

Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México

Laura Valencia Escamilla*

El documento abordará el tema de la profesionalización legislativa bajo una doble división: *la experiencia legislativa y la carrera legislativa* como resultado de los esfuerzos individuales del legislador; y *la capacitación y el cuerpo de apoyo legislativo (staff)*, como el apoyo que los legisladores reciben de sus organizaciones partidistas, así como de la *organización legislativa*. Es por ello que el análisis incluirá no sólo la interpretación de diversas bases de datos elaboradas para este estudio en el que se analizan los dos primeros elementos: la experiencia y la carrera legislativa, sino que la profesionalización, depende también del diseño institucional en el que están insertos los legisladores: es decir, el diseño del Congreso mexicano, así como el de sus propios partidos en el ámbito legislativo.

Desde hace algún tiempo, la comunidad política, así como la académica han debatido y coincidido en que la reelección legislativa en México es una solución a la falta de profesionalización de la función legislativa, sin embargo, nos preguntamos si ¿es la reelección legislativa garantía de profesionalización? La respuesta a esta pregunta representa dos vertientes: los que aceptan que la

reelección consecutiva “cultiva la capacidad de los legisladores”, enriquece la experiencia de los mismos y por tanto, favorece la profesionalización al tiempo que fomenta la responsabilidad y la rendición de cuentas, y los que consideran que la reelección no garantiza la reincidencia de los legisladores en el mismo cargo, por lo que, la acumulación de experiencia es escasa y carente de compromisos frente a sus representados¹. Ambas posturas asumen la profesionalización legislativa como acumulación de experiencia y una atribución personal del legislador, sin embargo, ¿podemos considerar que la profesionalización

de los legisladores es producto de la reelección consecutiva?

Para empezar habrá que definir el término profesionalización en dos ámbitos: en el campo de la administración y en el campo legislativo. Respecto a la primera concepción, la profesionalización comprende el conjunto de conocimientos, experiencia, e incentivos que producen la actualización, promoción y retribución, todas ellas ligadas a la productividad y antigüedad y cuyo esquema se sintetiza en el mérito y en los resultados de su desempeño. El propósito de la profesionalización radica en que los puestos serán ocupados por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales².

* Profesora Investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctora en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Autora de los libros: *La disciplina parlamentaria en México*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, 232 pp. y *La representación parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política*, editado por Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana y el Congreso del Estado de México, 2007, 226 pp.

¹ Jones, Mark 2002, “Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress” en Morgenstern y Nacif (editores) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press.

² Méndez Martínez, José Luis, (coord.), 2000, *Evaluación de Desempeño y Servicio Civil de Carrera*

En el campo legislativo, la profesionalización representa una concepción compleja y ambigua debido a la naturaleza del cargo: es un cargo de representación en el que difícilmente pueden incluirse los elementos vinculados con el mérito y el desempeño.

Hasta ahora los estudios han considerado que la profesionalización en el ámbito legislativo es prácticamente inaplicable y sólo es atribuido a la experiencia adquirida por el legislador. Además de que la actividad representativa por su propia naturaleza carece de información, pues los legisladores dependen de la información generada por los especialistas de la burocracia; el resultado de la agregación de intereses produce —en el mejor de los casos— consensos antes que eficacia y coherencia; por tanto, el efecto inmediato da como resultado políticas disfuncionales, coyunturales y sin capacidad de responder a las demandas sociales³.

La discusión en torno a la profesionalización de los legisladores se da en medio de un debate que discute la naturaleza de los legislativos, ¿deben ser cuerpos activos que tomen la iniciativa, deliberen y decidan acerca de las políticas públicas independientemente del liderazgo del Ejecutivo?; ¿o los legisladores sólo se encargan de influir en las políticas diseñadas por el Ejecutivo, y a ellos sólo corresponde servir de conductos entre la opinión popular y aquellos que diseñan las políticas? Tomar partido por una u otra concepción produce una respuesta diferente respecto a la profesionalización. Asumir la primera posición significaría concebir la labor del legislador como una actividad especializada a la que difícilmente pueden acceder políticos que carezcan de capacidades técnicas, cuya formación y conocimientos los convierta en expertos de las tareas parlamentarias. Inclinar por la versión representativa de los legislativos, sería destinar a los legisladores y a la asamblea en general a una participación pasiva en la que el desempeño del Legislativo se limitaría a ser una caja de resonancia de las diversas opiniones sociales, sin ninguna información y sujetas al liderazgo del Ejecutivo. Ambas posiciones son extremas ya que colocan al Poder Legislativo en una posición activa pero obstruccionista; o en una pasiva sin capacidad de control sobre las tareas del gobierno.

en *la Administración Pública y los Organismos Electorales*, México, Géminis; Uvalle Berrones, Ricardo, 2002, *Institucionalidad y profesionalización en México: Retos y Perspectivas*, México, Plaza y Valdés-UNAM.

³ Mezey, Michael L. 1995, "La legislatura, el poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso" en Thurber James (coord.) *La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Heliasta, Argentina.

La profesionalización legislativa

No obstante las limitantes que ofrece la actividad legislativa para la profesionalización, podemos decir que *la profesionalización legislativa* se enfoca a la actividad de los congresistas que tiene como principales objetivos: dar respuesta a las demandas de sus representados mediante la formulación y elaboración de iniciativas de ley, que conjugan los intereses de los legisladores y sus partidos con la respuesta a las demandas de sus representados. Al mismo tiempo, la profesionalización legislativa se relaciona con la supervisión y control gubernamental e incluso cooperación, mediante la rendición de cuentas de los funcionarios, evitando así el abuso de poder, e influyendo en las políticas mediante la discusión pública y modificación de las propuestas diseñadas por el Ejecutivo⁴.

La profesionalización del legislador se puede dividir para su estudio en cuatro elementos: la experiencia legislativa, la carrera legislativa, la capacitación y el cuerpo de apoyo legislativo (staff). Las dos primeras resultan de los esfuerzos individuales del legislador, mientras que las dos últimas se refieren al apoyo interno que los legisladores reciben de sus organizaciones partidistas, así como de la organización legislativa.

La experiencia legislativa

La experiencia legislativa se entiende como el tiempo (años, legislaturas, periodos) que un legislador permanece en el Congreso. Ocupar una curul implica aprender o dominar el proceso y la técnica legislativa, ya que la práctica profundiza el conocimiento adquirido y favorece la actividad legislativa⁵.

⁴ En la actualidad, la complejidad del manejo de los asuntos públicos ha provocado cambios en los roles tradicionales de las instituciones legislativas. Básicamente los parlamentos asumen tareas tales como la representación y agregación de intereses; elaboración de leyes; supervisión y vigilancia. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la complejidad de los sistemas políticos dificulta la división de poderes en cuanto a tareas específicas, y hoy día los cuerpos representativos, además de reforzar sus funciones tradicionales, han ampliado sus roles al grado que hay quienes consideran algunas otras como: influencia o diseño de las políticas públicas; socialización y educación política; racionalización del mercado; reclutamiento y entrenamiento de personal así como diplomacia parlamentaria. Valencia Escamilla, Laura, 2002, "Modernidad institucional y cambio en la función parlamentaria", en *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional* num.7, julio-diciembre 2002, IJ/UNAM. pp. 169-214.

⁵ Campos, Emma, 2003, "Reelección y élites legislativas en México" en Dworak, Fernando (coord.), 2003, *El legislador a examen*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 75.

Una opción viable para la acumulación de experiencia ha sido la reelección inmediata de los legisladores. La reelección consecutiva durante uno o varios periodos produce parlamentarios informados y educados en las diversas materias y asuntos legislativos⁶.

La reelección también es un mecanismo que crea incentivos para que los legisladores se acerquen a sus electores, rindan cuentas, y genera estímulos para quedarse más tiempo en el Congreso.

Sin embargo, esto es en parte cierto, la actuación de los legisladores está lejos de ser independiente y autónoma frente a los líderes de los partidos que finalmente los postulan. La permanencia de un representante en la curul depende principalmente del sistema electoral, de la organización interna de los partidos y de los intereses personales del político que incentivan o frustran las trayectorias seguidas por los legisladores.

En México, la reelección ha sido causa de debate en los últimos tiempos. Desde 1994 innumerables propuestas han sido discutidas por parte de los integrantes del Congreso así como por la comunidad académica. Todas las propuestas coinciden en que la reelección limitada es el camino para la fundación de una carrera parlamentaria. No obstante el amplio acuerdo a favor de esta medida ha sido limitada y hasta marginada por los argumentos en contra de la reelección consecutiva, quienes la vinculan con el caciquismo, la concentración de poder en los grupos influyentes, además de que la apertura de la reelección en legisladores en un futuro abre la oportunidad de reelección del representante del Ejecutivo federal.

No obstante el rechazo de algunos partidos a la propuesta de reelección legislativa, se debe admitir que a pesar de la interrupción del mandato, los legisladores acumulan experiencia, porque parte de ellos regresan en periodos no sucesivos; a pesar de esta afirmación, sin embargo, se ha demostrado que la reincidencia en México es baja. Durante poco más de sesenta años (de 1934 a 1994 periodo en el que se elabora el estudio), el Congreso mexicano ha estado integrado por amateurs⁷.

La reincidencia de los legisladores mexicanos en promedio, apenas sobrepasaban 14% de experiencia previa como legislador. Además se debe tomar en cuenta que la reincidencia no sobrepasaba más allá de un periodo. Es decir,

⁶ De Andrea Sánchez, Francisco José, 2002, "Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa" en *Boletín mexicano*, México, año xxxv, núm 103.

⁷ Emma Campos, 2003. *Op. cit.*

las ambiciones de los congresistas mexicanos han sido progresivas, dado que el Congreso resulta un trampolín hacia otros cargos públicos más rentables y de prestigio para acumular experiencia política más que legislativa.

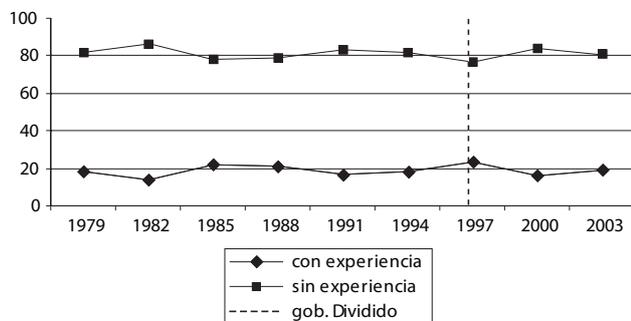
Una posible explicación de esta tendencia obedecía a la recompensa otorgada por el Presidente a cambio de su lealtad al aprobar la agenda legislativa del Ejecutivo, es decir, el ascenso en los cargos se encontraba igualmente supeditada a la recompensa otorgada por el Presidente a la lealtad más que al mérito y desempeño, lo que producía un Legislativo integrado no solo por amateurs, sino que el cuerpo legislativo funcionaba únicamente como sancionador de la actividad legislativa del presidente⁸.

En la actualidad, con un escenario de gobierno dividido, un legislativo fragmentado y un gobierno de minoría, el partido del presidente no controla la asignación de los cargos públicos; por tanto, los ascensos progresivos ya no dependen de la promoción presidencial, sino de los esfuerzos individuales de los legisladores por conservar el cargo y/o buscar la promoción de sus carreras en ámbitos distintos a los tradicionales.

A partir de 1997 se esperaba que la competitividad por los cargos de representación en el Congreso tendrían cambios importantes en la experiencia acumulada por los legisladores mexicanos; esto no fue así, pues de acuerdo con la gráfica I el porcentaje de experiencia legislativa federal acumulada, fundamentalmente de los diputados, no dista de los datos registrados antes del gobierno dividido. En 1997 el 23% de los integrantes de la Cámara baja reportó tener alguna experiencia como legislador federal. En el año 2000 el porcentaje de legisladores con experiencia disminuye a 16.2% y para el 2003 la tendencia aumenta ligeramente a 18.6%. No obstante que el efecto de la pluralidad dio origen al gobierno dividido y a la alternancia política, ella no tuvo efecto en la reincidencia de los legisladores a ocupar cargos legislativos, y se mantuvo estable con respecto a los gobiernos unificados priístas, lo que supone que el diseño electoral es un fuerte desincentivador de la carrera legislativa.

⁸ Por ejemplo, hasta antes del año 2000, entre el 90 y el 100% de iniciativas presentadas por los legisladores en la Cámara de Diputados eran rechazadas por los propios legisladores. De 1988 a 1997 las iniciativas originadas en la fracción del PRI (del partido mayoritario) representaban entre el 10 y el 25% del total de las iniciativas. En cambio, los partidos de oposición registraron el mayor volumen de iniciativas presentadas, al mismo tiempo que éstas eran rechazadas en su mayoría, si no es que en su totalidad. (Al respecto, véase: Valencia Escamilla, Laura, 2005, *La disciplina parlamentaria en México*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México).

Gráfica I
Diputados con y sin experiencia legislativa



Fuente: Campos, Emma (2003), Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

A pesar de que los números muestran una tendencia establecida respecto a la carrera legislativa de los diputados federales, es interesante hacer notar que el estudio de campo elaborado para este artículo, también registró la experiencia adquirida como legisladores locales, y los resultados al respecto fueron reveladores; para empezar el porcentaje es considerablemente mayor respecto a la experiencia federal, y en segundo lugar, la tendencia de quienes poseen este tipo de experiencia es más claramente ascendente. En el Cuadro I se observa que en promedio poco más de 30% de los legisladores federales en México registra alguna experiencia previa como representantes en los congresos locales, lo que significa que la experiencia como representante más que como legislador es más importante para la postulación de los partidos, que la experiencia legislativa federal, lo que demuestra que los legisladores hacen una carrera legislativa fuera de los recintos parlamentarios y no dentro.

Cuadro I
Experiencia legislativa local previa a la asignación del cargo

Legislatura	Cámara de Diputados
LVII (1997-2000)	164 31.24
LVIII (2000-2003)	149 29.8
LIX (2003-2006)	191 38.2

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

Una posible explicación respecto al fenómeno es que desde la formación del gobierno dividido en México, los partidos reformaron sus normas de postulación al privilegiar el liderazgo y el arrastre social de los representantes. Por ejemplo, desde 1994 el Partido Revolucionario Institucional inicia un proceso de reforma respecto a los procesos de selección de candidatos. El énfasis de la reforma fue la revaloración de la carrera partidista al admitir que la carrera en la administración pública había tenido más movilidad que la partidaria. Por su parte, el Partido Acción Nacional, de 1988 a 1997, sufrió cambios en su dinámica organizativa, en la cual se premiaron los esfuerzos electorales de los comités estatales en las elecciones federales en función de la selección de candidatos⁹. Por su parte, el proceso de apertura hacia la sociedad civil de parte del Partido de la Revolución Democrática permitió el fortalecimiento de grupos con arraigo en las organizaciones populares.

A pesar del nivel de centralización de los partidos para la elección de sus candidatos, no se refleja en los niveles de profesionalización de los legisladores, y de ahí el bajo nivel de reincidencia de los representantes mexicanos; sin embargo podemos preguntarnos: ¿la reelección garantiza la acumulación de experiencia? No necesariamente, la experiencia por sí sola no garantiza la profesionalización de los legisladores y se requiere de algunos otros aspectos que integran la experiencia con el trabajo legislativo y con la carrera política del legislador.

La carrera legislativa

La carrera legislativa se refiere a los cargos que ocupan los miembros dentro de la estructura de las comisiones, subcomisiones de las cámaras, el trabajo especializado que realizan en ellas y la introducción de iniciativas en términos de producción. En este ámbito se observó que:

- 1) La *postulación de figuras arraigadas* o consolidadas garantizó amplios apoyos legislativos en torno a las iniciativas del ejecutivo, y 2) la tendencia de las agrupaciones políticas por consolidarse como *partidos legislativos*, requiere de legisladores involucrados con una agenda legislativa cada vez más controlada por los partidos en el Congreso más que por el Jefe del Ejecutivo.

⁹ Prud'homme, Jean F. 1997. "El PRD: su vida interna y sus elecciones estratégicas", en *Documento de Trabajo*, 39, México: CIDE; Campuzano Montoya Irma, 2000, *Modelos organizativos e institucionalización del PAN y del PRD (orígenes y desenvolvimiento en una etapa de cambio político)*. Tesis para obtener el título de doctor por la FLACSO, sede México.

Respecto al primer punto, podemos decir que la postulación de figuras arraigadas, además de asegurar amplios apoyos, facilitó la negociación y el acuerdo entre los actores. Esta situación novedosa ha producido transformaciones en el interés de los partidos por postular e integrar cámaras de legisladores experimentados; este es el caso de la Cámara alta quienes, en comparación con los diputados, son los que más experiencia acumulada poseen:

Cuadro 2 Experiencia legislativa federal por periodos						
Periodos* Legislaturas	Cámara de diputados				Cámara de senadores	
	LVIII		LIX		LVIII-LIX**	
1 periodo	66	13.2	25	15	41	30.1
2 periodos	30	6	10	2	21	15.4
3 periodos	8	1.6	6	1.2	8	5.9
4 periodos	3	0.6	2	0.4	4	2.9

* Periodos se refiere al número de ocasiones en las que un legislador federal lo fue con anterioridad.

** A partir del año 2000, la Cámara de Senadores se renueva cada seis años; sin embargo, divide el trabajo legislativo en trienios similares como la Cámara de Diputados, por lo que los integrantes de la LVIII y LIX legislaturas, son los mismos en la Cámara de Senadores. No obstante se debe advertir que 19 senadores fueron sustituidos por sus suplentes en este periodo cuando decidieron postularse para otros cargos de elección popular u ocuparon puestos en la administración pública.

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

En el Cuadro 2 se puede observar que los diputados reportan niveles de experiencia menores a los senadores, ya que la mayoría de los diputados federales reincidentes lo ha sido sólo por una vez; en contraste, el porcentaje de senadores dobla a los legisladores de la Cámara baja en relación a la experiencia acumulada, lo que indica que el cargo de senador es un puesto cercano a la jerarquía organizacional del partido, y cuya carrera legislativa no necesariamente proviene del ascenso local. Por ejemplo, el

Cuadro 3
Experiencia como representante local previa a la asignación del cargo

Legislaturas	Cámara de diputados		Cámara de senadores	
	% Diputados Locales	% Presidentes Municipales	% Diputados Locales	% Presidentes Municipales
	LVII (1997-2000)	31.24	29.52	25.7
LVIII (2000-2003)	29.8	15.2	34.6	25.5
LIX (2003-2006)	38.2	29.2		

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

número de legisladores con experiencia previa en asambleas locales y/o en cabeceras municipales es mayor entre los diputados, lo que indica que las fuentes de postulación de los partidos respecto a la Cámara baja son los liderazgos locales vinculados a los puestos de representación y lucha social. Por su parte, los senadores reflejan una carrera más estática, vinculada a la dirección partidista (véase Cuadro 3).

Identificar el grado de experiencia acumulado entre los legisladores es interesante, sobre todo cuando se relaciona con la *carrera interna* de los legisladores o el número de representantes que ocupan algún cargo de dirección en la organización interna de la Cámara.

En conjunto se puede decir que el perfil de los legisladores con cargos en el Congreso verifica el peso que éstos tienen en la toma de decisiones, y por tanto, se ostentan como representantes de la dirigencia nacional, (véase Cuadro 4). En términos generales, los que ocuparon estos cargos fueron postulados como candidatos plurinominales, esto es, eran candidatos de la dirigencia nacional, fundamentalmente porque el 90% de éstos dominaron los diez primeros lugares de las listas, al mismo tiempo que pertenecían a la élite nacional. Por ejemplo, se observó que todos los líderes parlamentarios ocupaban un cargo de dirección en los comités ejecutivos nacionales de sus partidos.

Cuadro 4
Relación de legisladores con experiencia legislativa y cargos de dirección en el Congreso

Total de Diputados LVIII	Experiencia en cargos		Total Diputados LIX	Experiencia en cargos		Total Senadores 2000-2006	Experiencia en cargos	
Con experiencia 107	37	34.57	Con experiencia 93	27	29.03	Con experiencia 74	30	40.5
Sin experiencia 393	67	17.04	Sin experiencia 407	81	19.9	Sin experiencia 52	22	42.3

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

De acuerdo con el Cuadro 4, del total de diputados que reporta periodos de experiencia previa durante el periodo 2000-2006, sólo 34% y 30% de los mismos ocupan cargos de dirección en la Cámara baja, mientras que en la Cámara alta, se aprovecha mejor la experiencia de los representantes territoriales. Los datos arrojaron que el 40% de los senadores con experiencia previa obtuvo algún cargo de dirección al interior de la organización. Tal parece que las preferencias de los partidos en México están más relacionadas con el arrastre electoral, la militancia y sus antecedentes como funcionario público de los candidatos antes que la carrera legislativa de sus postulados. Esta situación se refleja en los requisitos antes mencionados por los partidos para elegir a sus candidatos.

La capacitación legislativa

La capacitación relacionada con la experiencia de los legisladores es un elemento que por un lado se sustenta en los conocimientos previamente adquiridos por el propio legislador, tal es el caso de la *formación*, y por otro lado, se tiene la *capacitación adquirida* en el seno de sus partidos políticos, quienes previamente organizan la agenda legislativa sobre temas específicos y trascendentes para el país.

En este sentido, son los partidos políticos quienes tienen la tarea de presentar a sus mejores hombres para ocupar los cargos de representación. Pero aquí la pregunta es: ¿cuál es el perfil de los candidatos a legislador que los partidos prefieren: alguien con un currículum que garantice el buen desempeño de su función, o alguien que con la capacidad de movilización garantiza el triunfo electoral del partido? Esta es una disyuntiva a la que se enfrentan los partidos.

Cuadro 5 Nivel de escolaridad de los legisladores					
Escolaridad	Diputados			Senadores	
	1997-2000 %	2000-2003 %	2003-2006 %	1997-2000 %	2000-2006 %
Básica	3.2	2.1	2.0	1.4	1.3
Media y Técnica	14.2	19.7	9.2	5.8	6.8
Licenciatura	64.5	61.2	83.4	72.5	71.0
Posgrado	18.0	17.0	5.4	20.3	21.0

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

En cuanto al nivel de instrucción, el Cuadro 5 muestra que los legisladores mexicanos poseen una formación universitaria sólida, entre el 80 y 90% de los representantes tienen estudios a nivel licenciatura y posgrado. Es decir, los partidos en México sí han aprovechado la formación personal de sus candidatos, sobre todo si tomamos en cuenta que el gremio profesional al que pertenece la mayoría se encuentra en la carrera de abogado, médico, ingeniero, maestro de educación básica y contadores. Pero los partidos no sólo han aprovechado la formación personal de los candidatos que postulan, también es de tomarse en cuenta sus antecedentes en la administración pública (véase Cuadro 6).

Cuadro 6 Antecedentes en la Administración Pública				
Periodos	Diputados		Senadores	
	Funcionarios públicos	Ex gobernadores	Funcionarios públicos	Ex gobernadores
1997-2000	50.0	9	67	5
2000-2003	69.0	4	67	8
2003-2006	68.4	7		

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

Entre los diputados y senadores la experiencia acumulada de sus integrantes sobrepasa el 50% hasta llegar al 70% de representantes que reportan tener mayor grado de experiencia en este ámbito. Se debe recordar que en México se carece de un sistema de servicio civil de carrera que incentive la permanencia en el cargo burocrático, de ahí que la oportunidad de estos burócratas para mejorar sus expectativas de ascenso sea por la vía de la representación popular. Llama la atención que el número de ex gobernadores que regresa a las curules va en aumento, de 1997 a 2006 veinte ex gobernadores se sumaron a la Cámara baja, mientras que trece hicieron lo propio en la Cámara alta. Es decir, las fuentes de postulación de los partidos se relacionan fuertemente con los puestos de representación popular y la experiencia en la administración pública local y federal.

Cuadro 7
Pertenencia a la burocracia partidista y liderazgo popular

Burocracia partidista	Diputados			Senadores	
	1997-2000	2000-2003	2003-2006	1997-2000	2000-2006
	%	%	%	%	%
Nacional	15.3	27.0	35.2	65.5	83.0
Estatal	36.5	43.8	55.2	53.2	81.0
Municipal	24.5	37.5	43.0	14.4	35.0
Lider de asociación	51.0	39.0	30.0	25.0	

Elaboración propia con base en *Quién es quién en el Congreso. LVII y LVIII legislaturas 1997-2003*. Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Directorio de la Cámara de Diputados y de Senadores en Línea, 2003-2006.

Siguiendo con la afirmación anterior, la extracción social y partidaria de los legisladores es un elemento importante que en mayor medida utilizan los partidos políticos para la postulación de sus candidatos. De acuerdo con los resultados de la base de datos resumida en el Cuadro 7, se observa que la militancia vinculada a los cargos burocráticos de los partidos, es un elemento importante para la postulación¹⁰. En conjunto un elevado porcentaje de legisladores ha pertenecido a la burocracia partidista en sus distintos niveles. Los partidos han optado por integrar a sus cuadros parlamentarios a los miembros de la élite partidista, lo que puede relacionarse con la disminución de los líderes sociales a favor de los miembros de la élite. En promedio 25% de los legisladores pertenecen a la élite nacional de sus partidos, donde el número más bajo se registra en la LVII legislatura y el más alto en la LIX.

Producto del cambio de reglas de los partidos políticos, la dirigencia estatal ocupó una cantidad considerable de curules, y entre el 40% y 55% de los miembros tienen antecedentes en sus comités estatales.

El número de legisladores que ha ocupado cargos de dirección en los comités municipales de sus respectivos partidos ha sufrido un incremento constante que ha pasado del 15% al 42%. Este incremento quizá se relacione con el decremento de líderes sociales con los que contaban partidos como el PRD y el PRI para integrar las filas de sus grupos parlamentarios.

¹⁰ Se debe recordar que la mayoría de los partidos aceptan un reducido número de candidatos "externos" o no afiliados.

La capacitación legislativa como responsabilidad del partido, no sólo respecto a elementos básicos del proceso legislativo, sino de la agenda legislativa propuesta por los mismos, les brinda a sus legisladores la instrucción adecuada para que el conocimiento de la agenda legislativa les ayude a discernir sobre los temas de relevancia, el tratamiento que se les dará y a la forma en la que deberán ser votados.

En general los partidos cuentan con áreas de capacitación para sus militantes a fin de reforzar su institucionalidad y asegurar disciplina y lealtad por parte de sus candidatos a cargos de elección popular, con base en la ideología propia de cada partido.

Por ejemplo, los diputados del Partido Acción Nacional son capacitados a través de la coordinación de formación a servidores públicos, que atiende a los candidatos de elección popular que ganaron la contienda electoral. Estos reciben un curso introductorio sobre la ley de servidores públicos, el código de ética del partido, y un segundo curso más específico sobre las actividades propias de cada cargo obtenido.

Por su parte, los diputados del Partido Revolucionario Institucional son capacitados a través del Instituto de Capacitación y Desarrollo Político A.C. (ICEDEP). Dependiendo de la administración del instituto se van armando cursos especializados o seminarios, por ejemplo en 1997 se realizó un seminario Nacional de Actualización y Capacitación a Candidatos del PRI a Diputados Federales. Pese a la amplia experiencia en la ocupación de cargos de representación popular, el PRI carece de una estructura formal de capacitación de sus cuadros legislativos.

En cuanto a los legisladores del PRD, estos son capacitados a través del Instituto Nacional de Formación Política (INFP), como un órgano formativo de identidad política, programática, organizativa e ideológica de los afiliados al partido, y tiene por objetivo: "socializar, recrear y enriquecer la ideología del PRD y de la izquierda, promoviendo principios, recuperando valores y divulgando nuestra historia".

Al igual que el PRI, el Partido de la Revolución Democrática carece de un sistema de capacitación que apoye y sostenga la agenda legislativa del partido.

El cuerpo de apoyo técnico y staff

Al tiempo que el partido es un pilar básico para la profesionalización del legislador, el cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, son quienes

realizan toda la actividad de investigación y sondeos para conocer las problemáticas y analizan las posibles soluciones; en ellos está la responsabilidad del apoyo y coparticipación del proceso legislativo¹¹. Un elemento crucial para que un legislador se especialice en sus funciones es el apoyo y orientación que brinda el staff, pero ¿cuál debe ser el nivel de apoyo y la intromisión del staff en la labor legislativa?

La variedad y complejidad de los temas abordados por los legisladores requiere de un cuerpo de especialistas que den mayor certeza, conocimiento y profundidad y ofrezcan mejores respuestas a las problemáticas.

Desde 1997 existen en la Cámara de Diputados cuatro centros de investigación que apoyan a los legisladores en su quehacer de legislar¹². El objetivo de estos centros ha sido brindar apoyo técnico e información analítica a los diputados y a las comisiones legislativas. Se constituyeron como instancias de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas.

A pesar de que los centros representan un apoyo sustancial y contribuyen a la profesionalización de los legisladores, por el número de investigadores, los centros están limitados en cuanto a iniciar de manera individual iniciativas de ley o participar en las discusiones en las comisiones, como en Estados Unidos o Alemania. Es a petición de los representantes o de los grupos parlamentarios como se solicita la colaboración, por lo que la actuación de dichos centros limita su actuación a la petición de los grupos. Lo que supone la sujeción institucional de los centros a los grupos parlamentarios.

En México la historia del staff es muy reciente, la mayoría de los legisladores no tuvieron, por lo menos hasta 1997, equipos de apoyo técnico para ejercer sus funciones de tomar decisiones respecto de la legislación. Esta situación se dio por la hegemonía que tenía el Poder Ejecutivo sobre todos los órganos de gobierno. Bajo este esquema, por su falta de especialización, sin posibilidades de reelección y, por la carencia de asesoría de los expertos, los congresistas mexicanos carecían de las herramientas indispensables para recomendar iniciativas, dar surgimiento a la implementación

de políticas y monitorear y controlar los actos del Ejecutivo. Campillo manifiesta que el principal incentivo para desarrollar un staff fue y sigue siendo la creciente pluralidad al interior de la Cámara.

El reforzamiento de los cuerpos de especialización y apoyo ha traído consigo importantes logros en el tema de la producción legislativa, de acuerdo con los datos registrados en la base de datos elaborada para este artículo, en la LVII legislatura, el 23% de las iniciativas votadas en pleno tenían como origen el Ejecutivo; en tanto que el 75% de las mismas fueron promovidas por los distintos miembros del Congreso de la Unión. En la LVIII legislatura, el 34% de las propuestas votadas provenían del Ejecutivo, mientras que el 64% fueron promovidas por los legisladores. Finalmente, en la LIX Legislatura (hasta marzo de 2005), el 16% de las reformas fueron propuestas por el Presidente de la República, en tanto que las producidas por los miembros de las cámaras representaron el 82% del total. Es decir, la formulación de políticas en los últimos años ha sido una tarea colegiada en donde la negociación equilibra el poder de las fuerzas participantes, incluido el Ejecutivo.

Conclusiones

Si bien es cierto que la profesionalización no garantiza la efectividad del trabajo legislativo, sin embargo el tener un Congreso profesionalizante ayuda paulatinamente al desarrollo de un trabajo mucho más elaborado. El contar con legisladores que reincidan en el Congreso favorece la carrera parlamentaria y disminuye la pérdida de información y la continuidad de programas; la relación entre la comisión a la que pertenecen los legisladores y su preparación académica hace que el diputado esté más familiarizado con la temática. Los puntos fundamentales de un Congreso profesional se encuentran en los apoyos recibidos por parte de los partidos políticos y del respaldo institucional ofrecido por el propio Congreso mediante la creación de espacios de expertos en cada una de las áreas a legislar que pueden y deben orientar a los grupos parlamentarios en la elaboración de iniciativas y en su propia discusión, a fin de racionalizar la discusión y el trabajo legislativo.

No obstante la necesidad de establecer la reelección legislativa en México, se ha demostrado que esta figura sería insuficiente por sí misma, si no se atienden elementos tan importantes como la carrera legislativa, la capacitación ofrecida por los partidos políticos, y por supuesto, el apoyo de los expertos.

¹¹ Mena Mora, Amalia, 1999, "La disciplina partidaria en las Legislaturas LVII y LVIII: el caso del PAN", en *Documento de Trabajo 71*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

¹² Centro de Estudios de Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). Sin embargo, fue hasta el año 2000 cuando se crea el CESOP y en el 2004 los centros CEDRSSA y CEFP.