional que permita la reelección consecutiva.

En su amplia revisión sobre lo que se ha aportado a la literatura de las carreras parlamentarias y la profesionalización legislativa, Mackenzie y Kousser admiten que existe resistencia de los académicos por observar el comportamiento y las carreras desde una perspectiva individualista, y cuando lo han hecho, se basan en estudios de caso sobre legisladores específicos, recurriendo al método de entrevistas. Mathews sería precursor de dicho esquema de trabajo con su creación de la tipología de senadores estadounidenses en 1960, a los que según sus experiencias y dedicación, asignó la etiqueta de “patricios, profesionales, agitadores y amateurs”. Luego Wahlke en 1962, al estudiar el rol de los legisladores en su entorno y su posición frente al resto.³⁴ Tres décadas después la herencia del estudio basado en entrevistas a profundidad fue continuada por Searing en 1994, luego Muller y Saalfeld, en 1997, así como a Esaiasson en el año 2000 y finalmente Blombgren y Rozenberg en 2012.³⁵

La complejidad del estudio de las carreras parlamentarias nos ha llevado a discutir un gran número de perspectivas y elementos que diferentes autores han propuesto como factores que determinan la forma en que se construyen las mismas. La mayoría de los teóricos se enfocan en aspectos como el diseño institucional, la existencia de la reelección, así como los incentivos personales a los que se enfrentan los legisladores entre otros. Sus propuestas

³¹ Pedró I. Miquel y James M. Snyder Jr., “Legislative Effectiveness and Legislative Careers”, *Legislative Studies Quarterly*, XXXI, 3, August 2006, p. 347.

³² *Ibidem*, p. 348.

³³ *Ibidem*

³⁴ Mackenzie y Kousser, op. cit., p. 288.

³⁵ *Ibidem*, p. 288-289.

analíticas se concentran en una metodología predominantemente cualitativa, dejando de lado la amplitud de los estudios con tal de generar una mayor profundidad, y dando cuenta de lo que también percibieron recientemente Mackenzie y Kousser, al asegurar que la mayoría de los estudios sobre carreras y profesionalización pasaron de la macro escala a una de menor amplitud numérica pero mayor profundidad.³⁶

Las variables que pueden ser consideradas como fundamentales a la hora de identificar la existencia de carreras y profesionalización legislativa son múltiples y cada vez se complejizan según las consideraciones de los autores. La edad y experiencia son dos que han cobrado relevancia en los últimos años, debido a que la tendencia marca que más jóvenes se aproximan a la política y tienen aspiraciones legislativas. No obstante, aunque se pueda creer que los legisladores jóvenes tienen mayores posibilidades de construir carreras longevas, el fenómeno es más complejo e involucra más elementos. Por su parte, en torno a la experiencia, se discute si el provenir de otros cargos garantiza (o no) la efectividad, ya que los nuevos perfiles, según establecen, tienen una mayor intención de trabajar, lo que trae consigo una mayor efectividad.³⁷

Aunque son considerables los avances al respecto, Pedró y Snyder aceptan que falta todavía mucho por explorar en torno a la evaluación de la efectividad, como la incorporación de elementos acerca de la votación de los legisladores frente a diferentes proyectos, su participación en las campañas electorales, la relación que logran establecer con el gobierno, y el proceso de reclutamiento y selección de los candidatos.³⁸ Con ello reafirman la complejidad del proceso de identificación de construcción de las carreras parlamentarias, pero abonan a la identificación de los principales elementos que las incentivan y permiten extraer variables que pueden tener un peso primordial en la medición de la profesionalización.

³⁶ *Ibidem*, p. 292.

³⁷ Pedró, op. cit., p. 364.

³⁸ *Ibidem*, p. 373.

1.1.3.- La conciliación entre las perspectivas sobre el diseño institucional y el desempeño parlamentario

Dentro de la corriente latinoamericana se presenta una tendencia situada en una intención de los autores por llevar a cabo una conciliación entre dos formas de abordar las carreras parlamentarias: la perspectiva de la importancia del diseño institucional, en la que se especifican elementos relativos al sistema electoral y de representación de manera general, con la correspondiente sobre el estudio del desempeño de los legisladores abordada desde una noción del legislador como individuo.

Al estudiar el caso de Bolivia, Centellas critica el énfasis que se ha puesto en estudiar el comportamiento de los partidos y en menor medida el desempeño de los legisladores dentro del proceso político. De esta forma construye una propuesta de pasar de los análisis basados en la perspectiva neoinstitucionalista, a una que ponga atención en los individuos como actores racionales que construyen sus carreras parlamentarias (aproximado al enfoque de la acción racional).³⁹ No obstante que se reconoce la importancia de un planteamiento de tal magnitud, será el concepto de “carrera cruzada”, el aporte que consideraremos como de mayor utilidad para nuestros fines. El caso que analiza (las elecciones de 1993 y 1997 en el país sudamericano), se convierte en un importante referente que plantea la caracterización para aquellos legisladores con una trayectoria basada en experiencia legislativa a través de un salto de la Cámara de Diputados al Senado o viceversa.⁴⁰ Centellas se enfoca en elementos concernientes al reclutamiento y la trayectoria que construyen previo a su arribo al legislativo federal, con lo que no deja de lado la tradición sobre reclutamiento y trayectorias políticas.

Por su parte, en lo que concierne a Brasil, Samuels destaca elementos relacionados con el reclutamiento y la ambición política en la construcción de las carreras.⁴¹ A la tradición latinoamericana se incorporan los planteamientos de Canelo, que pone énfasis en la

³⁹ Centellas, Miguel, “Mixed Member Election and Candidate Selection in Bolivia’s 1993 and 1997 Elections”, *The Latin Americanist*, March 2015, p.6.

⁴⁰ *Ibidem*

⁴¹ Samuels, David, “Ambición Política, Reclutamiento de Candidatos y Política Legislativa en Brasil”. *Revista PostData*, No. 2, 2011, pp. 281-307.

construcción de carreras desde el Senado de Argentina⁴², y Jones et al., al profundizar en la profesionalización del Congreso argentino.⁴³

Si bien el estudio se centra en el caso de Brasil, el ejemplo muestra que el diseño institucional que cada país enfrenta influye en la forma de construcción de carreras. Por ejemplo, en Estados Unidos, donde es común encontrar largas carreras; o el de México, donde la profesionalización y las carreras se constituyen mediante esquemas alternos a la reelección consecutiva.⁴⁴

Samuels presenta algunas consideraciones que fortalecen la hipótesis acerca de que la reelección consecutiva no es el único determinante para la construcción de carreras parlamentarias y consecuente profesionalización. El autor manifiesta que la tendencia determina que la reelección consecutiva no es un incentivo suficiente para la construcción de carreras parlamentarias ya que, dice, los legisladores ambicionan puestos de mayor trascendencia, por lo que éstos consideran a la legislatura como su primer objetivo para hacerse visibles en la escena política y posteriormente acceder a otro tipo de cargos.⁴⁵ Para enriquecer sus ideas, Samuels incorpora el elemento “partido”, donde diferencia aquellos casos en los que los sistemas enfrentan partidos políticos débiles o fuertes, lo que en su opinión, determina la forma mediante la que se construyen las carreras.

Al igual que el resto de los estudiosos del tema, converge en dar vital importancia al diseño institucional.⁴⁶ Además sugiere que son los líderes de partido son quienes en muchas ocasiones llegan a controlar las carreras dentro y fuera de las legislaturas.⁴⁷ Como posteriormente percibirán Mackenzie y Kousser, el factor del control del partido político será algo que no pueda ser considerado en el caso estadounidense, dada la poca influencia que los partidos tienen en los congresistas.⁴⁸

⁴² Canelo, Paula, “Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989. Dossier de la revista PolHis, Año 4. Número 7, primer semestre 2011, pp. 140-153.

⁴³ P. Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi, “Políticos profesionales – Legisladores “Amateurs”: el Congreso Argentino del siglo XX”, Artículo presentado en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, en Tübingen, Alemania, 2000.

⁴⁴ Samuels, op. cit., p. 293.

⁴⁵ Samuels, op.cit., p. 293-294.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 287.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 296.

⁴⁸ Mackenzie y Kousser, op. cit., p. 301

Coincidente con el caso de Brasil, Cunow *et al.*, propone que la construcción de carreras tiene dos importantes implicaciones: la profesionalización y el liderazgo político, ya que con ello se produce una mejora en el ejercicio de la política e incrementa la capacidad negociadora de los legisladores.⁴⁹ A pesar de eso, se da mayor peso al factor ambición, considerando que quienes buscan construir carreras parlamentarias intentan modificar el diseño institucional existente, lo que pudiera justificarse cuando cada vez más países incorporan la reelección consecutiva, como ha sido el caso de México apenas en 2014.⁵⁰

Los planteamientos de Jones *et al.*,⁵¹ para el caso argentino, concuerdan con los de Pedró y Snyder quienes afirman que el lugar que ocupan los legisladores al interior del parlamento determina en gran medida el éxito de su carrera parlamentaria.⁵²

De esta manera, el éxito en la confección de la carrera obligaría a los legisladores a establecer una mediación entre la línea que les marca el partido desde nivel nacional y la influencia que el líder local pretende implantar.⁵³ El poder que ejercen ambos líderes frente a las aspiraciones de los parlamentarios es percibido como un freno para la plena conformación de las carreras, ya que se estima que el control de los incentivos por parte de éstos, impiden que el legislador tome decisiones en favor de su distrito o frente a la ciudadanía, y termina diezmando su trabajo personal a costa de la lealtad y disciplina, lo que también pone en riesgo su continuidad en los cargos, o la intención de postularse por algunos de mayor relevancia.⁵⁴

Ese freno ha producido que en realidad no existan suficientes incentivos para la construcción de las carreras parlamentarias, por lo que el caso de Argentina expresaría, consideran, que el puesto de diputados se utiliza más como un trampolín para puestos superiores, como senadores o gobernadores.⁵⁵

⁴⁹Cunow, Saul, Barry Ames, Scott Deposato y Lucio Renno, “Reelection and Legislative Power: Surprising Results From Brazil”, *Legislative Studies Quarterly*, XXXVII, 4, November 2012, p. 534.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 536.

⁵¹ P. Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi, “Políticos profesionales – Legisladores “Amateurs”: el Congreso Argentino del siglo XX”, Artículo presentado en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, en Tübingen, Alemania, 2000, p. 3-4.

⁵² Pedró y Snyder, *op.cit.*, p. 354.

⁵³ Jones, *op.cit.*, p. 8.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 9-10.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 25-27.

En la misma línea de Hibbing y Mathews, Canelo se aproxima a la intención de estudiar las carreras parlamentarias incorporando elementos relacionados con la trayectoria educativa de los legisladores y la forma mediante la que acceden al cargo, así como su extracción socioeconómica y las relaciones familiares de las cuales se desprende. Teniendo como objeto de estudio la formación de las carreras de los senadores de Argentina durante los años de 1973, 1983 y 1989, y de esta forma centra su atención en la influencia que tiene la trayectoria educativa y ocupacional de los actores políticos frente a la construcción de sus carreras parlamentarias.⁵⁶

Aborda cuestiones concernientes a las instituciones de donde han egresado los legisladores, y encuentra tendencias interesantes que le permiten inferir que existen espacios de pensamiento que se han convertido en centros de reclutamiento político.⁵⁷ De la misma manera resalta las profesiones que ejercen los mismos, y analiza el número de cargos que han ocupado previamente los legisladores que acceden al Senado argentino.⁵⁸ Algo que, aunque pudiera ser considerado tedioso e innecesario, relativo al papel que juega la pertenencia a una familia, cobra relevancia en la propuesta de Canelo, y en un contexto como el mexicano, puede ser incorporado como una fructífera fuente de consulta que explica la naturaleza y el éxito o fracaso que tienen algunos personajes a la hora de buscar construir carreras políticas y carreras parlamentarias.⁵⁹

El seguimiento de las carreras parlamentarias vinculadas al factor de pertenencia familiar ha sido abordado en el caso mexicano para investigaciones periodísticas, como la de Rodríguez, que sin un rigor académico ni sustento teórico y metodológico, revisa la construcción de carreras parlamentarias entre 1934 y 2018.⁶⁰

En oposición a Rodríguez, dado que asume un rigor teórico metodológico, Canelo pone especial atención en los factores educacionales y familiares, y también abona en algunos aspectos relevantes para el análisis de la profesionalización y la construcción de carreras

⁵⁶ Canelo, Paula, “Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989. Dossier de la revista PolHis, Año 4. Número 7, primer semestre 2011, p. 140.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 144.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 144-145.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 143 y 148.

⁶⁰ Rodríguez, Esteban D., “Los dueños del Congreso. Historias de dinastías y tráfico de influencias en el poder legislativo mexicano”. Editorial Planeta Mexicana, 2015, 319 pp.

ascendentes. Al diferenciar los cargos electivos y no electivos dentro de su trayectoria, establece que el partido determina en gran medida la forma mediante la que los legisladores van confeccionando su carrera parlamentaria. De esta manera, la autora no descarta que sea el partido quien indica el curso al que debe recurrirse en las ambiciones de los políticos. Así, un legislador está determinado por el mandato que ejerza el partido respecto a si accederá a un cargo por la vía electoral, o mediante los puestos que se desprenden del ejecutivo.⁶¹

Si bien Alcántara se ha enfocado en la generalidad de la definición de carrera política y ha basado sus estudios en el fenómeno de la ambición a través de la realización de entrevistas con legisladores latinoamericanos, manifiesta diversas consideraciones que complementan la discusión sobre la definición de carreras parlamentarias.⁶² Por ejemplo, al referirse a los casos de Costa Rica y México, asegura que: “la cláusula de la no reelección legislativa vigente únicamente en Costa Rica y México no parece tener un efecto desmotivador importante”.⁶³ Como años después también percibirán Mackenzie y Kousser, Alcántara Sáenz indica que: “la existencia de limitación de mandatos es un imperativo que condiciona de manera notable toda carrera política y que afecta a los candidatos”.⁶⁴

Variables como el sexo, la edad y el principio de representación por el cual fueron electos los legisladores, cobran relevancia en el abordaje de Alcántara Sáenz, quien reconoce que ambas pueden dar algunas explicaciones acerca de las tendencias y dinámica que se presenta a la hora de construir carreras políticas.⁶⁵ En términos de mediciones estadísticas, los citados elementos cobran relevancia, dado que al comparar las legislaturas respecto a quienes muestran carreras más amplias, habría de percibirse la diferenciación que presentan.

Mackenzie y Kousser pondrán de manifiesto dos consideraciones que abonan al debate en torno a la definición de carreras parlamentarias. Los autores asegurarán que “la existencia de límites temporales en los cargos legislativos interrumpe las carreras pero

⁶¹ *Ibidem*, p. 146.

⁶² Alcántara Sáenz, op.cit., p. 95.

⁶³ *Ibidem*

⁶⁴ *Ibidem*, p. 112.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 103.

usualmente no concluye con ellas” y además que la existencia de carreras modifica el comportamiento legislativo.⁶⁶

Ambas afirmaciones recordarán que la revisión de carreras parlamentarias tiene la finalidad no sólo de observar la labor de permanencia de los propios legisladores, sino de su ejercicio al interior del Congreso. Tomando en cuenta dicha perspectiva, las carreras se convertirán en el primer paso para poder analizar el desempeño legislativo que lleve a la identificación de las determinantes de la profesionalización.

La propuesta de Mackenzie y Kousser contempla la necesidad de que los recientes estudios sobre carreras parlamentarias pongan menos atención en el proceso de reclutamiento previo al arribo al cargo, y se dedique un mayor esfuerzo a analizar las carreras como un proceso, tomando en cuenta aspectos del reclutamiento, pero también del desempeño al interior del parlamento, así como en los cargos que ocupe posteriormente hasta que se opte por el retiro.⁶⁷

1.2.- La profesionalización legislativa: ¿consecuencia de la carrera parlamentaria?

La literatura que pone atención en los conceptos discutidos demuestra que existe una tendencia general a vincular ambos conceptos de una manera muy estrecha, a tal grado que la mayoría de los autores pone poca atención en elementos relacionados con la profesionalización legislativa, y se enfoca mayoritariamente en el tópico de la carrera parlamentaria, basando sus planteamientos en aspectos de la pertenencia según los incentivos que genere el diseño institucional.

A pesar de dicho fenómeno, existen autores que reconocen la complejidad de ambos conceptos, con lo que su forma de abordarlos reflejará dos dinámicas contrastantes. Una de ellas (la de mayor tendencia), considera la profesionalización como un efecto de la existencia de carreras parlamentarias, sin embargo, su complejidad va más allá y llega a estar

⁶⁶ Mackenzie y Kousser, op. cit., p. 297.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 301.

condicionada por un considerable número de variables y elementos que van más allá de un aspecto referente a la permanencia de un actor en cargos legislativos.

Por ejemplo, Black (1970) observa que la profesionalización puede llegar a convertirse en un incentivo de carrera parlamentaria. El planteamiento dista de ser semejante al discutido con anterioridad, donde los autores consideran que primero se construye la carrera y posteriormente se aspira a la profesionalización. Por el contrario, este autor considera que la profesionalización es el reflejo de las habilidades personales de los actores.⁶⁸ Según Black, la profesionalización involucra que el legislador asuma el rol que le corresponda según el nivel que ocupe, especialmente considerando el nivel que represente, especialmente si se trata de un representante local. Su habilidad, considera, reside en que tenga la capacidad de que los ciudadanos no lo vean como un político, sino como otro ciudadano o servidor público, pero no como un político.⁶⁹ Con base en el índice de profesionalización creado por Squire (1992), el autor afirma que en las legislaturas más profesionales, los congresistas eran más cercanos a sus representados.⁷⁰

Para Squire (2007), la profesionalización es tan compleja que debe de ser percibida de dos formas: individual e institucional.⁷¹ El autor destaca que: “el concepto de profesionalismo no es igual que el de carrera”, con lo que reafirma su consideración de una necesaria separación de ambos conceptos.⁷² Recupera a Rosenthal (1996), quien desde entonces afirmó que la carrera y profesionalización eran fenómenos relacionados pero distintos; además de que la profesionalización puede ser observada desde la perspectiva general del Congreso y las cámaras, hasta la de cada uno de los individuos que integran los órganos parlamentarios.⁷³

Aunque la propuesta de Squire consiste en una medición de la profesionalización del órgano legislativo -ya que considera que la institución perdura, mientras que los legisladores son temporales-, reconoce la importancia de elementos individuales; y al igual que Black,

⁶⁸ Black, Gordon S., “A theory of professionalization in politics”, University of Rochester, American Political Science Association, *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 3 (Sept.), 1970, p. 865.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 868.

⁷⁰ Squire, Peverill, “Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited”, *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 7, No. 2, 2007, p. 221.

⁷¹ *Ibidem*, p. 211.

⁷² *Ibidem*, p. 214.

⁷³ *Ibidem*, p. 213.

propone que la profesionalización puede servir como incentivo para la construcción de carrera parlamentaria.⁷⁴ Black considera que los actores utilizan sus valores y aptitudes con base en un cálculo racional de utilidad (construcción de carrera), por lo que la profesionalización estaría aparentemente ligada con la ambición y metas que logró durante su gestión en el encargo legislativo.⁷⁵ En resumen, la ambición, según el autor, se convierte en el principal factor que interviene para determinar el pasado y futuro, así como la construcción de un político profesional.⁷⁶ La percepción de Black reitera la relación entre profesionalización y construcción de carrera parlamentaria; a pesar de no significar lo mismo, son elementos que pueden estar estrechamente relacionados y que pueden ser un importante incentivo para pasar de un fenómeno a otro.

Las visiones de Black y Squire incrementan el cuestionamiento acerca de la función y características de la profesionalización legislativa, acción que incentiva la existencia de otras líneas de investigación que perciben a la profesionalización como uno de los principales elementos de institucionalización de las legislaturas. Como se verá en las siguientes líneas, la discusión sobre el concepto de profesionalización se mantiene, sin embargo, se reconoce su complejidad y se le agregan otros factores de interés que amplían la discusión tanto a nivel individual como institucional.

1.2.1.- La profesionalización vista como elemento de institucionalización legislativa

Mackenzie y Kousser argumentan que la profesionalización se desprende de las propias carreras parlamentarias, al igual que otros factores institucionales, lo que pareciera ser un paso más de la literatura por considerar a la profesionalización como un elemento que se desprende de la existencia de carreras. Los autores que en su última obra presentan un importante compendio sobre la discusión de ambos conceptos, afirman que: “no todos los que se mantienen en una legislatura o en cargos legislativos pueden ser considerados profesionales”, con ello concuerdan con la mayoría de los autores revisados, en torno a que

⁷⁴ *Ibidem*, p. 214-215.

⁷⁵ Black, op. cit., p. 277-278.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 867.

la permanencia puede ser factor, pero no determinante para asegurar la existencia de profesionalización.⁷⁷

Para Woods y Baranowski, la concepción del profesionalismo se asume desde una perspectiva multidimensional, al definirla como: “la capacidad de incidencia en la toma de decisiones producto de la relación que han logrado entablar con agencias gubernamentales”.⁷⁸ A pesar de que se da importancia vital al aspecto de la profesionalización, afirman que los legisladores están más preocupados por la construcción de carrera parlamentaria (y la opinión del electorado), que por llevar a cabo un ejercicio profesional durante el encargo.⁷⁹

En contraste, Hibbing, establece que hablar de profesionalización es hablar de institucionalización, y a diferencia de los otros estudiosos, Hibbing no lo acota a la determinante de la reelección, reconociendo así la complejidad del proceso al que se someten los legisladores según el régimen en que se encuentren, al catalogar a los regímenes parlamentarios como menos institucionalizados y a los presidenciales como más institucionalizados.⁸⁰

Para hacer mención al significado de la profesionalización, Wilson (1962) expone la existencia de dos tipos de legisladores: los amateurs, que no viven de la política pero mantiene una ideología; y los profesionales, que siempre piensan en términos de ganancia y pérdida.⁸¹ A su vez, Pedró y Snyder califican la profesionalización como aquella experiencia adquirida durante el ejercicio del cargo, o bien la que han obtenido ocupando otros cargos previamente.⁸² Basado en esos planteamientos, la profesionalización se convierte en un elemento que tiene incidencia en la efectividad legislativa, y que a su vez funciona como un incentivo que incrementa las posibilidades de reelección para los legisladores, generando así una relación entre profesionalización y carrera parlamentaria.⁸³

⁷⁷ Mackenzie y Kousser, op. cit., p. 288.

⁷⁸ Woods, op.cit, p. 595.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 591.

⁸⁰ Hibbing, op. cit., p. 36.

⁸¹ Mackenzie y Kousser, op. cit., p. 288.

⁸² Pedró y Snyder, op. cit., p. 362.

⁸³ *Ibidem*, p. 368.

Mientras que los autores que mayor atención prestan a la relación entre profesionalización e institucionalización son Berry, Berkman y Schneiderman (2000). Su análisis considera que la profesionalización incrementa la institucionalización y disminuye las posibilidades de que factores extra políticos o fuerzas económicas, sean quienes decidan el futuro de los actores políticos.⁸⁴ Según estos autores, la profesionalización funcionaría como una especie de blindaje contra factores exteriores que busquen influir en la carrera de los legisladores. Para Berry *et al.*, existen más factores que pueden incidir en el futuro de la carrera de un legislador que busca postularse para un cargo y construir una carrera, como la fortaleza de histórica en su demarcación electoral, las condiciones económicas que brinde el partido del presidente en turno y el margen de victoria en la última elección de quien busca la postulación

Al abordar el caso de Brasil, Cunow *et al.*, expone que no necesariamente la reelección es la respuesta a la profesionalización. La reconoce como un incentivo para la construcción de carreras parlamentarias, pero asegura que hay ocasiones en que se refuta esa idea, ya que a pesar de la existencia de la reelección, la ambición política logra sobreponerse, con lo que los actores, en lugar de buscar la reelección, pretenden migrar a otros puestos que les generen mayores réditos políticos.⁸⁵

Mientras que la propuesta de Jones *et al.*, al centrarse en el caso de Argentina, argumenta que uno de los principales factores de profesionalización se da mediante la labor que ejercen los legisladores en sus correspondientes comisiones, o bien, la importancia que cobran las relaciones entre los jefes de partidos a nivel local y nacional, actores fundamentales en el éxito de la construcción de las carreras parlamentarias, dada su incidencia en el reclutamiento y selección de candidatos.⁸⁶ Al vincular la profesionalización con el nivel de institucionalización del Congreso, manifiesta que la falta de institucionalización, enfocada principalmente en la asignación de roles al interior de la

⁸⁴ Berry, William D., Michael B. Berkman y Stuart Schneiderman, "Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries", *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 4, 2000, p. 859.

⁸⁵ Cunow, *op.cit.*, p.533- 534.

⁸⁶ Jones, *op.cit.*, p. 3-4.

cámara (comisiones), producto de la injerencia de los líderes políticos, termina por frenar la preparación de los legisladores.⁸⁷

1.2.2.- ¿Cómo medir la profesionalización legislativa?: de la valoración camaraal a la calificación individual

En el año de 1992, Peverill Squire presentó una de las propuestas más innovadoras para medir la profesionalización legislativa. Se propuso evaluar la profesionalización de las legislaturas locales en los Estados Unidos, tomando datos de los años de 1979 y 1986. Posteriormente, en el año 2007 presentó una revisión a su propio estudio, donde incluyó información de 1996 y 2003.⁸⁸ El autor planteó una medición en escala de 0 a 1 asignando diferentes valores según las variables consideradas, entre las que se encontraban: el salario y beneficios obtenidos por los legisladores, el tiempo de dedicación a sesiones y presencia en el recinto legislativo y el equipo de apoyo con el que contaba para desempeñar sus funciones como legislador.⁸⁹ Según Squire, el salario y beneficios, así como la demanda de tiempo, demuestran el compromiso del legislador por dedicación completa al cargo, sin distracciones; mientras que el apoyo con equipo de trabajo, es un incentivo para el trabajo en la generación de políticas y una toma de decisiones más racional. Para el autor, la suma de los tres elementos no solo produce un ejercicio de profesionalización, sino que de forma consecuente, puede traducirse en un incentivo para la construcción de carrera parlamentaria.⁹⁰

Como se puede observar, la propuesta de Squire puede ser considerada pionera en la medición de profesionalización legislativa. Sin embargo, las variables que el autor considera siguen siendo necesarias pero insuficientes para abordar un fenómeno tan complejo como lo es la profesionalización. Squire no tiene problema en reconocer que su índice de profesionalización se encuentra enfocado en medir la profesionalización de la institución y no de los individuos que la integran, por eso, como se pudo ver en líneas anteriores, pone énfasis en la necesidad de un parlamento profesional, argumentando que la institución

⁸⁷ *Ibidem*, p. 30.

⁸⁸ Squire, *op. cit.*, p. 218.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 212-213.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 213-215.

perdura, mientras que los legisladores cambian de puestos y de aspiraciones. A pesar de ello, reconoce en cada individuo la capacidad de buscar la profesionalización y construcción de carrera. El autor realiza una especie de combinación de perspectivas, porque habla de las variables de medición de forma general y de la profesionalización de la institución, pero incluye otras perspectivas complementarias, como el que la existencia de límites temporales pueda influir la construcción de carrera pero no de profesionalización. O bien, que las garantías económicas incentiven al legislador a buscar la reelección y por lo tanto una amplia carrera parlamentaria sustentada en un ejercicio profesional, que se haya caracterizado por demostrar que el legislador estuvo comprometido con su cargo.⁹¹

Al final, Squire acepta que la profesionalización es un objetivo en movimiento y que cambia como cambian las legislaturas.⁹² Dicho aspecto reafirma su caracterización compleja y la noción de que aunque sea parte de la institucionalización, no es una garantía que pueda permanecer en todas las legislaturas a pesar de los miembros.

Enfocados también en una perspectiva que considera la profesionalización como elemento de institucionalización, Berry *et al.*, se dedican a analizar los determinantes de la profesionalización en contextos con reelección. Los autores, al igual que Squire, observan un proceso diferenciado, donde la carrera no incentiva la profesionalización sino que la profesionalización es el elemento que puede convertirse en un factor que incida en las posibilidades de que un legislador pueda repetir en el cargo.⁹³

A diferencia de los autores referidos, Cabezas Rincón se propone superar el debate en torno a la disputa conceptual entre carrera parlamentaria y profesionalización legislativa. Su propuesta consiste en una medición individual de la profesionalización legislativa, lo que es considerado como un salto respecto los planteamientos de los autores discutidos con antelación. Cabezas Rincón lo denomina “Índice de Profesionalización de los Diputados”, y contempla la inclusión de los casos de Bolivia, Colombia y Perú, basándose en datos obtenidos del Programa de Élités Parlamentarias de Latinoamérica (basado en entrevistas).⁹⁴

⁹¹ *Ibidem*, p. 215-218.

⁹² *Ibidem*, p. 221.

⁹³ Berry, *op. cit.*, p. 860

⁹⁴ Cabezas Rincón, Lina M., “Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú”, *Revista Postdata* 16, No. 2, Octubre, 2011, pp. 223-258.

Su proyecto supone la medición de la profesionalización a través de dos dimensiones que son la experiencia política y el trabajo legislativo. En la experiencia legislativa se asigna una escala de valores a través de indicadores que miden los años en política de los legisladores, los años de militancia, el número de legislaturas a las que han pertenecido y si han ocupado otros cargos de representación popular.⁹⁵

En la segunda dimensión (trabajo legislativo) se incorporan cuatro indicadores: participación en comisiones, número de presidencias en comisiones, permanencia en comisiones y participación en la mesa directiva.⁹⁶

Como puede verse, el esquema que propone Cabezas Rincón resulta ser innovador para la actualidad, dado que supera la crítica de los académicos que habían rechazado el estudio de las carreras parlamentarias desde una perspectiva únicamente institucionalista que basara su análisis en la dinámica del recinto legislativo como un conjunto logrando un equilibrio entre los elementos institucionales y los que consideran al legislador como un actor racional que se encuentra enfocado en la construcción de su carrera parlamentaria.

Desafortunadamente, aun cuando se constituye como una propuesta renovada tanto teórica como metodológicamente, existe una falencia en el planteamiento que tiene que ver con el hecho de no considerar una dimensión o al menos una variable sobre producción legislativa, aspecto que permitiría corroborar si los diputados están presentando iniciativas o llevando al debate parlamentario alguno de los temas que se relacionan con su ámbito de especialización. Así los legisladores que se hayan permanecido en los mismos puestos y cuentan con una amplia tradición en el partido político, podrían cumplir con los supuestos de la profesionalización sin siquiera haber realizado producción legislativa vinculada a su ámbito de especialización.

En su planteamiento, Cabezas Rincón recupera la propuesta de medición de profesionalización legislativa que presentó Squire en 1988, que integra elementos tales como incentivos económicos, de staff y de dedicación exclusiva a la legislatura.⁹⁷ Posteriormente Mackenzie y Kousser harán lo propio y agregarán el planteamiento de Berry et al., mismo

⁹⁵ *Ibidem*, p. 224.

⁹⁶ *Ibidem*

⁹⁷ *Ibidem*

que dirán, guarda una estrecha relación con lo arrojado por Squire.⁹⁸ La crítica a dicha medición, radica en que más que medir la profesionalización del legislador como individuo, se presenta como un indicador que mide la profesionalización del cuerpo legislativo en su conjunto, lo que resulta insuficiente para poder observar el desempeño diferenciado de los legisladores. A diferencia de Squire, Berry, Berkman y Schneiderman, Cabezas Rincón recupera algunas ideas de Black en torno a los elementos que podrían incidir en la profesionalización de los legisladores, y de la misma forma, se retoman en la propuesta de medición que se ha planteado en la presente investigación. En 1970 Black habló de la influencia en términos de profesionalización que podría significar el hecho de que los legisladores ocuparan espacios centralizados y jerarquizados al interior del recinto legislativo, algo que daba muestra de su relación de lealtad con los líderes; en la propuesta de Cabezas Rincón y la presente, la ocupación de cargos en Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política y comisiones, se consideran como factor de profesionalización.⁹⁹ De igual forma, se retoma la atención que presta Black a la experiencia política como variable de profesionalización; el autor considera que la experiencia política pareciera ocupar un rol de mayor relevancia que la experiencia profesional.¹⁰⁰ Sin embargo, tanto Cabezas Rincón como la investigación que se presenta, lo adoptan como un factor de profesionalización con el mismo peso que el resto de las variables a considerar en la medición.

En 1981 King ya se había basado en otro tipo de variables para presentar su proyecto de medición de la profesionalización legislativa de un corte más individual, con elementos tales como la ocupación de tiempo completo al cargo, el compromiso a la hora de votar, la pertenencia a una organización profesional, la experiencia y conocimientos y la autonomía profesional.¹⁰¹ Ahora, dado que en ciertos aspectos la dinámica legislativa ha presentado cambios, la propuesta no ha sido recuperada de la misma forma, sino con adecuaciones, ya que se han considerado otras variables que arrojan mejores resultados y facilitan su operacionalización, como lo es el diseño que presenta Cabezas Rincón y que se complementa con la mayoría de las posturas analíticas de los autores referidos.

⁹⁸ Mackenzie y Kousser op. cit., p. 292.

⁹⁹ Black, op. cit., p. 865.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 872.

¹⁰¹ Mackenzie y Kousser, op. cit., p. 288.

1.3.- Sumario capitular

Los conceptos de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa plantean un importante reto a la hora de ser retomados para un proyecto de investigación. Los propios especialistas en el tema dan cuenta de un importante número de visiones alternativas mediante las que se han manifestado dichos fenómenos en los parlamentos de los distintos países. Tal vez la tradición norteamericana siga siendo la que se mantenga con un mayor sustento dada su longevidad, sin embargo, el terrero latinoamericano ha ido cobrando fuerza durante las últimas dos décadas, donde el legislativo ha dado cuenta de ir cobrando mayor relevancia en la toma de decisiones y asumiendo su papel como contrapeso frente al poder ejecutivo.

La amplia discusión conceptual a la que nos hemos sometido ha servido como referente frente a nuestra intención de redefinir el concepto de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa en el caso del parlamento mexicano.

A través de las diferentes consideraciones de los autores abordados nos hemos acercado a la complejidad de ambos fenómenos, reconociendo el compromiso que significa el tener que llevar a cabo una labor como lo es el replantear ambos conceptos para el caso mexicano.

La tendencia a la hora de debatir el significado de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa se ha decantado hacia los teóricos que argumentan en favor de la relación entre carreras parlamentarias y profesionalización legislativa. Sin embargo, durante los últimos años, a pesar de reconocer dicha relación vinculante, se ha expuesto que son dos conceptos que deben de ser definidos y medidos de una manera independiente, dado que la construcción de carrera parlamentaria se constituye como un fenómeno menos complejo que la profesionalización, contemplando como determinante preponderante la permanencia en cargos electivos legislativos.

De la misma forma, la tradición latinoamericana se ha propuesto no dejar de lado la contextualización y factores como el diseño institucional electoral y el de los propios parlamentos, adhiriéndose a los completos conceptos de carrera parlamentaria vinculada a relección y permanencia en el cargo, y profesionalización vista como el proceso mediante el

que se evalúa el paso del legislador desde el reclutamiento hasta el término de su carrera dentro de los espacios legislativos.

Una vez superada la etapa de discusión teórico conceptual, habremos de indagar y presentar el proceso de transformación legislativa y la amplia trayectoria reformista de la que ha sido partícipe un factor indispensable como lo ha sido la reelección legislativa, por lo que resulta necesario hacer mención principalmente al contexto histórico de la evolución del Poder Legislativo y la ausencia de reelección legislativa consecutiva, hasta las implicaciones que trajeron consigo los múltiples intentos por llevar a la discusión el tema, encontrando respuestas negativas en una Congreso hegemónico que estuvo sometido al Poder Ejecutivo. Siguiendo el proceso evolutivo del ámbito legislativo mexicano, llegaremos hasta los efectos que trajo consigo la conformación plural del Congreso, la recuperación de la importancia de la esfera legislativa, y finalmente la recuperación del debate en torno a la reelección legislativa y su consecuente aprobación en el año 2014, producto de una coyuntura política importante.

Capítulo 2.- México frente a la no reelección legislativa consecutiva: ¿un escenario adverso para la construcción de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa?

2.1.- La transformación reeleccionista del Poder Legislativo en México

Aunque Dieter Nohlen expone que no existe ningún parámetro teórico para determinar comparativamente el valor democrático de la reelección inmediata¹⁰², el tema ha sido discutido de forma constante por los académicos de los estudios parlamentarios y la evolución de los sistemas políticos. En un régimen donde se ha carecido por tantos años de un diseño institucional que permitiese la reelección inmediata, la focalización de los estudios se centró en cuestionar los efectos que se manifestaron frente al incipiente desarrollo del parlamento mexicano, aunque con menor medida en lo concerniente a la posibilidad de que los legisladores construyeran carreras parlamentarias y los efectos que tuvo la no reelección en la configuración de la profesionalización de los legisladores.

De esta forma se recupera el debate en torno a la influencia que tuvo la figura de la reelección legislativa en México, desde la estabilidad que manifestó por más de un siglo, sorteando los movimientos armados y los reajustes políticos, hasta el inicio de la consolidación del régimen de partido hegemónico durante el siglo XX y posteriormente, los insuficientes esfuerzos por reincorporarla al texto constitucional además de la coyuntura que trajo consigo la conformación de cámaras plurales y la alternancia en el Ejecutivo, y finalmente la aprobación de la iniciativa de 2014, en la que se logró reformar el emblemático artículo 59 para permitir la elección de los senadores por dos periodos consecutivos y los diputados hasta por cuatro.¹⁰³

2.1.1.- Antecedentes históricos de la reelección legislativa en México

La evolución de los poderes legislativos en el mundo ha reflejado una tradición que se vincula estrechamente con los movimientos revolucionarios e independentistas que enfrentaron los

¹⁰² Nohlen, Dieter, “La reelección” en “Tratado de Derecho Electoral en América Latina”, International Institute For Democracy and Electoral Assistance, 2007, p. 290.

¹⁰³ Reforma que incluye la posibilidad de la reelección legislativa consecutiva en el texto constitucional (2014) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

países. El caso de México no dista mucho de asemejarse al de otras naciones, especialmente a las que enfrentaron el contexto latinoamericano. Uno de los principales tópicos en los que se observa la dinámica de transformación de los poderes, especialmente en el caso del legislativo, se encuentra en su naturaleza frente al papel que desempeñaron los legisladores y el propio órgano frente a los otros poderes existentes, así como la forma mediante la cual el Congreso se vio fortalecido o debilitado por los mismos, siendo la reelección un elemento considerado de vital importancia para evaluar la transformación jurídica y procedimental de las cámaras.

Si bien, el Poder Legislativo en México fue considerado, durante el régimen de partido hegemónico, como un órgano subordinado al Poder Ejecutivo; encargado de avalar los planteamientos derivados del esquema presidencialista, la explicación de dicho fenómeno va más allá de la formación del régimen con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), y los consecuentes cambios que sufrió el sistema político, electoral y de partidos en el país. En “Entre el pasado y el futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México”, Alonso Lujambio reconoce que la ciencia política se olvidó por mucho tiempo de estudiar y enfocarse en el Congreso de México, dada la naturaleza de sujeción que enfrentó por años frente al Poder Ejecutivo.¹⁰⁴

Sin embargo, como se ha mencionado, para poder entender dicha encrucijada, vale la pena adentrarse en la evolución que sufrieron los ordenamientos legales en torno al Congreso y la selección de sus miembros. Así, la reelección legislativa consecutiva fue cobrando relevancia en torno a ser considerada como un factor frente a los sucesos que se presentaron posteriormente a la era posrevolucionaria.

La tendencia de los estudios sobre la reelección legislativa en México basa sus planteamientos en la reforma de 1933 y los efectos que esta tuvo en la consolidación futura del régimen de partido hegemónico y el diseño institucional favorable a la instauración del presidencialismo. No obstante, es menester ir un poco más en la historia de la reelección legislativa mexicana y no iniciar el camino en la coyuntura de 1933 y 1934.

¹⁰⁴ Lujambio, Alonso, “Entre el pasado y el futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México”, en Estudios Congresionales, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXII Legislatura, Primera Ed., 2010, México, D.F., p. 47.

Los estudios que ponen especial atención en la evolución normativa de la reelección legislativa, enfatizan que no fue en 1917, sino hasta 1933 cuando se modificó el esquema de nominación y elección de los miembros de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Los principales antecedentes se remontan a la Constitución de Cádiz, pero no existe una tendencia generalizada sobre si el año a considerar data de 1810 o hasta 1812, no obstante, el contenido que se vierte establece en su artículo 110: “los diputados no podrán ser elegidos sino mediando otra diputación”.¹⁰⁵ En el caso de la Constitución de Apatzingán, el artículo 57 establecía que: “tampoco serán elegidos los diputados sino es que medie el tiempo de una diputación”.¹⁰⁶ Mientras que diez años después, la constitución de 1824 fue la primera que no puso límites a la reelección legislativa. De hecho, según recupera Lujambio, el 28 de julio de ese año se aprobó un dictamen que estableció el no haber encontrado elementos suficientes para mantener la prohibición.¹⁰⁷

Con mayor énfasis en el caso de la Constitución de Cádiz, Consuelo Sirvent considera que su texto se caracterizaba por mantener ambigüedad frente a la posibilidad de la reelección legislativa. El texto establecía que los legisladores no estaban impedidos a postularse por otra provincia, pero mantenía una condicionante poco clara, al obligar al aspirante a legislador a tener por lo menos siete años de residencia en la provincia. Asimismo, el texto legal, como se mencionó anteriormente, establecía la condición de haber mediado una diputación para volver a aspirar a ocupar dicho puesto.¹⁰⁸ La confirmación de que las constituciones, salvo Cádiz y Apatzingán, mantienen intacto el principio de reelección legislativa consecutiva se repite en la mayoría de las referencias en torno a la evolución de esta dentro de México.¹⁰⁹ La vida independiente en el país demostró una estabilidad frente a la instauración de la reelección legislativa consecutiva, ya que los ordenamientos legales nunca volvieron a hablar

¹⁰⁵ Lujambio, Alonso, “Una clave constitucional: el artículo 59”, en Estudios Congressionales, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXII Legislatura, Primera Ed., 2010, México, D.F., p. 75.

¹⁰⁶ *Ibidem*

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 76.

¹⁰⁸ Sirvent Gutiérrez, Consuelo, “Reelección de los legisladores en los Estados Unidos Mexicanos”, en Quórum, No. 96, Enero-Marzo, 2009, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LX Legislatura, México, D.F., p. 42.

¹⁰⁹ Jaimes Delgado, David A., ¿Cómo fortalecer el poder legislativo federal en México?: el caso de la reelección inmediata de los miembros del Congreso”, en Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional, No. 25, Julio-Diciembre, 2011, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 60-61.

de prohibición sino hasta 1933. Según Tejada de Luna, dicha estabilidad provocó que: “los legisladores se posesionaran casi vitaliciamente de sus cargos de elección”.¹¹⁰

A pesar de que se mantuviera cierto status quo respecto el tema de la reelección legislativa, se presentaron algunos casos aislados que se adhirieron a los postulados de las constituciones de Cádiz y Apatzingán. De esta forma, entre 1824 y 1836, sólo cuatro estados se opusieron a mantener la reelección consecutiva: Durango, Oaxaca, Tabasco y Yucatán. En ese mismo periodo pero en el ámbito federal, las constituciones centralistas de 1836 y 1843 aceptaron el principio de reelección indefinida de diputados y senadores para mantenerse en la denominada Acta de Reformas de 1847.¹¹¹ Tal y como sentencia Jaimes Delgado, la mayoría de las constituciones del México independiente se manifestaron y reflejaron una naturaleza jurídica en favor de la reelección consecutiva de los legisladores.¹¹²

La reelección de los legisladores durante los años que van de la vida independiente al movimiento revolucionario ha sido escasamente explorado, dado que los estudios se han centrado más en cuestiones generales como la evolución del Estado de derecho mexicano, los movimientos armados y los relevos en la presidencia de la república. Poco se sabe sobre los perfiles que lograron construir amplias carreras parlamentarias fuera de los ya reconocidos juristas que jugaron un papel fundamental en el periodo de La Reforma. Al respecto, Tejada de Luna expone – de una forma un tanto chusca- que: “a excepción de Guillermo Prieto, pocos eran los que tenían la posibilidad de aspirar a un cargo de estos, principalmente por el inmovilismo que trae la reelección”.¹¹³ Como se puede observar, la referencia es un tanto crítica frente a la posibilidad de la reelección, y se vincula estrechamente con la cita recupera Lujambio de Cosío Villegas acerca de que las cámaras en tiempos del Porfiriato parecían un museo de historia natural, dado que los legisladores se perpetuaban en sus cargos hasta la vejez.¹¹⁴

¹¹⁰ Tejada de Luna, Rafael, “Reflexiones para fortalecer el Poder Legislativo sin modificar el principio de no reelección”, en Quórum, No. 64, Enero, 1999, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, p. 100.

¹¹¹ Lujambio, óp. cit., p. 76.

¹¹² Jaimes Delgado, óp. cit., p. 61.

¹¹³ Tejada de Luna, óp. cit., p. 100.

¹¹⁴ Lujambio, óp. cit., p. 79.

A la idea de Lujambio sobre que los constituyentes de 1857 y 1917 nunca contemplaron la posibilidad de acotar el principio de reelección legislativa¹¹⁵ se añade la de Sirvent que considera, en la de 1917, que a pesar del ánimo contrario a la reelección de la revolución (focalizado al Ejecutivo), la constitución que emanó del movimiento armado respetó su referencia respecto la reelección legislativa tal y como se encontraba plasmada en el documento constitucional de 1857.¹¹⁶ De hecho Jaimes Delgado afirma que existió confusión en el ordenamiento legal promulgado en 1917 al creerse que la reelección estaba generalizada para cualquier ámbito, aunque es claro que el lema de Francisco I. Madero se refería a Porfirio Díaz y el cargo como presidente.¹¹⁷ Previo a dicha referencia, el propio Lujambio había manifestado que el plan revolucionario nunca planteó la no reelección parlamentaria y todo fue producto de la citada confusión con el lema de Madero.¹¹⁸ De hecho “La sucesión presidencial”, libro que escribe Francisco I. Madero en 1910 para justificar su alzamiento contra Porfirio Díaz, nunca hace referencia a la negativa frente a la reelección legislativa. A lo largo de dicho texto, la palabra “reelección” aparece en 25 ocasiones, de las cuales, 16 veces hacen referencia al rechazo de la reelección del presidente Díaz; cinco veces mencionan la negativa de la reelección para los gobernantes en general (lo que pudiera generar confusión frente a la definición de gobernantes); y cuatro veces especifica la negativa de la propuesta revolucionaria ante la reelección de gobernadores y presidentes municipales.¹¹⁹

Entre las líneas del texto que sirviera como sustento del movimiento revolucionario, a través de la conformación del Plan de San Luis, se pueden leer algunas manifestaciones en contra de la reelección en general, pero que después se decantan por hacer referencia al cargo del Ejecutivo federal. Madero manifiesta la siguiente proclama: “la reelección indefinida, forzada y violenta del Ejecutivo Federal, ha puesto en peligro las instituciones nacionales”.¹²⁰ Sin embargo, existen otros párrafos que son más ambiguos, donde el líder revolucionario destaca que: “los sectarios de la reelección indefinida prefieren sus aprovechamientos

¹¹⁵ *Ibidem*

¹¹⁶ Sirvent Gutiérrez, óp. cit., p. 43.

¹¹⁷ Jaimes Delgado, óp. cit., p. 61.

¹¹⁸ Lujambio, óp. cit., p. 80.

¹¹⁹ Madero, Francisco I., “La sucesión presidencial”, 1910. Texto recuperado por el Instituto Nacional de Estudios Políticos. Véase: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1910LSP.pdf>

¹²⁰ *Ibidem*, p. 30.

personales a la Constitución, a los principios de la República misma. Ellos convirtieron esa suprema apelación al pueblo en una farsa inmoral, corruptora, con mengua de la majestad nacional que se atreven invocar”.¹²¹ Pero es claro que se mantiene el énfasis la reelección de Porfirio Díaz, cuando utiliza la frase “majestad nacional”.

Para que no quede duda acerca de la confusión existente entre la no reelección legislativa y los planteamientos de Madero durante la revolución, el artículo 2º del Plan de San Luis resulta esclarecedor. Ahí se establece que: “tendrán el mismo carácter de ley suprema la No-Reelección del Presidente de la República y gobernadores de los Estados, mientras que se consigue elevar este principio a rango de reforma constitucional, por los medios legales establecidos por la constitución”.¹²²

No obstante que la reelección se mantuvo en el texto constitucional vigente hasta 1933, todo parece indicar que durante dicho periodo no se registraron altos índices de repetición en el cargo por parte de los legisladores. El fenómeno se podría explicar porque se mantuvo vigente la idea -pero equivocada en términos legislativos- contra la reelección derivada del discurso de Madero. Entre 1917 y 1934 las tasas de reelección en la Cámara de Diputados oscilaron entre el 28.4% y el 31.8%, y en el Senado fueron aún menores.¹²³

2.1.2.- El Congreso sin reelección consecutiva: la reforma de 1933 y sus efectos

Aunque la reelección legislativa se mantuvo durante la mayor parte de la historia de vida independiente de México, fue el año de 1933 cuando se gestó una estrategia para cambiar dicha realidad. Quienes discuten sobre las razones por las cuales se llevó a cabo dicha modificación constitucional, coinciden en establecer que no existe un solo factor que pueda explicar tal decisión, y tampoco existe un acuerdo sobre si fue la única razón por la cual el Congreso se vio supeditado a un papel secundario, como mero aval del Poder Ejecutivo durante casi todo el siglo XX.

¹²¹ *Ibidem*, p. 31.

¹²² *Ibidem*, p. 35.

¹²³ Lujambio, óp. cit., p. 81.

Lujambio, Nacif y Weldon realizan una amplia propuesta que busca describir el fenómeno de la aprobación de la reforma durante el proceso que se desarrolló a mediados de 1932 y durante la primera mitad de 1933. Una explicación fundamental recuerda que tras la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), este tenía poco control sobre el Congreso, ya que las cámaras se integraban por legisladores electos por los liderazgos de las facciones locales y estos a su vez se debían a la élite y partido local y no al centro del PNR, que tuvo poco éxito en controlar la agenda legislativa, enfrentado a las denominadas facciones de los “rojos” y “blancos”, mismos que se repartían los puestos legislativos sin control del PNR, además de que no había control para sancionar la indisciplina legislativa.¹²⁴

El proceso de aprobación de la reforma que prohibió la reelección consecutiva se remonta a la convención que realizó el PNR el 30 y 31 de octubre de 1932, donde se planteó la necesidad de revertir la reforma constitucional de 1927, que promovida por el ex presidente Obregón, planteaba la instauración de la reelección presidencial en periodos no consecutivos. Además de buscar revertir dicha modificación, la convención buscó discutir la prohibición de la reelección de presidentes municipales, síndicos, regidores, diputados locales, diputados federales y senadores. Los planteamientos vertidos en la discusión de los miembros de la convención se convirtieron en iniciativa y fueron aprobadas por ambas cámaras en diciembre de 1932, pero no fue sino hasta el 20 de marzo de 1933 cuando se realizó el cómputo de las votaciones en las legislaturas estatales, logrando así su publicación en el Diario Oficial de la Federación varios meses después de haberse aprobado en el Congreso de la Unión.¹²⁵

Sin embargo, la discusión no fue tan sencilla y trajo consigo una interesante disputa entre el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR y los liderazgos estatales. Según Nacif, la reforma respondió a la necesidad de garantizar al partido un mayor control sobre los cuadros, no sin antes fracturar a los cacicazgos estatales. La acción se gestó a través de la organización del denominado “Congreso Nacional de Legisladores” que al no encontrar consenso se disolvió y se resolvió convocar a la nombrada “Convención Nacional Extraordinaria”. El PNR se posesionó de la comisión redactora de la propuesta a discutir en la convención y abriendo la convocatoria a activistas del partido y no solo a legisladores, se

¹²⁴ Nacif, Benito, “La no reelección legislativa y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados”, Documento de Trabajo CIDE, No. 63, 1997, p. 4-5.

¹²⁵ Lujambio, óp. cit., p. 6.

aseguró su aprobación unánime.¹²⁶ Weldon presenta una explicación más amplia al respecto, al recordar que el congreso de legisladores se realizó en enero de 1932 y básicamente se caracterizó por ser una asamblea controlada por líderes locales, que rechazó toda propuesta que pudiera debilitar a las organizaciones del PNR, por lo que Calles, como jefe del partido en el ámbito central, tuvo que recurrir a la estrategia de convocar a una convención que garantizara la discusión en un terreno más amplio y controlado por el propio partido.¹²⁷ La convención se presentó hasta octubre de ese año¹²⁸, lo que significa que transcurrió una considerable cantidad de tiempo para que el liderazgo central del PNR optara por una decisión eficaz y finalmente, tomó el camino adecuado para garantizar la aprobación de la misma.

El asunto tomó más de un año para su aprobación. La primera convención se realizó en enero de 1932 y la publicación de la modificación constitucional se produjo hasta abril de 1933.¹²⁹ De esta forma, el texto original de 1933 se plasmó en el artículo 59 y expresó lo siguiente: “los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.¹³⁰

Para Béjar Algazi la reforma de 1933 respondió a la necesidad de evitar la formación de círculos oligárquicos al interior del PNR o bien, para controlar la influencia de las maquinarias locales sobre el liderazgo central.¹³¹ Por su parte, parafraseando a Alejandra Lajous, Nacif considera que la iniciativa fue postulada como una política de puertas abiertas que aseguraba la rotación de cuadros en los cargos de elección, para permitir la pronta incorporación de grupos que aún se encontraban fuera del partido.¹³² En el mismo sentido,

¹²⁶ Nacif, *óp. cit.*, p. 6.

¹²⁷ Weldon, A. Jeffrey, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas no reeleccionistas de 1933”, en “El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México”, Fernando Dworak (coord.), Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 35.

¹²⁸ *Ibidem*

¹²⁹ Tejada de Luna, *óp. cit.*, p. 104.

¹³⁰ Lujambio, *óp. cit.*, p. 74-75.

¹³¹ Béjar Algazi, Luisa “La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Vol. XLVI, No. 187, 2003, p. 208.

¹³² Nacif, *óp. cit.*, p. 6.

Weldon destaca que uno de los principales argumentos o justificaciones por las que se planteó la modificación tenía que ver con la noción de que existiría una mayor apertura a la construcción de liderazgos, además de que un importante número de personajes tendrían la posibilidad de aspirar a un cargo de elección.¹³³

Existen visiones entrelazadas sobre los motivos que tuvieron los promotores de la iniciativa. Por un lado, Nacif enfatiza la justificación que dio Calles como líder del partido ante el planteamiento. El fundador del PNR aseguró que la iniciativa era una acción contra la práctica del carro completo.¹³⁴ Aunque la historia demuestra que la modificación constitucional poco hizo frente a dicho fenómeno, donde el régimen de partido hegemónico se impuso en los poderes ejecutivo y legislativo. Por otro lado, Béjar establece que la medida se identifica como una forma de control del CEN del PNR en la generación de cuadros de partido, además de facilitar el control del Ejecutivo sobre el Legislativo. Según recupera la autora, la tribuna de oposición al callismo lo veía como un freno a la profesionalización y la renovación por nuevos miembros sin experiencia, así como la pérdida de equilibrio frente al poder del presidente.¹³⁵ Mientras que el argumento más repetitivo en favor de la prohibición de la reelección consecutiva, se valía de la idea falsa de que el principio reeleccionista era un atentado contra la democracia, tal y como lo postuló Francisco I. Madero al referirse únicamente al cargo de presidente de la república.¹³⁶ Más adelante veremos que la tendencia en la interpretación de la reforma de 1933 deja de lado la posibilidad de que Calles y los impulsores de la iniciativa pensarán en el dominio del presidente sobre el Congreso, imponiéndose el argumento sobre la estrategia para debilitar a los liderazgos locales en la postulación de candidaturas. Esta última idea recupera su sustento en el dato que presenta Meyer acerca de que para el año 1929, el PNR contaba con 1,800 “unidades de apoyo”, que no significaban más que las organizaciones locales que se integraban al partido.¹³⁷ De esta forma, la estrategia centralizadora de las decisiones parece cobrar fuerza por encima de la referente a la de fortalecer al presidente a costa del Congreso.

¹³³ Weldon, *óp. cit.*, p. 36.

¹³⁴ Nacif, *óp. cit.*, p. 6.

¹³⁵ Béjar, *óp. cit.*, p.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 210.

¹³⁷ Meyer, Jean, “El PNR/PRM como la nueva maquinaria electoral”, en “El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia”, Luis Medina Peña (coord.), FCE, México, D.F., 2010, p. 117.

La prohibición de la reelección legislativa, instaurada en 1933 se convirtió en un factor que, se cree, tuvo efectos en varios frentes de la escena política, fundamentalmente en la conformación del régimen de partido hegemónico y la fortaleza creciente del PNR que posteriormente se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM y luego Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sobre la naturaleza y efectos de la reforma en cuestión, Weldon asevera que la restricción de la reelección consecutiva para los legisladores pareció más una ocurrencia que un planteamiento bien fundamentado.¹³⁸ Y la realidad no dista mucho de esa visión, dado que, como hemos visto, el proceso de aprobación se vio plagado de una incipiente disputa entre actores locales y federales, al igual que el nulo debate y la pobre justificación basada en el lema maderista del movimiento revolucionario en contra de Porfirio Díaz. La diversificación sobre los elementos que llevaron a la aprobación de la reforma llevan a considerar, como plantea Weldon, que existieron dos razones fundamentales: la búsqueda de la centralización de poderes en torno a las dependencias federales en manos del liderazgo del partido, específicamente de Calles; y la aceleración de la centralización del poder en el nivel nacional, como parte de un proyecto de mayor envergadura que pretendía debilitar a partidos y maquinarias políticas a nivel local, beneficiando al PNR en su nivel central.¹³⁹

Jean Meyer recupera una interesante cita de José C. Valadés, quien a propósito de la modificación constitucional, explica que: “fue el intento de nulificar de antemano preocupaciones y apetitos de los agrupamientos personalistas”, con lo que asegura, se produjo el debilitamiento de la democracia y posteriormente se preparó el campo para un sistema de enriquecimiento de funcionarios públicos, fundado en el aprovechamiento personal de un sexenio de vida administrativa.¹⁴⁰

De esta manera la iniciativa publicada en abril de 1933 provocó un reajuste en las relaciones de poder entre los liderazgos locales y los nacionales, principalmente en lo que concierne a las candidaturas a puestos de elección. Nacif plantea que la reforma se tradujo en la conformación de un “sistema de rotación rápida y comprehensiva”, mecanismo

¹³⁸ Weldon, óp. cit., p. 34.

¹³⁹ *Ibidem*

¹⁴⁰ Meyer, óp. cit., p. 121.

mediante el cual el PNR garantizó la renovación de sus cuadros de una manera sistemática, con la que mantuvo el control sobre la nominación de los candidatos.¹⁴¹

En una perspectiva alterna sobre los efectos de la reforma y los actores involucrados, Weldon recupera la posición de Puig Casauranc, quien responsabiliza en gran medida al ex presidente Portes Gil como promovente de la modificación. La estrategia, indica, se fundaba en el intento por deshacerse de los callistas en el Congreso, cuestión por la que sería benéfica la supresión de la reelección legislativa consecutiva, pero de forma incongruente y dada su ambición, defendía la reelección presidencial.¹⁴²

Además de esa consideración, Weldon enlista las consecuencias de mayor impacto que trajo consigo la modificación constitucional contenida en el artículo 59. A diferencia de Béjar, manifiesta que al PNR no le importaba tanto fortalecer al presidente a costa del desarrollo y capacidad de contrapeso del Legislativo, sino que la intención fundamental se mantuvo enfocada en el debilitamiento de los caciques locales.¹⁴³ Para aclarar el referido punto, pone especial atención en el poder con el que contaban los legisladores a nivel local, lo que daría idea de que la iniciativa contra la reelección pudiera haberse gestado con la finalidad de controlar más los congresos locales que el federal. Las cámaras de diputados estatales se habían convertido en importantes cotos de poder con atribuciones impensables, ya que tenían la capacidad de remover gobernadores, presidentes municipales, síndicos y regidores a su antojo, además de nombrar a otros personajes en los puestos correspondientes y perpetuarse como legisladores haciendo uso de la reelección indefinida y construyendo numerosos cacicazgos en todo el país.¹⁴⁴ De esta manera, la eliminación de la reelección consecutiva produjo que los legisladores rompieran su conexión con la localidad y se sometieran al líder del partido y presidente de la república, que les garantizaba el cargo subsecuente que ocuparían al término de su encargo.¹⁴⁵ De la misma manera, Meyer establece que la reforma en contra de la reelección legislativa consecutiva disminuyó el poder de los ex gobernadores y ex diputados, y le quitó fuerza a las agrupaciones locales, además de que aceleró la formación de una continuidad burocrática de tipo “porfiriano”, al asemejarla con

¹⁴¹ Nacif, óp. cit., p. 1.

¹⁴² Weldon, óp. cit., p. 37.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 42.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 45.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 41.

la configuración de grupos de tecnócratas, que durante el gobierno de Díaz se caracterizaron a través de los llamados “científicos”.¹⁴⁶

Por si no hubiera sido suficiente con la supresión del principio de reelección inmediata, el PNR optó por otra estrategia para mantener el desmantelamiento de los cacicazgos en las entidades. A través de una convención realizada en el estado de Querétaro, durante el mes de diciembre de 1933, se aprobó la disolución de los partidos locales que daban vida al PNR, y se optó por una estructura más rígida y centralizada.¹⁴⁷ Para 1934 el PNR había cobrado una importante fuerza que se vería consolidada en los siguientes años hasta llegar a convertirse en lo que Meyer denomina como “el principal instrumento del Estado mexicano”.¹⁴⁸

Así, el régimen de partido hegemónico inició su apuntalamiento. El PNR incrementó la capacidad para hacerse con más cuadros y cooptar movimientos sociales y organizaciones políticas emergentes. Su política de puertas abiertas sirvió para incorporar a miembros y líderes de organismos sindicales como la Central Mexicana de Trabajadores (CTM), que para entonces era un cúmulo de sindicatos regionales y locales y que apenas iniciaba a agruparse en el plano nacional.¹⁴⁹

El Congreso de la Unión de México mantuvo su paso hacia la conversión en un órgano que parecía dedicarse únicamente a avalar todo lo enviado por el presidente. Al respecto, el propio Meyer considera que: “el centro de gravedad de las actividades electorales, no está en el Congreso, sino en el PNR en conjunto, con la consecuencia y la aquiescencia de sus grandes unidades federales, esto es, los partidos políticos de los estados”.¹⁵⁰

Weldon presenta una importante reflexión acerca de la subordinación del Legislativo al Ejecutivo, ya que declara que esta fue clara en términos números. Según el análisis que realiza, entre 1917 y 1928 la Cámara de Diputados aprobó en promedio el 43.7% de las iniciativas del Ejecutivo; mientras que después de la fundación del PNR la cifra se elevó a 78.4% en promedio. La tendencia en ascenso se mantuvo, ya que entre 1932 y 1934 pasó a

¹⁴⁶ Meyer, óp. cit., p. 121.

¹⁴⁷ Weldon, óp. cit., p. 52.

¹⁴⁸ Meyer, óp. cit., p. 122.

¹⁴⁹ Nacif, óp. cit., p. 7.

¹⁵⁰ Meyer, óp. cit., p. 119.

82% y después de la reforma hasta el 95%.¹⁵¹ Por otro lado, asevera que la aprobación del presupuesto se hizo más ágil y completa, después de haberse aprobado la reforma de 1933.¹⁵²

Como puede observarse, el proceso de aprobación de la reforma no fue un hecho menor. Trajo consigo considerables implicaciones en el sistema político mexicano y se convirtió en piedra angular de la estabilidad del dominio político del PNR y su caracterización dentro del régimen de partido hegemónico. Como una reflexión poco discutida, Weldon concluye que aunque las reformas de 1933 se crearon para limitar el mandato presidencial (reforma reeleccionista de Obregón), irónicamente terminan por ayudar a explicar el surgimiento del presidencialismo y contribuyen al debilitamiento del Poder Legislativo.¹⁵³

2.1.3.- La recuperación de la reelección consecutiva en la agenda legislativa

Los años que van de 1934 a 1964 poco se sabe acerca del tema de la reelección consecutiva de los legisladores. Todo parece indicar que el debate quedó sepultado por la vía de la disciplina partidaria, y el desarrollo político del país se concentró principalmente en la fundación de nuevos partidos y la refundación del mismo PNR, cuando se transformó en PRM y posteriormente en PRI. En ese intermedio, entre la aplicación del mandato constitucional que prohíbe la reelección consecutiva a mediados de 1933 y el año de 1964, donde se registra uno de los intentos más cercanos a la reinstauración de la misma, el partido hegemónico garantizó para sí la estabilidad y continuidad. Con la reforma electoral de 1963 que creó la figura de los diputados de partido mantuvo la puerta abierta a la simulación de la competencia electoral y la incorporación de más actores a las decisiones políticas.

Para garantizar esa estabilidad y control no fue suficiente con la modificación de 1963. Nacif trae a escena una reforma poco discutida y referida pero que resultó indispensable para el fortalecimiento del régimen de partido hegemónico que apenas germinaba. La reforma que convirtió a los partidos en monopolios de las candidaturas a puestos de elección popular, dice, se convirtió en la piedra angular del régimen electoral,

¹⁵¹ Weldon,

¹⁵² *Ibidem*

¹⁵³ *Ibidem*, p. 40.

otorgando a los partidos el control de la representación política en el ámbito federal y forzando la disciplina de los cuadros al interior de estos, especialmente del PRI.¹⁵⁴

Existe otro dato que da cuenta de los efectos que tuvo la no reelección en la vida parlamentaria del país. Según documenta Béjar Algazi, de 1934 a 1977 solo el 13.7% de los diputados contaba con experiencia legislativa previa; en el Senado solo era el 4.1%.¹⁵⁵ Los datos fácilmente podrían explicar los intentos que se presentaron por volver a discutir la reincorporación de la reelección legislativa consecutiva al diseño institucional electoral del país. Tejada de Luna asevera que: “la reelección, a lo largo de la historia de México ha provocado descontento popular, no solo por las dictaduras, sino también por la representación de que no hay cambio de ideas”.¹⁵⁶ No obstante, la realidad de 1964 pareció haberse revertido, o al menos eso indicó la primera ocasión en la que se volvió a debatir el tema.

A inicios de XLVI el Partido Popular Socialista (PPS) presentó una iniciativa para adicionar algunas líneas al artículo 54 constitucional, con la intención de avalar la reelección legislativa consecutiva.¹⁵⁷ El texto que posteriormente sería aprobado de una manera sorpresiva por la Cámara de Diputados fue rechazado meses después por el Senado y se volvió a sepultar el tema por más de diez años.¹⁵⁸ El proceso legislativo no fue tan simple como parecieran indicar estas líneas anteriores. La reforma inicial se presentó por el PPS a través de Vicente Lombardo Toledano y solo contemplaba la reelección de los diputados federales.¹⁵⁹

Careaga realiza en 2003 una de las narraciones más completas del proceso de aprobación y consecuente rechazo de la reforma. Todo inició el 13 de octubre de 1964 cuando se presentaron dos iniciativas del PPS, una de las cuales proponía modificar el artículo 54 y la otra el 66. La primera era la referente a la reelección, mientras que la otra pretendía ampliar a dos el número de periodos ordinarios en el Congreso. Según Careaga, la sola formulación

¹⁵⁴ Nacif, *óp. cit.*, p. 13-14.

¹⁵⁵ Béjar Algazi, *óp. cit.*, p. 215.

¹⁵⁶ Tejada de Luna, *óp. cit.*, p. 108.

¹⁵⁷ Béjar Algazi, *óp. cit.*, p. 212.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 213.

¹⁵⁹ Sirvent Gutiérrez, *óp. cit.*, p. 44.

de la reforma fue producto de la inclusión de más actores en la escena legislativa, tras la incorporación de los diputados de partido en 1963.¹⁶⁰

Lombardo Toledano fue quien presentó la exposición de motivos de la iniciativa, donde basó su justificación en la necesidad de crear legisladores profesionales y especializados.¹⁶¹ La reforma fue turnada a las comisiones de gobernación y puntos constitucionales, las cuales el 27 de diciembre de 1964 presentaron un dictamen en el que se modificaban una importante cantidad de elementos de la iniciativa original. Las modificaciones básicas correspondían con aspectos de técnica legislativa, pero las más importantes tenían que ver con el número de veces que se podrían reelegir los legisladores. Se propuso que los diputados solo pudieran aspirar a dos periodos consecutivos y el dictamen incluyó una nota que más tarde se consideraría como motivo de suspicacia, al establecer que el Ejecutivo debía mantenerse intocable en términos de no reelección.¹⁶²

Para discutir el dictamen se inscribieron ocho legisladores entre los que se encontraban uno del PPS, dos del Partido Acción Nacional (PAN), dos del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y tres del PRI. De todos estos, solo los representantes del PAN se manifestaron en contra de limitar las posibilidades de la reelección a sólo un periodo más.¹⁶³

El 30 de diciembre de 1964 se aprobó en la Cámara de Diputados la modificación constitucional para permitir la reelección consecutiva de los legisladores federales.¹⁶⁴ Aunque el contexto mostró cierto consenso frente a la iniciativa, casi inmediatamente después de su aprobación en la Cámara de Diputados, se inició una ola de ataques que llegaron a considerar a la iniciativa como regresiva y dañina. Según recuerda Careaga, las críticas consideraban que era el primer paso para volver a la reelección presidencial y que su función pretendía perpetuar a ciertos líderes en el Congreso. Otra posición consideraba que Díaz Ordaz la defendía para luego buscar promover la reelección presidencial en su favor o

¹⁶⁰ Careaga, Maite, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965” en “El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México”, Fernando Dworak (coord.), Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 68.

¹⁶¹ *Ibidem*

¹⁶² *Ibidem*, p. 69.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 70-71.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 54

bien, como forma de controlar a la oposición. Mientras que la menos agresiva argumentaba que no era el momento político para un cambio así.¹⁶⁵

Lujambio, por su parte, resalta la posición del PAN en la interpretación de la negativa a la reforma. El autor manifiesta que Adolfo Christlieb Ibarrola, entonces líder parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados, culpó al presidente del PRI, Carlos Madrazo de iniciar una campaña de desprestigio hacia la reelección consecutiva de los legisladores.¹⁶⁶ No existen pruebas claras sobre la campaña de desprestigio pero sí hay un documento, presentado en una asamblea realizada el 28 de abril de 1965, donde establecía que la reelección legislativa era un tema que dividía al partido, por lo que llamaba a la unidad y a la disciplina.¹⁶⁷ Casi cinco meses después, el 24 de septiembre de 1965, los discursos y declaraciones de Madrazo en contra de la iniciativa contra la reelección consecutiva tuvieron su efecto final. El Senado presentó un dictamen a través de las comisiones de gobernación y puntos constitucionales donde establecía que no se necesitaba una reforma para lograr los equilibrios y fortalecer el Congreso. Dentro del mismo debate, se presentó un punto de acuerdo para no aprobar la iniciativa.¹⁶⁸

El proceso continuó como lo marca el reglamento, se optó por dispensar la segunda lectura y sin legisladores inscritos al debate, se procedió a la votación correspondiente, misma que arrojó un total de 47 votos que rechazaban de forma unánime la iniciativa.¹⁶⁹ Careaga considera sorprendente la dinámica a la que se enfrentó la iniciativa, siendo aprobada por una cámara y después, como si hubiera recibido un mandato divino, rechazada por el Senado. El inexplicable rechazo ha sido digno de un análisis más profundo que involucra tanto a Madrazo, como presidente del partido y a Díaz Ordaz, como presidente y líder del PRI. Al respecto, la autora recupera el fragmento de una entrevista con Alfonso Martínez Domínguez, entonces coordinador del PRI en la Cámara de Diputados, quien expresa que la iniciativa inicial de Lombardo Toledano y el PPS fue presentada a propuesta de Díaz Ordaz, quien después de conocerla, pidió que fuera suavizada.¹⁷⁰

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 72-74.

¹⁶⁶ Lujambio, óp. cit., p. 91.

¹⁶⁷ Careaga, óp. cit., p. 77-78.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 79.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 80.

¹⁷⁰ *Ibidem*

Mientras que en el caso de la oposición de Madrazo a la reforma, Careaga afirma que el trasfondo estaba en la competencia que éste sostenía con el propio Martínez Domínguez, como parte de la pugna por suceder a Díaz Ordaz en la presidencia de la república, aunque también establece que la versión más sólida relaciona el rechazo de la iniciativa con el intento de Madrazo por implementar un proceso democrático en el PRI, a través de elecciones internas, por lo que la iniciativa reeleccionista obstaculizaba su proyecto, al quitarle el partido el control en la nominación de candidatos, así como el control de las negociaciones dentro de la cámara.¹⁷¹

Al final, la reforma fue rechazada y nuevamente quedó zanjado el debate en torno a la reinsertión de la reelección consecutiva en el diseño institucional mexicano. Con la negativa, se estableció otro periodo en que el tema fue descartado de la agenda legislativa. Careaga asevera que con la disputa entre Madrazo y Martínez Domínguez el principal beneficiado fue Díaz Ordaz. El presidente observó cómo ambos bandos se debilitaban con la disputa. Así, aunque ganó Madrazo en la posición contraria a la reforma reeleccionista, se desgastó y no logró obtener el respaldo necesario para aprobar su iniciativa sobre democracia interna en el PRI, modificación estatutaria que afectaba los intereses y poder del jefe del Ejecutivo federal.¹⁷² Para concluir la detallada descripción del proceso de aprobación y rechazo de la iniciativa, la autora expone: “de haber tenido éxito cualquiera de las dos reformas (reelección legislativa y democracia interna del PRI), se hubiera generado un cambio profundo en la reglas de la sucesión presidencial y por tanto, en el corazón mismo del equilibrio político mexicano”.¹⁷³

Aunque el planteamiento final suena lógico, lo cierto es que, como la reforma de 1933, se convirtió en un parteaguas que indica lo que pudo ser y no fue, sin embargo, ambos sucesos se comportan como un buen antecedente que permite describir y luego explicar las razones que tuvieron los legisladores en años subsecuentes para plantear reformas en favor de la reelección legislativa consecutiva, obteniendo un rechazo similar, hasta que en 2014, producto de una coyuntura reformista, se logró su aprobación.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 86-89.

¹⁷² *Ibidem*, p. 93-94.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 95.

En el periodo que va del último proceso que realmente demostró la posibilidad de ver aprobada la iniciativa para reelegir a los legisladores de forma consecutiva y el año 2014, donde se logró un consenso a través del pacto entre las principales fuerzas políticas del país, se presentaron algunos intentos aislados por llevar nuevamente a debate el tema. Lujambio documenta que después de 1964, no fue sino hasta el 14 de diciembre de 2004, cuarenta años después, cuando se volvieron a debatir formalmente las reformas al 59 constitucional. La referida iniciativa fue presentada por el entonces legislador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Demetrio Sodi y respaldada por César Jáuregui, del PAN; y Genaro Borrego, del PRI. A diferencia de las iniciativas que no prosperaron en décadas anteriores, la citada contó con un mayor respaldo ciudadano, debido a la organización de foros ciudadanos.

El predictamen se elaboró y fue firmado por 89 senadores, lo que daba cuenta de un importante fenómeno de aprobación, similar al de 1964 en la Cámara de Diputados. La propuesta de Sodi incluía la reforma al artículo 116 para otorgar a los congresos locales la competencia de legislar en materia de reelección. De esta forma, el 10 de febrero de 2005 se sometió a discusión en el Senado, enfrentando un inexplicable intento por postergar su debate, lo que se comportó como un indicio de que no existía unidad ni unanimidad al respecto. Los grupos parlamentarios se mostraron divididos en torno al tema, y durante la votación, solo Borrego se mantuvo en favor dentro del PRI, mientras que en el PAN fueron cuarenta los legisladores que se manifestaron en favor de la propuesta, a quienes se sumó una abstención. En el PRD la ruptura fue mayor, cuatro legisladores votaron a favor y tres en contra; mientras que en el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), sus cinco senadores se mostraron a favor. La votación fue sumamente cerrada y triunfó nuevamente el rechazo, con 51 votos en contra por 50 a favor.¹⁷⁴

Por su parte, Sirvent Gutiérrez va un poco más allá en torno a los intentos aislados por reformar el 59 constitucional. Recuerda que en 1976 se presentó una iniciativa, a través del diputado Héctor Ramírez Cuéllar, misma que solo exponía modificaciones a los artículos 55 y 59 para establecer la reelección inmediata de los legisladores, sin realizar mayores

¹⁷⁴ Lujambio, óp. cit., p. 99.

especificaciones.¹⁷⁵ Seis años después se registró un intento que también resultó infructuoso. La iniciativa fue presentada por Sergio Ruiz Pérez, diputado del PPS y proponía de igual forma la modificación al artículo 59 para permitir la reelección.¹⁷⁶

Lujambio documenta que entre los años 1988 y 2000 solo se presentaron cinco iniciativas que pretendían reformar el artículo 59 constitucional, pero sin lograr siquiera una discusión seria. Quienes promovieron las citadas iniciativas fueron el PPS, con una iniciativa; y el PAN y PRI, con dos. No obstante, el dato más interesante expone que después del año 2000, tras el advenimiento de la pluralidad en la Cámara de Diputados, durante 1997 y la alternancia en el cargo de presidente de la república, se presentaron 15 iniciativas que buscaban reformar la constitución en torno a la reelección legislativa. Del total, cinco eran del PRI, cuatro del PAN, dos del PRD, dos de congresos locales (Chihuahua y Jalisco) y dos del Ejecutivo federal. De las 13 provenientes de las cámaras legislativas, nueve fueron de diputados y cuatro del Senado.¹⁷⁷ Mientras que entre 1997 y 2003, Béjar Algazi identifica que fueron pocos los esfuerzos por llevar el tema a la agenda legislativa. Sin dejar de lado que en el año 2000 se presentaron tres iniciativas, de las cuales dos fueron del PRI y una del PAN, que fueron respaldadas por 99 legisladores. Después se agregó una más del PRI y otra del PAN que planteaban elementos no contemplados en las primeras propuestas, relacionados con los controles de las candidaturas y el tiempo de los mandatos. Al final fueron ocho las iniciativas suscritas por los integrantes de los diferentes partidos políticos, siendo nuevamente archivadas sin discusión o resolución.¹⁷⁸

Después de dichos intentos, en 2007 se presentó una iniciativa que logró contener los esfuerzos de los años pasados. Los priistas José Rosas Aispuro Torres y José Murat presentaron una iniciativa para permitir la reelección de senadores hasta por un periodo inmediato y diputados hasta por tres periodos consecutivos, con la restricción de que los partidos solo podrían postular a reelección al 50% de sus candidaturas, además de que no se permitiría la reelección mediante el principio de representación proporcional.¹⁷⁹ Ese mismo año el panista Rogelio Carvajal Tejeda presentó una reforma en el mismo sentido (permitir

¹⁷⁵ Sirvent Gutiérrez, óp. cit., p. 44-45.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 45.

¹⁷⁷ Lujambio, óp. cit., p. 95.

¹⁷⁸ Béjar Algazi, óp. cit., p. 215-219.

¹⁷⁹ Sirvent Gutiérrez, óp. cit., p. 45

la reelección para senadores en una ocasión y para diputados en tres), la cual tampoco tuvo efectos. El último caso registrado por Sirvent Gutiérrez data de 2008, cuando el diputado panista Ramón Flores propuso la reelección de senadores por dos periodos y de diputados hasta por cuatro.¹⁸⁰ Las tres iniciativas mencionadas con antelación se mantuvieron pendientes por años, hasta que fueron incorporadas como revisión de la nueva iniciativa discutida y aprobada en 2014.

El Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación arroja algunos datos complementarios que vale la pena considerar a la hora de analizar la evolución de la discusión concerniente a la reelección legislativa consecutiva. En una búsqueda sobre los asuntos que pretendieron modificar el principio de reelección legislativa entre 1997 y 2014, los resultados arrojan únicamente cinco asuntos: una iniciativa presentada el 29 de octubre de 1998, propuesta por el PRI y desechada en noviembre de 2011; otra del diputado panista Salvador Márquez Lozornio, presentada el 12 de abril de 2005 y desechada el mismo día que la anterior (23 de noviembre de 2011); la de Murat y Rosas Aispuro, presentada el 15 de marzo de 2007 y desechada el 23 de noviembre de 2011; otra más del PVEM, presentada el 4 de marzo de 2010, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, pero que finalmente no desechó de entre las propuestas el tema de la reelección; y finalmente la iniciativa presentada por el senador panista Luis Alberto Coppola Joffroy el 23 de mayo de 2012 que buscaba reformar los artículos 116 y 59 (como lo planteaba la propuesta de Demetrio Sodi en 2004), siendo desechada el 27 de noviembre de 2012.¹⁸¹

Para explicar la tendencia negativa frente a la reelección, Lujambio retoma un planteamiento del reconocido constitucionalista Martínez Báez, quien expone que: “hay ingredientes emocionales y de otra especie, que convierten al tema discutido en un verdadero caso de psicopatología política. Cometiéndose una falsa generalización de los miembros del poder legislativo, quienes reciben unas notas de calificación bastante bajas y de ahí se llega a la ilógica conclusión de que no puede admitirse su reelección”.¹⁸²

¹⁸⁰ *Ibidem*

¹⁸¹ Iniciativas para modificar el principio de reelección legislativa entre 1997 y 2014, véase: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.php?SID=b1c6c06307ccb376c38ded3fd52729d5&Serial=e52d90be1ee9ca94de050e47b5080a7c&Reg=5&Origen=BA&Paginas=15#5>

¹⁸² Lujambio, óp. cit., p. 94.

Como puede verse, la reelección legislativa ha sido partícipe de un importante debate en la vida parlamentaria y política de México. Las disputas han sido variadas y han generado efectos diferenciados en la consolidación del sistema político. Algunos autores aseguran que los cambios al respecto no tal vez no hubieran tenido la capacidad de evitar la instauración de un régimen de partido hegemónico; mientras que otros lo consideran un factor sumamente fundamental a la hora de observar la evolución política del país. Lo único cierto es que el cambio no se produjo, lo que incentivó la decadencia del Poder Legislativo por muchos años. Así, no solo se llegó a aseverar la imposibilidad de crear un parlamento profesional que no fuera el reflejo de la ubicación estratégica de actores políticos, sino un espacio de discusión sobre los principales temas que aquejaban y aquejan a México.

2.1.4.- El debate contemporáneo sobre la inclusión de la reelección legislativa consecutiva

Tras los intentos fallidos por volver a discutir y llevar al pleno legislativo federal, la reinscripción de la reelección legislativa consecutiva en el texto constitucional, la academia asumió un papel importante en el análisis de los efectos de no contar con la misma, así como los beneficios que se podrían considerar en caso de lograr que se aprobase en años venideros, no como una defensa plena para su discusión, pero sí como mecanismo que generara un debate serio alejado de vicios partidistas y de intereses personales o de grupo de los políticos.

Entre los principales efectos, Lujambio destaca que la no reelección consecutiva posibilitó la circulación de élites políticas en el sistema autoritario del siglo XX.¹⁸³ Por su parte, Nacif agrega que sin reelección, se incrementó la centralización del PNR, lo que tuvo un efecto futuro de mayor calado, al imposibilitar el desarrollo de carreras internas en el Congreso de la Unión, las legislaturas locales y los gobiernos municipales.¹⁸⁴ Para complementar lo referente a las carreras legislativas, Lujambio menciona que de los 3 mil 628 diputados del PNR-PRM-PRI que ocuparon la cámara entre 1946 y 1997, nunca se reeligieron un total de 3 mil 144, lo que significó que solo el 13.3% lo hizo. En el caso del PAN, de un total de 477, 407 solo ocupó el cargo en una ocasión, que representa el 14.7%. La izquierda en conjunto, que incluye a partidos como el Comunista Mexicano, Socialista

¹⁸³ Lujambio, óp. cit., p. 83.

¹⁸⁴ Nacif, óp. cit., p. 8-9.

Unificado de México, Mexicano Socialista, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y PRD, alcanzó una cifra de 169 diputados entre 1979 y 1997, de los cuales 145 solo estuvo una vez en la cámara y los restantes 24 representaron un porcentaje de reelección del 14.2%.¹⁸⁵

Además, Nacif que indica que la no reelección consecutiva y la escasa capacidad de los legisladores hicieron que los puestos en el Congreso parecieran una oportunidad política poco atractiva.¹⁸⁶ De la misma forma que se desincentivaron las posibilidades de fortalecimiento de los liderazgos y cuadros de la oposición, ya que al escalar a otro puesto rebasaba sus posibilidades.¹⁸⁷ Así, aunque la negativa a la reelección tuvo efectos en los diferentes bandos políticos, es claro que a quienes resultaron más afectados no fueron los miembros de la oposición, que durante todo el siglo XX apenas podían aspirar a algunos espacios, sino a los liderazgos locales del PRI que vieron frenadas sus aspiraciones de poder en muchos escenarios. Como se dijo con antelación, el PRI había optado por eliminar el arraigo de los políticos en sus localidades, lo que realizó a través de la promoción ascendente de sus cuadros, manteniendo la rotación y garantizando la disciplina suficiente que evitase conflictos internos.¹⁸⁸ La rotación a su vez tuvo consecuencias no solo en la construcción de carrera de los legisladores, sino en el control que mantuvo el partido y el presidente en la postulación de candidatos, lo que obligó a los políticos más posicionados a depender cada vez más del líder de la dirigencia del partido. Tal y como establece Nacif, el dirigente del partido, junto con el presidente, convirtieron la asignación de candidaturas en un mecanismo para premiar y sancionar el comportamiento de los políticos dentro de las cámaras, al igual que para acomodar y promover a dirigentes de organizaciones que pertenecían a la red corporativa del PRI.¹⁸⁹

Una vez reconocidos las consecuencias que trajo consigo la negativa a la reincorporación de la reelección legislativa consecutiva, los principales argumentos que se presentaron a su favor ponen énfasis en el carácter de premio y castigo así como el factor de profesionalización. Béjar considera que si bien la no reelección no frena el desarrollo

¹⁸⁵ Lujambio, óp. cit., p. 84.

¹⁸⁶ Nacif, óp. cit., p. 11.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 20-21.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 21.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 36.

democrático, su existencia se convertiría en un incentivo para el ejercicio responsable del encargo parlamentario, dando a la ciudadanía la posibilidad de premiar o castigar al actor.¹⁹⁰ Lujambio, por su parte, recupera una frase de reconocido constitucionalista Antonio Martínez Báez, quien aseguro que: “la imposibilidad de la reelección es, bajo todos los aspectos, un error notorio. La probabilidad de una reelección no interrumpida es la única que ofrece al mérito una recompensa digna de él y forma en el pueblo una masa de hombres respetables y respetados”.¹⁹¹ Otros, como Jaimes Delgado consideran como una grave anomalía, el hecho de que no exista en el texto constitucional la reelección legislativa consecutiva.¹⁹² Mientras que Béjar Algazi asevera que el conocimiento y la experiencia acumulados son una condición para garantizar una supervisión parlamentaria eficaz.¹⁹³

La discusión sobre la necesaria discusión del tema planteó argumentaciones relativas a la pluralidad producto de las elecciones de 1997 y la alternancia en la presidencia en 2000, la cercanía de los representantes con sus representados y la profesionalización de los integrantes del parlamento. Al respecto, Lujambio manifiesta que: “ya en pleno pluralismo democrático, la cercanía del representado con el representante y el profesionalismo de los congresistas será condición para el buen funcionamiento de las instituciones políticas mexicanas”.¹⁹⁴ Producto de los análisis realizados tras el manifestación de la pluralidad y la alternancia, Careaga reconoce que la actual configuración del sistema de partidos de México, al que califica de competitivo, pareciera haber creado un nuevo equilibrio político donde la reelección legislativa consecutiva pueda ser una realidad.¹⁹⁵

Aunque la tendencia sobre las proyecciones de los efectos de la reelección consecutiva ha inclinado la balanza en favor de su carácter positivo, Tejada de Luna establece que existen otras formas de fortalecer el Poder Legislativo sin nuevamente aprobar la reelección legislativa consecutiva, ya que considera que: “la reelección abre el campo para que los legisladores cambien de partido según les convenga en sus bolsillos”.¹⁹⁶ A diferencia de la mayoría de quienes se proponen discutir el tema, el autor plantea una férrea defensa en

¹⁹⁰ Béjar, óp. cit., p. 2005-206.

¹⁹¹ Lujambio, óp. cit., p. 90.

¹⁹² Jaimes Delgado, óp. cit., p. 59.

¹⁹³ Béjar, óp. cit., p. 206.

¹⁹⁴ Lujambio, óp. cit., p. 85.

¹⁹⁵ Careaga, óp. cit., p. 97.

¹⁹⁶ Tejada de Luna, óp. cit., p. 106.

contra de la reelección legislativa consecutiva para México. La reelección consecutiva sería el primer paso para luego plantear la discusión sobre la reelección presidencial.¹⁹⁷ Al parafrasear a Francisco Jesús Palomino Ortega, Tejada de Luna expone que: “al preferirse el distrito sobre la dirigencia nacional, eso llevaría a la indisciplina, el desgaste de negociación y la parálisis legislativa mayor que la que existe”.¹⁹⁸ Es claro que su postura responde en cierta medida al contexto de incertidumbre en que la planteó, durante el año 1999 donde, a pesar de la tendencia en favor de la reelección consecutiva de los integrantes del parlamento, existía escepticismo en torno a los resultados que podría traer para el caso específico de México. No es extraño que en el mismo análisis haga referencia a los países que ya cuentan con un diseño institucional que permita la misma, y se atreva a señalar que si se acepta la reelección se asumiría una postura ajena y en contra de la identidad nacional.¹⁹⁹

Subraya que es inadecuado que todos los países cuenten con reelección legislativa consecutiva, basando su argumento en las diferentes condiciones que enfrentan condicionan dicho diseño institucional.²⁰⁰ Para complementar su crítica, propone que para mejorar el desempeño legislativo, sin recurrir a la aprobación de una reforma que permita la reelección inmediata: los reglamentos obliguen a los legisladores a que por lo menos una vez al año suban a tribuna a exponer las condiciones y problemáticas de sus distritos; se constituya un cuerpo de asesores, secretarios técnicos y auxiliares de comisiones que sean independientes al cuerpo de apoyo personal de los legisladores, quienes realicen exámenes anuales que sean calificados por reconocidos académicos; que se renueven las cámaras parcialmente (como se hacía anteriormente con el Senado, cuando se renovaba por mitad su integración); y que se reduzca a 250 el número de diputados, donde 200 sean uninominales y 50 sean electos por el principio de representación proporcional.²⁰¹

La propuesta del autor resulta innovadora si se toman en cuenta aspectos relativos a la modificación al reglamento para participar en tribuna y la formación de carrera del cuerpo de apoyo, sin embargo, no existen los fundamentos suficientes para considerar que podrían abonar a la profesionalización de la labor de los legisladores, sino únicamente de algunos

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 108.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 106.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 108.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 104.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 105.

aspectos del desempeño parlamentario. La reducción de los legisladores y la renovación por mitad no tienen una argumentación robusta para afirmar que la profesionalización está condicionada por dichos factores.

Por el contrario, los planteamientos en favor de la reelección llegaron a tener mayores efectos a la postre. En 2014 se aprobó una reforma que instauró nuevamente la posibilidad de la reelección inmediata, y además de contar con un contexto de coyuntura derivado de la elección de 2012 y el denominado Pacto por México, pareciera haber recuperado las propuestas de autores referidos. Por ejemplo, Béjar Algazi quien planteó que la reelección operaría como un factor que reduzca la disciplina partidaria.²⁰² Durante 2003, año en que analizó la viabilidad del debate sobre la reelección legislativa, expuso que la pluralidad en el Legislativo y la efectividad del sufragio parecieran ser argumentos suficientes para superar la negativa frente a su reinserción.²⁰³ Antes que Béjar Algazi, Nacif ya había reiterado en considerables ocasiones que: “la rápida rotación de los cargos todavía constituye un factor que limita la consolidación de los partidos opositores en los distritos electorales”.²⁰⁴ La revisión de Nacif explica en gran medida la realidad producto del año de 1997 cuando apenas se estaba fortaleciendo la oposición en el Congreso, con la conformación de una Cámara de Diputados plural, que posteriormente tendría una mayor incidencia en la elección del año 2000, observada a través de la integración de las cámaras y en el triunfo del PAN para la designación del presidente de la república.

La forma como debiera adoptarse el principio de reelección inmediata es otro tópico que ha generado un constante debate, transmitido básicamente a través de las iniciativas de reforma que se presentaron durante las décadas posteriores a la aprobación de la reforma de 1933 que prohibió el carácter inmediato de la reelección legislativa. La misma Béjar Algazi manifestó en 2003 que la acción más recomendable sería admitir una reelección inmediata sujeta a la validación impuesta por el voto ciudadano, y no como una mera elección del partido o los actores políticos.²⁰⁵ En la misma propuesta analítica se puede leer que: “la reelección no debiera ser indefinida, a fin de evitar los enquistamientos de individuos que

²⁰² Béjar Algazi, *óp. cit.*, p. 206.

²⁰³ *Ibidem*, p. 215.

²⁰⁴ Nacif, *óp. cit.*, p. 2.

²⁰⁵ Béjar Algazi, *óp. cit.*, p. 225.

controlen las maquinarias de partido y para alentar la renovación de los cuadros”.²⁰⁶ Al respecto, Sirvent Gutiérrez enfatiza que: “si se estableciera la reelección de forma indefinida, traería consigo la consecuencia de crear grupos cerrados, con gran poder y privilegios, con ideas arraigadas que difícilmente aceptarían otros puntos de vista”.²⁰⁷

Sobre la duración del encargo y las posibilidades de reelección, así como las iniciativas, la propensión se basa en que, tanto diputados como senadores, tengan un tiempo máximo de gestión de doce años, lo que significaría la posibilidad de reelegirse de los senadores por una ocasión y de los diputados hasta por tres.²⁰⁸

2.1.5.- La reincorporación de la reelección consecutiva en México: la reforma de 2014

México observó la inexistencia de la reelección legislativa consecutiva durante 81 años. Desde que en 1933 se aprobara la reforma que la prohibió y aún con la pluralidad legislativa y la alternancia en el Ejecutivo (logrados en 1997 y 2000), tuvo que esperar más de una década para volver a ser insertada en la fundamentación constitucional. La aprobación afrontó, como la mayoría de los intentos por reformar el tema, un creciente debate a su favor y una coyuntura importante en torno al reajuste de las fuerzas políticas del sistema de partidos en México.

En 2012 en PRI obtuvo el triunfo electoral en la disputa por la presidencia de la república. Con el arribo de Enrique Peña Nieto al puesto de titular del Ejecutivo federal, se conformó una nueva estrategia de gobierno que pretendía enfrentar el contexto de un gobierno dividido, sin sacrificar los planteamientos programáticos que postuló en sus compromisos de campaña. Después de tomar posesión del cargo, la Presidencia de la república, en conjunto con las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD), firmaron un convenio que se denominó “Pacto por México”, donde se plantearon las principales líneas de acción que demandaba la situación del país. El 2 de diciembre de 2012 el acuerdo fue plasmado con las firmas de Enrique Peña Nieto, presidente de la república; Jesús Zambrano Grijalva, presidente del PRD; María Cristina Díaz Salazar, presidenta del PRI; Gustavo

²⁰⁶ *Ibidem*

²⁰⁷ Sirvent Gutiérrez, óp. cit., p. 57.

²⁰⁸ Béjar Algazi, óp. cit., p. 226.

Madero Muñoz, presidente del PAN; y Miguel Ángel Osorio Chong, secretario de gobernación.

El pacto se dividió en cinco acuerdos, uno de los cuales contempla el ámbito político y gubernamental. A través del “Acuerdo para la gobernabilidad democrática”, se propone la revisión de diversos temas en materia política y electoral. Los planteamientos de dicho acuerdo son concordantes con la reforma que se promovería dos años más tarde, donde se incluiría el tema de la reelección legislativa consecutiva. No obstante, de una manera superficial, el acuerdo derivado del Pacto por México, en su inciso 5.7 estableció el compromiso de revisar el tema de la reelección, aspecto que coincidía con el compromiso número 94 de la plataforma electoral con la que Peña Nieto se postuló por la presidencia.²⁰⁹

No fue sino hasta el año 2014 cuando los planteamientos políticos y electorales del Pacto por México se vieron plasmados en una reforma con el suficiente consenso para ser aprobada. Antes de la discusión y aprobación de la misma, el Ejecutivo federal ya había logrado apuntalar las principales reformas con las que pretendía iniciar su mandato. Las reformas educativa, de telecomunicaciones, energética y fiscal, entre otras, habían sido aprobadas, y únicamente restaba la aprobación del tópico concerniente al ámbito político, que en diversos escenarios, fue catalogado como una moneda de cambio de los partidos opositores al PRI gobierno.

La reforma política y electoral de 2014 se compuso de un total de 56 iniciativas que estaban enfocadas a diversos aspectos de la vida política y electoral del país.²¹⁰ El proceso legislativo que se presenta en el decreto del Diario Oficial de la Federación se remonta hasta el 27 de octubre de 2009, fecha en que se presentó la primer iniciativa contemplada en el dictamen.²¹¹ Hasta antes del dictamen elaborado por el Senado, donde se contienen las 56

²⁰⁹ Estructura del Pacto por México, véase: <http://pactopormexico.org>

²¹⁰ Dictamen de dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Reforma del Estado y Estudios Legislativos Segunda, 28 de noviembre de 2013 p. 3, véase: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Dictamen-Reforma-Pol%C3%ADtica.pdf>

²¹¹ Proceso legislativo de la Reforma Político Electoral de 2014, 10 de febrero de 2014, p. 1, véase: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf

iniciativas, se habían presentado 36 iniciativas, de las cuales 21 fueron solo en 2013 y las 15 restantes, entre los años que van de 2009 a 2012.²¹²

En lo que corresponde al tema de la reelección legislativa consecutiva, tema que nos ocupa, se contemplaron las iniciativas de los senadores Mariana Gómez del Campo y José Rosas Aispuro Torres. La propuesta pretendía incluir la posibilidad de la reelección inmediata de los diputados federales y senadores de la república, por periodos de 12 años de servicio en la función legislativa, a partir de una elección y tres reelecciones, y una elección y una reelección según corresponda el cargo. La iniciativa también estipulaba la reelección inmediata de los integrantes de las legislaturas locales y de la asamblea del Distrito Federal, de igual forma por 12 años consecutivos.²¹³ Una iniciativa adicional, presentada por la legisladora Gabriela Cuevas Barrón proponía lo mismo en términos generales, aunque añadía la posibilidad de reelección de los miembros de los ayuntamientos, teniendo de la misma forma un plazo máximo de 12 años en el encargo.

En lo que respecta a los congresos estatales y la asamblea del Distrito Federal, argumentaba que estos debían de contar con una posibilidad de reelección por dos periodos más, con una gestión máxima de nueve años.²¹⁴ Posteriormente, los senadores del PAN y PRD reunieron las propuestas presentadas con antelación y el 24 de julio de 2013 expusieron una nueva iniciativa con los mismos sentidos.²¹⁵ De esta forma se elaboró el dictamen que contenía todas las iniciativas y se realizó una diferenciación entre los aspectos electorales y políticos de la reforma, siendo la reelección, un tema del apartado político.²¹⁶

Entre julio y diciembre se presentó una acalorada discusión que trajo consigo la elaboración de un dictamen donde los senadores justificaban la pertinencia de la reforma. La valoración específica en torno a la reelección legislativa consecutiva establecía que: “se ha

²¹² *Ibidem*, p. 1-6.

²¹³ Dictamen de dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Reforma del Estado y Estudios Legislativos Segunda, 28 de noviembre de 2013 p. 22, véase: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Dictamen-Reforma-Pol%C3%ADtica.pdf>

²¹⁴ *Ibidem*, p. 30-31.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 39.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 58.

logrado un acuerdo entre los diversos actores políticos, que sin duda conlleva a realizar un cambio de relevancia para nuestra nación, permitir la reelección legislativa inmediata”.²¹⁷

Para ampliar la justificación del apoyo a la iniciativa sobre reelección inmediata consecutiva, los senadores manifestaron lo siguiente:

“Estas comisiones dictaminadoras estimamos que la reelección inmediata de los legisladores trae aparejadas ventajas como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país; lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos”²¹⁸

Como puede observarse, la mayor parte de los argumentos se enfocó en los elementos relativos en la relación entre legisladores y representados, así como en la rendición de cuentas de los primeros frente a los segundos. Poco se habla de su aporte a la profesionalización, aunque la experiencia en escenarios donde se cuenta con la reelección inmediata no lo ubica como una garantía, pero sí como un incentivo.

En lo concerniente al contenido de la propuesta apoyada y posteriormente discutida y aprobada, se llegó al consenso de establecer que los senadores se pudieran reelegir por un periodo más, sumando entre ambas gestiones 12 años; la reelección estaría condicionada a la vía (partido o candidatura independiente) por la que se postuló el legislador previo a su intención de repetir en el encargo; los congresos locales tendrían que adaptar la norma federal a sus contextos (máximo 12 años de gestión legislativa). Además, de forma complementaria, los transitorios octavo y décimo proponían que la reforma fuera aplicable a partir de la elección de 2018 a nivel federal, mientras que a nivel local correspondería con la segunda legislatura inmediata posterior a aquella que realizase las modificaciones, evitando que quienes la aprobaran, se beneficiaran de forma inmediata.²¹⁹

²¹⁷ *Ibidem*, p. 146.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 151.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 151.

El 3 de diciembre de 2013, el Senado aprobó el dictamen por 107 votos a favor, 16 en contra y una abstención. El archivo se turnó a la Cámara de Diputados, donde se aprobó la minuta correspondiente con 409 votos a favor, 69 en contra y 3 abstenciones. Así volvió al Senado. Seis días después, el 9 de diciembre de 2013, la minuta volvió a las comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación, Reforma del Estado y Estudios Legislativos Segunda, quienes luego de incorporar los puntos establecidos en la minuta, presentaron el dictamen ante el pleno del Senado, mismo que se aprobó por 99 votos a favor, 11 en contra y dos abstenciones.²²⁰ Transcurrió poco más de un mes para que luego de turnarse a las legislaturas estatales, se alcanzara la aprobación en 18 de estos. La garantía de aprobación en las legislaturas locales se alcanzó el 22 de enero de 2014, gracias al voto favorable de los parlamentos de Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. De esta forma la Comisión Permanente declaró aprobado el decreto y al turnarse al Ejecutivo, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.²²¹

Luego de lograrse la aprobación y publicación de la reforma, el gobierno de la república se dio a la tarea de realizar una explicación ampliada de la reforma, con la que pretendió, a través de un lenguaje sencillo y contenido sintetizado, dar a conocer los efectos esperados de las modificaciones constitucionales. Como parte de las razones por las cuales se planteó la reforma, el documento establece que era necesario transitar de una democracia electoral a una de resultados y pone especial énfasis en la oportunidad que otorga la iniciativa para fortalecer las instituciones, así como fortalecer el vínculo entre gobernantes y gobernados.²²² Por su parte, en el primer apartado, en el que se especifican las modificaciones al régimen político y donde se incluye la reincorporación de la reelección legislativa consecutiva, se proyecta que: “La posibilidad de la reelección inmediata de diputados y senadores permitirá que los votantes tengan un vínculo más cercano con sus representantes, pues servirá como un medio de ratificación de su labor. Esto mejorará varios

²²⁰ Proceso legislativo de la Reforma Político Electoral de 2014, 10 de febrero de 2014, p. 6, véase: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf

²²¹ *Ibidem*

²²² Explicación ampliada de la reforma político electoral de 2014, p. 3-4, véase: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf

aspectos esenciales de la función legislativa, tales como la rendición de cuentas, la profesionalización del ejercicio parlamentario y la continuidad de las decisiones que ofrezcan mejores resultados”²²³

Aunque en 2014 se logró la insertar nuevamente la posibilidad de la reelección legislativa consecutiva, su inexistencia configuró la tendencia a afirmar que sin esta no se podrían crear carreras parlamentarias y por lo tanto sería imposible que los legisladores se constituyeran como profesionales en la rama, un aspecto altamente criticable si tomamos como base la concepción de carrera parlamentaria y las diferentes propuestas para medir la profesionalización de los parlamentos y de los legisladores. No obstante, autoras como Consuelo Sirvent Gutiérrez proponen poner atención en los legisladores que se han logrado reelegir varias ocasiones aunque no de forma consecutiva. Su propuesta seguramente se desprende de la necesidad de catalogar a dichos casos como dentro de los diferentes esquemas de construcción de carrera parlamentaria.

2.2.- La reelección consecutiva como condición de las carreras parlamentarias y la profesionalización legislativa

La reelección legislativa en México se ha convertido en un tópico paradigmático que nos puede ayudar a explicar el comportamiento legislativo. Uno de los principales temas al respecto tiene que ver con la perspectiva en torno a la construcción de carreras legislativas. Las revisiones que se han elaborado manifiestan una tendencia a reiterar que la confección de las mismas depende exclusivamente de la existencia de un diseño institucional que implemente la reelección consecutiva.

Fernando Dworak²²⁴ y Emma Campos Vargas²²⁵ afirman que la reelección representa un importante reto para el Congreso de México, fungiendo como el principal incentivo para

²²³ *Ibidem*, p. 6.

²²⁴ Dworak, Fernando, “¿Cómo sería el Congreso sin reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México”, en “El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México”, Edit. FCE, coord. Fernando Dworak, 2003, 311 pp.

²²⁵ Campos Vargas, Emma R., “Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano, 1934-1997”, en “El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México”, Edit. FCE, coord. Fernando Dworak, 2003, 311 pp.

la profesionalización de los legisladores y la constitución de un esquema de carreras parlamentarias que permita generar una mayor rendición de cuentas y ahonde en la conformación de cuerpos legislativos no sólo productivos, sino eficientes.

El constante debate en torno a la reelección legislativa ha traído consigo un énfasis a la afirmación de que no existe construcción de carreras parlamentarias en México, sin embargo, cabe mencionar que la falta de dicho incentivo no ha mermado las ambiciones de múltiples personajes inmersos en la escena político electoral, lo que significa un interesante fenómeno a contrastar, frente a los seguramente venideros estudios sobre la construcción de las carreras parlamentarias, que se conviertan en una renovada línea de investigación dentro de los estudios parlamentarios, debido a la instauración de la reelección legislativa consecutiva.

Campos Vargas centra su análisis entre los años 1934 y 1997 y confirma que el escenario de dicha temporalidad representa una transformación contrastante con la actualidad, aunque mantiene una postura firme para defender que la no reelección consecutiva impide la acumulación de experiencia, la profesionalización y rendición de cuentas por parte de los legisladores.²²⁶ Además reconoce que ante la inexistencia de dicho incentivo, los legisladores construyen carreras pasando de un cargo o cámara a otra, y asegura que dichas transiciones evitan que se capitalice la experiencia, ya que cada cargo corresponde con facultades diferentes.²²⁷

La perspectiva de Campos Vargas considera que la falta de profesionalización es un factor determinante en la carencia de contrapeso del legislativo frente al ejecutivo, algo que seguramente reflejó el contexto de su estudio, pero que para la actualidad resultaría una afirmación carente del sustento necesario.²²⁸ Algo en lo que no se equivoca la autora, y que representa un importante incentivo para la investigación en la materia, constituye su propuesta de profundizar en el estudio del grado de profesionalismo que logran obtener los legisladores a través de su participación al interior de la cámara, principalmente en las comisiones o comités y órganos internos.²²⁹

²²⁶ *Ibidem*, p. 98

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ *Ibidem*, p. 100.

²²⁹ *Ibidem*.

A diferencia de Campos Vargas, Fernando Dworak reconoce que su instauración no es garantía de desarrollo legislativo, pero defiende los mínimos y graduales avances que se pueden producir.²³⁰ Tal vez lo que más se sostiene en sus planteamientos tiene que ver con la consideración acerca de que ante la falta de reelección consecutiva, los legisladores han dependido cada vez más de sus partidos, no obstante, es claro que con o sin reelección, los partidos y sus liderazgos locales y nacionales cada vez han ido cobrando una mayor relevancia ante el incremento de la competencia electoral.

El principal debate en torno a la reelección ha quedado superado, reconociendo que es el principal incentivo para la construcción de carreras parlamentarias. Pero lo que debe someterse a discusión se centra en la posibilidad de cuestionar en qué medida la inexistencia de la reelección consecutiva impide la construcción de carreras parlamentarias.

Dentro de la posición de Campos Vargas se destaca el análisis que hace respecto el tiempo que tardan los legisladores en volver al legislativo, ya sea en la misma cámara, o saltando de una a la otra. Claramente dicho ejercicio constituye una de sus principales aportaciones en términos metodológicos, con la finalidad de observar de qué manera los legisladores fueron construyendo sus incipientes carreras parlamentarias.²³¹ Existe también otra aproximación que se extrae del contexto en que realizó el estudio pero que para la actualidad resultaría plenamente enriquecedor, y que se basa en observar el dominio de los partidos frente a la reelección (no consecutiva) de ciertos perfiles a través de una u otra forma de representación (mayoría relativa o representación proporcional). Para su caso, estuvo influenciada por el predominio del PRI, como partido hegemónico, en los cargos de mayoría; y el acceso de la oposición a través de los espacios de representación proporcional.²³²

Según Nacif, citado por Campos Vargas, la reelección no sucesiva es baja porque en un país como México, optar por volver a un cargo de igual estatus significa fracaso político, ya que el actual diseño, según establece, incentiva la construcción de carreras en escalada, que reflejan los diversos grados de ambición política.²³³

²³⁰ Dworak, óp. cit., p. 233.

²³¹ Campos Vargas, op.cit., p. 124-125

²³² *Ibidem*, p. 118

²³³ *Ibidem*, p. 121

Campos Vargas a considera la profesionalización como un proceso ininterrumpido, desestimando la construcción de carreras parlamentarias de una forma cruzada o interrumpida por periodos, además niega que dicho ejercicio pueda generar la profesionalización de los legisladores y descarta que pueda generar algún tipo de carrera parlamentaria.²³⁴

Dworak y Campos Vargas han puesto énfasis en la defensa de la existencia de la reelección consecutiva, y mediante propuestas analíticas han buscado desmitificar algunas situaciones a su alrededor, advirtiendo que las carreras parlamentarias podrían reducir el control de las élites en el Congreso, situadas en manos de los legisladores electos por el principio de representación proporcional. Al igual que al establecer que con la reelección, las comisiones cobrarían relevancia como espacios de profesionalización.²³⁵ Por su parte, Nacif, al referirse a las reformas de 1963, 1977 y 1987, que tuvieron efectos en la composición del Congreso, considera que fueron importantes incentivos para que la oposición accediera a más cargos y a su vez, esto se viera reflejado posteriormente en la construcción de las carreras de los políticos de dichos partidos.²³⁶ Si bien la referencia no es directa a la construcción de carreras parlamentarias y en el resto de su propuesta asegura que la reelección fue un impedimento para la profesionalización legislativa, Nacif no deja de lado la posible construcción de carreras políticas basadas en el ejercicio parlamentario de una interrumpida a través de la denominada rotación comprensiva y el salto de un cargo a otro.

A pesar de ello, Campos Vargas afirma que cada vez acceden al Congreso legisladores menos inexpertos. Sin embargo, se mantiene en la idea de que la inexistencia de reelección consecutiva produce que los legisladores generen experiencia y conocimientos individuales, pero no memoria institucional. Y además reitera que “el creer que hay profesionalización sin reelección es una intuición sin sustento empírico”.²³⁷ Algo que incentiva el debate en torno a las carreras que construyen los legisladores a pesar de estar imposibilitados de repetir en el cargo inmediatamente después de acabado su primer periodo.

²³⁴ *Ibidem*, p. 128-133.

²³⁵ Dworak, *óp. cit.*, p. 243-248.

²³⁶ Nacif, *óp. cit.*, p. 37.

²³⁷ Campos Vargas, *óp. cit.*, p. 146-150.

Por otro lado, Carbonell nos permite identificar otros elementos que forman parte del debate sobre la construcción de carreras parlamentarias y la profesionalización para México. En primer lugar defiende que “si se quiere tener un poder legislativo que constituya un balance real para el enorme poder del Ejecutivo, hay que profesionalizar a los parlamentarios, permitiendo la verdadera formación de legisladores expertos”²³⁸

En su defensa por la incorporación de la reelección legislativa consecutiva, afirma que la prohibición de la misma ha servido para crear un sistema de patronazgo presidencial, factor afecta considerablemente al equilibrio de poderes.²³⁹ En realidad su planteamiento no se diferencia de los que han emitido la mayoría de los estudiosos que han abordado la temática haciendo referencia al caso de México, sin embargo, extraemos tres cuestiones que resultan de pleno interés para nuestros fines: la primera tiene que ver con la forma como usa el término carrera parlamentaria para referirse a los legisladores que cuentan con una predominante carrera política dentro de espacios legislativos; la segunda extracción se vincula con su aseveración acerca de que las carreras parlamentarias más longevas en México están determinadas por contar con un perfil de liderazgo corporativo, lo que no genera una profesionalización, sino sólo la permanencia por años en el Congreso; y la tercera, que resulta desafiante, el hecho de que asegure que “todos aquellos que han repetido en el escaño no se han especializado nunca en ningún tema concreto”²⁴⁰.

En contraste, Alcántara Sáenz pone énfasis en el factor ambición como el determinante principal en la construcción de carrera política, al establecer que: “la ambición ha sido y continúa siendo el principal argumento explicativo por el que alguien entra en política”²⁴¹

Para justificar la posible existencia de carreras parlamentarias en contextos carentes de un diseño institucional con reelección consecutiva, el autor expone lo siguiente: “la cláusula de la no reelección legislativa vigente únicamente en Costa Rica y México no parece tener un efecto desmotivador importante”.²⁴² Sin embargo, también reconoce que: “la

²³⁸ Carbonell, Miguel, “Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México” en www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/camdip/congreso.pdf, p. 108.

²³⁹ *Ibidem*, p. 111.

²⁴⁰ *Ibidem*

²⁴¹ Alcántara Sáenz, Manuel, “El oficio de político”, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2012, p. 95.

²⁴² *Ibidem*

existencia de limitación de mandatos es un imperativo que condiciona de manera notable toda carrera política y que afecta a los candidatos”.²⁴³ Con ello acepta que tiene una influencia considerable, no obstante que no impida su existencia.

Los estudios legislativos en el México contemporáneo han prestado escasa atención a elementos relativos a la construcción de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa y se han centrado en elementos relativos a su dinámica en comisiones y el papel de los grupos parlamentarios en la aprobación de iniciativas, el proceso legislativo de reformas coyunturales, entre otros elementos como su evolución normativa. Sin embargo, dada la conceptualización de los principales autores en la materia, es menester considerar que la construcción de carreras parlamentarias y la posible medición de la profesionalización de los legisladores, va más allá de la influencia del diseño institucional que impide la reelección legislativa consecutiva.

²⁴³ *Ibidem*, p. 112.

Capítulo 3.- La identificación de las carreras parlamentarias y el índice de profesionalización de los legisladores en México (apartado metodológico)

Si bien la posibilidad de la reelección se comporta como un elemento tendiente a incentivar la construcción de carreras parlamentarias, no es un condicionante que limite la posibilidad de confeccionar una carrera política predominantemente legislativa, donde el actor político opte por dicho espacio de representación para forjar una carrera.

Basado en ese planteamiento, se propone la tipología de carreras parlamentarias según la trayectoria legislativa, como una variable que nos permita describir el tránsito temporal de los legisladores. La tipología de carreras parlamentarias es una herramienta descriptiva que permite identificar los diferentes saltos que realizó el legislador como estrategia de permanencia en puestos legislativos a pesar de la inexistencia de un contexto institucional que permita la reelección consecutiva.

El tipo de carrera parlamentaria se convierte en una variable de control, ya que para los fines del presente proyecto se asume que la profesionalización de los legisladores solo se puede presentar en los casos donde haya carrera parlamentaria. Con dicha aclaración se reafirma la postura de algunos académicos que manifiestan que no puede haber profesionalización sin carrera parlamentaria, sin embargo, se reconoce la posibilidad de que se puedan construir carreras parlamentarias a pesar de la inexistencia de reelección legislativa inmediata. En este punto, la discusión queda superada, reconociendo la existencia de carreras parlamentarias en México y su posible influencia en el nivel de profesionalización de los legisladores.

Una vez aclarado el punto relativo a los tipos de carrera parlamentaria basados en la trayectoria de los legisladores, se plantea la incorporación del índice de profesionalización, basado fundamentalmente en la propuesta de Cabezas Rincón (2011), quien mide los casos de Bolivia, Colombia y Perú a través de dos dimensiones (experiencia política y experiencia parlamentaria) compuestas por ocho indicadores (años en política, años de militancia, número de legislaturas, otros cargos de representación popular, participación en comisiones, presidencias en comisiones, permanencia en comisiones y participación en mesa directiva).

La propuesta que aquí se detalla incluye la forma mediante la cual se filtraron los casos que serían incluidos en la medición. Las frecuencias de legisladores con carrera legislativa por tipo de carrera y partido político. En lo que respecta a la medición de la profesionalización, se especifica la propuesta de Cabezas Rincón y las adecuaciones que se proponen a fin de realizar una medición con mayor precisión y que refleje aspectos relevantes para el caso de México.

3.1.- Tipos de carreras parlamentarias por trayectoria

Los legisladores con carrera parlamentaria son considerados como aquellos que tengan el ámbito legislativo como el espacio predominante dentro de su carrera política. Para los fines de esta investigación, se plantean seis tipos de carreras que se describen a continuación²⁴⁴:

Carrera mixta simple: corresponde con los diputados que cuentan únicamente con una experiencia de dos legislaturas, una en el ámbito local y una en el federal. Es la carrera más básica, por lo que también es la que se presenta en el mayor número de casos. Este tipo de carrera no se presenta en la medición de profesionalización, dada la complejidad de obtener datos sobre desempeño de los legisladores en los congresos locales, mismos que cuentan con importantes deficiencias en materia de transparencia y archivos. Su carácter mixto hace referencia a la conjunción entre experiencia legislativa local y experiencia legislativa federal; mientras que el complemento “simple” se explica por su representación como forma mínima de construcción de carrera parlamentaria.

Carrera mixta amplia: corresponde con los legisladores que cuentan con una carrera construida tanto en el ámbito local como federal, pero que va más allá de dos legislaturas en cualquiera de los dos niveles. Un legislador con carrera mixta amplia se considera como el modelo de legislador que ha ido escalando en cargos parlamentarios. Desde haber sido diputado local, hasta pasar por la Cámara de Diputados y luego al Senado. También puede ser que el legislador no haya hecho un salto al Senado y después de haber sido legislador federal, haya vuelto al ámbito local, o se haya reelecto de forma no consecutiva en la Cámara

²⁴⁴ La tipología que se propone no busca constituirse como una herramienta explicativa, sino como una forma de simplificar la forma de la trayectoria legislativa asignando etiquetas a las posibles combinaciones.

de Diputados. Después de la carrera mixta simple, este es el tipo de carrera más común. No todos los casos de carrera mixta amplia se consideran en la medición de profesionalización, dado que existen legisladores que cuentan con una carrera predominantemente local o bien, construyeron su carrera federal antes de la pluralidad de 1997.²⁴⁵

Carrera unificada simple: corresponde con los legisladores que han construido su carrera parlamentaria a base de dos legislaturas en la Cámara de Diputados. Este tipo de carrera contempla aquellos casos de legisladores que no cuentan con experiencia legislativa local, que fueron electos diputados y después de esperar un periodo, volvieron a postularse para el mismo cargo. Su frecuencia es se encuentra entre las menos comunes. En lo concerniente a la medición de profesionalización, se contemplan todos aquellos casos que hayan logrado conformar una carrera unificada simple entre los años de 1997 y 2015; de esta forma, aquellos legisladores que cuentan con experiencia previa a 1997 y después ocuparon una legislatura entre el contexto de pluralidad, tienen carrera, pero no con considerados en el índice.

Carrera unificada amplia: corresponde con los legisladores que tienen una experiencia parlamentaria basada en tres o más diputaciones en el ámbito federal, la condición de la carrera no depende de si fue construida en el ámbito de la pluralidad, sin embargo, en la medición de la profesionalización, solo se contemplan aquellos que por lo menos tengan dos diputaciones federales entre 1997 y 2015.

Carrera cruzada simple: corresponde con los diputados que han logrado construir una carrera parlamentaria con base en un salto hacia el Senado, ya sea de forma inmediata, después de haber sido diputados, o tras haber esperado algún periodo. Al igual que el resto de los casos, se contempla como carrera de forma indistinta, siempre que cumpla el requisito de haber ejercido ambos cargos legislativos, aunque en la definición de la población medible en el índice de profesionalización, está tiene la condición de haber ejercido los dos cargos entre 1997 y 2015.

Carrera cruzada amplia: corresponde con la extensión de la carrera mixta simple. Los legisladores con carrera mixta amplia deben de contar con dos gestiones en alguna de las dos

²⁴⁵ En el apartado correspondiente a la medición de profesionalización se especifica la metodología de selección de casos y la justificación del acotamiento que contempla únicamente los legisladores con carrera predominante federal y construida en el contexto de pluralidad (1997-2015).

cámaras federales. Deben sumar por lo menos tres legislaturas federales de forma combinada. En lo que respecta a la carrera, no existe condición salvo la ocupación del cargo, pero en la medición de profesionalización, se mantiene la condición respecto el predominio de la carrera en la temporalidad a partir de la pluralidad. Así, un legislador con carrera mixta amplia podrá ser considerado en el índice si cuenta con una diputación y una senaduría entre 1997 y 2015, aunque en años previos se haya desempeñado como legislador de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión.

3.2.- Justificación de casos considerados en la medición de profesionalización y selección de la temporalidad

Previamente se esbozaron los principales factores por los cuales el congreso en México ha enfrentado una serie de transformaciones, mismas que van desde su naturaleza electiva, hasta el desempeño que manifestaron durante el régimen de partido hegemónico, como una unidad carente de capacidad para ejercer su función de contrapeso. Aunque ya se dio un adelanto breve, es importante reafirmar que el presente estudio considera una temporalidad que va del año 1997 a 2015. Las razones para realizar dicha acotación corresponden con la transformación que se presentó en la dinámica parlamentaria a partir del año 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y se dio paso a los gobiernos divididos y la pluralidad en términos de representación. Mientras que el corte con 2015 responde a un aspecto funcional acerca de los últimos datos completos recabados por las fuentes de información utilizadas.

La identificación de los actores que cuentan o contaron con carrera parlamentaria toma como base la integración de las legislaturas LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003), LIX (2003-2006), LX (2006-2009), LXI (2009-2012) y LXII (2012-2015) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Sin que ello signifique que dichos legisladores hayan podido construir una carrera con salto hacia legislaturas locales o hacia el Senado.

Siguiendo los objetivos de la presente investigación, se considera como actor con carrera a todo aquel que tenga dos o más legislaturas de experiencia parlamentaria, lo que significa una predominancia de ocupación de cargos congresionales dentro de su carrera

política. Las seis legislaturas referidas suman, según datos del portal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como del Sistema de Información Legislativa (SIL), un total de 2 mil 851 legisladores, de los cuales, mil 284 cuenta con algún tipo de carrera parlamentaria y los restantes mil 567, únicamente ocuparon en una ocasión el cargo de diputados federales. Entre estos, se presentan casos diferenciados, ya que existen legisladores que construyeron su carrera únicamente en el contexto de la pluralidad observado, pero también hay quienes sólo lo hicieron fuera del contexto de pluralidad, así como otros que tienen una carrera predominante en el contexto de pluralidad, pero también cuentan con experiencia legislativa emanada del contexto de régimen de partido hegemónico.

Debido a las dificultades que representa la obtención de datos a nivel de los congresos locales, se optó por contemplar en la medición de profesionalización únicamente a aquellos legisladores que construyeron su carrera parlamentaria fundamentalmente en el ámbito federal, y que además de ello, lo hicieron en el contexto de la pluralidad, lo que asegura que fueran partícipes de una dinámica de mayor importancia dentro del Congreso, además de que su carrera parlamentaria no fuera interrumpida por más de una década. Así, aunque los datos sobre construcción de carrera parlamentaria arrojan que de los casi tres mil legisladores, el 45% logró contar con algún tipo de carrera parlamentaria, solo 373 son contemplados en la medición de profesionalización y los restantes se distribuyen entre legisladores con carreras mixtas simples o bien, legisladores que han construido sus carreras parlamentarias con base en la ocupación de cargos parlamentarios antes de 1997.

3.3.- Indicadores contemplados en la medición de la profesionalización de los legisladores

La elaboración del índice de profesionalización legislativa que se propone en el presente proyecto se ha basado en el planteamiento de Cabezas Rincón, quien en 2011 elaboró un índice de profesionalización de los diputados de Bolivia, Colombia y Perú para los años que van de 1997 a 2010. La autora toma los datos del Proyecto de Élités Parlamentarias en Latinoamérica (PELA) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca que, a través de entrevistas personales, cuestiona a diversos legisladores los países de América Latina.

Aunque se conserva la mayor parte del planteamiento de Cabezas Rincón, el presente ha reconsiderado el número y forma de medición de algunos de los indicadores establecidos en el índice, principalmente a razón de las diferencias en términos de diseño institucional de las cámaras en los países del estudio y el contraste con el caso mexicano. La autora agrupa un total de ocho indicadores a través de dos dimensiones: experiencia política y nivel de especialización legislativa. El índice varía de 0 a 1, donde lo más cercano a 0 corresponde con los legisladores menos profesionalizados; mientras que lo más cercano a 1 concuerda con los más profesionalizados.²⁴⁶

La dimensión de experiencia política se compone de cuatro indicadores, mismos que se explican a continuación, y donde se contrastan con la propuesta personal que modifica la medición para el caso de México.

3.3.1.- Dimensión sobre experiencia política

Años en política: el indicador mide la trayectoria política de los legisladores tomando en cuenta que si un actor logra mantenerse ocupado en política, ello demuestra su compromiso frente a los cargos que ocupa. La asignación de valores establece que los legisladores con 21 años o más en política reciban 1 (trayectorias largas); los que cuentan con entre 6 y 20 años de experiencia política reciben 0.66 (trayectorias medianas); y los que tienen 5 años o menos de experiencia política reciben 0.33 (trayectorias cortas).²⁴⁷ La propuesta de la autora considera la experiencia en términos de la ocupación de cargos de elección popular, sin embargo, dado que la experiencia política se puede obtener en cargos no electivos, propongo ampliar el indicador para contemplar la experiencia política en general, abarcando desde cargos gubernamentales hasta posiciones dentro de los partidos políticos.

Años de militancia: Cabezas Rincón se basa en Panebianco para establecer la importancia de la militancia partidista, al considerar que esta brinda a sus miembros recursos de poder importantes que intervienen en la relación entre los partidos, los políticos y sus seguidores. Igual que los años en política, la militancia asigna el mayor valor (1) a los legisladores con

²⁴⁶ Cabezas Rincón, óp. cit., p. 235.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 236.

21 años o más (militancia larga); asigna 0.66 a aquellos legisladores con entre 6 y 20 años (militancia media); y 0.33 a los parlamentarios con menos de 5 años (militancia corta).²⁴⁸ En el caso de este indicador, se adopta de la misma manera y se asignan los mismos valores que presenta la autora.

Número de legislaturas: el indicador mide la permanencia de los diputados en los parlamentos. De esta forma, asigna un valor de 1 a quien cuente con tres o más legislaturas de experiencia; 0.66 a quienes hayan sido legisladores en dos ocasiones; y un valor de 0.33 para aquellos con solo una ocasión ocupando el cargo.²⁴⁹ A diferencia de los indicadores expuestos con anterioridad, la discusión ha llevado a proponer una modificación de este para nuestra utilidad. Así basados en el diseño institucional mexicano, el número de legislaturas lo transformamos en experiencia legislativa federal y asignamos valores según el tipo de trayectoria que hayan logrado construir: se asigna un valor de 1 a aquellos legisladores con tres o más legislaturas federales; 0.66 a aquellos que cuenten con una senaduría y una diputación; y 0.33 a aquellos con solo dos diputaciones federales. El replanteamiento de medición nos permite establecer un parámetro de valoración consecuente con la complejidad de la experiencia legislativa federal con la que cuenten los legisladores.

Otros cargos de representación popular: la propuesta considera que la trayectoria política se forja ganando elecciones y ocupando puestos de poder. La autora se basa en la propuesta de Barrie y Gibbins para justificar la importancia de contemplar los triunfos electorales a través de los diferentes niveles (federal, regional y local). La medición se compone por dos subindicadores, ya que asigna valores de 1, 0.66 y 0.33 para aquellos diputados con tres, dos y una victoria respectivamente. Para complementar el indicador, los valores anteriores los suma a si las elecciones ganadas fueron el ámbito federal, donde asigna un valor de 1; nivel regional, donde asigna 0.66; y nivel local, donde asigna 0.33. Ambos subindicadores se promedian y arrojan el valor del indicador.²⁵⁰

En contraste con lo que plantea Cabezas Rincón, se considera que, para el caso de México, la experiencia en otros cargos no debe acotarse solo a triunfos electorales, ya que con estos

²⁴⁸ *Ibidem*

²⁴⁹ *Ibidem*

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 237.

se estaría excluyendo a todos aquellos legisladores que han logrado construir carreras parlamentarias de una forma alterna entre puestos de mayoría relativa y de representación proporcional. A fin de que la medición refleje una mayor cercanía con la experiencia parlamentaria, se ha propuesto modificar el indicador para que este pase de medir triunfos, a medir la experiencia legislativa local de los diputados, sin realizar distinción alguna sobre principio de representación por el que fueron electos. Con la propuesta, la medición asigna un valor de 1 para todos aquellos que cuenten con tres o más legislaturas locales; 0.66 para aquellos que acumulen dos diputaciones locales; y 0.33 en caso de que solo cuenten con una legislatura local como experiencia previa a su arribo al espacio federal.

3.3.2.-Dimensión sobre experiencia parlamentaria

La dimensión complementaria hace referencia al trabajo legislativo o experiencia parlamentaria que logran acumular los diputados a lo largo de su carrera. Guarda una estrecha relación con su desempeño al interior de las cámaras. Para dicho aspecto se pone énfasis en la función que cumplan los legisladores en las comisiones ordinarias, así como la posibilidad de ocupar un cargo dentro de la mesa directiva. Tomando como referencia a Mattson y Strøm (1995) y García (2009), Cabezas Rincón establece que: “las comisiones constituyen el ámbito de especialización por excelencia en el parlamento, ya que su organización se rige por un criterio temático que además de promover una mayor eficiencia en la labor legislativa, permite el diputado dedique la mayor parte de su tiempo a temas de su interés o del interés de su partido”²⁵¹; mientras que en lo que concierne a la mesa directiva, agrega que ahí radica la toma de decisiones de la organización interna, aspecto que cobra relevancia en torno a la capacidad de negociación de los legisladores.²⁵²

La dimensión de experiencia legislativa se compone por cuatro indicadores, los cuales se describen a continuación:

Participación en comisiones: el indicador propone arrojar una medición con base en el número de comisiones en las que participó durante cada periodo entre el máximo posible de

²⁵¹ *Ibidem*

²⁵² *Ibidem*, p. 238.

comisiones a las que puede pertenecer. El resultado contempla que un legislador más profesional es aquel que se preocupa por pertenecer al mayor número de comisiones posible. En voz de Cabezas Rincón, significa la búsqueda de especialización en un amplio abanico de temas.

A pesar de que el indicador que propone la autora permite observar la diferenciación que existe entre aquellos legisladores que ocupan el máximo número de comisiones (ordinarias) posible con aquellos que no lo hacen, considero que la mera pertenencia a un determinado número de comisiones no permite hacer inferencias sobre la profesionalización de los actores. En el caso específico de México, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 43 que un legislador puede pertenecer a un máximo de tres comisiones ordinarias, sin tomarse en cuenta la comisión jurisdiccional y las comisiones especiales.²⁵³

Es así que se razona sobre si contrastar la pertenencia a comisiones vinculadas con el ámbito de especialización del legislador²⁵⁴, nos permitiría percibir la relación que existe entre conocimientos y experiencia fuera del recinto legislativo en contraste con su labor dentro del Congreso.

Presidencias en comisiones: corresponde con la importancia que radica en el poder que tiene un legislador al interior de una comisión. El indicador promedia el número de presidencias de comisiones ocupadas durante el periodo legislativo, entre el número de comisiones en las que participa.²⁵⁵

Al igual que en el indicador referido acerca del número de comisiones ocupadas por un legislador, para los fines de la presente investigación la propuesta no nos ayudaría a describir la relación entre especialización de un legislador y liderazgo al interior de las comisiones a las que pertenece.²⁵⁶ De implementarse el indicador tal y como se propone, no existen elementos para considerar que ello lleve a la profesionalización, como tampoco significa que tenga liderazgo dentro de las mismas, debido a que el cargo no fue producto de

²⁵³ Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_270117.pdf

²⁵⁴ El ámbito de especialización se refiere a la ocupación o experiencia profesional y/o laboral predominante con la que cuente el legislador.

²⁵⁵ *Ibidem*

²⁵⁶ Salvo que el legislador demostrara tener experiencia en las diferentes comisiones que preside.

sus habilidades, sino de la asignación que hacen los grupos parlamentarios a través de la Junta de Coordinación Política y con previo acuerdo dentro de sus grupos parlamentarios. De esta forma, el indicador queda descartado de nuestra medición. Sin embargo, se toma como referente para proponer un replanteamiento donde el indicador refleje la ocupación de cargos en comisiones vinculados con el ámbito de especialización.²⁵⁷ Al realizar la nueva medición se pretende observar en qué medida los legisladores acceden a cargos en comisiones vinculados con su experiencia profesional (ámbito de especialización). Se asigna un valor de 1 en caso de que el legislador haya sido presidente de una comisión relacionada a su ámbito de especialización; se asignará 0.66 si fue secretario de la misma; o 0.33 si solo fue integrante de la comisión.

Permanencia en comisiones: Cabezas Rincón manifiesta que la profesionalización de los diputados depende, además de la participación en comisiones, del tiempo que permanecen en las mismas. Asimismo expone que a menor rotación en las comisiones, existe un mayor grado de especialización.²⁵⁸ El indicador resulta congruente para medir la especialización a la que se ciñe un legislador en los temas de su interés. Para medirlo, se consideran las comisiones repetidas divididas entre el total de comisiones que ocupó durante su gestión.²⁵⁹

No obstante, tomando en consideración el fenómeno de repetición para el caso específico de México, la medición no arroja una cifra objetiva, debido a que existe la posibilidad de que un legislador repita en una determinada comisión, pero después no pueda hacerlo debido a que es la primera vez que ocupa la misma en contraste con un cargo ocupado con anterioridad. Por ejemplo, si un legislador perteneció a las comisiones de educación y economía en la primera legislatura federal que ocupó y posteriormente, al ser electo nuevamente legislador, perteneció a las comisiones de educación, economía y salud; en conjunto ocupó cinco comisiones durante su encargo legislativo. Según la propuesta de Cabezas Rincón, el promedio se obtendría del total de comisiones repetidas entre el total de comisiones ocupadas. Sin embargo, el planteamiento no considera que en realidad el

²⁵⁷ El ámbito de especialización corresponde con el tema o tópico con el que el legislador presente una mayor experiencia en términos laborales o académicos. Está determinado por los años que ha entregado a trabajar en dicho ámbito. En caso de que no exista una preponderancia, se contempla como “no definido”.

²⁵⁸ Cabezas Rincón, óp. cit., p. 238-239.

²⁵⁹ *Ibidem*

legislador repitió en las comisiones posibles, ya que pasó de ocupar dos comisiones a ocupar esas mismas y una más.

Se plantea una medición de repetición escalonada y por acumulación. Observamos las comisiones que ocupó en su primera legislatura y en cuáles de estas repitió, esas se acumulan para contrastarlas con la siguiente legislatura que ocupó, hasta obtener el indicador de repetición. Para facilitar la comprensión de la medición. De esta forma, si un legislador perteneció a tres legislaturas, se contrasta en primer lugar la repetición entre las dos primeras y luego se contrasta la ocupación de las mismas con la tercera.

Participación en mesa directiva: la propuesta de la autora considera la asignación de 1 para aquellos diputados que hayan sido presidentes de la mesa directiva durante sus diferentes encargos y 0.5 para los que pertenecieron al órgano directivo pero no fueron presidentes.²⁶⁰ Como puede verse, el diseño interno de la cámara condiciona la asignación de valores, por lo que implementar la propuesta de manera directa en el caso de México, carecería de sentido, tomando en cuenta que la mesa directiva del parlamento mexicano se compone por tres cargos distintos que tiene jerarquía y roles diferenciados. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos considera en su artículo 17 la forma mediante la que se integrará la mesa directiva: un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario.²⁶¹

Con el objetivo de no dejar de lado a los legisladores que hayan sido vicepresidentes o secretarios, se propone un replanteamiento a la medición correspondiente. En lugar de asignar los valores de forma general, sin importar el número de veces que fueron legisladores y el cargo que ocuparon, asignamos un valor de 1 para quienes fueron presidentes de la mesa directiva, multiplicado por el número de veces que lo fueron dentro de su gestión y dividido entre el número de legislaturas a las que perteneció. De la misma forma se realiza en el caso de los vicepresidentes de mesa directiva, a quienes se asigna un valor de 0.66 por cada vez que ocuparon dicho cargo y se divide entre el total de legislaturas posibles. Mientras que en el caso de aquellos que fueron secretarios de la mesa directiva, se asigna un valor de 0.33 por cada vez que ocuparon dicho encargo y se divide entre el total de legislaturas. Al final, el

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 239.

²⁶¹ Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_270117.pdf

indicador podrá sumar diferentes los diferentes valores asignados por la ocupación de puestos de mesa directiva y dividirlos entre el total de legislaturas.

La asignación de valores por jerarquía permite que se tome en cuenta la posibilidad de que un legislador ocupe cargos diferenciados en legislaturas diferentes. Dicha asignación evita que el solo hecho de haber formado parte de la mesa directiva o haber sido presidente de la misma, garantice un valor elevado para el legislador, acción que pueda afectar en el promedio del índice respecto el resto de los indicadores. Por ejemplo, si un legislador fue presidente de la mesa directiva en la LVII Legislatura y luego secretario en la LIX, se suman los valores de 1 y 0.33 y se dividen entre dos, que fueron el número de legislaturas posibles que integró. En caso de haber ocupado más legislaturas, el valor se divide entre el número de legislaturas posibles.

De los ocho indicadores se tomó la determinación de adoptar siete²⁶². Para estos, se propusieron diversas modificaciones para poder ser aplicadas al caso mexicano. Además de los siete indicadores, se proponen tres indicadores más que nos ayuden a complementar la medición, mismos que presentamos a continuación:

Ámbito de especialización vinculado a comisiones: dato que la especialización de los legisladores es uno de los principales temas por considerar cuando se trata de medir la profesionalización, se propone que se mida la vinculación entre su trayectoria profesional y laboral (predominante)²⁶³, con la pertenencia a la comisión respectiva. Así, al igual que en la medición sobre experiencia política y militancia, se asignarán valores que van de 1 para 21 años o más; 0.66 para el rango entre 6 y 20 años; y 0.33 para aquellos que tengan menos de 5 años de experiencia en su ámbito de especialización. La condición para asignar ese valor, será que el legislador haya pertenecido por lo menos en una legislatura, a la comisión relacionada con el referido ámbito.

Liderazgo partidario al interior de la cámara: busca establecer una relación entre desempeño parlamentario y capacidad de estar inmerso en el liderazgo de los grupos

²⁶² Al rechazar la utilidad del indicador sobre número de comisiones a las que perteneció el legislador.

²⁶³ Con predominante me refiero al ámbito donde tenga mayor número de años de experiencia laboral o profesional.

parlamentarios. El pertenecer a la Junta de Coordinación Política se ha convertido en un factor importante para la toma de decisiones dentro del Congreso, por lo que resulta importante considerar en la medición que nos atañe. El indicador se obtiene de identificar aquellos legisladores que hayan pertenecido a la JUCOPO y el número de legislaturas en las que lo hayan hecho. Se asigna un valor de 0 para quienes no hayan pertenecido y 1 para quienes lo hayan hecho, y se divide entre el número de legislaturas a las que perteneció. De este modo, un legislador pudo haber pertenecido en dos ocasiones a la junta, con lo que si ocupó la cámara en dos ocasiones, el valor final será el máximo, con 1; y así se realizará según las veces en las que haya repetido en el puesto y el número de legislaturas posibles.

Iniciativas vinculadas al ámbito de especialización: la medición de la profesionalización de un legislador no puede estar completa si no se observa la forma mediante la que ha traducido sus conocimientos, a través de la producción de iniciativas. Tomando en cuenta que la profesionalización pone especial atención en la especialización que muestran los legisladores hacia los diversos temas, se plantea un indicador que mida en qué medida los legisladores presentan iniciativas que se encuentren relacionadas con su ámbito de especialización. En caso de que el legislador no cuente con un ámbito de especialización, el valor será de cero; por el contrario, aquellos legisladores con un ámbito específico de especialización, podrán ser contemplados en el indicador.

Debido a la complejidad que representa la revisión de la producción legislativa durante todas las gestiones legislativas de los 373 legisladores, la propuesta que se reconoce como insuficiente pero que ayuda a presentar una aproximación, se basa en la generación de iniciativas que manifestaron los legisladores en la última legislatura a la que pertenecieron en la Cámara de Diputados. La medición se realiza dividiendo el número de iniciativas vinculadas al ámbito de especialización entre el número de iniciativas presentadas durante la legislatura correspondiente.

En suma, el índice contempla un total de diez indicadores de los cuales, cuatro corresponden con la experiencia política y seis con el trabajo parlamentario. La medición permitirá observar los puntos en los que los legisladores presentan mayores fortalezas y debilidades e identificar las tendencias de profesionalización por partido político, principio de

representación, sexo, y tipo de carrera parlamentaria. El replanteamiento de la medición contempla la adopción de los cuatro indicadores de experiencia política, con sus correspondientes adecuaciones al caso mexicano; y tres de los cuatro indicadores de experiencia parlamentaria, a los que se suman los tres propuestos por la presente investigación.

Los tres indicadores complementarios buscan ampliar la medición y los factores que pueden alimentar una medición que contemple más elementos concernientes al desempeño de los legisladores en el Congreso, en el entendido de que la profesionalización legislativa se representa fundamentalmente a través del aporte en términos de especialización del trabajo parlamentario, que puedan generar los actores durante sus encargos.

Uno de los principales factores por los cuales se presentaron las propuestas de modificación a algunos indicadores y el planteamiento de tres indicadores nuevos, tiene que ver con la diferenciación que existe entre los congresos con reelección legislativa consecutiva (que son analizados en la medición de Cabezas Rincón), en contraste con el contexto de México, y la resistencia que ha existido por parte de algunos sectores de la academia de considerar la posibilidad de que se construyan carreras parlamentarias que abonen a la profesionalización del desempeño congresional.

3.4.- Sistematización de la información y elaboración de base de datos

Para poder sistematizar los datos que nos permitieron identificar los diferentes tipos de carreras parlamentarias y los distintos niveles de profesionalización de los legisladores en México, se elaboraron dos bases de datos en el paquete estadístico SPSS, que permite realizar análisis estadísticos de gran utilidad para las ciencias sociales.

Las dos bases de datos son complementarias: la primera de ellas se compone por el total de los integrantes de las seis legislaturas contempladas, con ello se facilita la identificación generalizada de aquellos legisladores con algún tipo de carrera parlamentaria en contraste con los que un cuentan con carrera parlamentaria. Los datos recabados en esta base incluyen también variables relacionadas únicamente con el partido político de los legisladores, su sexo y nombre.

La segunda base de datos es la que cobra mayor relevancia, dado que en esta se incluyen todos los datos anteriores (carrera parlamentaria, sexo, partido político y nombre), pero solo para aquellos legisladores contemplados en la medición de profesionalización, ampliando las variables a aspectos como los ya mencionados (nombre, partido político, sexo, si cuenta con carrera y el tipo de carrera).

Además de estos, se incluyen otros que hacen mención a cuestiones como el principio de representación predominante en su carrera, la entidad federativa a la que pertenecen (en caso de haber sido electos por el principio de mayoría relativa), la última legislatura a la que pertenecieron en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y todas las variables con las que se construye la medición de los indicadores y el índice en conjunto, como lo son: experiencia política (años); experiencia política como indicador; militancia partidista (años) y el indicador correspondiente; el número de legislaturas en la Cámara de Diputados, Senado y congresos locales con el indicador de experiencia legislativa federal y el indicador de experiencia legislativa local; además del número de presidencias, vicepresidencias y secretarías de mesa directiva por legislador y el indicador correspondiente; el indicador de pertenencia a la Junta de Coordinación Política, el indicador de repetición en comisiones, el indicador de cargos en comisiones vinculados al ámbito de especialización, la experiencia profesional vinculada comisiones (años) y el indicador que lo mide, y el indicador de iniciativas vinculadas al ámbito de especialización.

Se agregan tres variables más que agregan los resultados de los indicadores presentados; por un lado se promedian los indicadores de la dimensión de experiencia política y por otro los de experiencia legislativa, para luego presentar el índice que promedia los diez indicadores. Además de la creación de nuevas variables que expresen la diferencia entre casos por encima y debajo de la media de profesionalización, misma que se contrasta con el resto de las variables de contraste.

La primera base de datos se compone por cinco variables, mientras que la segunda cuenta con un total de 30 variables, lo que da muestra de la complejidad que representa la medición de la profesionalización a través de las diferentes variables y su conversión en indicadores. A excepción del nombre, todas las variables son de carácter numérico, ya que para los casos de los tipos de carrera, sexo, entidad federativa, partido político y demás

variables de carácter categórico, se optó por asignar valores de codificación, de tal manera que se permitiera su agrupación, facilitando la observación de las tendencias y las frecuencias en cada caso.

3.4.1.- Elaboración de tablas de contingencia para análisis de los datos

La conformación de tablas de contingencia se ha convertido en uno de los elementos fundamentales del análisis, debido a que dicha técnica de organización de los datos, permite observar los diferentes cruces de las variables en cuestión. La herramienta provee la información necesaria para identificar la frecuencia de casos que se presentan por tipo de carrera parlamentaria según el partido político, sexo y principio de representación, así como el cruce entre nivel de profesionalización a través de los tipos de carrera y el resto de las variables incluidas.

Además de explorar las tendencias que se manifiesten en torno a la construcción de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa, las tablas de contingencia permiten desagregar los diferentes cruces de los diez indicadores contemplados en la medición. El detalle por indicador nos permitirá identificar las fortalezas y debilidades de los legisladores y partidos políticos en términos de profesionalización, así como contrastar las hipótesis.

Dentro de las principales hipótesis que se proponen se encuentran:

H1: La inexistencia de reelección legislativa consecutiva no es un freno suficiente para la construcción de carrera parlamentaria.

H2: La construcción de carrera parlamentaria impacta de forma positiva en los niveles de profesionalización legislativa.

H3: Los partidos mayoritarios (PAN, PRI y PRD) brindan más garantías en la construcción de carreras parlamentarias debido a que acceden a un mayor número de escaños en el Congreso.

H4: Al brindar mayores posibilidades de carrera parlamentaria, los partidos mayoritarios presentan niveles más elevados de profesionalización respecto el resto de los partidos.

H5: El sexo se ha convertido en un importante factor de construcción de carrera parlamentaria. Entre 1997 y 2015 las mujeres no solo han estado subrepresentadas por legislatura, sino en términos de posibilidad de carrera.

H6: Los partidos mayoritarios presentan mejores niveles en la dimensión de experiencia política, debido a que cuentan con una mayor tradición y estructura.

H7: La dimensión de trabajo legislativo es la que refleja la mayor debilidad de los partidos y legisladores. A pesar de que construyan carrera parlamentaria, los legisladores no logran vincular su experiencia profesional con el encargo legislativo.

H8: La producción de iniciativas vinculadas al ámbito de especialización es el indicador que muestra un impacto negativo en términos de profesionalización, ya que los legisladores pocas veces vinculan su experiencia con el ejercicio parlamentario, y se someten a la agenda del partido o el grupo parlamentario.

H9: Los partidos minoritarios resultan con menores niveles en los indicadores de cargos en comisiones, mesa directiva y pertenencia a JUCOPO, debido al control que tienen los partidos mayoritarios en estos espacios.

H10: El tipo de carrera parlamentaria se convierte en un factor de profesionalización. Aquellos con mixta amplia presentan mejores niveles dada su combinación entre experiencia local y federal.

La propuesta de tipos de carrera parlamentaria e índice de profesionalización cuenta con diferentes deficiencias que se reconocen en términos metodológicos. La tipología solo contempla trayectorias legislativas y no incluye otros elementos. Mientras que la medición de profesionalización legislativa se acota a un grupo de 373 legisladores que construyeron su carrera con predominio de experiencia legislativa federal y posterior a 1997. La experiencia política y militancia son indicadores que benefician a los partidos tradicionales y afectan a los de recién inclusión. Además, los indicadores de pertenencia a mesa directiva y JUCOPO se convierten en factores de exclusión al que solo acceden una porción inferior de legisladores. El fenómeno incide de manera negativa la evaluación de la mayoría de los legisladores, a pesar de que puedan contar con niveles competitivos en el resto de los indicadores que complementan el índice de profesionalización legislativa.

Capítulo 4.- Carreras parlamentarias y profesionalización legislativa en México

El debate en torno a la profesionalización legislativa en México se ha caracterizado por la condicionante de la reelección legislativa consecutiva. La construcción de carrera parlamentaria y profesionalización serían fenómenos imposibles en un contexto que impide la reelección inmediata, sin embargo, existen elementos suficientes para afirmar que la prohibición de la reelección inmediata no ha sido un freno fundamental para la construcción de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa, debido a que los partidos políticos y legisladores han logrado sortear el diseño institucional a través de mecanismos de construcción de carrera que involucran los saltos inmediatos en cargos legislativos locales y federales, entre cámaras federales, o con reelección no consecutiva. Aunque los niveles de profesionalización se presentan insuficientes, se observan importantes fortalezas y debilidades de los diferentes partidos políticos, así como casos atípicos de legisladores que logran manifestar una profesionalización competitiva.

4.1.- La construcción de carrera parlamentaria en México frente a la inexistencia de la reelección inmediata: el contexto de desarrollo de la investigación

El presente capítulo asume que las carreras parlamentarias se pueden confeccionar aun sin la existencia de la reelección inmediata. En las siguientes líneas se expone la propuesta de tipología de carreras parlamentarias con base en las trayectorias de los legisladores y se especifica la frecuencia con la que se presentaron entre 1997 y 2015.

Durante la mayor parte del siglo XX, en México, el tema de la reelección consecutiva fue relegado a un segundo plano. Con el paso del tiempo y con la conformación de los gobiernos divididos y la alternancia en el Ejecutivo federal (1997 y 2000), los legisladores encontraron la forma de ir construyendo una carrera política con predominio de espacios legislativos. La integración de la Cámara de Diputados de 1997 a 2015 indica que los legisladores han logrado sortear la negativa ante la reelección parlamentaria de forma consecutiva, construyendo carreras a través de la ocupación, inmediata o no, de espacios legislativos.

Entre 1997 y 2015 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión contó con 2,851 legisladores, de los cuales, 2,084 son hombres y 767 mujeres. La correspondencia porcentual indica que durante esas seis legislaturas, los hombres ocuparon el 73.1% de las curules, mientras que las mujeres únicamente representaron el 26.9% del total de la integración durante los 18 años contemplados. El dato resulta altamente esclarecedor en términos de la subrepresentación que existe del género femenino en la cámara, algo que se explica por la insuficiente implementación de mecanismos de inclusión y cuotas, que fueron incorporados hasta hace no más de diez años.

La integración por partido político y sexo resaltan que, históricamente, las mujeres han sido relegadas a un papel de representación menor. A continuación se presenta la tabla que hace referencia a la representación por partido y sexo del legislador.

Tabla 1.- Integración de la Cámara de Diputados entre 1997 y 2015.

Integración de la Cámara de Diputados por partido político y sexo (1997-2015)

Recuento		Sexo		Total
		Hombre	Mujer	
Partido Político	PRI	843	293	1136
	PAN	663	246	909
	PRD	393	137	530
	PVEM	61	34	95
	MC	25	11	36
	PT	32	12	44
	PANAL	9	14	23
	MORENA	8	4	12
	Sin partido	29	6	35
	Carrera con más de un partido	17	5	22
	Otros partidos	4	5	9
	Total	2084	767	2851

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

De los 2,851 legisladores, el 39.8% pertenecen al PRI, lo que significa que, a pesar de la pérdida de la mayoría absoluta en 1997, la Cámara de Diputados siguió manteniendo una elevada representación por parte del partido tricolor. Mientras que el PAN, quien tomó el principal papel de oposición, se hizo con 909 legisladores, el 31.9% de los representantes que integraron la cámara durante dicho periodo. En suma, entre el PRI y el PAN alcanzaron una cifra de 2,045 legisladores, que representaron el 71.7% del total. En menor medida pero manteniendo una posición considerable se encuentra el PRD, que con un total de 530 legisladores, alcanzó un porcentaje de 18.6, convirtiéndose en el tercer partido con el mayor número de representantes que pertenecieron a la Cámara de Diputados entre 1997 y 2015.

Entre los tres partidos el número de representantes ascendió a 2,575 de un total de 2,851. Tanto el PRI (1,136), PAN (909) y PRD (530) se hicieron con el 90.3% de la integración total del recinto legislativo. El resto se repartió entre partidos como el PVEM, con 95 diputados; el Partido del Trabajo (PT) con 44 legisladores; Movimiento Ciudadano²⁶⁴ con 36; el Partido Nueva Alianza (PANAL) con 23 diputados; el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)²⁶⁵ con 10; 36 legisladores sin partido; 9 legisladores que pertenecieron a partidos que no mantuvieron su registro; y un total de 23 que tuvieron participación en diferentes partidos políticos²⁶⁶.

Las trayectorias legislativas como mecanismo de construcción de carrera

De los 2,851 legisladores que conformaron la Cámara de Diputados entre las legislaturas LVII y LXII, 1,567 no lograron construir algún tipo de carrera parlamentaria, lo que significó que únicamente ocuparon el cargo legislativo federal en una ocasión. El resto (1,284) logró confeccionar alguno de los seis tipos de carrera parlamentaria que se plantean, y que van desde la mínima experiencia legislativa (local y federal) hasta la carrera más

²⁶⁴ El partido fue fundado con el nombre de Convergencia por la Democracia y posteriormente recibió el nombre de Convergencia. En el año 2011, el partido optó por cambiar su nombre a “Movimiento Ciudadano”, el cual mantiene hasta la fecha.

²⁶⁵ Aunque el partido obtuvo su registro hasta 2014, como movimiento se había gestado desde 2011, por lo que algunos legisladores que fueron electos en 2012 por la coalición entre el PRD, PT y MC, optaron por construir un grupo parlamentario a dichos partidos y se asumieron como miembros de Morena.

²⁶⁶ De los 22 legisladores, un total de 19 lograron construir un tipo de carrera parlamentaria a través de saltos en cargos y partidos políticos; los restantes tres representan los casos de legisladores que no cuentan con carrera parlamentaria pero que ingresaron abanderados por un partido y luego se declararon independientes.

compleja, producto de la ocupación de cargos legislativos locales y federales en ambas cámaras.²⁶⁷ La cifra no representa un hallazgo menor si se pone énfasis en la visión acerca de la inexistencia de carreras parlamentarias en México, producto del diseño que prohíbe la reelección legislativa inmediata. De esta forma, el 45% de los legisladores que integraron la Cámara de Diputados entre 1997 y 2015, lograron confeccionar alguno de los tipos de carrera planteados. El restante 55% corresponde con los diputados que sesionaron en San Lázaro solo durante una legislatura.

La información sobre la construcción de carrera parlamentaria por partido político se resume en la tabla que se presenta a continuación.

Tabla 2.- Distribución de legisladores por condición de carrera parlamentaria

Distribución de legisladores por partido político y condición de carrera parlamentaria

Recuento

		Carrera Parlamentaria (sí/no)		Total
		No cuenta con carrera parlamentaria	Cuenta con carrera parlamentaria	
Partido Político	PRI	554	582	1136
	PAN	532	377	909
	PRD	325	205	530
	PVEM	60	35	95
	MC	22	14	36
	PT	18	26	44
	PANAL	14	9	23
	MORENA	7	3	10
	Sin partido	23	13	36
	Carrera con más de un partido	3	20	23
	Otros partidos	9	0	9
	Total	1567	1284	2851

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

²⁶⁷ Véase apartado metodológico donde se detalla la naturaleza y justificación de los seis tipos de carrera parlamentaria por tipología.

El PRI y PT son los únicos partidos donde la proporción de legisladores con carrera es mayor que la de aquellos sin carrera. PRI, PAN y PRD concentran el mayor número de casos con carrera. Los datos se corroboran y amplían en la siguiente tabla.

Tabla 3.- Distribución de legisladores sin carrera y con los diferentes tipos de carrera

Tendencia de tipos de carrera parlamentaria por partido político

Recuento

		Tipo de carrera parlamentaria						Total	
		Sin carrera parlamentaria	Mixta simple	Mixta amplia	Unificada simple	Unificada amplia	Cruzada simple		Cruzada amplia
Partido Político	PRI	554	256	184	68	13	23	38	1136
	PAN	532	232	64	33	0	30	18	909
	PRD	325	122	45	20	1	8	9	530
	PVEM	60	14	8	3	0	5	5	95
	MC	22	10	2	0	1	1	0	36
	PT	18	9	10	3	0	0	4	44
	PANAL	14	4	3	2	0	0	0	23
	MORENA	7	3	0	0	0	0	0	10
	Sin partido	23	8	2	2	0	0	1	36
	Carrera con más de un partido	3	0	11	6	0	2	1	23
	Otros partidos	9	0	0	0	0	0	0	9
Total		1567	658	329	137	15	69	76	2851

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

El mayor número de parlamentarios se ubican en la carrera mixta simple. Lo cual da indicios acerca de que los legisladores no ingresan a la Cámara de Diputados (federal) como unos completos amateurs, sino que ya cuentan con una experiencia legislativa previa. Caso contrario, el menor número de los legisladores contemplados en el análisis, se ubican en la carrera unificada amplia, perspectiva que puede aproximarse a la hipótesis acerca de que la inexistencia de la reelección inmediata, frena la permanencia e incentiva la búsqueda de espacios diferentes. Es importante recordar que cada uno de los partidos obtuvo su registro en diferentes años, elemento que puede explicar el motivo por el cual se presentan datos contrastantes entre los partidos.

4.1.1.- Carrera mixta simple: los legisladores con la mínima experiencia parlamentaria

La presencia de este tipo de carrera indica que los diputados acceden con una experiencia legislativa previa, lo que contradice la hipótesis de que la mayoría de los legisladores que

integran el Congreso de la Unión, lo hacen siendo unos completos amateurs. Su confección depende de la experiencia legislativa local, ya sea previamente o posterior a la ocupación de una diputación en el ámbito federal.

Entre 1997 y 2015, un total de 658 legisladores lograron construir una carrera parlamentaria mixta simple. Lo que significa que casi una cuarta parte (23.07%) de los legisladores que han integrado la Cámara de Diputados en el periodo establecido, ha contado con experiencia legislativa local.

La tabla que se presenta enseguida reúne los datos correspondientes a la frecuencia con la que se ha construido carrera mixta simple en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Se indica la cantidad de legisladores por tipo de carrera parlamentaria y por partido político. Se presenta el porcentaje que representan respecto el total de diputados electos por cada partido para la Cámara de Diputados entre 1997 y 2015; el porcentaje respecto el total de legisladores con carrera parlamentaria; el porcentaje de partido dentro del tipo de carrera y la diferenciación por condición de sexo.²⁶⁸

Tabla 4.- Distribución de legisladores con carrera mixta simple

Partido político	Cantidad de legisladores con carrera mixta simple.	Porcentaje respecto el total de diputados electos por el partido de 1997 a 2015.	Porcentaje respecto el total de legisladores con carrera parlamentaria	Porcentaje de partido frente al total de legisladores con carrera mixta simple	Cantidad de hombres con carrera mixta simple	Porcentaje de hombres con carrera mixta simple	Cantidad de mujeres con carrera mixta simple	Porcentaje de mujeres con carrera mixta simple
PRI	256	22.5%	19.93%	38.9%	204	79.7%	52	20.3%
PAN	232	25.5%	18.06%	35.3%	184	79.3%	48	20.7%
PRD	122	23%	9.5%	18.5%	91	74.6%	31	25.4%
PVEM	14	14.7%	1.09%	2.1%	7	50%	7	50%
MC	10	27.8%	0.77%	1.5%	9	90%	1	10%
PT	9	20.5%	0.70%	1.4%	7	77.8%	2	22.2%
Sin partido	8	22.2%	0.62%	1.2%	6	75%	2	25%
PANAL	4	17.4%	0.31%	0.6%	2	50%	2	50%
MORENA	3	25%	0.23%	0.5%	2	66.7%	1	33.3%
Con más de un partido	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Otros partidos	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Total	658	23.07%	51.21%	100%	512	77.81%	146	22.19%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

²⁶⁸ La referencia “NA” (no aplica) corresponde con la inexistencia de casos en el segmento.

La mixta simple es la más común de las carreras parlamentarias que se manifiestan en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Su frecuencia guarda una estrecha relación con su simplicidad, al solo depender de la mínima experiencia legislativa local. Representa el 51.21% del total de legisladores con algún tipo de carrera parlamentaria. Su dominio pertenece a los partidos mayoritarios como el PRI, PAN y PRD, que en conjunto representan el 92.7% de los casos. En términos de distribución por sexo, existe una diferencia notoria entre la distribución de hombres y mujeres. Los hombres significan el 77.81% de los casos, mientras que las mujeres, representan el 22.19%.²⁶⁹

4.1.2 Carrera mixta amplia: el ascenso característico de los legisladores

La carrera parlamentaria conformada por tres o más legislaturas, combinando el ámbito federal y local, se ha convertido en una de las principales tendencias en el parlamento mexicano.

La mixta amplia puede componerse de diversas combinaciones que dan forma a la carrera de un legislador. Desde una predominante experiencia legislativa local, hasta la preponderante ocupación de cargos en el legislativo federal, luego de haber ascendido desde el ámbito local. Se ha convertido en la típica carrera que refleja la ambición de los legisladores por escalar en los puestos legislativos que conforman su carrera parlamentaria.

En la siguiente tabla se presenta el detalle de frecuencias por partido político y sexo con los diferentes contrastes.

²⁶⁹ La carrera mixta simple no cuenta con casos de legisladores que hayan confeccionado su trayectoria con más de un partido o con partidos que ya no cuentan con registro, debido a que los datos sobre legislaturas locales no especifican el partido político por el que fueron postulados.

Tabla 5.- Distribución de legisladores con carrera mixta amplia.

Partido político	Cantidad de legisladores con carrera mixta amplia.	Porcentaje respecto el total de diputados electos por el partido de 1997 a 2015.	Porcentaje respecto el total de legisladores con carrera parlamentaria.	Porcentaje de partido frente al total de legisladores con carrera mixta amplia	Cantidad de hombres con carrera mixta amplia	Porcentaje de hombres con carrera mixta amplia	Cantidad de mujeres con carrera mixta amplia	Porcentaje de mujeres con carrera mixta amplia
PRI	184	16.2%	14.33%	55.9%	144	78.26%	40	21.74%
PAN	64	7%	4.98%	19%	49	76.56%	15	23.44%
PRD	45	8.5%	3.50%	13.7%	32	71.11%	13	28.89%
Con más de un partido	11	47.8%	0.85%	3.3%	10	90.90%	1	9.10%
PT	10	22.7%	0.77%	3%	10	100%	0	0%
PVEM	8	8.4%	0.62%	2.4%	6	75%	2	25%
PANAL	3	13%	0.23%	0.9%	1	33.33%	2	66.66%
MC	2	5.6%	0.15%	0.6%	2	100%	0	0%
Sin partido	2	5.6%	0.15%	0.6%	2	100%	0	0%
MORENA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Otros partidos	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Total	329	11.53%	25.58	100%	256	77.81%	73	22.19%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

De 1997 a 2015, 329 legisladores lograron confeccionar carrera mixta amplia. Se ha convertido en la forma de carrera parlamentaria más común en términos de ascenso. Mantiene la tendencia de dominio de los partidos mayoritarios (PRI, PAN y PRD), que en conjunto suman el 88.6%. La carrera mixta amplia representa el 11.53% del total de legisladores que integraron la Cámara de Diputados entre 1997 y 2015. La proporción por sexo indica una tendencia similar a la carrera mixta simple, en ambos casos los hombres representan más del 77% del total de casos por tipo de carrera, mientras que las mujeres significan poco más del 22%.²⁷⁰

La experiencia legislativa local cobra relevancia cuando se observa la tendencia en la trayectoria de los legisladores que ascendieron a posiciones parlamentarias federales. Si la mixta simple dio cuenta de que los 658 legisladores ingresaron a la Cámara de Diputados luego de haber sido diputados locales; la mixta amplia refuerza el supuesto de la experiencia legislativa local previa, pero se diversifica. De los 329 legisladores con mixta amplia, 215 (65.34%) construyeron una carrera parlamentaria con base en el espacio legislativo local, aspecto que se comporta como un indicio de la ambición ascendente de los actores políticos. En este segmento destacan 27 legisladores, quienes a pesar de que iniciaron su carrera en la esfera local y después ascendieron a la federal, eso no fue impedimento para que volvieran a

²⁷⁰ La carrera mixta amplia no presenta casos de legisladores que construyeron su trayectoria siendo miembros de partidos como Morena u otros partidos que ya no cuentan con registro.

ocupar escaños en las legislaturas estatales. En el otro lado se encuentran los legisladores que confeccionaron su carrera con base en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y luego fueron miembros de legislaturas locales. Se trata de 114 casos, que representan el 34.65% del total de legisladores con carrera mixta amplia.

4.1.3.- Carrera unificada simple: la trayectoria mínima en el ámbito federal

La inexistencia de reelección legislativa consecutiva ha desincentivado la confección de carreras parlamentarias que se presentan en un mismo ámbito. A ese aspecto se ha sumado la frecuente ambición que presentan los legisladores a la hora de buscar mantenerse en cargos legislativos. La carrera unificada simple se compone por aquellos legisladores que solo han sido diputados federales en dos ocasiones y de forma no consecutiva.

La tabla que se presenta a continuación resume los datos generales en el contraste por partido político y sexo a través de sus diferentes cruces de información legislativa.

Tabla 6.- Distribución de legisladores con carrera unificada simple

Partido político	Cantidad de legisladores con carrera unificada simple	Porcentaje respecto el total de diputados electos por el partido de 1997 a 2015	Porcentaje respecto el total de legisladores con carrera parlamentaria	Porcentaje de partido frente al total de legisladores con carrera unificada simple	Cantidad de hombres con carrera unificada simple	Porcentaje de hombres con carrera unificada simple	Cantidad de mujeres con carrera unificada simple	Porcentaje de mujeres con carrera unificada simple
PRI	68	6%	5.29%	49.6%	62	91.17%	6	8.82%
PAN	33	3.6%	2.57%	24.1%	24	72.72%	9	27.27%
PRD	20	3.8%	1.55%	14.8%	15	75%	5	25%
Con más de un partido	6	26.1%	0.46%	4.4%	5	83.33%	1	16.66%
PVEM	3	3.2%	0.23%	2.2%	2	66.66%	1	33.33%
PT	3	6.8%	0.23%	2.2%	0	0%	3	100%
PANAL	2	8.7%	0.15%	1.5%	2	100%	0	0%
Sin partido	2	5.6%	0.15%	1.5%	1	50%	1	50%
MC	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
MORENA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Otros partidos	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Total	137	4.8%	10.6%	100%	111	81.02%	26	18.97%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

Este tipo de carrera es la forma más común que se presenta en aquellos legisladores sin experiencia legislativa local. Entre 1997 y 2015, se presentaron 137 casos de carrera unificada simple.

Los 137 casos significan el 4.8% del total de los legisladores que integraron la Cámara de Diputados entre 1997 y 2015. Además representan el 10.6% del total de legisladores con algún tipo de carrera parlamentaria, por debajo de la mixta simple y la mixta amplia. El PRI, PAN y PRD, cuentan con la mayor cantidad de legisladores con este tipo de carrera, ya que concentran el 88.3% de los legisladores con carrera unificada simple, mientras que el resto, se distribuye entre casos con más de un partido y partidos minoritarios (16 casos que representan el 11.7%). De estos, 111 son hombres (81%) y 26 son mujeres (19%), aspecto que convierte a la segunda carrera con mayor diferencia en la distribución entre hombres y mujeres.

4.1.4.- Carrera unificada amplia: los legisladores con más de tres diputaciones federales

Dado que el diseño institucional mexicano impide la reelección legislativa consecutiva, este es el tipo de carrera menos común dentro de los seis tipos incorporados en la propuesta de tipología. También da cuenta de la ambición que manifiestan los legisladores, quienes buscan ascender a otro tipo de puestos de elección popular, ya sea en órganos ejecutivos o legislativos.

La tipología de carrera unificada amplia hace referencia a aquellos legisladores que hayan construido su carrera parlamentaria con base en la ocupación de tres o más veces la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Su caracterización es poco común, ya que la mayoría de los casos representan legisladores que ocuparon más de dos diputaciones durante el régimen de partido hegemónico y volvieron a ejercer el cargo posterior a la conformación de una cámara plural (1997).²⁷¹ La siguiente tabla enuncia los datos por partido y sexo frente al tipo de carrera parlamentaria.

²⁷¹ De los 15 casos de carrera unificada amplia, once fueron construidas con predominio de diputaciones durante el régimen de partido hegemónico; mientras que las restantes cuatro representan a legisladores que construyeron ese tipo de carrera fundamentalmente en el contexto de pluralidad (1997-2015).

Tabla 7.- Distribución de legisladores con carrera unificada amplia

Partido político	Cantidad de legisladores con carrera unificada amplia	Porcentaje respecto al total de diputados electos por el partido de 1997 a 2015	Porcentaje respecto al total de legisladores con carrera parlamentaria	Porcentaje de partido frente al total de legisladores con carrera unificada amplia	Cantidad de hombres con carrera unificada amplia	Porcentaje de hombres con carrera unificada amplia	Cantidad de mujeres con carrera unificada amplia	Porcentaje de mujeres con carrera unificada amplia
PRI	13	1.1%	1.01%	86.7%	12	92.3%	1	7.7%
PRD	1	0.2%	0.07%	6.7%	1	100%	0	0%
MC	1	2.8%	0.07%	6.7%	1	100%	0	0%
PAN	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
PVEM	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
PT	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Sin partido	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
PANAL	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
MORENA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Con más de un partido	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Otros partidos	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Total	15	0.52%	1.15%	100%	14	93.33%	1	6.66%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

Entre 1997 y 2015, solo 15 legisladores construyeron carrera unificada amplia, lo que es sumamente inferior a las frecuencias presentadas en el resto de los tipos de carrera parlamentaria. Los 15 diputados representan el 1.1% del total de legisladores con carrera parlamentaria y el 0.5% de la cifra global de legisladores que integraron la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión entre 1997 y 2015; 14 son hombres (93.33%) y solo 1 es mujer (6.66%), lo que la convierte en la carrera con la mayor desproporción en términos de sexo.

Solo el PRI, PRD y MC presentan casos de carrera unificada amplia. El resto de los partidos y opciones (con más de un partido, sin partido y otros partidos), no cuentan con legisladores que hayan confeccionado este tipo de carrera parlamentaria.

4.1.5.- Carrera cruzada simple: el salto mínimo dentro del Congreso de la Unión

La repetición en espacios parlamentarios es posible si un congresista logra saltar de la Cámara de Diputados al Senado de forma inmediata. Un legislador con carrera cruzada simple es aquel que haya sido diputado federal y posteriormente senador (o viceversa). La tendencia establece que el salto se presente habiendo ocupado en primer lugar la Cámara de

Diputados, lo que se convierte en un indicio de la ambición de los políticos en la construcción de su carrera.

A continuación se presenta la tabla que reúne los datos correspondientes a la frecuencia con la que se presentó la carrera cruzada amplia entre 1997 y 2015. Los datos se presentan detallando aspectos que van desde de la Cámara de Diputados, hasta la distribución dentro de los legisladores con carrera, los tipos de carrera y el sexo.

Tabla 8.- Distribución de legisladores con carrera cruzada simple

Partido político	Cantidad de legisladores con carrera cruzada simple	Porcentaje respecto el total de diputados electos por el partido de 1997 a 2015	Porcentaje respecto el total de legisladores con carrera parlamentaria	Porcentaje de partido frente al total de legisladores con carrera cruzada simple	Cantidad de hombres con carrera cruzada simple	Porcentaje de hombres con carrera cruzada simple	Cantidad de mujeres con carrera cruzada simple	Porcentaje de mujeres con carrera cruzada simple
PAN	30	3.3%	2.33%	43.5%	21	70%	9	30%
PRI	23	2%	1.79%	33.3%	20	86.95%	3	13.04%
PRD	8	1.5%	0.62%	11.6%	7	87.5%	1	12.5%
PVEM	5	5.3%	0.38%	7.2%	4	80%	1	20%
Más de un partido	2	8.69%	0.15%	2.9%	1	50%	1	50%
MC	1	2.8%	0.07%	1.44%	1	100%	0	0%
PT	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
PANAL	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
MORENA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Sin partido	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Otros partidos	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Total	69	2.42%	5.37%	100%	54	78.26%	15	21.73%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

De 1997 a 2015, 69 legisladores construyeron este tipo de carrera.²⁷² Representan el 5.3% del total de legisladores con algún tipo de carrera parlamentaria y el 2.4% del total de integrantes de la Cámara de Diputados entre 1997 y 2015. El PRI, PAN y PRD reúnen 61 de los 69 legisladores, que corresponde con el 88.4% de la cifra global de legisladores con carrera cruzada simple.

A diferencia del resto de los tipos de carrera parlamentaria, en la cruzada simple, el PAN cuenta con el mayor número, lo que se considera como un indicio de que el partido ha optado por facilitar en mayor medida la ambición ascendente de sus legisladores federales o

²⁷² Los datos no hacen distinción entre aquellos legisladores que hayan construido su carrera con predominio en el contexto de régimen de partido hegemónico o en el contexto de pluralidad.

bien, pudo ser un fenómeno producido por los triunfos electorales del PAN en dos de las últimas tres elecciones sexenales (2000 y 2006).²⁷³

4.1.6.- Carrera cruzada amplia: la más compleja de las trayectorias federales

El parlamento mexicano cuenta con legisladores que han logrado mantenerse en espacios legislativos federales en un considerable número de ocasiones, sorteando la inexistencia de reelección legislativa consecutiva. La confección de la carrera cruzada amplia depende de la capacidad que tenga un legislador para mantener una trayectoria parlamentaria con tres o más legislaturas federales de forma combinada.²⁷⁴

La tabla que se muestra enseguida detalla los datos relativos a la frecuencia con la que se presentó la carrera cruzada amplia, con el respectivo cruce en los diferentes segmentos de contraste.

Tabla 9.- Distribución de legisladores con carrera cruzada amplia

Partido político	Cantidad de legisladores con carrera cruzada amplia	Porcentaje respecto al total de diputados electos por el partido de 1997 a 2015	Porcentaje respecto al total de legisladores con carrera parlamentaria	Porcentaje de partido frente al total de legisladores con carrera cruzada amplia	Cantidad de hombres con carrera cruzada amplia	Porcentaje de hombres con carrera cruzada amplia	Cantidad de mujeres con carrera cruzada amplia	Porcentaje de mujeres con carrera cruzada amplia
PRI	38	3.3%	2.95%	50%	30	78.94%	8	21.05%
PAN	18	2%	1.4%	23.7%	13	72.22%	5	27.77%
PRD	9	1.7%	0.7%	11.8%	7	77.77%	2	22.22%
PVEM	5	5.3%	0.38%	6.6%	3	60%	2	40%
PT	4	9.1%	0.31%	5.3%	1	25%	3	75%
Sin partido	1	2.8%	0.07%	1.3%	1	100%	0	0%
Carrera con más de un partido	1	4.3%	0.07%	1.3%	1	100%	0	0%
PANAL	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
MC	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
MORENA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Otros partidos	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Total	76	2.66%	5.91%	100%	56	73.68%	20	26.31%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

²⁷³ La mayoría de los partidos minoritarios no cuentan con casos de carrera cruzada simple (PT, Panal y Morena), al igual que el segmento referente a los casos sin partido y con otro partido (sin registro).

²⁷⁴ A diferencia de la unificada amplia, la cruzada simple contempla la posibilidad de un salto hacia el Senado, aspecto que le da el carácter de cruzada.

De 1997 a 2015, 76 legisladores construyeron este tipo de carrera parlamentaria. Representan el 2.7% del total de legisladores que integraron la Cámara de Diputados en el corte temporal mencionado y el 5.9% de la cifra general de legisladores con algún tipo de carrera parlamentaria. PAN, PRI y PRD suman el 85.5% del total de legisladores con carrera cruzada amplia.²⁷⁵ La variable de sexo mantiene la tendencia en términos de desproporción, ya que el 73.68% son hombres y el 26.31, mujeres.

La construcción de carrera es una realidad que va más allá de la inexistencia de la reelección legislativa consecutiva. El Congreso mexicano se ha convertido en un espacio cada vez más idóneo para que los legisladores lo consideren en su trayectoria política. No obstante, la mera confección de una amplia carrera parlamentaria no es garantía de profesionalización legislativa, sobre todo si se considera que existen casos donde los legisladores dejaron transcurrir un amplio periodo para volver a una legislatura.

El mayor número de legisladores con carrera parlamentaria se ubican en la mixta simple y mixta amplia, lo que indica que un importante número de diputados se integran por primera vez a los cargos legislativos federales con experiencia previa en congresos locales, aspecto que descarta la idea de que ingresen como unos completos amateurs. No obstante que la experiencia legislativa local no es garantía de profesionalización, los casos demuestran que la experiencia legislativa local es un incentivo en la construcción de carrera parlamentaria, que a su vez puede incidir en los niveles de profesionalización de los legisladores. Aunque el ascenso no puede considerarse como una determinante de ambición, el fenómeno pareciera estar relacionado con las aspiraciones que tienen los legisladores por ocupar cargos de mayor relevancia conforme avanzan en la construcción de su carrera.

Para poder evaluar la influencia de la construcción de carrera parlamentaria en la profesionalización, es necesario plantear una medición que no solo tome en cuenta la variable de trayectoria o años de experiencia legislativa, sino que incluya aspectos relativos a la experiencia política y legislativa, elementos que podrán revelar las fortalezas y debilidades en términos de profesionalización de los miembros del parlamento. En el siguiente apartado nos proponemos cumplir ese planteamiento.

²⁷⁵ Los partidos minoritarios cuentan con una escasa presencia en la carrera cruzada amplia. Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano, Morena y otros partidos que ya no cuentan con registro, no presentan casos.

4.2.- Más allá de la carrera parlamentaria: la profesionalización legislativa

La construcción de carrera parlamentaria es un incentivo para la profesionalización legislativa. Aunque se reconoce que la profesionalización del órgano legislativo puede ser planteada de forma general -evaluando los elementos que no conciernen al desempeño del legislador, sino a las herramientas con las que cuenta dentro del recinto-, la medición individual permite observar de forma más detallada las fortalezas y debilidades en el ejercicio profesional de los legisladores.

La elaboración de un índice que asigne calificaciones individuales (por legislador) facilita el contraste de las distintas variables de control²⁷⁶, con su nivel de profesionalización. El índice no solo arroja las mejores calificaciones según la variable que se desee contrastar, permite identificar las principales fortalezas y debilidades de los legisladores a través de cada uno de los indicadores de los que se compone.

La profesionalización legislativa: de la medición institucional a la individual

El índice considera 373 casos que lograron construir una carrera parlamentaria predominantemente federal y en contexto de pluralidad.²⁷⁷ Mantienen proporciones similares a las cifras que se presentaron en la identificación de los legisladores con carrera parlamentaria entre 1997 y 2015. En este caso, se contemplan más casos de legisladores con carrera cruzada simple (62) que con carrera cruzada amplia (57). Los únicos cuatro casos de carrera unificada amplia, pertenecen al PRI. Además, en la medición de profesionalización no se presentan casos de carreras parlamentarias sin partido, otros partidos que ya no cuentan con registro, o aquellos que apenas hayan obtenido su registro.²⁷⁸

Para la construcción del índice se considera el valor de 0 a 1, tomando el promedio de los diez indicadores que lo componen. La tabla que se presenta enseguida reúne los niveles

²⁷⁶ El partido político, tipo de carrera parlamentaria, principio de representación predominante y el sexo son algunas de las principales variables de contraste que se plantean en la investigación.

²⁷⁷ El apartado metodológico extiende la explicación acerca de la justificación por la elección de los 373 casos, donde se descata la exclusión de los legisladores con trayectoria predominante local o en contexto de partido hegemónico.

²⁷⁸ Aunque Morena presentó casos de carrera parlamentaria, en la medición de profesionalización no se contemplan.

de profesionalización por partido político, el número de casos, los legisladores con índice por encima de la media y aquellos que cuentan con un índice aprobatorio (igual o superior a 0.6).

Tabla 10.- Niveles de profesionalización legislativa por partido político

Partido Político	Número de casos	Índice de profesionalización (general)	Legisladores con índice por encima de la media	Porcentaje de legisladores con índice por encima de la media	Legisladores con índice aprobatorio (igual o superior a 0.6)	Porcentaje de legisladores con índice aprobatorio
PRI	168	0.4751	101	51%	17	54.8%
PAN	99	0.4479	46	23.2%	7	22.6%
PRD	46	0.4476	24	12.1%	5	16.1%
PVEM	13	0.4113	6	3%	0	0%
PT	12	0.4150	5	2.5%	1	3.2%
MC	3	0.4760	2	1%	0	0%
PANAL	1	0.2888	0	0%	0	0%
Más de un partido	31	0.4090	14	7.1%	1	3.2%
Total	373	0.4543	198	100%	31	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

El único caso en que se contempla al Partido Nueva Alianza, el índice resulta inferior al que presentan el resto de los partidos, quienes cuentan con una calificación promedio que oscila entre el 0.4 y 0.5.

El índice de profesionalización manifiesta una media de 0.4543, lo que indica que, en promedio, los legisladores se encuentran reprobados. Aunque el 53.1% de los casos (198 de los 373) se encuentran por encima de la media. PRI, PAN y PRD mantienen el predominio de legisladores con niveles de profesionalización por encima de la media.

Solo 31 de los 373 casos (8.31%), promedian una calificación apenas aprobatoria.²⁷⁹ Los partidos Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, no

²⁷⁹ El índice se compone por un total de diez indicadores, lo que permite establecer que para contar con una evaluación aprobatoria, el legislador debe de tener una calificación de la mitad de los indicadores más uno (6).

cuentan con legisladores con un nivel de profesionalización aprobatorio. Para observar el detalle por partido político, se presenta la siguiente tabla.

La legisladora con la mejor calificación suma 0.73 (Diva Hadamira Gastélum Bajo). Ha sido legisladora en cinco ocasiones – todas siendo postulada por el PRI-, combinando el ámbito local con el federal (carrera mixta amplia). Fue diputada local en dos ocasiones (1998-2001 y 2007-2009, en Sinaloa), diputada federal en dos ocasiones (2003-2006 y 2009-2012), y senadora en una ocasión (2012-). En contraste, la legisladora con la mínima calificación promedia 0.15 (Magdalena del Socorro Núñez Monreal). Ha sido diputada federal en dos ocasiones (carrera unificada simple), postulada por el PRD en la LVIII Legislatura (2000-2003) y luego por el PT en la LXII Legislatura (2012-2015).

El legislador con la mejor evaluación (Teófilo Manuel García Corpus) obtuvo 0.74 en el índice de profesionalización. Abanderado por el PRI durante toda su carrera, fue diputado federal en tres ocasiones (legislaturas LVII, LIX y LXI) y en una, local (carrera mixta amplia). A diferencia de la mayoría de los legisladores con carrera parlamentaria, su experiencia legislativa local se produjo después de haber formado parte de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Mientras que el legislador que cuenta con la menor calificación tiene 0.17 (José Rangel Espinosa). Ha sido dos veces diputado federal (carrera unificada simple). Fue electo por el PRI para los periodos 2003-2006 y 2012-2015.

Los casos de García Corpus y Gastélum Bajo son ejemplos atípicos donde la prohibición de la reelección inmediata no se comportó como un freno para la formación de carrera parlamentaria y profesionalización. Son los legisladores con el mejor nivel de profesionalización y los únicos con un índice superior a 0.7. Aunque ambos comparten el mismo tipo de carrera, García Corpus cuenta con menos años de experiencia legislativa federal, debido a que solo ha sido diputado federal en tres ocasiones, mientras que Gastélum Bajo ha logrado repetir en el legislativo local y además ha ascendido hasta el Senado.

4.2.1.- ¿El partido político como componente de profesionalización legislativa?

Una de las principales hipótesis que se han planteado en la elaboración del presente proyecto es la concerniente al partido como un importante componente de profesionalización de los legisladores. El factor partido se desprende de su papel como institución política que postula candidatos a puestos de elección popular.

El agregado de los datos indica que el partido político no parece comportarse como una variable determinante de la profesionalización legislativa. La medición de la varianza, con valor de 0.012, pone de manifiesto la escasa diferencia que existe entre los partidos políticos de forma general.²⁸⁰ Sin embargo, en el desagregado por nivel de profesionalización, las diferencias de partido son más notorias.

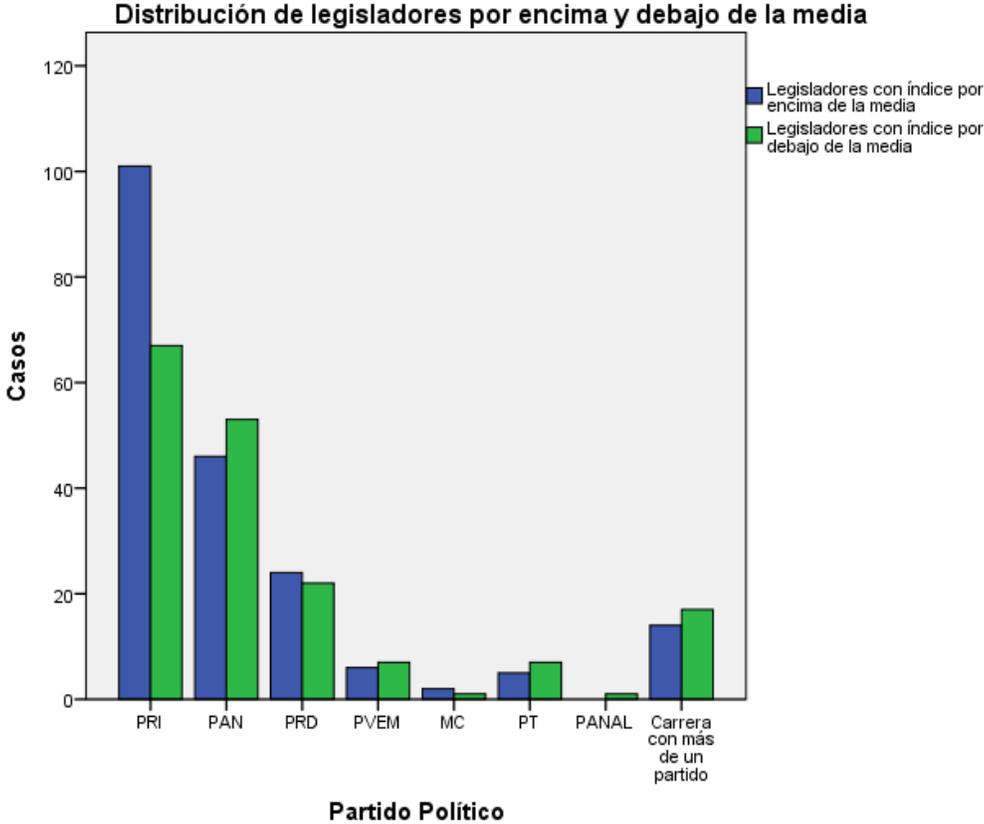
A medida que la segmentación del índice se complejiza, la diferencia por partido político se hace manifiesta. El primer corte se realiza entre aquellos con niveles de profesionalización por encima y debajo de la media. De los 373 casos, 198 (53.1%) se encuentran por encima de la media (0.4543); mientras que los restantes 175 (46.9%) se ubican por debajo de dicho valor. La división refleja que más de la mitad de los legisladores con carreras parlamentarias profesionalizantes cuenta con un índice superior al del promedio. Los datos más relevantes en esta segmentación se desprenden de la diferencia que presenta cada partido a su interior. PRI, PRD y MC son los únicos partidos donde la proporción de legisladores con calificación por encima de la media es superior a la de aquellos legisladores con un índice por debajo de la media.

A medida que se reduce el número de casos por partido político, la tendencia es más equilibrada entre los legisladores por encima y debajo de la media. El PRI es el único partido donde la diferencia resulta considerable, ya que presenta 101 caso por encima de la media (60.1%) y 67 casos por debajo (39.9%). Mientras que el PAN tiene 46 casos por encima (46.5%) y 53 por debajo (53.5%); el PRD, 24 por encima de la media (52.2%) y 22 por debajo (47.2%); PVEM, 6 por encima (46.2%) y 7 por debajo (53.8%); MC, 2 por encima (66.7%) y 1 por debajo de la media (33.3%); PT, 5 por encima (41.7%) y 7 por debajo (57.3%); y los legisladores con más de un partido suman 14 por encima de la media (45.2%) y 17 por debajo

²⁸⁰ La media de profesionalización de cada partido político no refleja diferencias significativas entre sí.

(54.8%). El único caso que manifiesta el PANAL se encuentra por debajo de la media. La gráfica de barras que se presenta a continuación refleja la distribución de legisladores con nivel de profesionalización por encima o por debajo de la media para cada partido político.

Gráfico 1.- Distribución de legisladores con profesionalización por encima y debajo de la media



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

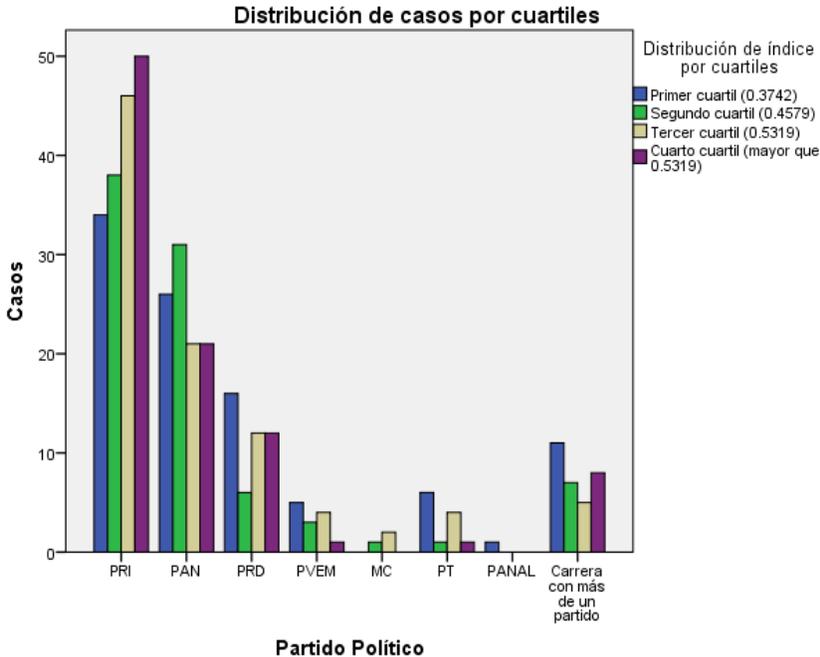
El contraste es aún más notorio si los datos del índice se dividen a través de cuartiles. Esta segmentación va más allá de la posibilidad de observar aquellos casos por encima o por debajo de la media. Permite identificar si un partido cuenta con una mayor tendencia a niveles superiores de profesionalización o, por el contrario, la mayoría de sus casos se concentran en niveles inferiores. Según el índice, los cuartiles se dividen de la siguiente manera: primer cuartil (igual o menor a 0,3742); segundo cuartil (mayor que 0.3742 y menor o igual a

0.4579); tercer cuartil (mayor que 0.4579 y menor o igual a 0.5319); y el cuarto cuartil (mayor que 0.5319).

El primer cuartil concentra a los casos con el menor índice. Es el cuartil donde se ubica la mayor cantidad de casos (99 de los 373, 26.5%), lo que corresponde con la moda del índice. El segundo cuartil reúne aquellos legisladores con un índice por encima del inferior, En este se concentran 87 de los 373 casos (23.3%). El tercer y cuarto cuartil reúne índices proporcionalmente competitivos. Los legisladores ubicados en este segmento no solo superan el índice promedio, sino que se ubican entre los mejor calificados. El tercer cuartil cuenta con 94 casos (25.2%), y el cuarto suma 93 casos (24.9%).

50 de los 168 casos del PRI (29.8%) se ubican por encima de 0.5319; mientras que el resto de los partidos presentan proporciones inferiores; el PAN cuenta con 21 de sus 99 legisladores (21.2%); el PRD tiene 12 de sus 46 legisladores (26.1%); el PVEM, solo 1 de los 13 casos (7.7%); el PT cuenta con 1 de sus 12 casos (8.3%); y 8 de los 31 legisladores con más de un partido (25.8%). MC cuenta con 1 caso en el segundo cuartil y 2 en el tercero y Nueva Alianza no tienen legisladores que hayan superado el índice de 0.5319.

Gráfico 2.- Distribución de legisladores con niveles de profesionalización por cuartiles



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

Cada uno de los partidos políticos manifiesta una distribución diferente por cuartil. El PRI es el único donde la mayor cantidad de sus legisladores se encuentra en el cuartil con el mejor índice. La mayoría de los legisladores del PAN se ubican en el segundo cuartil. PRD, PVEM, PT y los legisladores con más de un partido concentran la mayor parte de sus casos en el primer cuartil, el de menor índice; mientras que MC tiene mayoría en el tercer cuartil y el PANAL, como ya se ha dicho, tiene su único caso en el primer cuartil.

4.2.2.- La profesionalización legislativa desde la perspectiva de las dimensiones e indicadores

Aunque el contraste por partido e índice arroja datos valiosos, el desglose por dimensión²⁸¹ e indicadores²⁸², facilita la identificación de las fortalezas y debilidades con las que cuenta cada partido político en términos de profesionalización. La diferencia por dimensión permite observar si los legisladores cuentan con mejores niveles de evaluación en aspectos de experiencia política o en factores de trabajo legislativo.

El contraste por indicador permite evaluar la tendencia que manifiestan los legisladores en el camino a su profesionalización. Si bien, las dimensiones reúnen a cada uno de los indicadores, la desagregación por indicador garantiza una profundidad mayor que permita analizar aspectos específicos de la profesionalización de los miembros del parlamento.

²⁸¹ El índice se divide en dos dimensiones: experiencia política y trabajo legislativo.

²⁸² La dimensión de experiencia política se compone por cuatro indicadores (años en política, años de militancia, experiencia legislativa federal y experiencia legislativa local). La dimensión de trabajo legislativo se integra con seis indicadores (cargos en comisiones, repetición en comisiones, cargos de mesa directiva, liderazgo partidario (JUCOPO), experiencia profesional vinculada a comisiones y producción legislativa vinculada a ámbito de especialización).

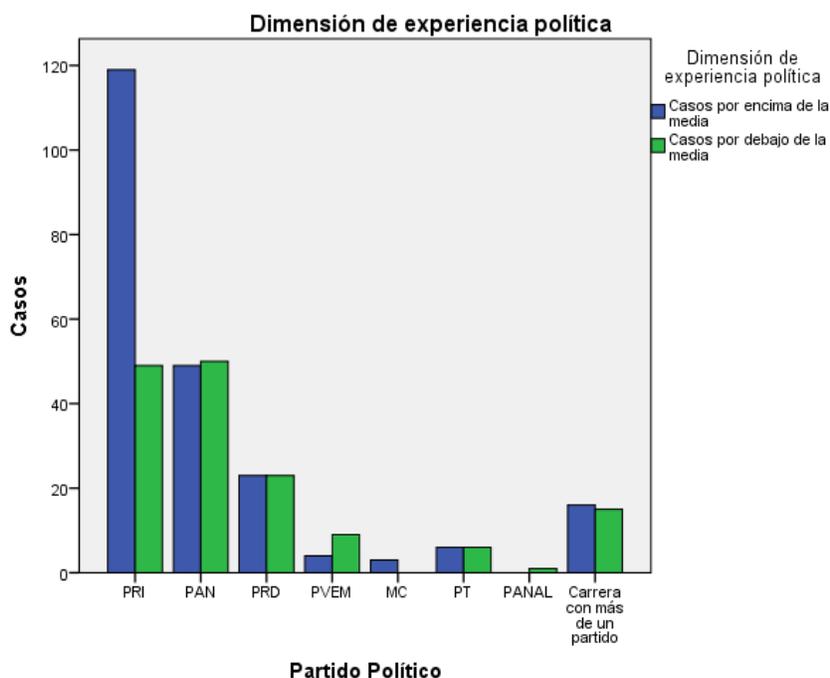
La dimensión experiencia política frente a la dimensión de trabajo legislativo

Los legisladores obtuvieron una media de 0.6528 en la dimensión de experiencia política. El caso con la menor calificación registró 0.25, mientras que el mejor, alcanzó el 0.92, aspectos que se complementan con la moda²⁸³ situada en 0.62. Los datos indican que en promedio, los legisladores cuentan con cierta experiencia legislativa que les permite construir una carrera parlamentaria que abona a la profesionalización. La aseveración se corrobora al observar que 220 legisladores (59%) registraron una evaluación por encima de la media, en comparación con los 153 que se ubicaron por debajo de la media (41%).

El PRI es el partido con la mejor proporción en la dimensión de experiencia política. La capacidad que han tenido sus legisladores para construir amplias carreras políticas y parlamentarias se ve reflejada en la distribución entre legisladores por encima y debajo de la media. El 70.8% (119) de sus legisladores cuenta con experiencia política por encima de la media, mientras que el restante 29.2% (49) se encuentra por debajo de los 0.6528. Otros partidos manifiestan proporciones equilibradas. PAN: 49 por encima (49.5%) y 50 por debajo (50.5%); PRD 23 encima (50%) y 23 por debajo (50%); PT: 6 por encima (50%) y 6 por debajo (50%); con más de un partido: 16 por encima (51.6%) y 15 por debajo (48.4%). Los restantes cuentan con diferencias notorias. MC: sus 3 casos se encuentran por encima de la media; PANAL: su único caso se encuentra por debajo de la media de experiencia política.

²⁸³ Dato que se repite mayor número de veces.

Gráfico 3.- Legisladores con experiencia política por encima y debajo de la media



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

El gráfico demuestra la proporción que existe entre los partidos políticos dentro de la dimensión de experiencia política. Aunque se observa que la mayoría de los casos se encuentran por encima de la media, el detalle por partido político aclara que la proporción se encuentra compensada por el creciente número de legisladores del PRI con niveles por encima de la media. Los partidos que completan el gráfico dan cuenta de una proporción equilibrada entre legisladores con niveles por encima y debajo de la media.

Uno de los principales factores que influyen en la dimensión de experiencia, es el correspondiente a la historia de cada partido político. Como puede verse, aquellos partidos que tienen menos años de haberse constituido, son los que presentan niveles inferiores. No obstante, partidos como el PAN, que tiene más de setenta años de haber sido fundado, cuenta con una proporción similar entre los legisladores por encima y debajo de la media. El fenómeno se repite en el PRD, que tiene menos tiempo de haber sido fundado.

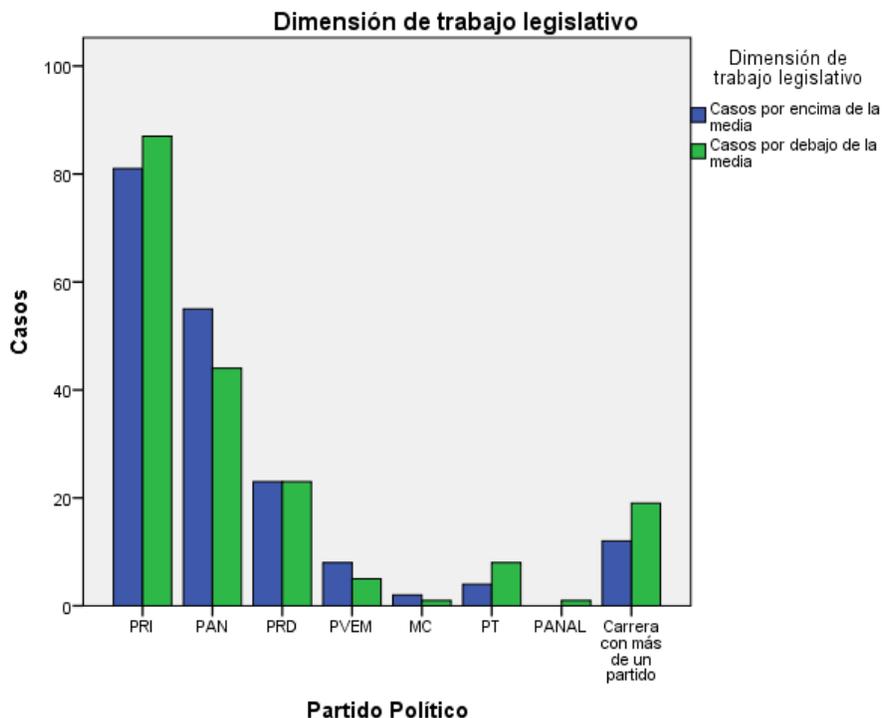
Si la distribución en la dimensión de experiencia política resulta equilibrada entre los legisladores por encima y debajo de la media, en la de trabajo legislativo se incrementa la manifestación del fenómeno.

La dimensión de trabajo legislativo pone de manifiesto la principal deficiencia de los legisladores en términos de profesionalización. Su media se ubica en 0.2558, lo que da cuenta de una tendencia negativa. El legislador con el menor valor promedia 0.0, siendo también la cifra que más veces se repite (moda). El registro con el mayor valor se ubica en 0.64, cifra por debajo de la media de la dimensión.

De los 373 legisladores, 185 (49.6%) promedian niveles por encima de la media; mientras que 188 (50.4%) se instalan por debajo. A diferencia de la dimensión de experiencia política, el PRI tiene una proporción negativa, donde la mayoría de los casos está por debajo de la media. 81 legisladores se ubican por encima (48.2%) y 87 por debajo (51.8%). PAN, PVEM y MC son los únicos partidos donde la proporción es mayoritaria en los casos de trabajo legislativo por encima de la media. PAN: 55 por encima (55.6%) y 44 por debajo (44.4%); PVEM: 8 por encima (61.5%) y 5 por debajo (38.5%); y MC: 2 por encima (66.7%) y 1 por debajo (33.3%). El PRD, que tiene 23 casos por encima y 23 por debajo (50%), lo que le significa una proporción equilibrada.

Con una proporción notablemente mayor entre los legisladores por debajo de la media, se encuentran el PT, PANAL y los legisladores con más de un partido. PT: 4 por encima (33.3%) y 8 por debajo (67.7%); PANAL: 0 por encima (0%) y 1 por debajo (100%); legisladores con más de un partido: 12 por encima (38.7%) y 19 por debajo (61.3%).

Gráfico 4.- Legisladores con trabajo legislativo por encima y debajo de la media



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

Tal y como lo expresa la gráfica, la dimensión de trabajo legislativo presenta una proporción equilibrada entre los casos por encima y debajo de la media. Los partidos mayoritarios manifiestan tres tendencias diferenciadas. El PRI rompe con su tendencia de ser el partido con el mayor número de casos por encima de la media, como lo había expresado en el análisis agregado. Mientras que el PAN presenta una recuperación, donde sus casos por encima de la media son mayores a aquellos por debajo. El PRD da cuenta de un equilibrio total, con la mitad de los casos en cada supuesto. Los legisladores restantes no presentan diferencias significativas en su distribución.

4.2.3.- Las dimensiones a detalle: la profesionalización a través de los diez indicadores

El análisis de los diez indicadores expone elementos que no son perceptibles mediante la segmentación por dimensiones. El desagregado permite observar la forma como se comportan los diferentes elementos que integran la medición. De los cuatro indicadores de

la dimensión de experiencia política, los concernientes a experiencia política²⁸⁴ y años de militancia, reflejan fenómeno similar: la mayoría de los legisladores cuentan con altos niveles; mientras que en la experiencia legislativa federal y local, los niveles se reducen, sobre todo en esta última.

La media en el indicador de experiencia política se ubica en 0.9043, lo que manifiesta que la mayoría de los legisladores cuenta con trayectorias políticas (electorales y no electorales) entre los 15 y 20 años. La media del indicador de militancia es de 0.8561: el valor se mantiene en un nivel competitivo. La baja con respecto a la experiencia política se explica por la existencia de partidos con menor número de años de haber obtenido su registro, aspecto que impacta directamente en la posibilidad de años de militancia de los legisladores. El indicador de experiencia legislativa federal cuenta con una media de 0.6571; mientras que la de experiencia legislativa local se ubica en 0.1938, muy por debajo del resto de los indicadores. En la dimensión de experiencia política, solo los indicadores de militancia partidista y experiencia legislativa federal dan cuenta de una varianza estadísticamente significativa (0.063 y 0.075 respectivamente).²⁸⁵

La dimensión de trabajo legislativo se compone por 6 de los 10 indicadores que integran el índice. Los indicadores de cargos de mesa directiva y pertenencia a la JUCOPO²⁸⁶ son los que presentan los valores promedio más bajos (0.1072 y 0.0529 respectivamente). La tendencia a la baja responde a las pocas posibilidades que tienen la mayoría de los legisladores de acceder a puestos de este nivel. El indicador de repetición en comisiones cuenta con una media de 0.3517, lo que indica que los legisladores repiten en promedio, en la tercera parte de las comisiones que integran. Con una media de 0.3461, el indicador de cargos en comisiones vinculados al ámbito de especialización del legislador manifiesta una tendencia similar. La mayoría de los casos no ocuparon cargos relevantes dentro de la comisión relacionada con su ámbito de especialización sino que, por el contrario, se sumaron solo como integrantes de la misma.

²⁸⁴ El indicador mide los años de experiencia que tiene el legislador en cargos políticos electorales y no electorales.

²⁸⁵ El nivel de significancia se determina por el nivel de confianza al 95% (0.95), donde los casos por encima de 0.05 se consideran estadísticamente significativos.

²⁸⁶ La Junta de Coordinación Política (JUCOPO) es el referente organizativo y de negociación de los partidos dentro del Congreso.

La experiencia profesional vinculada a comisiones es el indicador -de la dimensión de trabajo legislativo-, donde los miembros del parlamento resultan mejor evaluados. La media se sitúa en 0.5014, valor que expone que la mayoría de los legisladores cuentan con una experiencia que ronda en los 10 años. Mientras que el indicador de iniciativas vinculadas al ámbito de especialización manifiesta una media de 0.1757, lo que significa que aproximadamente el 17.5% de las iniciativas que presentan los legisladores, se encuentran vinculadas al ámbito de especialización o profesionalización al que pertenecen. La cifra, observada de forma agregada, se ve altamente influenciada por los casos de legisladores que no presentaron iniciativas o bien, las que presentaron fueron sobre temas ajenos a su experiencia. De los 373 casos, 249 (66.8%) no presentaron iniciativas vinculadas a su ámbito de especialización; 12 legisladores (3.2%) presentaron la mitad de sus iniciativas vinculadas al ámbito de especialización; mientras que solo en 23 de los casos (6.2%), la totalidad de las iniciativas de los legisladores estuvo relacionada con su ámbito de especialización.

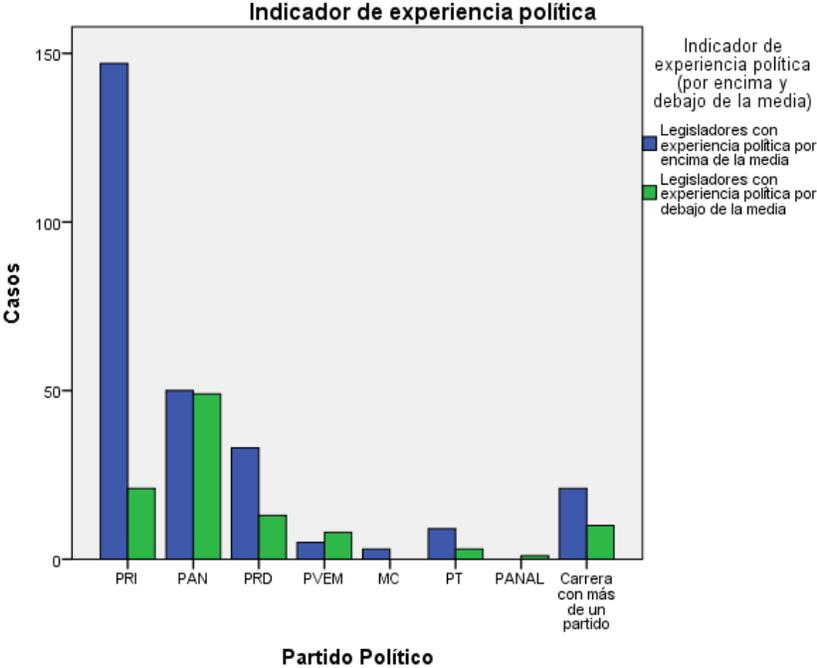
Indicador de experiencia política

La experiencia política se presenta como un factor casi homogéneo en el análisis agregado, sin embargo, por partido político el contraste resulta destacable. La herencia del régimen de partido hegemónico en manos del PRI es notoria a través de este indicador, donde se demuestra que la mayoría de los legisladores del PRI cuenta con amplia experiencia política, construida a través de puestos electorales y no electorales. 147 legisladores (87.5%) del PRI tienen una experiencia política por encima de la media; mientras que 21 (12.5%) cuentan con experiencia por debajo, lo que significa que la mayoría de los legisladores priistas cuentan con 15 o más años de experiencia en política. A pesar de que el PAN cuente con un importante número de años en la escena política, su carácter de vinculación con perfiles empresariales y no partidistas impacta en la experiencia política de los legisladores. De sus 99 casos, 50 (50.5%) se encuentran por encima de la media y 49 (49.5%) por debajo. El PRD presenta un fenómeno similar al del PRI, donde la centralización partidista y su carácter ideológico incentivan la experiencia política entre sus legisladores. De los 46 casos considerados para el Partido de la Revolución Democrática, 33 (71.7%) se encuentran por encima de la media y 13 (28.3%) por debajo.

El PT también refleja una proporción en favor de los casos con experiencia política por encima de la media. Suma 9 legisladores (75%) por encima de la media y 3 (25%) por debajo. A estos se suma el de los legisladores con más de un partido, donde 21 casos (67.7%) se hallan por encima de la media y 10 (32.3%) por debajo.

Los casos del PVEM y Nueva Alianza tienen una distribución inclinada hacia los legisladores con experiencia por debajo de la media. El Verde Ecologista tiene 5 casos por encima de la media (38.5%) y 8 casos por debajo de la media (61.5%). Mientras que en Nueva Alianza, el único caso contemplado tiene un valor por debajo de la media. Por el contrario, MC es el único partido donde la totalidad de sus casos (3) tienen una experiencia política por encima de la media.

Gráfico 5.- Legisladores con años en política por encima y debajo de la media



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

En la gráfica se demuestra la diferencia entre los partidos con un mayor número de legisladores por encima de la media de profesionalización. El PRI es el caso más

significativo, aunque las proporciones del PRD, PT, MC y con más de un partido también reflejan cifras positivas en el indicador.

Indicador de militancia partidista

La militancia partidista es un elemento que se considera en la medición de profesionalización a razón del arraigo con el que cuenta el actor frente a su partido político. La tendencia en este indicador se encuentra apenas por debajo de la de experiencia política, arrojando cifras que indican que la mayoría de los legisladores han logrado cierta estabilidad para postularse a cargos electivos mediante el mismo partido y mantenerse leales a este.

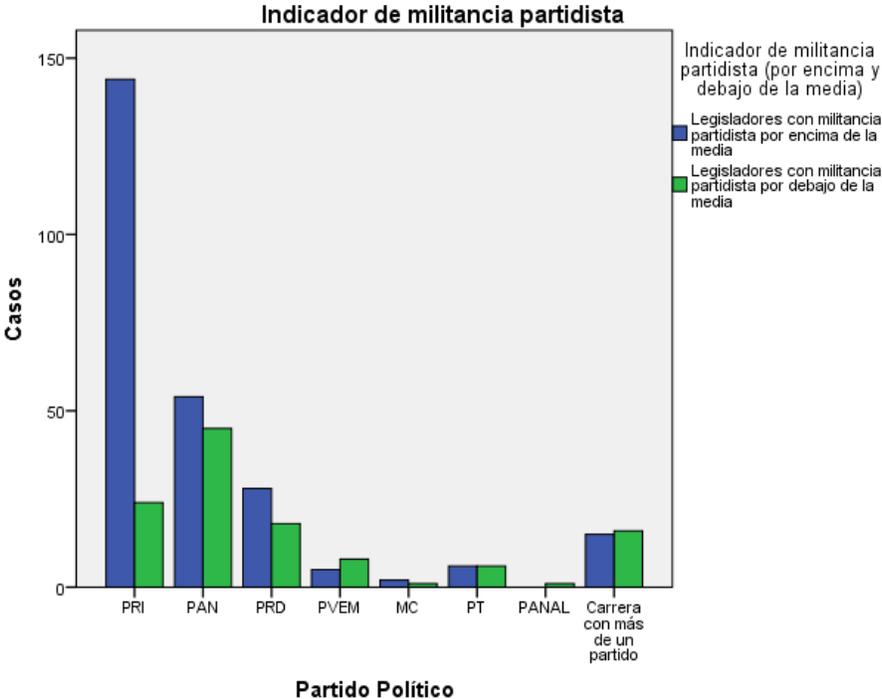
Aunque de forma general la tendencia refleja que la mayoría de los legisladores cuentan con una importante trayectoria de militancia, los partidos minoritarios y con inferior número de años con registro, se muestran influenciados de forma negativa.

El PRI es el partido con la distribución más favorable. Cuenta con 144 legisladores por encima de la media (85.7%) y 24 por debajo (14.3%). El PAN refleja un fenómeno a la alza, 54 de sus legisladores se ubican por encima de la media (54.5%) y 45 por debajo (45.5%). El PRD tiene 28 legisladores por encima de la media (60.9%) y 18 por debajo (39.1%). En la misma tendencia, MC tiene dos legisladores por encima de la media (66.7%) y uno por debajo (33.3%)

El PT es el único donde se manifiesta un equilibrio total; 6 de sus legisladores se encuentran por encima y 6 por debajo de la media, lo que representa el 50% para cada segmento. Mientras que los restantes, tienen una tendencia en favor de los legisladores con militancia por debajo de la media. El PVEM tiene 5 por encima de la media (38.5%) y 8 por debajo (61.5%); existen 15 legisladores con más de un partido por encima de la media (48.4%) y 16 por encima (51.6%); y el único caso de Nueva Alianza se encuentra por debajo de la media de militancia.

Al igual que con el indicador de experiencia política, la gráfica de barras presentada en las siguientes líneas, resume la distribución de casos de militancia partidista por encima y debajo de la media, a través de los diferentes partidos políticos.

Gráfico 6.- Legisladores con años de militancia partidista por encima y debajo de la media



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

El indicador de militancia partidista no dista de forma significativa de la tendencia presentada por los partidos en el indicador de experiencia política. Sin embargo, en los legisladores con más de un partido, la distribución se vuelve negativa, debido a que el salto de un partido político a otro no siempre significa una inclusión como militante. En el PT el fenómeno se explica por las ocasiones en las que ha postulado a legisladores de la esfera privada o bien, nuevos cuadros, además de contar con menos años de fundación respecto los partidos mayoritarios.

Indicador de experiencia legislativa federal

La medición de la profesionalización no puede estar exenta de la capacidad que tienen los partidos y legisladores para mantenerse en cargos parlamentarios a pesar de la inexistencia de reelección legislativa consecutiva. La experiencia legislativa federal se comporta como una variable que no solo permite analizar la trayectoria del legislador, sino que condiciona la posibilidad de que este pueda repetir en cargos y comisiones, entre otras actividades al interior del Congreso. La experiencia legislativa federal se encuentra estrechamente vinculada con el tipo de carrera parlamentaria que logra confeccionar un miembro del parlamento.

El indicador observa que la mayoría de los partidos cuentan con una distribución en favor de los legisladores con experiencia legislativa federal por encima de la media. El PRI tiene 108 legisladores (64.3%) por encima de la media y 60 por debajo (35.7%); el PAN, 74 por encima (74.7%) y 25 por debajo (25.3%); mientras que el PRD, 29 por encima (63%) y 17 por debajo de la media (37%). En los tres impacta la posibilidad que tuvieron sus legisladores de contar con carreras parlamentarias complementadas con cargos legislativos durante el régimen de partido hegemónico y luego en la etapa de pluralidad, a partir de 1997.

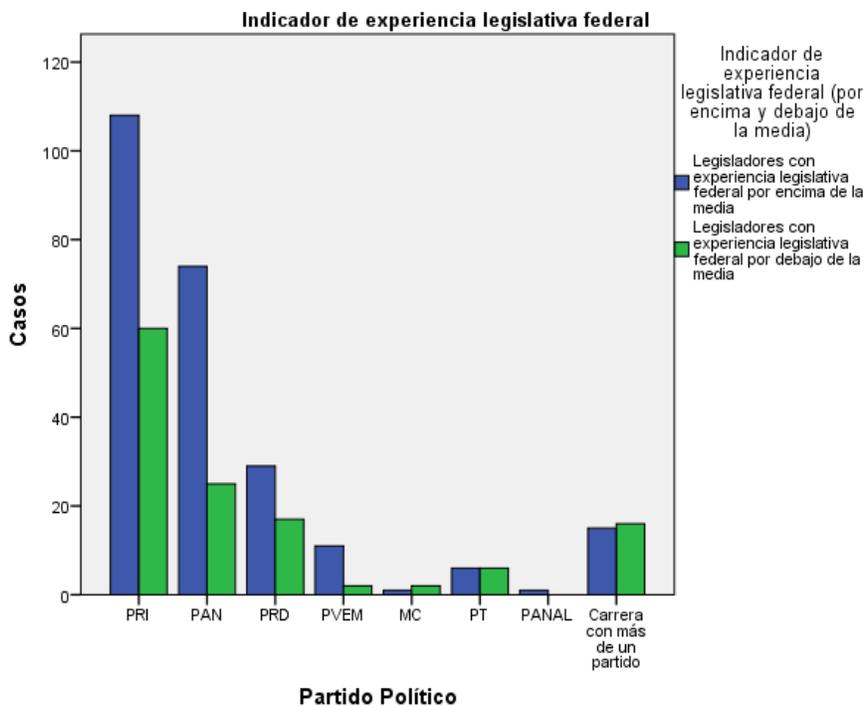
Al solo contar con un caso, Nueva Alianza es el partido con la distribución mejor posicionada en el indicador. Sin embargo, el PVEM, se comporta como el partido con la mayor proporción entre aquellos que se encuentran representados por un mayor número de legisladores. El Verde Ecologista registra 11 legisladores con experiencia política federal por encima de la media (84.6%) por 2 que se encuentran por debajo (15.4%).

Con diferencia de un caso, MC y los legisladores con más de un partido son los únicos con una distribución en favor de los legisladores con experiencia legislativa por debajo de la media. MC tiene 1 por encima (33.3%) y dos por debajo (66.7%); mientras que con más de un partido, existen 15 por encima de la media (48.4%) y 16 por debajo (51.6%).

El PT es el único partido donde la proporción es igual para ambos segmentos. Suma 6 legisladores por encima de la media de experiencia legislativa federal y 6 por debajo, lo que representa el 50% en ambos casos.

La gráfica de barras que se presenta a continuación corrobora la tendencia en favor de los tres partidos mayoritarios. Aunque en menor medida, debido a que cuenta con menor número de casos, el fenómeno que también alcanza al PVEM.

Gráfico 7.- Legisladores con experiencia legislativa federal por encima y debajo de la media



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

Aunque los partidos mayoritarios y el PVEM dan cuenta de un fenómeno similar en términos de la distribución a favor de los legisladores por encima de la media de experiencia legislativa federal, la proporción del PAN y PVEM son mayores que las del PRI, lo cual pudiera indicar que ambos partidos han optado por brindar más espacios a sus cuadros en el nivel federal, mientras que el PRI y otros partidos, han efectuado la tradicional rotación de los actores políticos.

Indicador de experiencia legislativa local

Los niveles por encima de la media de experiencia legislativa local son considerablemente inferiores respecto la experiencia federal. El haber ocupado una legislatura local contribuye a la profesionalización de los legisladores cuando se considera como experiencia previa a la ocupación de espacios en cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión. No obstante, existen casos de legisladores que alternaron la experiencia federal con la local de forma no ascendente, lo que habla de que no existe un patrón único de ambición política y construcción de carrera parlamentaria.

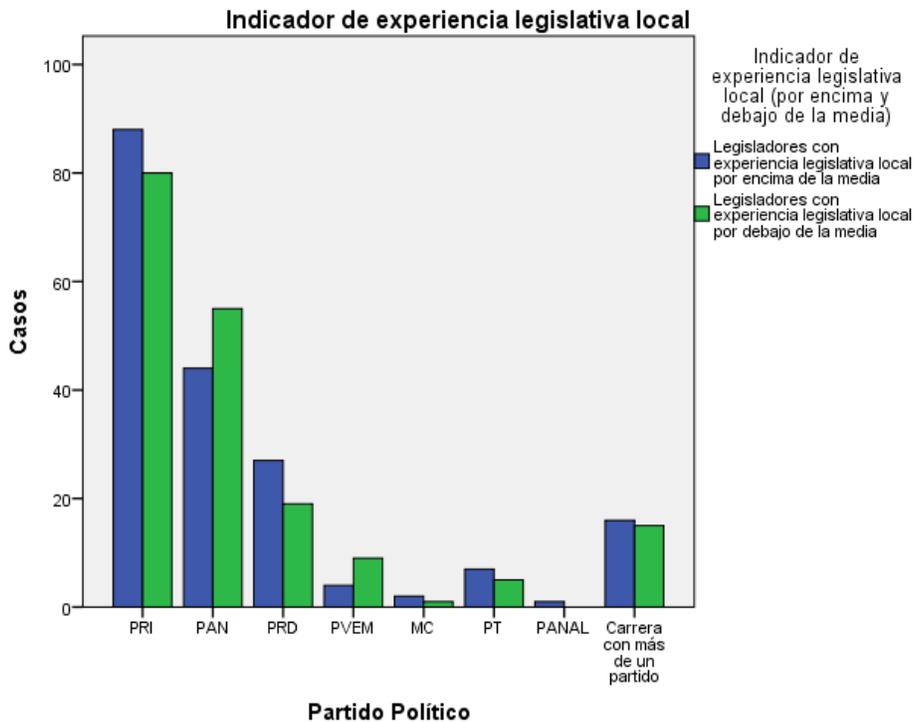
Si en la distribución de experiencia legislativa federal se mostró un mayor equilibrio entre los legisladores por encima y debajo de la media, en la local se presenta con mayor énfasis el fenómeno. La tendencia incremental que presentó el PAN en el indicador de experiencia legislativa federal se revierte en la experiencia legislativa local (44 legisladores por encima de la media (44.4%) y 55 por debajo (55.6%).

El PRI alcanza una proporción favorable para los casos por encima de la media, pero la diferencia es mínima: 88 legisladores por encima (52.4%) y 80 por debajo (47.6%). Al igual que el PRD, con 27 casos por encima de la media (58.7%) y 19 por debajo (41.3%); MC, con 2 por encima y 1 por debajo (66.7 y 33.3 respectivamente); el PT, con 7 por encima (58.3%) y 5 por debajo (41.7%); y los legisladores con más de un partido, con 16 por encima (51.6%) y 15 por debajo (48.4%).

El PVEM es el partido con la menor proporción de legisladores con experiencia legislativa local por encima de la media. De sus 13 legisladores, 4 se encuentran por encima (30.8%), mientras que los restantes 9 se encuentran por debajo (69.2%). El único caso del PANAL se encuentra por encima de la media.

La gráfica de barras muestra con mayor claridad la diferencia que se observó entre los partidos respecto el indicador de experiencia legislativa local.

Gráfico 8.- Legisladores con experiencia legislativa local por encima y debajo de la media



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

La distribución entre legisladores por encima y debajo de la media de experiencia legislativa local, reitera la afectación que sufren partidos como el PAN y PVEM en dicho rubro, así como la conservación de un escenario favorable para partidos como el PRI, PRD y PT. El fenómeno se puede explicar, así como el indicador de experiencia legislativa federal, por el papel que juegan los liderazgos partidarios en cada caso. Además de los mecanismos de postulación a nivel local y la tradición centralizadora o descentralizadora de las dirigencias.

Indicador de participación en Mesa Directiva

La pertenencia de los legisladores a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados o Senadores del Congreso de la Unión es un rubro que resulta complejo, dada la naturaleza de

la integración y renovación de quienes la presiden. La mesa directiva se comporta como un factor de profesionalización legislativa cuando se considera que los legisladores que aspiran a construir carreras parlamentarias y profesionalización legislativa, buscarán incorporarse cada vez más en labores al interior de la cámara y formar parte de los espacios de toma de decisiones. La pertenencia a la mesa directiva se convierte en un aspecto de ambición, donde un legislador podrá utilizar su posición en favor de la promoción personal o partidaria.

Debido a su naturaleza de carácter excluyente, es uno de los indicadores en donde se presentan los niveles más bajos de aporte a la profesionalización. Todos los partidos manifiestan una tendencia en favor de los casos por debajo de la media de participación, que se sitúa en 0.1072 y que corresponde con las escasas posibilidades que tienen la mayoría de los legisladores de acceder a dichos puestos.

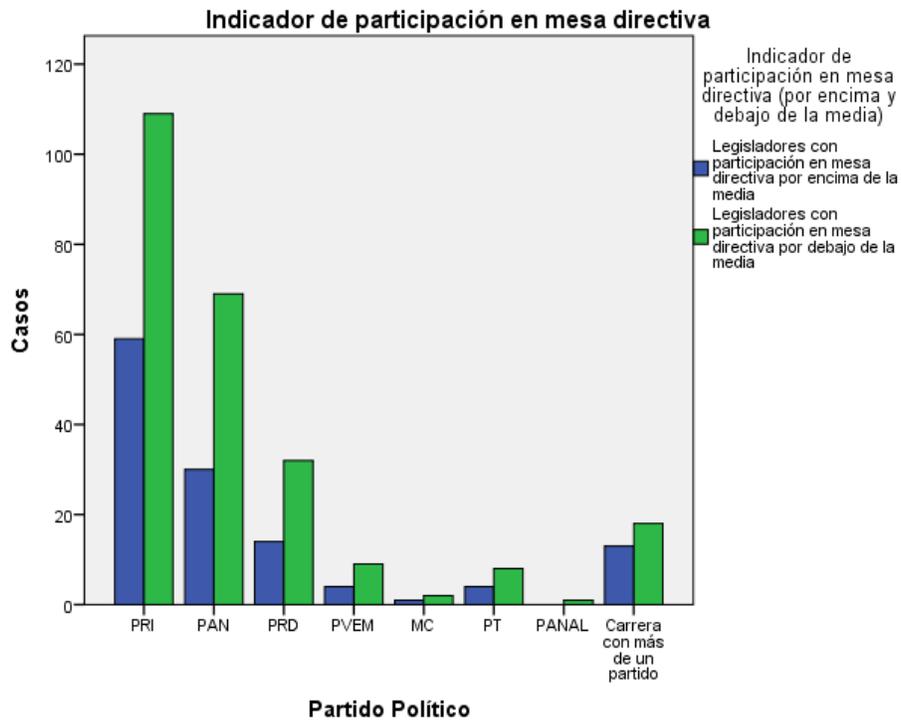
De los 373 casos considerados, 248 (66.5%) se encuentran por debajo de la media; mientras que los restantes 125 casos (33.5%) se instalan por encima de la media. La mayoría de los partidos cuenta con una distribución aproximada de 30% por encima de la media y 70% por debajo.

El PRI cuenta con 59 legisladores por encima de la media y 109 por debajo, lo que habla de una proporción del 35.1 y 64.9% respectivamente. La distribución del PAN, PRD y PVEM es similar, con 30 legisladores por encima de la media (30.3%) y 69 por debajo (69.7%); 14 por encima (30.4%) frente a 32 por debajo (69.6%); y 4 legisladores por encima (30.8%) y 9 por debajo (69.2%). Mientras que PT y MC incrementan de forma mínima su proporción. PT: 4 por encima de la media y 8 por debajo, que representan el 33.3 y 36.7% respectivamente; MC: 1 por encima (33.3) y 2 por debajo de la media (66.7%).

El único caso de Nueva Alianza se ubica por debajo de la media. En contraste, los legisladores con más de un partido político, son el segmento que presenta una proporción más equilibrada pero aún desfavorable: 13 legisladores por encima de la media de participación en mesa directiva (41.9%) y 18 legisladores por debajo (58.1%).

A continuación se presenta el gráfico que permite identificar la variación entre los legisladores por encima y debajo de la media de pertenencia a la mesa directiva. Las diferencias son más notorias que en los indicadores descritos con anterioridad.

Gráfico 9.- Legisladores con participación en mesa directiva por encima y debajo de la media



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

El carácter acotado de la posible participación en mesa directiva impacta directamente en todos los partidos políticos. Aunque hay unos con proporciones menores que otros, o con mayor cantidad de legisladores por encima de la media, todos manifiestan la misma tendencia.

Indicador de pertenencia a la Junta de Coordinación Política

Al igual que en el caso de la mesa directiva, la pertenencia a la Junta de Coordinación Política se comporta como una variable que permite observar la capacidad que tiene los legisladores para hacerse de puestos fundamentales al interior de la cámara, así como la relación que logran establecer con los liderazgos de su partido.

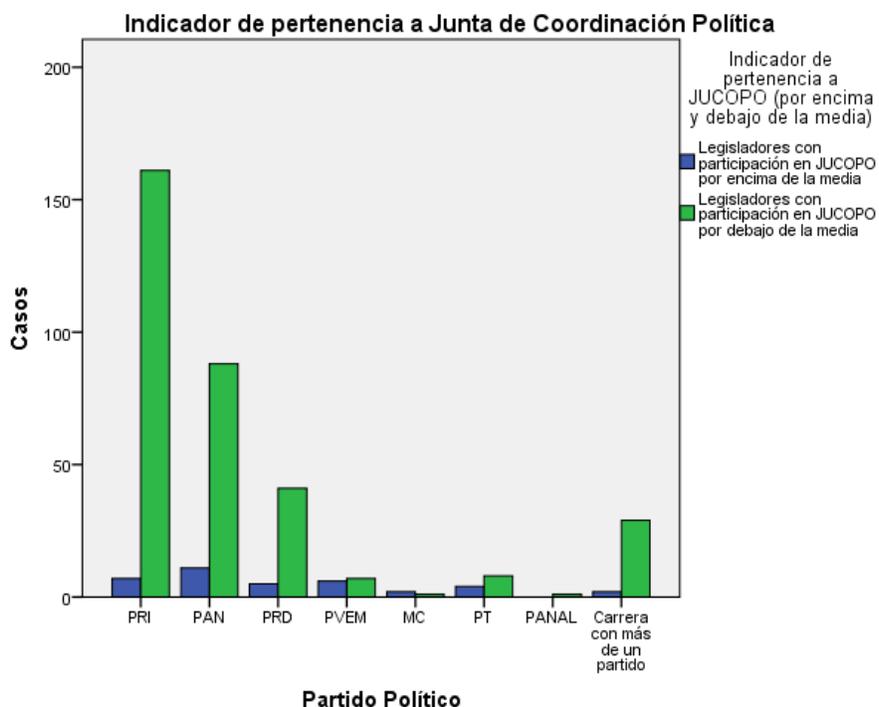
El indicador de pertenencia a la JUCOPO presenta la mayor desproporción de entre los diez indicadores que se integran al índice. 37 de los 373 legisladores contemplados en la

medición se ubican por encima de la media, mientras que una suma de 336 se encuentra por debajo del valor mínimo de 0.0529.

Movimiento Ciudadano es el único partido que presenta una proporción en favor de los casos por encima de la media (2 casos por encima (66.7%) y uno por debajo (33.3%). El PVEM es el partido con la distribución más equilibrada, con 6 legisladores por encima de la media de participación en la JUCOPO (46.2%) y 7 por debajo (53.8%). Le sigue el PT, con 4 casos por encima de la media (33.3%) y 8 por debajo (66.7%).

Aunque el PAN es el partido con el mayor número de legisladores por encima de la media, la distribución dentro del partido es notablemente inclinada en favor de los casos por debajo de la media (11 legisladores por encima de la media (11.1%) y 88 por debajo (88.9%). El PRD le sigue, con 5 casos por encima (11.1%) y 41 por debajo (89.1%); luego los legisladores con más de un partido, que suman 2 casos por encima de la media (6.5%) y 29 por debajo (93.5%); el PRI, con 7 caso por encima de la media (4.2%) y 161 por debajo (95.8%); y el PANAL, cuyo único caso se encuentra por debajo. Los datos descritos se muestran explícitos en la siguiente gráfica.

Gráfico 10.- Legisladores con participación en JUCOPO por encima y debajo de la media



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

La proporción que muestra el gráfico pone de manifiesto la gran diferencia que existe en la distribución de los casos por encima y debajo del indicador de participación en la JUCOPO, donde ningún partido mayoritariamente representado, manifiesta valores que impacten de forma significativa en el índice de profesionalización.

Indicador de repetición en comisiones

El indicador de repetición en comisiones muestra una recuperación considerable si se compara con lo expuesto por los indicadores de participación en mesa directiva y JUCOPO. La media se calcula en 0.3517 y aunque la mayoría de los partidos manifiestan una tendencia por debajo del valor, se presenta una proporción más balanceada.

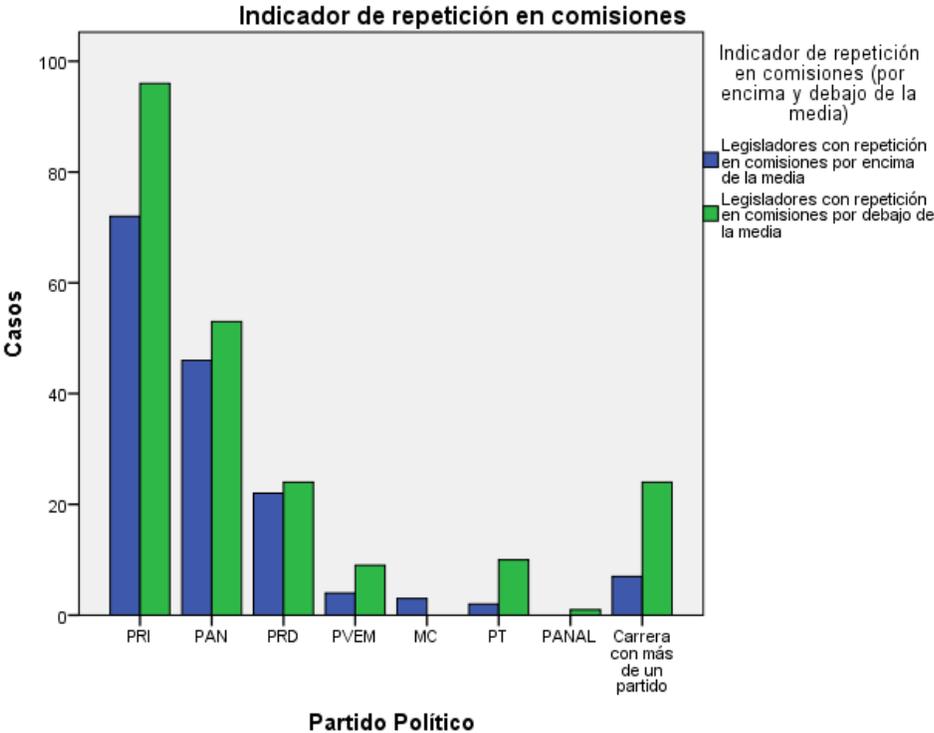
A diferencia de los dos indicadores que antecedieron estas líneas, la repetición en comisiones es un aspecto de acceso para todos los casos. Su medición permite identificar la especialización que logra un legislador en ciertos temas, a través de su incorporación a las comisiones en las que tiene mayores conocimientos o interés. En términos generales, 156 legisladores se encuentran por encima de la media de repetición en comisiones (41.8%); lo que significa que 156 legisladores han repetido en más de la tercera parte de las comisiones que han ocupado durante su gestión parlamentaria. En el lado contrario se encuentran aquellos legisladores que tuvieron una repetición en comisiones en menos de la tercera parte de las comisiones a las que se integraron (217 casos que representan el 58.2%).

MC es el único partido en el que la totalidad de sus casos (3) se encuentran por encima de la media; mientras que el único caso del PANAL se encuentra por debajo de la media. La mayoría de los partidos reflejan distribuciones balanceadas con una ligera inclinación hacia los casos por debajo de la media. El PRD presenta el mayor equilibrio, con 22 casos por encima de la media (47.8%) y 24 por debajo (52.2%); le sigue el PAN, con 46 casos por encima (46.5%) y 53 por debajo (53.5%); el PRI, con 72 legisladores por encima de la media (42.9%) y 96 por debajo (57.1%); y en menor medida, el PVEM, con 4 casos por encima (30.8%) y 9 por debajo (69.2%).

Los que restan tienen una proporción notablemente inclinada hacia los casos por debajo de la media. El PT tiene 2 casos por encima de la media de repetición en comisiones (16.7%) y 10 por debajo (83.3%); y los legisladores con más de un partido suman 7 casos por encima (22.6%) y 24 por debajo (77.4%).

La gráfica de barras que se presenta enseguida, destaca la distribución de los casos por encima y debajo de la media de repetición en comisiones, dejando más clara la recuperación que presentan los partidos en el indicador.

Gráfico 11.- Legisladores con repetición en comisiones por encima y debajo de la media



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

Aunque la proporción sigue reflejando una tendencia en favor de los casos por debajo de la media, el balance permite inferir que, salvo algunas excepciones, la mayoría de los partidos cuentan con legisladores que logran repetir en más de la tercera parte de las

comisiones que ocupan durante sus encargos. La repetición en comisiones es un aspecto fundamental en la profesionalización legislativa, debido a que expresa la trayectoria de especialización a la que se someten los miembros del parlamento a lo largo de su carrera parlamentaria.

Indicador de cargos en comisiones por ámbito de especialización

Los cargos que ocupan los legisladores dentro de la comisión relacionada con su ámbito de especialización es un aspecto que todavía requiere de mayor consolidación en el Congreso. A pesar de la inexistencia de reelección legislativa consecutiva, la tendencia no es del todo negativa. La media de cargos en comisiones por ámbito de especialización se sitúa en 0.3461, lo que significa que en la mayoría de los casos, poco más de la tercera parte alcanzan a ocupar puestos más allá de ser solo integrantes, ya sea como secretarios o presidentes.

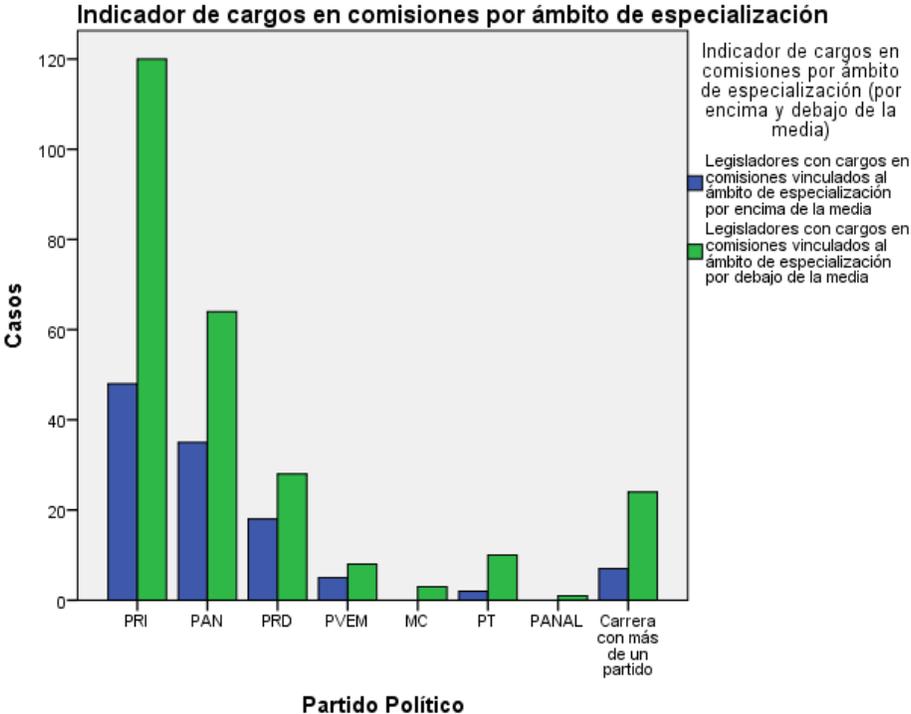
De los 373 casos contemplados, 115 (30.8) se encuentran por encima de la media, mientras que los otros 258 (69.2%) se encuentran por debajo. Ningún partido cuenta con una proporción que se incline de forma mayoritaria hacia los casos por encima de la media, por el contrario, en MC (3) y PANAL (1) la totalidad de sus casos se encuentran por debajo de la media.

PAN, PRD y PVEM arrojan una proporción más equilibrada pero aún negativa. El PAN tiene 35 casos por encima de la media (35.4%) y 64 por debajo (64.6%); el PRD 18 legisladores por encima (39.1%) y 28 por debajo (60.9%); y el PVEM, 5 casos por encima de la media (38.5%) y 8 por debajo (61.5%).

El PRI y los legisladores con más de un partido se encuentran apenas por debajo de las tendencias reflejadas por los partidos referidos. El PRI tiene 48 legisladores por encima y 120 por debajo, lo que indica una representación del 20.6 y 71.4% respectivamente. Los legisladores con más de un partido suman 7 casos por encima de la media de cargos en comisiones por ámbito de especialización (22.6%) y 24 por debajo (77.4%).

El gráfico de barras pone de manifiesto la proporción que manifiesta cada partido político. Resulta destacable que ninguno cuenta con una tendencia favorable hacia los casos por encima de la media.

Gráfico 12.- Legisladores con cargos en comisiones según su ámbito de especialización por encima y debajo de la media



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

No obstante que partidos como MC venían presentando una tendencia positiva en la mayoría de las proporciones de los indicadores sobre trabajo legislativo, el relacionado con cargos en comisiones por ámbito de especialización revierte el fenómeno, lo que se puede explicar por el poco liderazgo con el que cuenta el partido dentro del Congreso, considerando que las asignaciones de cargos en comisiones son producto de la negociación partidista.

Indicador de experiencia profesional vinculada a comisiones

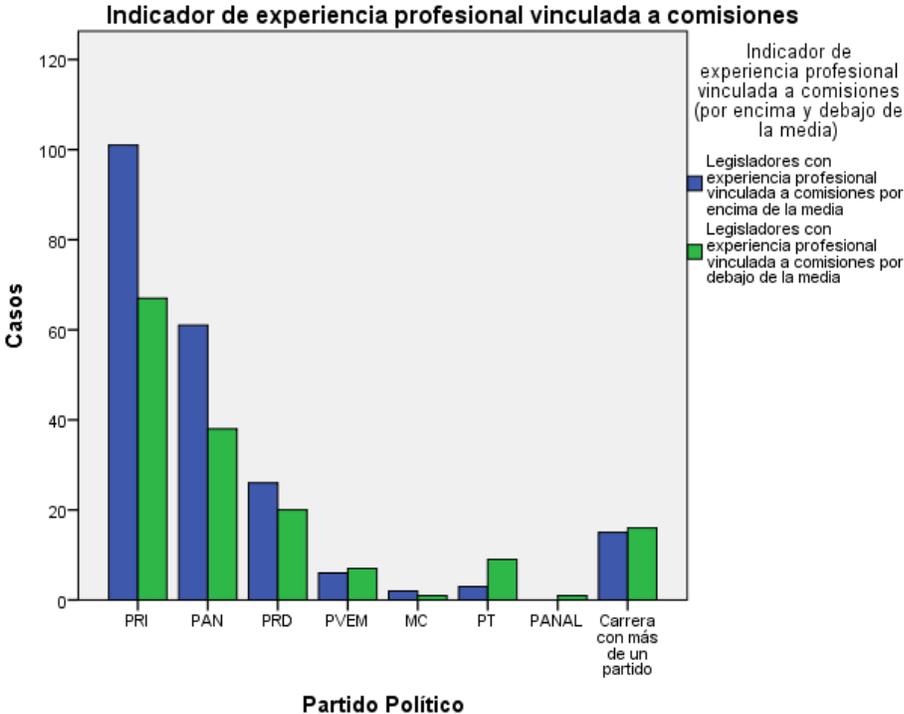
La experiencia profesional vinculada a comisiones es el indicador donde el conjunto de los legisladores manifiestan la mejor evaluación dentro de los indicadores de trabajo legislativo. La media se ubica en 0.5014, lo que indica que los legisladores cuentan con una experiencia profesional vinculada a la comisión de su ámbito de especialización que ronda entre los 15 y

20 años. El indicador muestra una recuperación favorable en la proporción entre casos por encima y debajo de la media: 214 legisladores se encuentran por encima de la media de experiencia profesional vinculada a comisiones (57.4%), mientras que 159 se ubican por debajo de la media (42.6%).

Los partidos mayoritarios presentan una tendencia similar. El PRI tiene 101 legisladores por encima de la media (60.1%) y 67 por debajo (39.9%); el PAN, 61 por encima (61.6%) y 38 por debajo (38.4%); y el PRD, 26 por encima (56.5%) y 20 por debajo de la media (43.5%). Con menor significancia pero igual nivel, se encuentra MC, que suma 2 legisladores por encima (66.7%) y 1 por debajo (33.3%).

Los otros partidos indican una distribución decantada por los legisladores con niveles de experiencia profesional vinculada a comisiones por debajo de la media. El PVEM tiene 6 legisladores por encima de la media (46.2%) y 7 por debajo (53.5%); el PT tiene 3 casos por encima (25%) y 9 por debajo (75%); los legisladores con más de un partido presentan 15 casos por encima de la media (48.4%) y 16 por debajo (51.6%); mientras que el único caso de Nueva Alianza se encuentra por debajo de la media.

Gráfico 13.- Legisladores con experiencia profesional vinculada a comisiones por encima y debajo de la media



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

Consecuente con la amplia trayectoria de partidos políticos como el PRI, PAN y PRD, la experiencia profesional vinculada a la comisión especializada de los legisladores, demuestra que estos aportan la mayor cantidad de legisladores con niveles por encima de la media. El caso de Movimiento Ciudadano refleja la capacidad que tienen algunos partidos minoritarios para ofrecer amplias carreras parlamentarias a cuadros específicos que significan una importante arma dentro del Congreso. Mientras que los partidos por debajo de la media (PVEM, PT y PANAL) exponen la necesidad de postular a los cargos legislativos, a políticos especializados en temas específicos.

Indicador de iniciativas vinculadas al ámbito de especialización

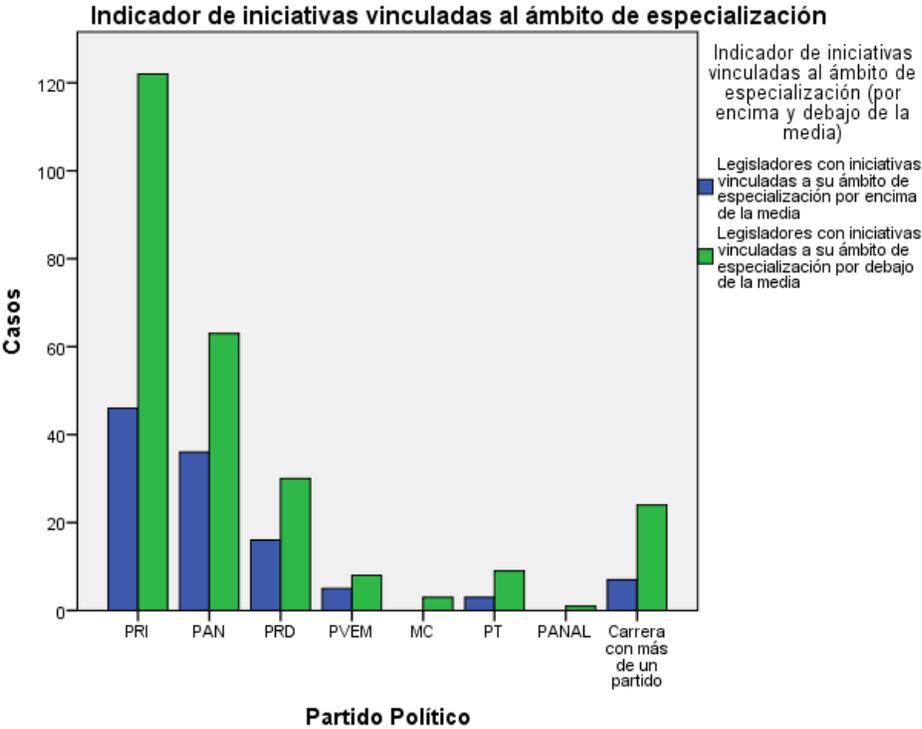
La producción legislativa de los miembros del Congreso, vinculada a su experiencia profesional o ámbito de especialización, se encuentra entre los principales retos para los partidos políticos representados en ambas cámaras. La profesionalización legislativa se ha vinculado históricamente con la capacidad que tengan los partidos políticos de contar con representantes expertos en los diferentes temas y agendas del partido y la sociedad en general.

La producción de iniciativas que se relacionan con la experiencia profesional de los legisladores se convierte en un indicador de peso, debido a que la función parlamentaria se traduce fundamentalmente –aunque no exclusivamente- en la creación y modificación de las leyes.

El hecho de que sea un tema por trabajar se observa a través de la media que presentan los casos evaluados, con un valor situado en 0.1757, que representa el 17.57% de los temas que los legisladores proponen, se encuentran vinculados a su ámbito de especialización. Como se mencionó en la explicación general de los indicadores, la baja en la evaluación responde a que la mayoría de los casos en este indicador, tienen un valor nulo, lo que significa que no presentaron iniciativas relacionadas con su experiencia profesional. De los 373 legisladores contemplados, 113 (30.3%) se encuentran por encima de la media y 260 (69.7%) por debajo.

Los partidos mantienen una tendencia de casos por debajo de la media, aunque en proporciones diferentes. El PRI tiene 46 legisladores por encima del valor de 0.1757, lo que representa el 27.4% del total de sus legisladores. Los restantes 122 significan el 72.6%; el PAN suma 36 legisladores por encima de la media (36.4%) y 63 por debajo (63.6%); el PRD tiene 16 legisladores por encima de la media (34.8%) y 30 por debajo (65.2%); el PVEM, 5 por encima (38.5%) y 8 por debajo (61.5%); el PT alcanza 3 legisladores por encima de la media (25%) y 9 por debajo (75%); y los legisladores con más de un partido, que suman 7 casos por encima (22.6%) y 24 por debajo (77.4%). En los casos de Movimiento Ciudadano (3) y Nueva Alianza (1), todos sus legisladores se encuentran por debajo de la media.

Gráfico 14.- Legisladores con producción de iniciativas vinculadas a su ámbito de especialización por encima y debajo de la media



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

El gráfico manifiesta con mayor claridad que el rubro de producción de iniciativas vinculadas al ámbito de especialización de los legisladores, es un tema que requiere mayor desarrollo por parte de los mismos miembros del parlamento y los partidos políticos. Destacan los casos de Nueva Alianza, quien durante todos los indicadores mostró niveles inferiores, y los de Movimiento Ciudadano, quien en el presente indicador reflejó la insuficiente capacidad de sus legisladores por compaginar su experiencia profesional con la confección de iniciativas. Los partidos mayoritarios dieron cuenta de distribuciones contrastantes, donde el PAN y PRD superaron al PRI en términos proporcionales.

El análisis desagregado por indicadores permitió observar las fortalezas, debilidades y retos de los partidos políticos en términos de profesionalización. De forma general se puede decir que el trabajo legislativo es uno de los principales temas en los que los legisladores deben enfocar sus esfuerzos, especialmente en lo que concierne a aspectos como el involucrarse en cargos de mesa directiva y Junta de Coordinación Política, pero también en la producción de iniciativas vinculadas a su ámbito de especialización, la aspiración a repetir en comisiones con el objetivo de especializarse en los temas de su interés y la ocupación de cargos en comisiones según el ámbito de especialización en que se ha desarrollado, lo que les permitirá tener un papel de mayor relevancia a la hora del debate y la toma de decisiones en la agenda en la que se encuentran enfocados.

Para ir más allá del contraste por partido político frente al índice, dimensiones e indicadores, en los siguientes apartados se expone el análisis derivado de la incorporación de variables que permiten identificar diferencias en las tendencias de profesionalización: el principio de representación predominante por el que los legisladores fueron postulados y el sexo de los mismos. Ambas variables tienen una influencia diferenciada a la hora de construir carrera parlamentaria y niveles competitivos de profesionalización legislativa.

4.2.4.- El principio de representación como determinante del nivel de profesionalización legislativa

El que un legislador tenga una carrera predominantemente construida a través de cargos de mayoría relativa, representación proporcional o equilibrio en ambos principios es una de las

hipótesis que se plantearon al inicio de la presente investigación. La hipótesis fue construida a razón de que los legisladores con trayectorias con predominio de cargos de representación proporcional tendrían mayores niveles de profesionalización, debido a que estos corresponderían con cuadros electos por el partido de forma estratégica para ocupar los puestos legislativos. En suma, se afirmaba que las carreras confeccionadas con inclinación hacia puestos de listas plurinominales, tenían mayor propensión a la profesionalización, al no ser herramientas electorales del partido, sino miembros de la élite política y parlamentaria.

De los 373 casos considerados en el análisis, 136 cuentan con predominio de cargos de mayoría relativa (MR), 118 de representación proporcional (RP) y 119 manifiestan un completo balance entre ambos principios de elección (SP).

La diferencia por principio de representación existe pero no es significativa en términos generales (MR= 0.4470; RP = 0.4668; SP = 0.4503). No obstante, la media de legisladores con predominio de representación proporcional, se encuentra por encima de la media de profesionalización de todos los casos analizados.²⁸⁷ En el agregado general, el principio de mayoría relativa cuenta con 66 casos por encima del media (33.3%); la representación proporcional con 71 (35.9%); y sin predominio se presentan 61 casos (30.8%).

En el PRI, la mayoría de sus casos por encima de la media de profesionalización, tiene una carrera predominante de MR, con 42 casos que representan el 41.6%, mientras que los restantes se distribuyen entre: RP = 34 (33.7%) y SP = 25 (24.8%). En el PAN y PRD la tendencia se encuentra balanceada hacia los casos sin principio predominante (PAN: MR = 11 (23.9%), RP = 15 (32.6%) y SP = 20 (43.5%); y PRD: MR = 7 (29.2%), RP= 7 (29.2%) y SP = 10 (41.7%).

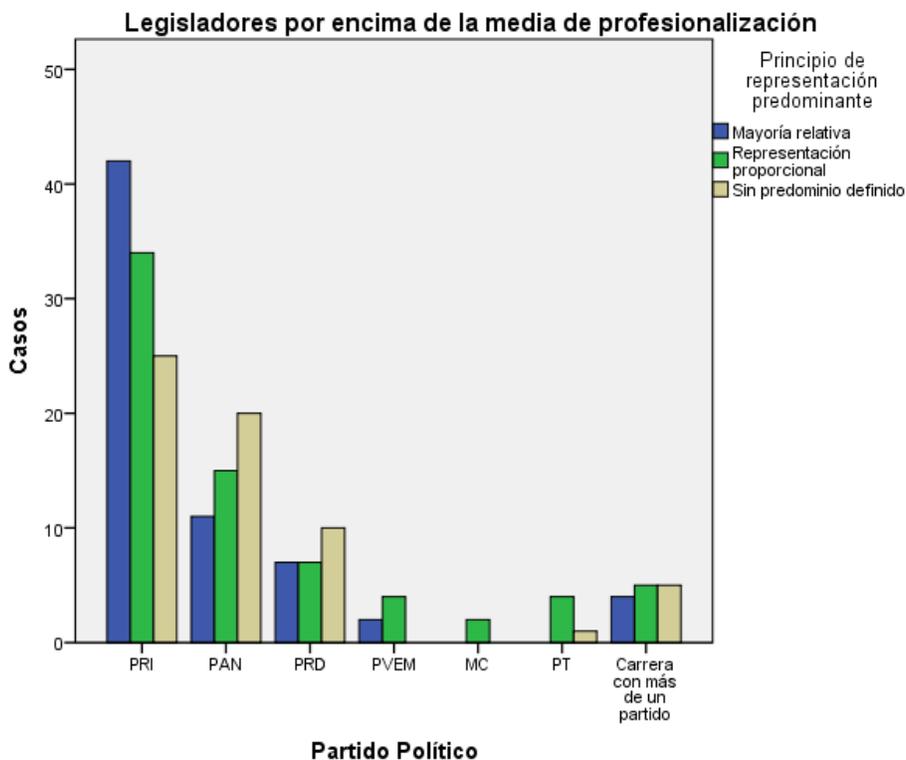
En el resto de los partidos políticos el principio de representación con mejor nivel de profesionalización se encuentra en aquellos legisladores con carrera parlamentaria predominante de representación proporcional. El fenómeno puede responder a que estos partidos obtienen menos triunfos electores y más legisladores a través de la distribución por listas de circunscripciones plurinominales. De los 6 casos del PVEM por encima de la media de profesionalización, 2 son con predominio de mayoría relativa (33.3%) y 4 de

²⁸⁷ Recordemos que la media que presentan los 373 casos se ubica en el valor de 0.4543.

representación proporcional (66.7%). Los únicos 2 casos de MC que se encuentran por encima de la media de profesionalización, tienen una trayectoria predominante de representación proporcional. El PT tiene 4 casos con trayectoria predominante de representación proporcional (80%) y 1 sin predominio definido (20%). Mientras que los legisladores por encima de la media de profesionalización con más de un partido, suman 4 casos con principio de mayoría dominante (28.6%), 5 con predominio de representación proporcional (35.7%) y 5 sin predominio (35.7%).

El siguiente gráfico resume la tendencia de legisladores con nivel de profesionalización por encima de la media según su partido y principio de representación predominante.

Gráfico 15.- Profesionalización por encima de la media según el principio de representación por el que fueron electos los legisladores



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y los portales de la Cámara de Diputados y el Senado.

Como se observa en la gráfica de barras, el acceso a los cargos legislativos influye en la confección de carreras con niveles de profesionalización por encima de la media. Partidos políticos como el PRI siguen teniendo un mayor número de legisladores con carreras predominantemente de mayoría relativa, mientras que otros como el PAN y PRD, encuentran una representación a la baja en mayoría relativa pero con incremento en los de representación proporcional y aquellos que alcanzan un balance entre ambos principios. Los partidos minoritarios muestran su continua dependencia a los cargos de representación proporcional. El PVEM no tiene legisladores sin principio dominante por encima de la media; MC no tiene casos por encima en los segmentos de mayoría relativa y sin principio dominante; y el PT no presenta casos de mayoría relativa por encima de la media.

El principio de representación pareciera comportarse como una variable de poco peso en términos de profesionalización. Sin embargo, el análisis de los datos muestra un fenómeno interesante, donde la mayoría de los legisladores que alcanzan a superar la media de profesionalización legislativa, han construido carreras con base en cargos plurinominales o con la combinación de ambos, restando peso a aquellos que lo han hecho ganando elecciones. La observación de este factor cobra relevancia en un escenario carente de reelección legislativa consecutiva, lo que indica que los legisladores que aspiran a carreras parlamentarias profesionalizantes, pocas veces optan por depender exclusivamente de la competencia directa en puestos de mayoría, teniendo un mayor éxito a través de la combinación o la dependencia de las listas que construye el partido político.

En el apartado que se presenta a continuación se incluyen dos variables para contrastar con la profesionalización legislativa. La primera es el sexo de los legisladores, donde el interés no es poner atención en que un sexo tenga más capacidades que otro, sino destacar el impacto que tiene el ser hombre o mujer, en las posibilidades de construir carrera parlamentaria y acceder a cargos dentro del Congreso. La segunda es el tipo de carrera parlamentaria. El nivel de profesionalización depende en gran medida del tipo de carrera construida, ya que el índice aborda elementos relacionados con los elementos que componen la carrera parlamentaria, sin embargo, se especifican las variaciones que se pueden presentar a pesar de la alta correlación.

4.2.5.- Hombres y mujeres: ¿profesionalización contrastante?

En términos de profesionalización legislativa, el sexo no parece comportarse como una variable altamente significativa. Las diferencias entre los niveles de hombres y mujeres se perciben principalmente a través de la media de profesionalización que ambos alcanzan. Los hombres tienen un nivel de profesionalización promedio de 0.4622; mientras que las mujeres han alcanzado una evaluación de 0.4325.

De los 373 casos que se consideran en el presente análisis, 274 son hombres (73.4%) y 99 son mujeres (26.6%). La proporción es similar a lo que se observó en los estadísticos generales de distribución de casos con carrera parlamentaria, como también es similar a la distribución que presenta cada partido político en torno a los legisladores y legisladoras con niveles de profesionalización por encima de la media. De los 274 hombres, 151 alcanzaron una profesionalización por encima de la media, lo que significa que más de la mitad de los legisladores que construyeron una carrera profesionalizante, superaron el valor promedio del total de legisladores; mientras que de las 99 mujeres, 47 se ubicaron por encima del valor de 0.4543, lo que representó que más de la mitad de las mujeres involucradas en la medición, se instalaron con niveles por debajo de la media.

En términos generales, los partidos presentaron la misma tendencia de contraste entre sexos, con distribuciones que favorecieron al sexo masculino, dada la proporción de legisladores con los que han contado. La mayoría de los partidos (PRI, PAN, PRD, PVEM, MC y más de un partido) superaron la proporción 70-30 entre hombres y mujeres. Mientras que el PT con 3 hombres y 2 mujeres por encima de la media de profesionalización, representó una distribución de 60 y 40% respectivamente.

El nivel de profesionalización por sexo termina estando influenciado por la desproporción que existe en la integración de las cámaras del Congreso de la Unión y por la desproporción que también se manifiesta a la hora de construir carrera parlamentaria. El hecho de uno de los dos casos con mejor nivel de profesionalización sea mujer, desmiente el hecho de que la variable sexo sea determinante a la hora de buscar un ejercicio legislativo profesional. No obstante, se reconoce que las mujeres han presentado mayores dificultades para acceder a los puestos y lograr construir amplias carreras parlamentarias que abonen a su especialización dentro del Congreso.

4.2.6.- ¿El ascenso legislativo como garantía de profesionalización?

Una de las principales hipótesis del presente trabajo desarrolló la idea de que la prohibición de la reelección legislativa inmediata no es un freno suficiente para la construcción de carrera y profesionalización legislativa. El presente apartado se cuestiona acerca de si la construcción de un tipo de carrera genera mayores ventajas o espacios de profesionalización que otro.

Entre las hipótesis que se construyeron a razón de la profesionalización legislativa y la trayectoria parlamentaria, se planteó que la posibilidad de que un legislador construya una carrera parlamentaria ascendente, desde el ámbito local hasta el federal, genera mayores fortalezas a la hora de alcanzar un nivel de profesionalización legislativa. Esto es: los legisladores que iniciaron su carrera parlamentaria desde el ámbito local (carrera mixta amplia) han logrado contar con un mayor nivel de profesionalización legislativa, debido al ascenso y experiencia que han enfrentado.

La media de profesionalización para cada tipo de carrera se expresa en contra de la hipótesis. A pesar de que la experiencia legislativa local asigna un valor específico en la medición del índice, la carrera cruzada amplia es la que promedia el nivel más alto de profesionalización, con 0.4975 (57 casos); seguido por la carrera unificada amplia con 0.4825 (4 casos); la carrera mixta amplia con 0.4708 (189 casos); la carrera cruzada simple con 0.4421 (62 casos); y en último lugar la carrera unificada simple, con una media de profesionalización de 0.3737 (61 casos). Sin embargo, en el agregado general por tipo de carrera con niveles de profesionalización por encima de la media, la tendencia se revierte en favor de la carrera mixta amplia, aspecto que se explica por contar con el mayor número de casos.

La mixta amplia presenta 111 casos por encima de la media (56.1%), mientras que la cruzada amplia alcanza un total de 38 (19.2%); la cruzada simple suma 31 legisladores (15.7%); la unificada simple 16 casos (8.1%); y la unificada amplia solo 2, que representan el 1% del total de legisladores con nivel de profesionalización por encima de la media.

Con excepción del PVEM y MC, todos los partidos concentran más de la mitad de sus legisladores con profesionalización por encima de la media, dentro de la carrera mixta amplia. De los 6 legisladores del Verde Ecologista con nivel por encima de la media, 2 tienen

carrera mixta amplia, 1 tiene unificada simple, 2 tienen cruzada simple y 1 tiene cruzada amplia. Mientras que en Movimiento Ciudadano, sus únicos 2 casos se distribuyen entre carrera mixta amplia y cruzada simple.

Al igual que se mencionó en la explicación de las características de la carrera mixta simple y amplia, la experiencia legislativa local no es un determinante de profesionalización. Se considera como un elemento que sirve como precedente para los casos exitosos de construcción de carrera parlamentaria, al igual que se contempla como un indicador que abona a la profesionalización, no obstante, no es un aspecto que garantice altos niveles de profesionalización, sino que se comporta como uno más de los incentivos que pueden percibirse en la confección de una trayectoria profesionalizante.

El tipo de carrera parlamentaria no puede ser una variable de contraste directo con los niveles de profesionalización, dado que los elementos que sustentan su construcción, se contemplan en los diferentes indicadores que se integran en el índice de profesionalización. No obstante, la comparación entre las medias por tipo de carrera y luego la tendencia de legisladores por encima de la media, permite observar que la profesionalización legislativa no está necesariamente condicionada por elementos de experiencia legislativa local o solo federal, como se ha llegado a creer. La profesionalización va más allá de eso y en algún momento, los diez indicadores que se plantean para confeccionar el índice serán insuficientes y obsoletos para medirla.

Conclusiones

La presente investigación ha abordado la construcción de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa en México. Con base en la discusión teórica y conceptual se ha debatido la posibilidad de construir carrera parlamentaria y el efecto que esta tiene en la profesionalización de los legisladores en México, considerando como principal fenómeno de contraste, el hecho de que hasta antes de 2014, el diseño constitucional prohibió la reelección legislativa consecutiva. La tesis asume que contrario a lo que se ha llegado a considerar, la carrera parlamentaria y la profesionalización legislativa son dos fenómenos que se pueden manifestar de forma separada. La literatura corrobora que la construcción de carrera parlamentaria no es una garantía de profesionalización, sin embargo reconoce, como se hace en el presente trabajo, que la carrera parlamentaria se puede comportar como un incentivo de profesionalización. De la misma forma se asume que la construcción de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa van más allá del freno que pudiera significar la prohibición de la reelección legislativa inmediata. Se admite que si bien pudiera disminuir la confección de carreras, no imposibilita a los legisladores para que encuentren otras formas de construir carrera y que esta se convierta en un ejercicio profesionalizante.

El planteamiento contempla a los 2,851 legisladores que integraron la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión entre los años 1997 y 2015, periodo que abarca las legislaturas LVII, LVIII, LIX, LX, LXI y LXII. Del total de casos se hace una filtración entre legisladores sin y con carrera parlamentaria: descartan aquellos que solo hayan sido legisladores en una ocasión, ya sea en el ámbito federal o combinando el ámbito local con el federal (1,567 casos). Mientras que los legisladores que cuentan con una carrera política con predominio de cargos legislativos, pasan a formar parte de los casos que se agrupan para la confección de la propuesta de tipos de carrera parlamentaria con base en trayectorias (1,284 casos).

De los casos con carrera parlamentaria se construyen seis grupos con base en la trayectoria de los legisladores, mismas que son mutuamente excluyentes: la propuesta considera que ningún legislador puede tener más de un tipo de carrera parlamentaria. Una vez identificados los legisladores con carrera parlamentaria, se hace una nueva filtración que responde a aspectos técnicos sobre acceso a la información. La nueva filtración descarta a

los legisladores con carrera predominantemente local o construida con base en cargos diputaciones federales previas a 1997, año en que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dio cuenta de una conformación plural, rompiendo con la mayoría absoluta que había mantenido el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hasta entonces. Tras la aplicación de dicha filtración, la selección de casos se reduce a 373, mismos que se sometieron al índice de profesionalización que se propone.

La investigación busca ir más allá de la afirmación acerca de que la inexistencia de la reelección legislativa consecutiva en México ha imposibilitado la construcción de carreras parlamentarias y a su vez ello ha impedido la existencia de legisladores profesionales. El trabajo que se presenta observa en qué medida los legisladores han construido carreras parlamentarias a pesar de la inexistencia de reelección legislativa inmediata y en qué medida la elaboración de esas trayectorias ha tenido efectos en la profesionalización de los legisladores. La medición de profesionalización no solo sirve para reconocer que la mayoría de los legisladores cuentan con incipientes niveles de especialización en el encargo legislativo, sino que permite observar las principales áreas de oportunidad, donde los legisladores muestran los niveles con mayor debilidad, en contraste con aquellos donde se han manifestado con niveles competitivos.

Para poder identificar la frecuencia con la que los legisladores han logrado construir carreras parlamentarias se contemplaron variables que reflejaran su trayectoria legislativa. Los tipos de carrera parlamentaria se construyen con base en el número de diputaciones locales, diputaciones federales y senadurías con las que ha contado cada legislador. A estas se suman las variables de control, como lo son el partido político y sexo de los legisladores.

Dada la complejidad de la medición de profesionalización, las variables muestran un incremento sustancial. Solo para construir el índice se observan diez variables que se agrupan en dos dimensiones. Por un lado se encuentra la dimensión de experiencia política, que contempla cuatro variables: años de experiencia política, años de militancia partidista, número de legislaturas locales de experiencia y número de legislaturas federales de experiencia. La otra medición corresponde con la experiencia legislativa y se integra por seis variables: número de veces que el legislador perteneció a la Mesa Directiva en el ámbito federal, número de veces que el legislador perteneció a la Junta de Coordinación Política

durante sus legislaturas federales, número de veces que repitió en las comisiones ordinarias en el ámbito federal, cargos ocupados en comisiones según el ámbito de especialización del legislador a nivel federal, años de experiencia profesional vinculada a la comisión ordinaria que se relacione con su ámbito de especialización y número de iniciativas presentadas según su ámbito de especialización.

Las diez variables se convierten en indicadores tras la asignación de los valores correspondientes, que posteriormente permiten obtener el promedio del índice de profesionalización de los legisladores. A las variables que permiten la integración del índice se integran aquellas consideradas de control, que permiten hacer los cruces de información correspondiente. Entre estas se encuentran el partido político, sexo, principio de representación predominante, la edad y la entidad federativa de procedencia.²⁸⁸

Para la elaboración y obtención del índice de profesionalización legislativa se recurrió a la información que arrojan los portales oficiales de la Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación. Los datos fueron recopilados a través de dos bases de datos mediante el software estadístico SPSS. En la primera base de datos se reunió toda la información correspondiente a los 2,851 casos, con el correspondiente filtrado por carrera y tipo de carrera parlamentaria. Posteriormente se elaboró la segunda base de datos, en la que se incluyeron todas las variables para la medición del índice de profesionalización. La información de ambas bases funcionó para identificar la tendencia en las trayectorias de los legisladores con carrera parlamentaria, así como los diferentes cruces por partido político y sexo; además de permitir identificar los indicadores en donde los legisladores cuentan con niveles más deficientes para evaluar su profesionalización.

Para poder contrastar las variables con las hipótesis planteadas se recurrió al uso de tablas cruzadas, que permiten observar cómo se comporta una variable (índice general o desagregado) frente a otra (partido político, sexo, principio de representación predominante). Una vez realizado el análisis general, se optó por hacer un análisis que reflejara la diferencia

²⁸⁸ Aunque la entidad federativa de procedencia y la edad se incluyen en las variables de la base de datos, a la hora del análisis se descartaron como variables que pudieran arrojar datos relevantes acerca del comportamiento del índice y los indicadores.

respecto la media con la que cuentan los legisladores en el índice y los indicadores de forma desagregada. La segmentación de legisladores con niveles por encima y debajo de la media permitió observar la tendencia en términos de profesionalización de los legisladores que integran los diferentes partidos políticos, debido a que los valores generales del índice no mostraron diferencias estadísticamente significativas.

A lo largo de la investigación se buscó el vínculo entre construcción de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa, en el entendido de que la carrera no está determinada por el principio de reelección, ni tampoco es una garantía de profesionalización; sin embargo, sí se comporta como un incentivo para esta. La pregunta de investigación planteada en el presente trabajo cuestionó de qué forma se ha podido construir carrera parlamentaria a pesar de prohibición de la reelección inmediata, y cómo dicho fenómeno ha incidido en la profesionalización de los legisladores. El cuestionamiento se discutió a través de la identificación de las trayectorias de carrera parlamentaria y posteriormente la identificación de los niveles de profesionalización mediante la implementación del índice.

Entre los principales hallazgos de la investigación se encuentran la capacidad que tienen los legisladores para sortear imposibilidad de la reelección inmediata a través de los diferentes mecanismos de saltos entre puestos legislativos locales y federales. Una vez visualizada dicha capacidad se observaron las trayectorias y los caminos más comunes por los que han optado los actores para construir amplias carreras, entre los que destacan la importancia de contar con experiencia legislativa local y ascender hacia los puestos del Congreso de la Unión de forma escalonada, tal y como lo plantea la literatura referente a la ambición de los políticos en la construcción de sus carreras. Del mismo modo se identificó que la experiencia política es un aspecto en el que hasta los partidos políticos de reciente integración, dan cuenta de contar con políticos con amplias carreras en el ámbito político. Por el contrario, la principal deficiencia se observó en la incapacidad de los legisladores de vincular su ámbito de especialización con la labor parlamentaria, en especial con lo que concierne con la producción de iniciativas. A pesar de que se consideró que los puestos en la Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política serían un factor que condicionara el nivel de profesionalización legislativa, la investigación demostró que no necesariamente son variables que condicionen la profesionalización de los legisladores. Los dos legisladores con

los mejores niveles (Teófilo Manuel García Corpus y Diva Hadamira Gastélum Bajo) nunca han sido miembros de la JUCOPO y solo fueron miembros de la Mesa Directiva en una ocasión (como secretarios), durante su carrera parlamentaria.

Entre otros elementos, se puede destacar que si bien la experiencia legislativa local funge como un incentivo de ascenso en la carrera de los legisladores, no es garantía de éxito a nivel federal. En el periodo analizado se presentaron 7 casos de legisladores que tenían una experiencia legislativa local que rompía con el esquema, con tres o más legislaturas locales de experiencia. De estos, solo dos lograron repetir en el encargo federal (Jesús Morales Flores, del PRI; y Juan Enrique Ibarra Pedroza, quien fue diputado federal por el PRI y el PT), y hecho construyeron su carrera con base en saltos del nivel local al federal y luego de vuelta al local, para después ser nuevamente diputados federales.

Los restantes cinco casos, a pesar de contar con una importante trayectoria en el ámbito local, solo han ocupado la legislatura federal en una ocasión: Arturo Charles Charles, del PRI, quien fue tres veces diputado local antes de ascender a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y no volver a ocupar un cargo legislativo desde el año 2000; María del Refugio Calderón González, del PRI, quien también sumó tres legislaturas locales antes de ser parte de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados federal y al concluir dicho encargo no volvió a ocupar un puesto legislativo; Alejandro Rangel Segovia, del PRI, de igual forma ocupó la legislatura local en tres ocasiones antes de ser electo diputado federal en 2012; José Luis Márquez Martínez, del PRI, que presenta el mismo fenómeno que Rangel Segovia; y María del Rocío Corona Nakamura, un caso excepcional de carrera parlamentaria que rompe con todo esquema tradicional. La legisladora sumó cinco diputaciones locales para apenas en 2012 ser electa diputada federal por el PRI.

Todos los casos mencionados corresponden con el PRI, el partido que mayor cantidad de legisladores con carrera cuenta y el que concentra la mayoría de los legisladores con carreras cimentadas en el ámbito local; caso contrario al PAN, donde la mayoría de sus legisladores han cimentado sus carreras en el ámbito federal a través de carreras cruzadas y unificadas, lo que indicaría que partidos como el PRI recurren más a la postulación de políticos con arraigo estatal, mientras que el PAN cuenta con una tradición de postular a cuadros específicos del partido sin importar si cuentan con experiencia legislativa local.

El resto de los partidos dan cuenta de un equilibrio entre la trayectoria de sus legisladores con carrera parlamentaria: con casos distribuidos entre aquellos con experiencia local previa o posterior y sin experiencia local.

Una de las principales hipótesis que se plantearon en la investigación tiene que ver con el impacto que tiene la distribución de escaños para cada elección en la construcción de carrera parlamentaria. Como se observó en la frecuencia por partido político, la integración del Pleno es proporcional a la capacidad que tienen los partidos para sumar legisladores con amplias carreras parlamentarias. Sin embargo, a la hora de la medición de la profesionalización, se constata que el hecho de acceder a más carreras parlamentarias no significa que el partido alcance mejores niveles de profesionalización. El resultado fue contrario a lo que se pensó al plantear la hipótesis acerca de que los partidos que acceden a más carreras alcanzan mejores niveles de profesionalización. Por otro lado, el sexo se comportó como una variable igual que el partido: la subrepresentación de las mujeres en cada legislatura ha tenido efectos en la construcción de carrera parlamentaria.

El análisis de los indicadores de forma desagregada mostró importantes diferencias por partido político, no obstante, en todos los casos la dimensión de trabajo legislativo fue la que presentó los niveles más bajos. El fenómeno puede responder a que la integración de las comisiones y los cargos dentro de estas, así como la presentación de iniciativas, sigue siendo una cuestión sometida al cálculo político de los partidos y a la discrecionalidad, sin importar las capacidades de los legisladores.

La inclusión de la variable sobre el principio de representación predominante nos permitió observar si existe alguna tendencia en favor de los legisladores que construyen carreras de mayoría relativa, representación proporcional o equilibran ambos principios. El aporte de dicho cruce con la profesionalización no arrojó diferencias tan significativas como se esperaba, pero dio muestras de un fenómeno que corrobora una hipótesis planteada por la investigación, donde los legisladores con predominio de cargos de representación proporcional, cuentan con mayores niveles de profesionalización, debido a que se puede tratar de casos de legisladores que forman parte de la élite de los partidos, colocados estratégicamente para desempeñar un papel profesional en el espacio parlamentario, cosa distinta a la que se dedican la mayor parte de los legisladores electos, quienes construyen

carreras principalmente políticas, con aspiraciones a volver a su estado a ocupar cargos como alcaldes o gobernadores.

Aunque la investigación logró su objetivo de implementar un índice de profesionalización de los legisladores mexicanos, los retos para futuros estudios al respecto son importantes. El presente trabajo reconoce, luego de su elaboración, deficiencias metodológicas que responden a la obtención de la información y a una equivocada interpretación de algunos elementos que pudieran haber ayudado a la medición. Por ejemplo, la ocupación de cargos en Mesa Directiva y JUCOPO no tuvo los efectos esperados, dado que pocos legisladores pueden acceder a dichos espacios, lo que discrimina a aquellos legisladores que hayan cumplido con el resto de los elementos profesionalizantes, pero no hayan logrado ser partícipes de los puestos que se reparte la élite política y parlamentaria dentro del Congreso. Se reconocen también deficiencias en términos de la identificación de las iniciativas vinculadas al ámbito de especialización, que fueron acotadas a la última diputación de la que fueron partícipes los legisladores, y no contemplaron todas las legislaturas a las que se integraron durante su carrera. Otro de los retos a futuro reside en la capacidad que tenga el investigador para acceder a un mayor número de datos sobre la experiencia legislativa local de los actores, sin descartar a aquellos casos que cuentan con una carrera predominantemente local; además de observar cuestiones como los años entre cada encargo legislativo y si los saltos fueron consecutivos o no.

En futuras investigaciones valdrá la pena abordar cuestiones que no fueron planteadas en la presente: el contraste que signifique en términos de profesionalización la inclusión de la reelección legislativa en el ámbito federal a partir del año 2021 e incluir más factores de desempeño parlamentario y menos de experiencia política. También la necesidad de complejizar más los tipos de carrera parlamentaria que se proponen, dejando de lado una agrupación por trayectoria e incluyendo otros elementos sobre su desempeño en otros cargos políticos o parlamentarios. Al igual que la intención de superar el escenario del análisis descriptivo para ir a uno explicativo, donde se inserte la discusión de las determinantes de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa en un escenario que prohíbe la reelección y compararlo con casos como el de Costa Rica, quien comparte con México (hasta antes de 2014), el diseño institucional que impide la reelección legislativa consecutiva.

Bibliografía

Mejía Acosta, Andrés, “La reelección legislativa en Ecuador: carreras políticas, relación electoral y disciplina de partido (1979-2003)”, en “El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México”, Edit. FCE, coord. Fernando Dworak, 2003, pp. 206-228.

Mathews, Donald, “Legislative Recruitment and Legislative Careers”, in the Handbook of Legislative Research, Chapter 1, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, Edited by Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, and Malcom E. Jewell, 1985, pp. 17-54.

Hibbing, John, “Legislative Careers: Why and How We Should Study Them” in “Legislatures: comparative perspectives on representative assemblies”. The University of Michigan Press. Edited by Gerhard Loewenberg, Peverill Squire and D. Roderick Kiewiet, 2002, pp. 25-26.

Mackenzie, Scott A. and Thad Kousser, “Legislative Careers” en “The Oxford Handbook of Legislative Studies”, Shane Martin, Thomas Saalfeld y Kaare W. V. Stro, 2014, Oxford University Press, pp. 286-307.

Woods, D. Neal y Baranowski, “Legislative Professionalism and influence on State Agencies: The Effects of Resources and Careerism”, *Legislative Studies Quarterly*, XXXI, 4, November 2006, pp. 585-609.

D. Habel, Philip, “The Consequences of Electoral Institutions for Careerism”, *Legislative Studies Quarterly*, XXXIII, 3, August 2008, pp. 471-494.

Centellas, Miguel, “Mixed Member Election and Candidate Selection in Bolivia’s 1993 and 1997 Elections”, *The Latin Americanist*, March 2015, pp. 3-22.

Pedro I. Miquel y James M. Snyder Jr., “Legislative Effectiveness and Legislative Careers”, *Legislative Studies Quarterly*, XXXI, 3, August 2006, pp. 347-381.

Cunow, Saul, Barry Ames, Scott Deposato y Lucio Renno, "Reelection and Legislative Power: Surprising Results From Brazil", *Legislative Studies Quarterly*, XXXVII, 4, November 2012, pp. 533-558.

Samuels, David, "Ambición Política, Reclutamiento de Candidatos y Política Legislativa en Brasil". *Revista PostData*, No. 2, 2011, pp. 281-307.

Canelo, Paula, "Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989. Dossier de la revista *PolHis*, Año 4. Número 7, primer semestre 2011, pp. 140-153.

P. Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi, "Políticos profesionales – Legisladores "Amateurs": el Congreso Argentino del siglo XX", Artículo presentado en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, en Tübingen, Alemania, 2000, 50 p.

David Rodríguez, Esteban, "Los dueños del Congreso. Historias de dinastías y tráfico de influencias en el poder legislativo mexicano". Editorial Planeta Mexicana, 2015, 319 p.

Black, Gordon S., "A theory of professionalization in politics", University of Rochester, The American Political Science Association, *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 3, 1970, pp. 865-878.

Squire, Peverill, "Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited", *State Politics & Policy Quarterly*, Sage Publications, Inc., Vol. 7, No. 2, 2007, pp. 211-227.

Berry, William D., Michael Berkman y Stuart Schneiderman, "Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries", The American Political Science Association, *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 4, 2000, pp. 859-874.

Cabezas Rincón, Lina M., "Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú", *Revista Postdata* 16, No. 2, Octubre, 2011, pp. 223-258.

Carbonell, Miguel, “Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México” en www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/camdip/congreso.pdf

Alcántara Sáenz, Manuel, “El oficio de político”, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2012, pp. 338.

Nohlen, Dieter, “La reelección” en “Tratado de Derecho Electoral en América Latina”, International Institute For Democracy and Electoral Assistance, 2007, p. 290.

Lujambio, Alonso, “Entre el pasado y el futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México”, en Estudios Congresionales, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXII Legislatura, Primera Ed., 2010, México, D.F., p. 47.

Lujambio, Alonso, “Una clave constitucional: el artículo 59”, en Estudios Congresionales, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXII Legislatura, Primera Ed., 2010, México, D.F., p. 75.

Sirvent Gutiérrez, Consuelo, “Reelección de los legisladores en los Estados Unidos Mexicanos”, en Quórum, No. 96, Enero-Marzo, 2009, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LX Legislatura, México, D.F., p. 42.

Jaimes Delgado, David A., “¿Cómo fortalecer el poder legislativo federal en México?: el caso de la reelección inmediata de los miembros del Congreso”, en Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional, No. 25, Julio-Diciembre, 2011, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 60-61.

Tejada de Luna, Rafael, “Reflexiones para fortalecer el Poder Legislativo sin modificar el principio de no reelección”, en Quórum, No. 64, Enero, 1999, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, p. 100.

Madero, Francisco I., “La sucesión presidencial”, 1910. Texto recuperado por el Instituto Nacional de Estudios Políticos. Véase: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1910LSP.pdf>

Nacif, Benito, “La no reelección legislativa y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados”, Documento de Trabajo CIDE, No. 63, 1997, p. 4-5.

Weldon, A. Jeffrey, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas no reeleccionistas de 1933”, en “El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México”, Fernando Dworak (coord.), Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 35.

Béjar Algazi, Luisa “La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Vol. XLVI, No. 187, 2003, p. 208.

Meyer, Jean, “El PNR/PRM como la nueva maquinaria electoral”, en “El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia”, Luis Medina Peña (coord.), FCE, México, D.F., 2010, p. 117.

Careaga, Maite, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965” en “El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México”, Fernando Dworak (coord.), Fondo de Cultura Económica, 2003.

Dworak, Fernando, “¿Cómo sería el Congreso sin reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México”, en “El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México”, Edit. FCE, coord. Fernando Dworak, 2003, 311 pp.

Campos Vargas, Emma R., “Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano, 1934-1997”, en “El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México”, Edit. FCE, coord. Fernando Dworak, 2003, 311 pp.

Carbonell, Miguel, “Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México” en www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/camdip/congreso.pdf, 2000, p. 108.

Alcántara Sáenz, Manuel, “El oficio de político”, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2012, p. 95.

Referencias en portales de internet

Reforma que incluye la posibilidad de la reelección legislativa consecutiva en el texto constitucional (2014), véase:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

Iniciativas para modificar el principio de reelección legislativa entre 1997 y 2014, véase:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.php?SID=b1c6c06307ccb376c38ded3fd52729d5&Serial=e52d90be1ee9ca94de050e47b5080a7c&Reg=5&Origen=BA&Paginas=15#5>

Estructura del Pacto por México, véase: <http://www.pactopormexico.org/>

Dictamen de dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Reforma del Estado y Estudios Legislativos Segunda, 28 de noviembre de 2013 p. 3, véase:

<http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Dictamen-Reforma-Pol%C3%ADtica.pdf>

Proceso legislativo de la Reforma Político Electoral de 2014, 10 de febrero de 2014, p. 1, véase: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf

Dictamen de dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Reforma del Estado y Estudios Legislativos Segunda, 28 de noviembre de 2013 p. 22, véase:

<http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Dictamen-Reforma-Pol%C3%ADtica.pdf>

Proceso legislativo de la Reforma Político Electoral de 2014, 10 de febrero de 2014, p. 6, véase: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf

Explicación ampliada de la reforma político electoral de 2014, p. 3-4, véase:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf