

la función reclutadora de la cámara de diputados

RUDOLPH O. DE LA GARZA*

Politólogos especializados en la política mexicana están de acuerdo en que una élite política y económica, la familia revolucionaria, domina el proceso de toma de decisiones en México.¹ Los estudios que describen y analizan cómo maneja este grupo el poder, han enfocado su atención en instituciones gubernamentales y políticas como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la burocracia, que son utilizadas para comunicar e implementar las decisiones hechas por la élite. Este énfasis que se ha dado a su papel ha tenido un resultado contraproducente para el entendimiento del proceso político mexicano: el que sea ignorado el papel que juegan las otras instituciones en el sistema político nacional.²

Como ejemplo de este estrecho análisis tenemos la falta de atención que se le ha prestado a la Cámara de Diputados. En vista de que este órgano no ejerce la parte del poder que constitucionalmente le pertenece —no funciona ni como un cuerpo legislativo autónomo ni como un control sobre el ejecutivo—, tanto politólogos mexicanos como extranjeros han concluido que la cámara no es de gran importancia dentro del sistema político mexicano, y por ende no existe ningún estudio publicado que analice a fondo su papel en la política mexicana.³ Antonio Ugalde, sin embargo, sugiere que

a pesar de que instituciones como la cámara no funcionan, según lo descrito en la Constitución, sí son de mucha importancia para el sistema político.

El régimen ha adoptado estas instituciones para que desarrollen nuevas funciones cruciales para la estabilidad política y el desarrollo económico del país.⁴

Desde el punto de vista funcionalista, el propósito de este estudio es determinar si una de las funciones que realiza la cámara es el reclutamiento y entrenamiento de candidatos para la élite política.⁵

Este estudio, en consecuencia, tiene dos propósitos: en primer lugar, intenta contribuir al conocimiento del papel que juega la Cámara de Diputados en el proceso político mexicano; la segunda meta es entender y ampliar nuestra comprensión del desarrollo de una carrera política en México. Al realizar una u otra de estas metas, el producto será una contribución positiva al entendimiento de cómo funciona el sistema político mexicano, esperando que este resultado sugiera nuevas y útiles perspectivas para estudiar el papel de los cuerpos

nesota Press, 1957. El último describe la organización formal y poderes constitucionales de la cámara, pero no analiza sus actividades políticas.

⁴ Ugalde Antonio, *Power and Conflict in a Mexican Community*, University of New Mexico Press, 1970, pp. 170-171.

⁵ Otra de las funciones de la cámara se describe en Rudolph O. de la Garza, "The Chamber of Deputies as a Legitimizing Agent of the Mexican Government and Political System", Research Series No. 12, Institute of Government Research, The University of Arizona, October, 1972. Ver también, de la Garza, "The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System", unpublished doctoral dissertation, The University of Arizona, 1972. Para un análisis general de las actividades que desempeñan los cuerpos legislativos, ver Allan Kornberg and Lloyd D. Musolf, eds., *Legislatures in Developmental Perspective*, Duke University Press, 1970, y Jean Blondel, *Comparative Legislatures*, Prentice Hall, 1973.

* Universidad de Texas en El Paso.

¹ Para un análisis de la familia revolucionaria vea Frank Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Prentice Hall, 1964. Vea también Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Editorial Joaquín Mortiz, S. A., 1973.

² Padgett L. Vincent, *The Mexican Political System*. Houghton-Mifflin, 1966, p. 147, nos advierte de este error.

³ Ver Brandenburg, *op. cit.*; Padgett, *op. cit.*; Howard F. Cline, *The United States and Mexico*, Atheneum, 1966; Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition*, University of Illinois Press, 1964; Kenneth F. Johnson, *Mexican Democracy: A Critical View*, Allyn and Bacon, 1971, y William F. Tucker, *The Mexican Government Today*, University of Min-

legislativos en América Latina y en el tercer mundo en general.

Metodología

El estudio analiza la relación existente entre el hecho de haber sido miembro de la cámara entre los años de 1940 y 1969 y el haber alcanzado puestos políticos de los más relevantes. Durante estos treinta años, diez distintas legislaturas tomaron posesión, cada una por un periodo de tres años. Cinco de las diez fueron seleccionadas para muestra al azar, procediéndose a analizar las actividades de todos los diputados que sirvieron en ellas, tal y como consta en el *Diario de Debates*. Sus actividades fueron correlacionadas con el avance a posiciones de más importancia fuera de la cámara.

Las legislaturas analizadas fueron XXXVIII (1940-43), XL (1946-49), XLII (1952-55), XLV (1961-64), y la XLVI (1964-67), por corresponder cada una a un periodo presidencial distinto. También fueron entrevistados, como muestra tomada al azar, treinta diputados del PRI que habían sido electos para el periodo XLVIII (1970-73), con el fin de que indicasen la relación entre su situación como diputado y el desarrollo de una carrera política, esperando que las entrevistas personales pudieran esclarecer esta relación. Además, se realizaron entrevistas a tres exdiputados que habían ocupado curules en años previos, uno en los años cuarentas, y dos en los años sesentas; sus respuestas no contradijeron en ningún aspecto las de la muestra al azar. Consecuentemente, parece factible sugerir que los resultados obtenidos poseen validez para determinar la conducta y propósitos de los diputados más recientes de la legislatura, así como también los de años pasados. El lector, sin embargo, debe decidir por sí mismo si acepta o no esta interpretación.

Reclutamiento de la cámara

El hecho de servir como representante legislativo a nivel nacional presenta a un político una excelente oportunidad para avanzar en su carrera. En los Estados Unidos es muy común que los diputados avancen a partir de la legislatura a puestos más importantes. Más del 40 por ciento de los gobernadores del Estado de Ohio entre los años 1870 y 1950 procedían directamente de la cámara. El 28 por ciento de los senadores

estadunidenses durante los años 1947 y 1957 habían sido diputados anteriormente.⁶ Además, los tres últimos presidentes de ese país —John F. Kennedy, Lyndon B. Johnson y Richard M. Nixon— iniciaron sus respectivas carreras como representantes.

En Brasil, el Congreso también prepara a sus miembros para futuras posiciones. Este organismo

...recluta, socializa y prepara políticos para otros papeles en el sistema político en los que manejarán más poder de lo que manejan como representantes nacionales. Ellos aprenden las normas de la élite, aprenden técnicas políticas y llegan a ser visibles, manteniendo y utilizando estos otros papeles. En este sentido las actividades del Congreso brasileño constituyen un campo de entrenamiento para los políticos brasileños.⁷

La Cámara de Diputados desarrolla una función similar para el sistema político mexicano. En vista de que el PRI es parte del aparato que controla el sistema, los militantes de los partidos de oposición nunca llegan a ocupar las posiciones más altas. Por ende, este análisis incluye sólo a militantes del PRI.

58 diputados del PRI que ocuparon curules durante los años analizados aquí, ascendieron a 81 posiciones de alta categoría; 20 de ellos alcanzaron estas posiciones inmediatamente después de haber sido diputados. 31 diputados llegaron a ser gobernadores, 17 lograron posiciones en el Senado, y otros continuaron sus carreras como miembros del gabinete, como subsecretarios de Estado, directores y subdirectores de empresas descentralizadas, presidente o secretario general del PRI, o líderes de organizaciones sindicales nacionales controladas oficialmente. Éstos son los puestos considerados de alto poder, y cuyos datos se presentan en el cuadro 1.

El cuadro 1 incluye sólo la mitad de los diputados titulares de los años 1940 hasta 1970. En vista de que la muestra fue seleccionada al azar, se presuponía estadísticamente que habría un número semejante de diputados de las legislaturas no analizadas que había logrado ascender a posiciones de alto poder. Por razones que se explicarán adelante, muchos más diputados

⁶ Malcolm E. Jewell and Samuel D. Patterson, *The Legislative Process in the United States*, New York, Random House, 1966, p. 118.

⁷ Robert Al Packerham, "Legislatures and Political Development", en All Kornberg and Lloyd D. Musolf, eds., *Legislatures in Developmental Perspectives*, Durham, Duke University Press, 1970, pp. 530-31.

CUADRO 1
ASCENSO DE DIPUTADOS A PUESTOS
DE MAYOR RANGO*

Posiciones	Años en los que ocuparon curules los diputados						Total
	1940-1943	1946-1949	1952-1955	1961-1964	1964-1967	1970-1973	
Gobernadores	10	6	4	8	3	—	31
Senadores	4	2	3	6	2	—	17
Procurador general de justicia	—	1	—	1	—	—	2
Procurador General del Distrito y Territorios Federales	—	—	—	1	—	—	1
Secretaría de Agricultura y Ganadería	3	—	—	—	—	—	3
Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización	—	1	1	—	2	—	4
Secretaría de Recursos Hidráulicos	—	—	1	—	—	—	1
Petróleos Mexicanos	—	—	—	2	—	—	2
Presidente o secretario general del PRI	2	1	—	—	—	—	3
CONASUPO	1	—	—	—	1	—	2
FSTSE	—	1	2	—	—	—	3
ISSTE	1	—	1	—	—	—	2
Secretaría de Marina	—	—	1	—	—	—	1
Secretaría de Educación Pública	1	—	—	1	—	1	3
Secretaría del Patrimonio Nacional	1	—	1	—	—	—	2
Secretarios presidenciales	—	—	—	—	2	—	2
Secretaría de Salubridad y Asistencia	—	—	—	1	—	1	2
Total	23	12	14	20	10	2	81

* Estos datos fueron tomados de un estudio de próxima publicación de Roderic Camp, Central College, Pella, IOWA.

de esas legislaturas llegaron a ocupar tales puestos. En total, 161 diputados avanzaron a posiciones gubernamentales y políticas de mayor importancia. Además, varios de los que han servido en la cámara desde 1961 siguen activos en asuntos políticos, y es muy probable que algunos o muchos de ellos lleguen a posiciones semejantes en un futuro no muy lejano. En consecuencia, es evidente que la cámara sí funciona como un campo de entrenamiento para la élite política.⁸

Hasta qué punto desempeña la cámara un papel fundamental en el proceso de reclutamiento, es algo

⁸ Otro estudio que trata este mismo tema, pero desde un punto de vista completamente distinto, es el de Wilfred Gruber, "Career Patterns of Mexico's Political Elite, en *Western Political Quarterly*, xxiv, 3 Sept., 1971, pp. 467-482.

que depende de la manera en que el PRI y la élite nacional recluten candidatos hacia ella. Los politólogos están de acuerdo en que el presidente, los gobernadores y los influyentes regionales seleccionan aproximadamente al 35 por ciento de los candidatos del PRI, y que el resto de ellos, el 65 por ciento, son seleccionados por líderes de los sectores claves de ese partido.⁹ También es importante hacer notar que en años pasados la opinión pública ignoraba este proceso con mucha frecuencia y que en las elecciones para diputados el deseo de

⁹ Padgett, *op. cit.*, pp. 139, 105, 148-149. Los politólogos que han estudiado este problema no están de acuerdo con el papel que juega el presidente en seleccionar a los candidatos. Ver, Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, México, Ediciones ERA, S. A., 1965, p. 17; Brandenburg, *op. cit.*, p. 155, y Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 32.

los electores no se tomaba en cuenta en la selección de los candidatos y en las urnas.¹⁰

Sin embargo, existen señales de que la élite ha flexibilizado un poco el control sobre el proceso como resultado del desarrollo del sistema político, específicamente en relación a posiciones de nivel medio, y que el pueblo está insistiendo en que funcionarios del mismo lo representen ante la élite nacional.

Se desean élites de nivel medio que desarrollen funciones de *input*, tales como la de comunicar las demandas del pueblo a los altos niveles, y que en sus propias actividades promuevan estos intereses, según lo ve el público afectado.¹¹

Estas demandas parecen haber llegado a tal grado, que ya no se acostumbra designar a cualquier individuo por el hecho de ser primo del senador, o amigo de algún influyente.¹² Los diputados también indican que ha habido un cambio profundo sobre la manera como se seleccionan los candidatos.

En nuestro partido los militantes tienen un récord de sus actividades y antecedentes —lo que se llama un *curriculum vitae*. Según las actividades que realizan varios grupos de ciudadanos, se seleccionan y estudian varios nombres, se presentan al partido, y entonces éste determina quién será el candidato. Ésta no es la primera vez que he sido candidato. Varios grupos me han apoyado para ser senador, para gobernador. Todas estas cosas se toman en cuenta.

Hay varias razones por las que fui designado candidato: primero, existe una tendencia de impulsar gente joven, y yo soy joven. Segundo, con mucha frecuencia se acusa a candidatos del PRI de continuismo y falta de honradez, pero tales acusaciones no se pueden hacer en contra de mí. Yo era joven y líder universitario. En tercer lugar, porque nací y me crié en mi distrito y conozco el pueblo y sus problemas

Además, existe la impresión de que el PRI ha estructurado el proceso de selección para asegurar que grupos locales tengan voz en la determinación de sus candidatos.

¹⁰ R. Gómez, Marte, "Los Procesos Electorales", en *México: cincuenta años de revolución. III, la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 444. Carlos Fuentes describe cómo era este proceso en años anteriores en *La muerte de Artemio Cruz*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962, p. 109.

¹¹ Tuohy, William and Ronfeldt, David, "Political Control and the Recruitment of Middle Level Elites in Mexico: An Example from Agrarian Politics", en *Western Political Quarterly*, núm. 22, June, 1969, p. 369.

¹² Gómez, *op. cit.*, p. 444.

El hecho de que se permita al sector con el mayor número de inscritos en una zona específica que determine el candidato del partido a la Cámara en representación de la zona, ha estimulado tendencias a ampliar la membresía que contribuye al carácter inclusivo del partido, ayudando así a mantener la fuerza que tiene éste en la sociedad.

También parece que este cambio en el proceso de selección ofrece oportunidades de movilidad a todo individuo, pese a sus antecedentes sociales. De los 23 diputados que describieron cómo habían iniciado sus carreras, 13 indicaron que no tenían parentesco con ningún político o funcionario y que se habían interesado en la política como resultado de actividades realizadas fuera del hogar; siete dijeron que se habían puesto en contacto con la política a través de sus actividades estudiantiles y universitarias; cuatro señalaron que sus actividades sindicales les habían llevado a ella, y cinco que se interesaron en ésta como resultado de haber participado en campañas nacionales. Estas respuestas indican que actualmente los diputados no proceden de familias privilegiadas; por lo contrario, parecen ser provenientes de la nueva clase media y aun de la clase baja. Mientras que este tipo de individuo tenga tales oportunidades, es improbable que haya alejamiento a gran escala por parte de estas clases. En este aspecto es importante notar que los diputados que indicaron que habían sido seleccionados a través de este nuevo proceso eran los relativamente jóvenes y de familias de clase media y alta baja.¹³

No todos los diputados son seleccionados por el apoyo que tienen de grupos locales. La mayoría reciben la postulación porque representan a intereses y grupos dentro del PRI. Líderes sindicales y campesinos, por ejemplo, siempre figuran entre titulares de la cámara.¹⁴

Y recibí la postulación porque mi sindicato tiene 100 mil miembros. Así como en los Estados Unidos, los sindicatos en México tienen intereses que defender. Yo he ocupado posiciones de liderazgo en varias ocasiones, a pesar de que nunca he sido el líder nacional, y he militado en el sindicato desde muy joven.

Había servido como director de prensa para la Cámara de Diputados y después trabajé en las ofi-

¹³ Consulte a de la Garza, "The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System", *op. cit.*, por una descripción detallada de los orígenes sociales y económicos de los diputados.

¹⁴ Brandenburg, *op. cit.*, pp. 154-55. La gran mayoría de los diputados en 1970-73 que pertenecen al sector laboral también ocupan puestos importantes en sindicatos estatales y nacionales.

cinas de redacción del partido. Allí me hicieron el responsable de toda la propaganda de la campaña de... debido a ser miembro del Comité Nacional de Publicaciones. De allí el partido me designó como diputado.

Yo recibí la postulación por mis antecedentes, por mis anteriores actividades. También porque el gobernador me seleccionó. Él me pidió que aceptara. Había ocupado varios puestos, incluyendo el de secretario general de gobierno y también había manejado la campaña del gobernador.

En vista de que los candidatos del PRI se seleccionan por dos distintos procesos, es lógico que se produzcan dos tipos de diputados. Un diputado los describe como "esos que están aquí porque los nombraron y a quienes realmente no les importa, y esos que están aquí porque tienen ambición política". Los primeros incluyen a los líderes de sindicatos y organizaciones campesinas.

El hecho de llegar a la Cámara aumenta su prestigio personal, así como el de su grupo u organización. Muchos de ellos regresan varias veces a la Cámara.

Debido a que "no tienen la capacidad para llegar a gobernador o a la presidencia", no ven a la Cámara como un paso en el desarrollo de su carrera. Este tipo de diputados se satisface con la "influencia, el prestigio y las ganancias económicas que son parte del puesto".¹⁵

Para los que tienen ambiciones políticas, el hecho de ser diputado es una de varias maneras para impulsar su carrera, y en general llegan a la Cámara no por haberlo planeado así, sino como resultados de variables y situacionales. Las siguientes declaraciones describen estos patrones:

Yo no quise ser diputado. Si la política fuera recibir lo que se desea, sería demasiado fácil. El ser diputado es un paso en la carrera. Para mí, la política es una carrera, y el ser diputado es parte de ella. Es como si fuera uno doctor. No se le pregunta al médico si quiere extraer un apéndice. No se le pregunta a un político si quiere ir a la Cámara. Se juega con distintas posibilidades durante el desarrollo de la carrera. En el término en que uno llegue a tener una madurez política se le presentan varias opciones y éstas se aceptan o rechazan. Mi carrera política ha sido la de tratar de llegar a una posición más alta sin enfocar ningún puesto específico. Esto es, a mi juicio, lo que es una carrera política.

Yo no tenía deseo de ser diputado. Originalmente

¹⁵ Padgett, *op. cit.*, p. 130; de la Garza, "The Mexican Chamber...", *op. cit.*, pp. 151-158.

me habían programado para ser senador, pero entonces intervinieron intereses políticos de mayor influencia y otro candidato recibió la postulación. Entonces, el gobernador me preguntó si quería ser diputado. Lo que a mí me interesaba era ser presidente estatal del PRI, y como ya lo era, acepté su oferta.

Es evidente, entonces, que a pesar de que los individuos con ambiciones políticas no se consagran al llegar a la cámara, el hecho de ser diputado mejora sus posibilidades de realizar metas ulteriores, y por ende estos políticos están dispuestos a utilizarla como medio. Un entrevistado que había sido diputado hacía más de veinte años y que llegó a ocupar otros puestos de alto poder, incluyendo el de consejero presidencial, dijo: "Si uno tiene ambición política es preferible ser diputado que asesor técnico. *Muy preferible.*" Los siguientes párrafos indican por qué es así:

La Cámara de Diputados es como una escuela de política. Conoces a todo tipo de personas y haces contactos. Aprendes cómo funciona el gobierno, y participas en el proceso legislativo, que es muy importante. Es por eso que el ser diputado te puede ayudar.

Siendo diputado adquieres contactos. Para comparar, he sido político en Jalisco por veinte años. Si hubiera estado en México es muy probable que hubiera llegado a una posición de más importancia. El hecho de estar aquí me permite conocer a los que se mueven en la política nacional y, lo que es más importante, es una oportunidad para que ellos me conozcan. Llegar aquí es realmente el primer paso en una carrera nacional.

Evidentemente, una diputación ofrece a un político dos clases de oportunidades. Al estar en la cámara se tiene la oportunidad de estudiar, enmendar, presentar y debatir proyectos de ley, y también la de conocer a líderes nacionales y establecer contactos personales que serán útiles en el futuro. A pesar de que lo último es lo más importante, resulta casi imposible medir cuántos y qué tipos de contactos establecen los diputados. En consecuencia, este análisis estudiará la relación que existe entre las actividades legislativas observables y el avance de la carrera política.

Existen dos actividades que se pueden medir empíricamente y que aparentemente impulsan a una carrera política. La primera incluye toda actividad legislativa, o sea, iniciando proyectos de ley, presentando enmiendas a proyectos, o participando en los debates de la cámara; la segunda manera es ser funcionario de ella. Los diputados del PRI reconocen la importancia de

ambas y la importancia que aportan a su avance político.

La participación en los debates contribuye al desarrollo de la carrera por dos razones. En primer lugar —y ésta parece ser la razón de mayor importancia—, el hecho de que un diputado intervenga en los debates indica que se ha ganado la confianza del líder de la cámara. Éste mantiene un control estricto sobre las actividades de los diputados dentro del organismo y selecciona a los interventores que cree capaces de hacer un buen papel en la representación legislativa del ejecutivo. Al resto, se les ignora.¹⁶ La segunda razón es que subir a la tribuna acarrea fama instantánea al diputado: los periodistas suelen tomar fotos de los interventores y hacerles entrevistas después de la sesión. De manera inversa, la importancia de los mismos debates se deduce de la energía con que algunos diputados hacen todo lo posible para no subir a la tribuna. Esta importancia se manifiesta en las siguientes declaraciones.

Intervenir en la cámara es peligroso. Uno se puede equivocar. Es posible avanzar de otras maneras. Si uno se equivoca allí, se puede acabar todo. Usted estaba allí cuando el presidente de la cámara se equivocó la semana pasada. Se han estado burlando de él desde entonces. Ésta es la tercera vez que ha sido diputado y es una de las figuras más importantes de la CTM.¹⁷

Participar en los debates de la cámara es una gran oportunidad y un gran honor. Por eso, si lo haces mal, va en tu contra. En la cámara hay diputados que no tienen la habilidad para subir a la tribuna, y también estamos los que sabemos hacerlo. Se tiene que tomar esto en cuenta cuando se analiza la importancia de participar en los debates.

El jefe político casi nunca interviene en los debates. Si lo hiciera y llegara a equivocarse, la oposición lo avergonzaría, y entonces perdería a la tribuna. Así ellos son los que se arriesgan.

El líder nunca interviene. ¿Para qué, si tiene 178 diputados que pueden hablar por él? Si se equivocan, es sólo uno de ellos. Pero si él comete un error, le cortan la cabeza.

Los diputados también reconocen el valor de iniciar y enmendar proyectos de ley, pero estas actividades

¹⁶ Varios de los interrogados indicaron que de vez en cuando sube un diputado a la tribuna sin la autorización del líder de la mayoría, pero los que lo hacen se atienen a las consecuencias. A uno de estos, "lo congelaron" por más de un año. Ver *Excelsior*, 12 de septiembre, de 1971, p. 16, para un ejemplo del control que ejerce el líder en la cámara.

¹⁷ El error mencionado fue que el presidente de la cámara dijo "si así lo hicierais..." en vez de "si así no lo hicierais", al tomar la protesta a un diputado suplente.

son de menor importancia que hablar en la tribuna. En realidad, esta actitud podía suponerse en vista de la poca influencia que ejercen los diputados en la formulación y redacción de los proyectos de ley.¹⁸ Además, los diputados insisten en que las aportaciones que hacen a estos proyectos se hacen en secreto a nivel de comisión:

Participar desde la tribuna es un aspecto importante del papel del diputado, pero es sólo un aspecto. No todos de los que tienen ambiciones políticas participan en los debates. Algunos se dedican a trabajar en comisión, y si lo hacen bien, el partido los recompensa después.

Sin embargo, los diputados sí presentan enmiendas durante sesiones de la cámara y también inician proyectos de ley. Estas actividades se pueden medir objetivamente y serán los indicadores para determinar la importancia de actividades legislativas en el avance de la carrera política.

El ser funcionario de la cámara aumenta las probabilidades de progreso de la carrera, porque en estos puestos se pueden profundizar las relaciones con el jefe político y otros oficiales del gobierno. Los líderes de la cámara recompensan a esos diputados que han realizado sus actividades con seriedad, postulándolos a varios cargos dentro de la cámara.¹⁹ Tales posiciones traen consigo un riesgo, así como también una ventaja, de igual manera que la intervención en los debates. La forma en que los diputados llegan a estos puestos y las ventajas que provienen de ellos se describen en las siguientes declaraciones:

Ser presidente de la cámara no es más que una posición burocrática. Desde luego, es un honor; solamente hay cuatro presidentes por año. ¿Cómo se determina quién va a ser el presidente? Ésa es la pregunta de los \$64 000. Siempre se selecciona según las corrientes políticas principales. Nunca se nos habla de esto. Al contrario, sólo se nos dice quiénes serán los candidatos.

Es importante ser presidente de la cámara. Yo nunca pensé que llegaría a serlo. Como vengo de la provincia, el ser presidente me ayuda a ser conocido. En lo particular, llegué a conocer al líder y me dediqué a mi trabajo. No lo conocía cuando llegué, y

¹⁸ Ver la nota 3 de pie de página.

¹⁹ Militantes de los partidos de oposición ocupan con regularidad los puestos de vicepresidente, porque éstos son de poca importancia. Sin embargo, los líderes de la mayoría son quienes deciden quién de la oposición ocupará estos puestos sin consultar con los líderes de estos partidos.

por eso de inmediato hice lo posible para ponerme en contacto con él. Le hablé y traté de demostrarle mis capacidades. Me agradeció la visita y el hecho de que le haya indicado quién era yo, y me comenzó a dar pequeñas tareas que hacer. Con esto vio que era competente. Cuando llegó el tiempo para seleccionar a otro presidente, el líder me llamó, indicándome que querían hablar conmigo. Me dijeron que me habían seccionado y querían saber qué me parecía. Tengo la seguridad de que todo esto se toma en cuenta al seleccionar a cualquier presidente. Quieren a alguien que sepa manejar los debates y que pueda representar a la cámara con dignidad.

Me nombraron miembro de la Comisión Permanente porque el año pasado y durante todo el receso me esforcé por cumplir eficazmente las tareas que me habían asignado. Y porque he tenido la sensibilidad de mantener no sólo relaciones políticas, sino también relaciones amistosas y personales con el líder de la cámara.

Desde luego que ser integrante de la Comisión Permanente es de importancia política. Durante la sesión regular, las actividades de la cámara se realizan con alrededor de 200 diputados; aquí se realizan con 15. Esto le da una respuesta matemática. Aquí se tiene un contacto más íntimo con los individuos y con las otras dependencias del gobierno.

Estar en la Comisión Permanente indica un avance en la carrera política. A mi juicio me seleccionaron porque les impresioné con algunas de mis intervenciones y con mis labores en comisión.

Entre los funcionarios de la cámara no cabe duda que el más importante es el presidente de la Gran Comisión, quien también es el líder de los diputados del PRI y es conocido como "jefe político". Formalmente hablando, los integrantes de la Gran Comisión eligen a su presidente;²⁰ pero en realidad, los líderes políticos nacionales deciden fuera de la cámara quién será, después de un proceso de auscultación, parecido al que se emplea antes de seleccionar a otros funcionarios de alto nivel.²¹

Es indudable que el secretario de Gobernación y el presidente del PRI tienen voz en la selección. El presidente, desde luego, lo tiene que aprobar, pero no lo selecciona. Tal vez antes lo hacía, pero ya no.

Un diputado describió el proceso a través del cual se selecciona al líder:

²⁰ *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1970.

²¹ Este proceso a nivel general está descrito en Brandenburg, *op. cit.*, pp. 147-150, Cosío Villegas, *op. cit.*

Cuando llegué a México, el gobernador me recomendó que visitara al presidente del partido, un buen amigo nuestro. Le pregunté cómo andaba la selección del nuevo líder y él me sugirió que fuera a visitar al secretario de Gobernación, y así lo hice. Charlamos un rato. Me dijo que había dos señores que estaban en consideración y que fuera yo a visitar a Senties (el exlíder de la cámara y actual regente del Distrito Federal). Yo fui a visitarlo para decirle que lo apoyábamos.

Estas declaraciones de los diputados indican claramente que el diputado mexicano cree que su experiencia en la cámara le impulsará en su carrera, en especial si participa en las actividades legislativas de la cámara y si ocupa puestos dentro de la misma. También es obvio que varios aspectos que les ayudan a desarrollar sus respectivas carreras no son susceptibles de observación empírica. Un diputado tiene esta actitud:

Los investigadores norteamericanos son muy detallistas en su labor; son muy precisos, pero nunca llegan a entender lo íntimo de la situación. Por ejemplo, yo le acabo de decir lo que debo hacer para avanzar en mi carrera, pero es muy posible que haga todo esto y no pueda avanzar. En la promoción social hay muchos factores. muchos otros factores. Es casi al azar.

Reconociendo que existen aspectos "íntimos" que no se pueden examinar, pero que influyen en el desarrollo de una carrera política; sin embargo, cabe sugerir que sí existe una relación entre los aspectos observables de las labores en las cuales participan los diputados y el avance a otros puestos de más importancia. Además, en vista de la manera como se maneja la cámara, parece apropiado deducir que esas actividades puedan tomarse como indicadores indirectos de las tareas íntimas que no se pueden medir, pero que tanto influyen. El líder de la cámara selecciona a sus ayudantes y oficiales de esta manera. Por ende, a pesar de que no sabemos cómo se establecen vínculos entre los diputados y los líderes, el hecho es que cuando algunos de los primeros desarrollan actividades en la cámara es porque tienen la confianza de los segundos. En total, es razonable anticipar la existencia de una relación entre las labores observables en la cámara y el avance de la carrera política. En seguida trataremos de afirmar o rechazar esta hipótesis.

Hipótesis 1. *Si los diputados intervienen en los debates de la cámara, avanzarán en sus respectivas carreras.* En vista de que el 64.3 por ciento de todos los

diputados considerados jamás participaron en estos debates, cualquier participación desde la tribuna, por pequeña que sea, se identifica como intervención en debate. Incluyendo sólo a esos diputados que actuaron antes de 1970, existe una correlación positiva y moderada entre dos variables. Con un número total de 834 diputados, el análisis produce un resultado de $Q=0.45$.²² Sin embargo, de esos diputados que avanzaron, solamente el 66.6 por ciento participó en debates. Y, analizando el patrón de promoción de legislatura a legislatura, podemos señalar que este porcentaje se aumentará en el futuro. De quienes fueron diputados e intervinieron durante los años 1940-43, 66.7 por ciento avanzaron; de los de 1946-49, 70 por ciento siguieron adelante, y 80 por ciento de los oradores de 1952-55 llegaron a ocupar posiciones de alto poder. En 1961-64 y 1964-69, sólo el 50 y el 62 por ciento, respectivamente, han avanzado. Dado que muchos de los que ocuparon curules durante estas sesiones siguen activos, es probable que algunos de ellos también lleguen a ocupar puestos de mayor importancia, aumentando así la correlación entre estas dos variables.

Hipótesis 2. *Si los diputados participan en el proceso legislativo, progresarán en su carrera.* Se definen como participantes todos aquellos diputados que introducen uno o más proyectos de ley, o que presentan enmiendas a proyectos durante los debates. Sólo el 46.9 por ciento de los diputados, incluyendo a los titulares de 1970, han introducido proyectos o tratado de enmendarlos. La relación entre estas variables es positiva pero

²² El valor del análisis por sesión es .563, .432, .720, .24, .371. El cuadro general es:

Participación en debates	Diputados promovidos	Diputados no promovidos	Total
Participantes	36	327	363
No participantes	19	452	471
	55	779	834 = N .45 = Q

Se definen como participantes a los que participaron en cinco o más debates; el valor de Q sólo aumenta de .447 a .474. Este pequeño aumento le presta fuerte apoyo a la hipótesis I porque indica que el hecho de participar una sola vez es un cambio más significativo que el cambio de una a cinco o más veces. Por una descripción de esta estadística, vea Hubert M. Blalock, *Social Statistics*, McGraw Hill, 1960, pp. 231-232.

débil. Incluyendo a 834 diputados, $Q=0.30$.²³ Sin embargo, 66.6 por ciento de todos los diputados que avanzaron intervinieron en el proceso legislativo. También, como se sugirió en la sección anterior, es posible que esta relación aumente después de que los diputados que sirvieron desde 1961 continúen sus carreras, aunque como en realidad la cámara no juega un papel importante en el proceso legislativo real (no formal), no parece muy probable que esta correlación aumente.

Hipótesis 3. *Si los diputados ocupan puestos dentro de la cámara, avanzarán en sus carreras.* Los cargos considerados aquí son presidente, vicepresidentes, secretarios y miembros de la Gran Comisión y Comisión Permanente. La correlación entre estas dos variables es positiva y fuerte, resultando que $Q=0.62$,²⁴ incluyendo a 834 diputados. De esos diputados que han avanzado, el 75 por ciento ha tenido puestos en la cámara. Esto indica que a pesar de que esos cargos en sí no son de mucha importancia, sí sirven como una base para despegar hacia otros donde sí se maneja poder efectivo.

En total, a pesar de la correlación que existe entre estas variables, es difícil determinar específicamente el impacto que tiene la experiencia legislativa en el avance de una carrera política. No obstante de que un número significativo de diputados llegan a ocupar puestos de alto poder, la gran mayoría de ellos no progresa. Además, la mayor parte de los activos tampoco lo logra.

Al especificar esta correlación, el problema parece ser resultado de una característica del proceso de reclutamiento mexicano que no se había anticipado. Este

²³ El cuadro para determinar el valor de Q es:

Participación Legislativa	Diputados promovidos	Diputados no promovidos	Total
Participantes	36	394	430
No participantes	19	385	404
	55	779	834 = N .30 = Q

²⁴ El cuadro para determinar el valor de Q es:

	Diputados promovidos	Diputados no promovidos	Total
Funcionarios	41	331	372
No funcionarios	14	448	462
	55	779	834 = N .62 = Q

estudio se basó en la premisa de que si había reclutamiento de la cámara, éste habría de ser aproximadamente parejo entre las diez legislaturas, desde 1940 y 1969, tomando en cuenta, desde luego, el periodo más corto dentro del cual han podido progresar los diputados que actuaron desde 1964. Seleccionando al azar a cinco de estas diez legislaturas y analizando las actividades de los diputados en cada una de éstas, se pensó que sería posible establecer la correlación entre estas actividades y el avance político. Ahora, es obvio que la premisa de que no existe ninguna relación entre las *legislaturas* en sí y el reclutamiento, es inválida y por ende los datos analizados aquí son difíciles de evaluar.

En vez de reclutar en forma general de cada legislatura, es evidente que los diputados que ocupan curules durante la segunda parte del sexenio presidencial tienen mayores posibilidades para estimular sus carreras que las que tienen los diputados que llegan a la cámara durante la primera parte del sexenio. Cuatro de las cinco legislaturas estudiadas aquí pertenecen a los primeros tres años del periodo presidencial, observándose que 58 diputados que sirvieron en ellas avanzaron a 81 puestos de alto poder. Cuatro de los periodos no analizados abarcan la segunda parte del sexenio presidencial, de la que 103 diputados llegaron a ocupar 158 posiciones. Dicho en otras palabras, un 77 por ciento más de los diputados del primer periodo ocuparon un 95 por ciento más de puestos que los diputados que laboraron en el periodo estudiado en este trabajo.

En el diseño de la investigación no hubo posibilidad de anticipar este fenómeno, y por ende no existen ahora los datos para analizar la correlación entre actividades legislativas y el avance político de las legislaturas no incluidas aquí. Si es posible, empero, utilizar este análisis para especular acerca de la interacción entre las variables de esas legislaturas.

Los diputados electos para periodos que coinciden con los primeros tres años del sexenio presidencial, tienen menos probabilidades de progresar en sus carreras que las que se presentan a los electos durante la segunda parte del sexenio. Sin embargo, entre quienes sí avanzan se observa que más del 60 por ciento participa en funciones legislativas y más del 70 por ciento ocupa puestos dentro de la cámara. Esto sugiere que estos tipos de actividades son lo suficientemente significativas como para sobrepasar la desventaja de ser diputado durante este periodo. Si esto es verdadero, y a juicio de este autor así lo es, entonces es lógico que los diputados que desarrollan actividades similares durante los

últimos años del sexenio, tengan un índice mayor de probabilidades para avanzar en la tarea política. Desafortunadamente, esta hipótesis sólo se podría verificar con otro estudio.

El último aspecto que merece análisis es la irregularidad del proceso de reclutamiento. Lo más probable es que los diputados electos para la segunda parte del régimen presidencial estén a la orden cuando la gran mayoría de los puestos gubernamentales vayan a renovarse. Casi todos estos puestos están a la disposición del presidente-electo, y cuando éste comienza a designar a quienes van a ocuparlos, es muy probable que tome en consideración a los diputados que están por terminar su periodo. Éstos constituyen un grupo bien formado y capacitado, que ha demostrado sus habilidades y su lealtad y, lo que es más importante, está visible y a la mano. De esta forma, quizás, el presidente-electo designe a muchos de ellos para posiciones en el gobierno. De esta manera, este grupo de diputados tienen mejores posibilidades para continuar las carreras de sus miembros que las que poseyó el de los primeros años del periodo presidencial.

Conclusión

A pesar de que la Cámara de Diputados no funciona como un cuerpo legislativo autónomo ni como un control sobre las actividades del presidente, es evidente que sí tiene un papel importante en el sistema político mexicano. Este órgano funciona como una escuela de política para individuos con pretensiones de servicio público. Para muchos de ellos, especialmente los de la clase media y baja-alta, servir en la cámara es una oportunidad para establecer contactos y demostrar sus respectivas habilidades. Quienes lo hacen bien podrán seguir avanzando en su carrera.

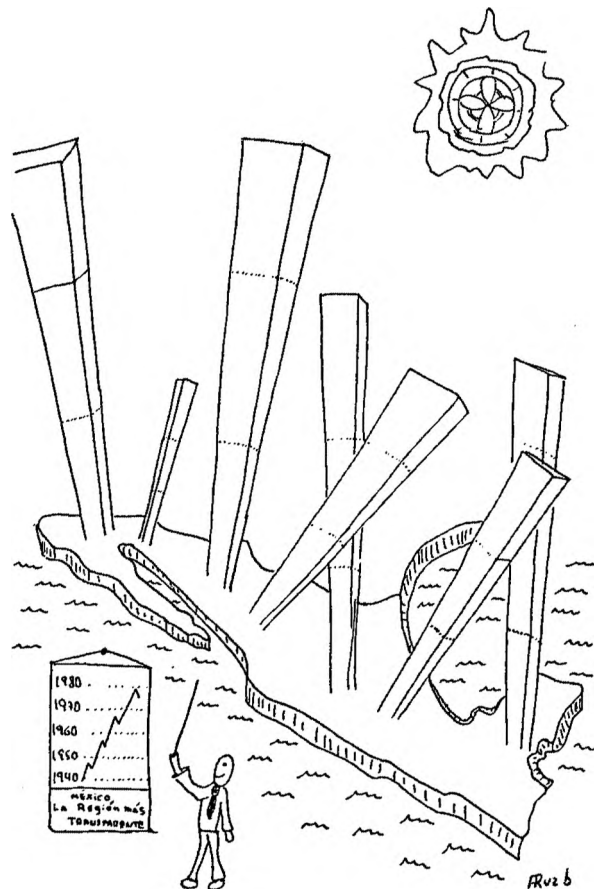
La élite nacional parece utilizar a la cámara como un campo de entrenamiento para probar a estos aspirantes. Se les da la oportunidad de manifestar sus habilidades como oradores, se les presenta al público y a la prensa, otorgándoseles responsabilidades menores en asuntos legislativos; a través de estos pasos los aspirantes demuestran su diligencia y lealtad. Además, durante esos años, la élite llega a conocer a quienes aspiran a ocupar puestos claves.

Se debe tomar en cuenta, como punto final, que no todos los que llegan a la cámara poseen aspiraciones políticas. Además, algunos de los que tienen estas am-

biciones avanzan inmediatamente de la cámara a otro puesto, pero muchos más lo hacen después de haberla dejado por algunos años. Esto sugiere que para muchos la experiencia de la cámara es útil para el desarrollo de su carrera, pero que en sí no determina el avance. Al contrario, lo que es más probable es que estos diputados utilicen las relaciones que adquieren para continuar en posiciones públicas, sean políticas o gubernamentales, a partir de las cuales promoverán su avance o permanecerán atrás. Para ellos, el hecho de haber llegado a la cámara se puede comparar con haber participado en una competencia de eliminación sencilla. Si actúan en ella conforme a las expectativas de la élite, siguen al segundo "asalto", donde otra vez tienen que manifestar sus habilidades. Si no cumplen esas expec-

tativas en la legislatura, quedan eliminados de la competencia.

La conclusión general, entonces, es que la experiencia de haber sido diputado y haber participado en las actividades de la cámara impulsa el desarrollo de la carrera política. Es importante hacer hincapié, sin embargo, que este progreso parece ser función de dos variables: habilidad y contactos. Los diputados que tienen aspiraciones políticas utilizan sus años en la cámara para demostrar su capacidad y vincularse con líderes e influyentes nacionales. La impresión que éstos dejan para quien escribe, es que es sumamente difícil avanzar con base en una sola de estas variables; más bien, ambas son necesarias, y sólo cuando un individuo combina ambas, se garantiza la promoción política.²⁵



²⁵ Roder Ai Camp llega a la misma conclusión en referencia al desarrollo de una carrera burocrática. Camp, "The Middle Level Technocrat in Mexico", en *The Journal of Developing Areas*, 6 July, 1972, p. 578.