

La alternativa ante la prohibición de la reelección inmediata: construcción de carrera parlamentaria en el contexto mexicano

José Fermín Ruiz Esparza Muñoz¹

Introducción

El Poder Legislativo en México ha sufrido una notable transformación desde hace ya casi dos décadas. Se ha convertido en objeto de una acalorada discusión académica que pone énfasis en su evolución y la forma mediante la que ha ido cobrando relevancia después de haberse sometido a un papel complementario durante el régimen de partido hegemónico.

Derivado del interés puesto en el desempeño parlamentario, se ha recuperado con mayor insistencia el debate en torno a los efectos positivos que podría tener la instauración de la reelección legislativa consecutiva en términos de representación política y profesionalización. Desde esa perspectiva, la construcción de carrera parlamentaria sería algo inexistente durante contextos de prohibición de la reelección inmediata, mientras que una vez avalada, se podrá asegurar un desempeño eficaz, profesional y transparente por parte de los legisladores.

Sin embargo, existen elementos suficientes para asegurar que la carrera parlamentaria es algo que ya se ha manifestado en el contexto mexicano, aún antes de la aprobación de la Reforma Político-Electoral de 2014, en la que se suprimió la prohibición del texto constitucional. De forma más clara en el ámbito federal, la ambición de los partidos y propios legisladores se ha traducido en la creación de élites que han sorteado dicha legislación, teniendo la capacidad de construir amplias carreras parlamentarias.

La reelección legislativa ha sido abordada en la escena política y parlamentaria durante gran parte del siglo XX y principios del siglo XXI. No obstante su reciente

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Estudiante del cuarto semestre de la Maestría en Estudios Políticos y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: fermin_remu@hotmail.com.

reincorporación, obliga a pensar en un ejercicio comparativo que se desprenda del contexto previo y los primeros casos de reelección inmediata que se produzcan a partir de 2018 (a nivel local) y 2021 (a nivel federal).

La presente ponencia busca discutir la afirmación acerca de que la construcción de carrera parlamentaria garantiza un ejercicio de profesionalización legislativa. Por el contrario, se reconoce que la carrera parlamentaria es un concepto independiente aunque complementario de la profesionalización; los legisladores pueden construir amplias carreras parlamentarias sin que eso abone a la profesionalización. Pero también se acepta que su confección puede convertirse (y lo ha hecho en casos específicos) en incentivo para el ejercicio profesional de los legisladores. Lo anterior cobra relevancia si se considera que la aprobación de la reelección, permitirá observar un posible incremento exponencial desde las aspiraciones hasta aquellos que las logran capitalizar y construir carrera parlamentaria.

El trabajo que ahora se expone, se desprende del proyecto de tesis para la obtención del grado de maestría en Estudios Políticos y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Aunque en la investigación se abordan las líneas relativas a la construcción de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa, en el presente texto solo se aborda el tópico de carreras parlamentarias. Se establece como hipótesis principal que la inexistencia de reelección legislativa consecutiva no ha sido un freno suficiente para que los actores políticos puedan construir carreras parlamentarias. Tomando en consideración la literatura sobre carreras parlamentarias, se establece que estas no dependen de la existencia de la reelección inmediata, además de que se constituyen como un tipo de carrera política que puede ir en ascenso, de forma regresiva o estática. De esta manera se propone una identificación de los legisladores a través de seis tipos diferentes de carreras parlamentarias, que permiten identificar las trayectorias que estos han confeccionado para mantenerse en los puestos legislativos. La investigación identifica las trayectorias más comunes según los partidos políticos que postularon a los legisladores en cuestión; además de que permite identificar casos específicos de legisladores que a pesar de la prohibición de la reelección inmediata, han logrado construir amplias carreras parlamentarias a través de diferentes combinaciones de puestos en cargos federales y locales.

La información que se presenta se divide en cinco principales apartados: la primera parte que hace mención a la discusión teórica sobre la definición de carrera parlamentaria; un segundo apartado que recupera la discusión para el caso mexicano; la tercera parte donde se plantea la propuesta de tipos de carreras parlamentarias con base en trayectoria legislativa; la cuarta con la identificación de los casos de construcción de carreras por tipo según los partidos políticos que han integrado la Cámara de Diputados; y finalmente, las conclusiones, donde se discute la importancia de los hallazgos y se reconocen los retos y deficiencias de la investigación.

La compleja forma de definir el concepto de carrera parlamentaria

La mayoría de los análisis ponen especial atención en 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 recuperan los trabajos de Schelesinger y Polsby, al considerarlos como precursores de la relación entre instituciones políticas y carreras legislativas. La visión institucionalista se verá complementada por otras visiones derivadas de la Teoría de la Acción Racional, donde observan al legislador como individuo, como Jacobson y Kemell, quienes observan el comportamiento de los legisladores desde un nivel macro, extrayendo únicamente la información acerca de si los legisladores continuaron en el cargo, si ascendieron a otro o se retiraron (Mackenzie y Kousser, 2014: 290).

Con el objetivo de equilibrar la perspectiva entre factores institucionales y e individuales, recuperan el aporte de Kiewiet y Zeng, quienes 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 (Mackenzie y Kousser, 2014: 291).

Mathews, por su parte, 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 (Mathews, 1985:18: 27). 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. 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 (Mackenzie y Kousser, 2014: 290).

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 (Mathews, 1985:18-20). Los aspectos cobran relevancia a la hora de identificar las diferencias entre los perfiles que construyen carreras amplias y aquellos a quienes les toma más tiempo poder hacerse con una carrera apenas por destacar.

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 (Mackenzie y Kousser, 2014: 286).

Hibbing reconoce 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, 1999: 27).

Respecto el diseño institucional, Mackenzie y Kousser consideran que aún es poco clara su influencia 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 (Mackenzie y Kousser, 2014: 292). 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 (Mackenzie y Kousser, 2014: 287).

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

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 (Woods y Baranowski, 2006: 586).

Los autores se valen de los aportes de Rosenthal, que sitúa a los incentivos económicos entre los principales elementos que permiten la construcción de carreras parlamentarias (Woods y Baranowski, 2006: 593). 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 otros (Habel, 2008: 476).

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

vinculación entre resultados en términos cuantitativos y búsqueda de conservar una posición como legislador son dos cosas que van de la mano (Pedró y Snyder, 2006: 347).

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. 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. 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 (Pedró y Snyder, 2006: 348).

En su amplia revisión sobre lo que se ha aportado a la literatura de las carreras parlamentarias, 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. 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 (Mackenzie y Kousser, 2014: 288: 288-289).

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 (Pedró y Snyder, 2006: 373). Con ello reafirman la complejidad del proceso 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.

La carrera parlamentaria desde la visión latinoamericana: la conciliación entre las perspectivas sobre el diseño institucional y el desempeño parlamentario

Dentro de la corriente latinoamericana se presenta una intención de los autores por llevar a cabo la 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 las cámaras legislativas; 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 para pasar de los análisis basados en la perspectiva neoinstitucionalista, a una derivada de la teoría de la acción racional, donde se ponga atención en los individuos como actores racionales que construyen sus carreras parlamentarias (Centellas, 2015: 6).

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 (Samuels, 2011: 281-307). A la tradición latinoamericana se incorporan los planteamientos de Canelo, que pone énfasis en la construcción de carreras desde el Senado de Argentina (Canelo, 2011: 140-153), y Jones *et al.*, al profundizar en la profesionalización del Congreso argentino (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2000).

Samuels sugiere que los líderes de partido son quienes llegan a controlar las carreras dentro y fuera de las legislaturas (Samuels, 2011: 296). 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 (Mackenzie y Kousser, 2014: 301).

Coincidente con el caso de Brasil, Cunow *et al.*, proponen 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. 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 (Cunow, Ames y Deposato, 2012: 534-536). El peso de la ambición sobre la búsqueda de profesionalización reitera que la carrera parlamentaria no necesariamente involucra un proceso de profesionalización, sino que se puede presentar de forma alterna.

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, revisa la construcción de carreras parlamentarias entre 1934 y 2018 (Rodríguez, 2015: 319).

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 (Rodríguez, 2015: 146).

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 usualmente no concluye con ellas” y además que la existencia de carreras modifica el comportamiento legislativo (Mackenzie y Kousser, 2014: 297).

¿Reelección consecutiva como condición de las carreras parlamentarias en México?

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 para el caso mexicano 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.

Existen autores que afirman que la reelección representa un importante reto para el Congreso de México, fungiendo como el principal incentivo para 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 (Dworak, 2003 y Campos, 2003).

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 política, 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 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. 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 (Campos, 2003: 98).

Dworak reconoce que la instauración de la reelección legislativa no es garantía de desarrollo legislativo, pero defiende los mínimos y graduales avances que se pueden producir. De la misma manera, considera que ante la falta de reelección consecutiva, los legisladores han dependido cada vez más de sus partidos (Dworak, 2003: 233).

Dentro de la posición de Campos 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 (Campos, 2003: 118).

Según Nacif, recuperado por Campos: “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 incentiva la construcción de carreras en escalada, que reflejan los diversos grados de ambición política” (Campos, 2003: 121).

Por otro lado, Carbonell manifiesta 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” (Carbonell, 2000: 108).

Carbonell destaca tres cuestiones que vale la pena rescatar: 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 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” (Carbonell, 2000: 111).

Para justificar la posible existencia de carreras parlamentarias en contextos carentes de un diseño institucional con reelección consecutiva, Alcántara expone lo siguiente: “la cláusula de la no reelección legislativa vigente únicamente en Costa Rica y México no parece tener un efecto desmotivador importante”. Sin embargo, también reconoce que: “la existencia de limitación de mandatos es un imperativo que condiciona de manera notable toda carrera política y que afecta a los candidatos” (Alcántara, 2012: 95-112).

Los estudios legislativos recientes en México han prestado escasa atención a elementos relativos a la construcción de carrera parlamentaria y profesionalización legislativa; 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.

Considerando los aportes conceptuales de los autores referidos y debido al proceso de modificación constitucional, a partir de 2014, cuando se incorporó de nuevo la posibilidad de la reelección inmediata, cobra relevancia la discusión en torno al papel de la reelección como mecanismo que impide la construcción de carrera parlamentaria. La tendencia seguramente sufrirá modificaciones a partir de 2018, año en que se manifiesten por primera ocasión casos de reelección a nivel local; así como a nivel federal en 2021. La reforma que dio el aval a la reelección de forma restringida en 2014 traerá consigo importantes cambios al comportamiento de los actores y las instituciones políticas, por lo que la disciplina encontrará de nuevo un importante campo de oportunidades para el análisis.

Propuesta de 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 continuación²:

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. 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

² 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.

federal, haya vuelto al ámbito local, o se haya reelecto de forma no consecutiva en la Cámara de Diputados. Después de la carrera mista simple, este es el tipo de carrera más común.

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

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.

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 cámaras federales. Deben sumar por lo menos tres legislaturas federales de forma combinada.

La prohibición de la reelección inmediata no frena las carreras parlamentarias

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.

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 compleja, producto de la ocupación de cargos legislativos locales y federales en ambas cámaras.³ 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.

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.

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.

³ Véase apartado metodológico donde se detalla la naturaleza y justificación de los seis tipos de carrera parlamentaria por tipología.

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 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%.⁴

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

⁴ 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.

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.

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%.⁵

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 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.

Carrera unificada simple: la trayectoria mínima en el ámbito federal

⁵ 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.

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.

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.

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).⁶

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.

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.

De 1997 a 2015, 69 legisladores construyeron este tipo de carrera.⁷ 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

⁶ 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).

⁷ 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.

legisladores federales o bien, pudo ser un fenómeno producido por los triunfos electorales del PAN en dos de las últimas tres elecciones sexenales (2000 y 2006).⁸

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.⁹

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.¹⁰ 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

⁸ 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).

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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.

Conclusiones

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.

Como se puede observar, no son pocos los casos de legisladores que han logrado sortear el obstáculo que representa la prohibición de la reelección legislativa consecutiva. A través de diferentes formas, han logrado confeccionar sólidas carreras parlamentarias. Sin embargo, es menester reconocer que la construcción de carrera no es una garantía de profesionalización ni buen desempeño en el cargo, aunque sí se comporta como un incentivo. Sin duda, las experiencias reeleccionistas de 2018 y 2021 serán un buen objeto de estudio que logre complementar y hasta contrastar lo que aquí se plantea. En la presente ponencia únicamente se abordó el tema referente a la construcción de carrera parlamentaria, no obstante que la investigación de forma completa, contempla el tópico de la profesionalización.

En lo que concierne al contenido del presente trabajo, se aceptan las deficiencias metodológicas que representan el proponer una tipología de carreras que solo contemple la trayectoria legislativa de los actores políticos y no contenga más elementos para su confección; de la misma forma se propone como un reto para futuros estudios, la consideración de que las carreras pongan atención en la temporalidad de los saltos entre los respectivos cargos; en otras palabras, si los legisladores construyen su carrera de forma consecutiva o cuál es el promedio de años que esperan para ocupar un cargo legislativo nuevamente. Una vez que se pueda observar la madurez del proceso de reelección legislativa en el país, se convertirá en una importante veta de análisis comparativo que permita identificar los posibles cambios en las trayectorias y carreras de los legisladores.

Bibliografía

Alcántara Sáenz, Manuel. 2012. El oficio de político, Madrid: Tecnos.

Campos Vargas, Emma R. 2003. Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano, 1934-1997. En el libro El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Canelo, Paula. 2011. “Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989”. PolHis, año4, núm. 7, enero-junio, Buenos Aires, Argentina, pp. 140-153.

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

Centellas, Miguel. 2015. "Mixed Member Election and Candidate Selection in Bolivia's 1993 and 1997 Elections", *The Latin Americanist*, march, núm59, pp. 3-22.

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

Dworak, Fernando. 2003. ¿Cómo sería el Congreso sin reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México. En el libro *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

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

Hibbing, John. 2002. *Legislative Careers: Why and How We Should Study Them*. En *Legislatures: comparative perspectives on representative assemblies*. Michigan: The University of Michigan Press.

P. Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi. 2000. "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.

Mackenzie, Scott A. and Thad Kousser. 2014. "Legislative Careers". En *"The Oxford Handbook of Legislative Studies"*. Michigan: Oxford University Press, pp. 286-307.

Mathews, Donald. 1985. "Legislative Recruitment and Legislative Careers". En *Handbook of Legislative Research*. Massachusetts: Harvard University Press, pp. 17-54.

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

David Rodríguez, Esteban. 2015. Los dueños del Congreso. Historias de dinastías y tráfico de influencias en el poder legislativo mexicano. México: Planeta.

Samuels, David. 2011. “Ambición Política, Reclutamiento de Candidatos y Política Legislativa en Brasil”. PostData, núm2, pp. 281-307.

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