

La profesionalización legislativa de los diputados federales en México*

Legislative professionalization of federal deputies in Mexico

Fernando Patrón Sánchez**

Ma. Ofelia Camacho García***

SUMARIO

1. Introducción / 2. ¿Por qué medir la profesionalización legislativa? Una revisión de estudios previos / 3. Una propuesta para medir y comparar la profesionalización de las legislaturas LXI y LXII / 4. Diseño y aplicación del Índice de Profesionalización Legislativa Individual / 5. ¿Qué nos falta por conocer sobre cómo medir la profesionalización legislativa en México?

RESUMEN

En este estudio presentamos una propuesta de medición de la profesionalización legislativa de los diputados federales en México. Si bien, ha sido un tema poco abordado por los estudios legislativos en México y América Latina hasta el momento, y su estudio se ha enfocado más a la descripción de trayectorias políticas de los legisladores, aplicamos modelos desarrollados principalmente en Estados Unidos para construir indicadores que nos brinden parámetros de medición sobre los factores que potencialmente hacen más o menos profesionales a los legisladores. Para ello, realizamos el estudio de dos legislaturas de la Cámara de Diputados (LXI (2009-2012) y LXII (2012-2015)), utilizando un análisis factorial con siete variables que incluyen datos distintos sobre las trayectorias y preparación individual de los diputados y su desempeño en la cámara.

PALABRAS CLAVE

Profesionalización legislativa, Índice de profesionalización legislativa, Cámara de Diputados Federal, México.

ABSTRACT

In this study we present a measurement of legislative professionalization of federal deputies in Mexico. Legislative professionalism has not been addressed in legislative studies so far in Mexico and Latin America, and research in this area has focused mostly in depicting legislators' previous political trajectories. We developed a model built on U.S. legislative professionalization studies in order to produce measurements and parameters that potentially indicate what makes legislators more or less professional. We use data from two legislature periods of the Chamber of Deputies (LXI (2009-2012) y

* Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (Amecip), organizado en colaboración con la Universidad de Quintana Roo, en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, los días 13, 14, 15 y 16 de septiembre de 2017.

** Profesor Investigador de la Universidad de Guanajuato. Correo: fpatro@ugto.mx.

*** Profesora Investigadora de la Universidad de Guanajuato. Correo: ofelia29@gmail.com

LXII (2012-2015), and applying factorial analysis we include seven different variables corresponding to personal previous political trajectories of Deputies and their performance in the Chamber.

KEYWORDS

Legislative professionalization, Legislative Professionalization Index, Chamber of Federal Deputies, Mexico.

Recibido el 12 de enero de 2018. Aceptado el 28 de febrero de 2018.

1. Introducción

La profesionalización legislativa ha sido escasamente estudiada en México. Los esfuerzos por medir la importancia, la participación y el nivel de profesionalización de los legisladores se han concentrado en algunos países desarrollados solamente. En particular, el estudio sobre el nivel de profesionalización de las élites parlamentarias no ha estado exento de debate y controversia. Debido a que los legisladores son representantes populares, pero al mismo tiempo son (deben ser) profesionales de la política dado que su trabajo está relacionado con decisiones no solamente de representación de distritos electorales o de partidos políticos, también con decisiones técnicas en la formación y diseño de leyes y políticas públicas.

En México, la evolución del sistema político y el conjunto de las instituciones que lo componen han tenido tratamientos distintos en los estudios especializados respecto a otros países con similares características en sus diseños institucionales, como por ejemplo Estados Unidos. En efecto, los análisis sobre la mecánica institucional en el funcionamiento de las instituciones inundaron el espectro primario de la literatura especializada en un primer momento. Posteriormente, se intentó desentrañar el funcionamiento de la dinámica en la evolución institucional. Pero esto se ha quedado, en general, en análisis institucionales sin abundar en el conocimiento de las élites políticas que, tanto formal como informalmente, dan sentido a la dinámica organizacional de las instituciones políticas.

Por el contrario, el desarrollo del concepto de la profesionalización y su análisis se ha orientado en gran medida los estudios de las élites parlamentarias en Estados Unidos desde la década de los setenta (Ham & Hedlund, 2006). Y han ido generando una gama amplia de conocimientos especializados sobre la función legislativa y las características de las carreras parlamentarias. De la misma manera, se han construido diversos indicadores para medir niveles de profesionalización tanto institucional como individual en la arena legislativa. Esto ha enriquecido enormemente la conceptualización de la función legislativa y a su vez ha servido como parámetro de medición sobre los desempeños institucionales del poder legislativo. Por tal motivo, resulta importante abrir estas brechas de análisis en otros casos, como el mexicano, que posteriormente sirvan como componentes de estudios comparados y generen mayor información sobre el desarrollo del poder legislativo.

En este documento analizamos la profesionalización legislativa de la Cámara de Diputados Federal en México, a través de la creación de un Índice de Profesionalización Legislativa aplicado a las dos últimas legislaturas, LXI (2009-2012) y LXII (2012-2015). Para el diseño del índice utilizamos modelos previos desarrollados en Estados Unidos, particularmente, y en algunos casos latinoamericanos. Conjuntamos las dos dimensiones generales para explicar la profesionalización legislativa, es decir: la dimensión individual del legislador y la dimensión institucional de la Cámara de Diputados. En la primera dimensión integramos variables consustanciales a la trayectoria y experiencia

político-legislativa de los legisladores; en la segunda, desarrollamos variables relacionadas con la dinámica y el trabajo legislativo de los congresos. La intención principal es brindar una aproximación, al menos inicial, a una medición que nos permita relacionar y asociar las variables que explican de mejor manera la profesionalización legislativa en el caso mexicano y establecer las condiciones que contribuyen en mayor o menor medida a la profesionalización de las élites parlamentarias en México.

2. ¿Por qué medir la profesionalización legislativa? Una revisión de estudios previos

A pesar de que la atención en el funcionamiento de las instituciones políticas en México ha estado más asociada con el diseño y aplicación de las reglas como incentivos que regulan las distintas conductas de los actores políticos, encontramos a su vez que el desempeño de los políticos está también vinculado con otro de tipo de dinámicas, institucionales y no institucionales, que definen las carreras personales, las ambiciones políticas y los perfiles individuales.

Polsby (1968:145) encuentra que la institucionalización de una legislatura está caracterizada por el establecimiento de límites explícitos de actuación de las instituciones, el crecimiento de la complejidad interna en el trabajo de la organización legislativa y la adopción de criterios y métodos universales en la metodología para la toma de decisiones interna. Lo anterior se asocia directamente con la conducta de los miembros de la organización legislativa y, a su vez, va surgiendo una dinámica más profesional a través de la *rutinización* de la operación de las reglas y la complejidad en el trabajo legislativo.

De la misma manera, gradualmente se va conformando una legislatura profesional cuando sus miembros consideran que sus carreras están atadas y se desarrollan en la institución legislativa. A fin de cuentas, es un trabajo de tiempo completo y el salario está relacionado con la importancia del cargo (Polsby 1975, 297).

Los estudios sobre la profesionalización legislativa se pueden abordar desde dos vertientes: 1) los que se enfocan a medir la profesionalización del congreso, visto como institución para la creación de leyes y generador de información para la toma de decisiones de los creadores de políticas y como órgano de contrapeso de las decisiones ejecutivas; 2) los estudios que se dirigen a medir la profesionalización individual, es decir, que miden preparación, experiencia, trayectoria, labores y desempeño de los diputados.

Los estudios de la profesionalización legislativa iniciaron su desarrollo en la década de los setenta y su eventual consolidación en la década de los ochenta se vio apoyada por las investigaciones enfocadas en el caso de Estados Unidos, principalmente. La profesionalización se entiende como la capacidad de los miembros, así como de la organización en su conjunto, para generar, transformar y presentar información útil en el proceso de toma de decisiones y el diseño de políticas públicas (Squire, 2007; Mooney, 1994).

Las implicaciones que subyacen en la profesionalización son diferentes, según el nivel de agregación en estudio, y se distinguen entre la individual y la parlamentaria. Squire (2007: 213) estudia la profesionalización, individual y del parlamento, a través de tres variables: salario y beneficios, tiempo demandado de servicio, personal de apoyo y recursos. Por ejemplo, en el caso del salario, la implicación para el legislador es que incrementa el incentivo a servir, lo cual lleva a una permanencia más larga en el cargo y aumenta su capacidad para enfocarse en actividades legislativas, mientras que la implicación para la legislatura es que el órgano se integra por miembros con una permanencia más larga y crea un cuerpo más experimentado.

Los estudios que crean índices para medir la profesionalización individual de los diputados se centran, principalmente, en tres variables 'núcleo': el salario, el personal de apoyo de los diputados, y el número de días en sesión (Woods y Baranowski, 2006; King, 2000; Rosenthal, 1998, 1996; Squire, 1992; Moncrief, 1988; Bowman y Kearney, 1988; Morehouse, 1983; Grumm, 1971; CCSL, 1971).

En el caso mexicano, la literatura que se enfoca en medir la profesionalización a través de un índice es limitada y escasa y hasta ahora se dirige, principalmente, a los congresos estatales (Patrón y Camacho, 2016, 2017). En este sentido, uno de los acercamientos para observar la profesionalización de la Cámara de Diputados, a nivel federal, es el estudio de Valencia (2009), en el cual propone cuatro elementos para su estudio: la experiencia legislativa, la carrera legislativa, la capacitación y el personal de apoyo (*staff*); los dos primeros elementos se dirigen a observar los esfuerzos individuales del legislador, y los dos últimos, al apoyo que reciben de sus partidos y el congreso (Valencia, 2009: 70).

De la misma manera, la profesionalización o (des)profesionalización legislativa en México se ha visto más como un subproducto de los límites que ha marcado en el sistema político la ausencia de reelección consecutiva legislativa, hasta el momento, produciendo una alta rotación de legisladores en cada legislatura (Campos 1996, 2003; Dworak, 2003; Lujambio, 1996; Nacif, 1997, entre otros). Si bien la permanencia continua en el cargo sí es un indicador de ello, no es una condición necesaria para obtener niveles más altos de profesionalización legislativa. La profesionalización, como desarrollamos a continuación, se encuentra a su vez estrechamente vinculada con otras variables, tanto individuales como institucionales, de las legislaturas, y trascienden la simple permanencia continua.

3. Una propuesta para medir y comparar la profesionalización de las legislaturas LXI y LXII

Este estudio busca diseñar un índice que se aproxime a medir la profesionalización legislativa de los diputados a nivel individual para dos legislaturas, la LXI (2009-2012) y la LXII (2012-2015). Para este propósito se creó el Índice de Profesionalización Legislativa Individual (IPLI).

Para el diseño del IPLI, se incorporan siete variables. Algunas de ellas se incluyen en diversos índices de profesionalización legislativa, otras responden al contexto mexicano en estudio. Por ejemplo, la asistencia a sesiones ordinarias y el total de iniciativas presentadas, variables 'núcleo' presentes en los índices de profesionalización de Morehouse (1983), CCSL (1971) y Grumm (1971). La trayectoria en el sector público del diputado, cargos en comisiones y grado de escolaridad, estudiadas por Valencia (2009) en los componentes de experiencia legislativa, carrera legislativa y capacitación legislativa, respectivamente. Dentro de las variables centrales más importantes en los diversos índices de profesionalización, destaca el sueldo; sin embargo, en este estudio, esta variable no se incluye. En el caso mexicano, el ingreso de los diputados no se supedita a su desempeño ni asistencia,¹ por lo que se considera como una constante en el análisis y no una variable.

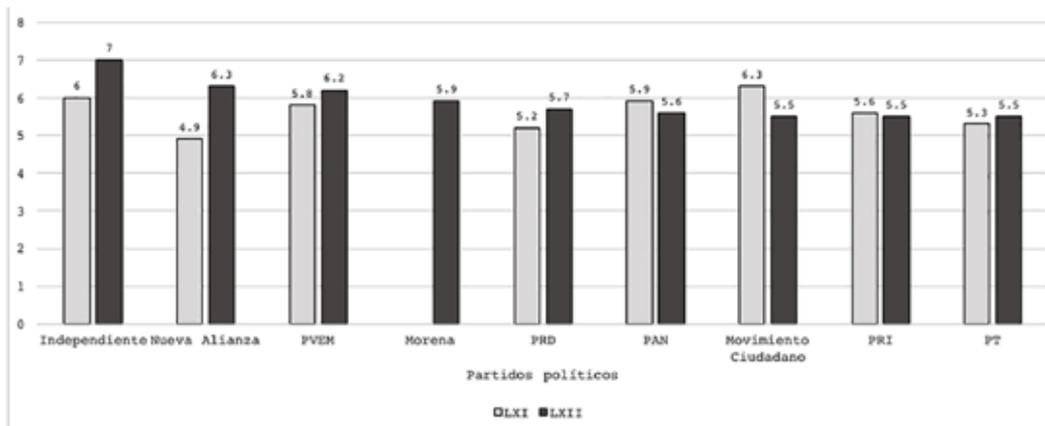
¹ En el caso de las inasistencias de los diputados, aun y cuando existen descuentos en las dietas mensuales que se les otorgan de acuerdo con el reglamento interno de la Cámara de Diputados y el art. 23 de la Ley Orgánica del Congreso en general, estas pueden justificarse a través de un permiso tramitado por el coordinador de la fracción parlamentaria ante la mesa directiva. Con lo cual ha resultado una

A continuación, se describen las variables que integran al IPLI y se muestran los resultados gráficos para los partidos políticos que integraron ambas legislaturas.² Debemos precisar en este punto que el análisis lo desarrollamos a través de la representación partidista en la Cámara de Diputados, debido a que la comparación entre los quinientos diputados en ambas legislaturas hubiese resultado un ejercicio sin sentido analítico. En los siguientes párrafos se expresan los resultados a través de la comparación entre diputados de cada partido político.

Grado de escolaridad:³ esta variable se refiere a la formación individual de los diputados (ver gráfica 1). Se asume, por un lado, que un mayor número de años de escolaridad conlleva a un perfil más capacitado para realizar las labores legislativas. Y, por otro, una formación universitaria o superior, sobre todo en áreas sociales (derecho, economía, administración pública, ciencia política, entre otras) amplía las capacidades de negociación y elaboración de iniciativas y propuestas.

El promedio de grado de escolaridad [véase la nota 3] de los diputados presenta una variación mínima entre ambas legislaturas. En la LXI fue de 5.7, y para la LXII, de 5.6. Es decir, casi el 78 por ciento de los diputados, en ambas legislaturas, tienen una carrera profesional, maestría o doctorado. La gráfica 1 muestra el grado de escolaridad promedio de los diputados, según su partido político de pertenencia. Como se aprecia, el grado más alto en la legislatura LXI lo posee Movimiento Ciudadano (6.3), le siguen los diputados independientes (6) y el PAN (5.9). Mientras que los partidos Nueva Alianza, el PRD y el PT son los que poseen el menor grado de escolaridad promedio (4.9, 5.2 y 5.3, respectivamente). En la legislatura LXII, los partidos con mayor grado de escolaridad promedio son, nuevamente, los diputados independientes (7), Nueva Alianza (6.3) y el PVEM (6.2). Mientras que los diputados del PT, el PRI y Movimiento Ciudadano son los que poseen el menor grado de escolaridad promedio (5.5 en los tres casos).

Gráfica 1. Grado de escolaridad promedio



Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

práctica común evitar los descuentos por inasistencias. Lo anterior puede verse en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-datos/2016/02/4/legisladores-faltistas-eluden-descuentos>

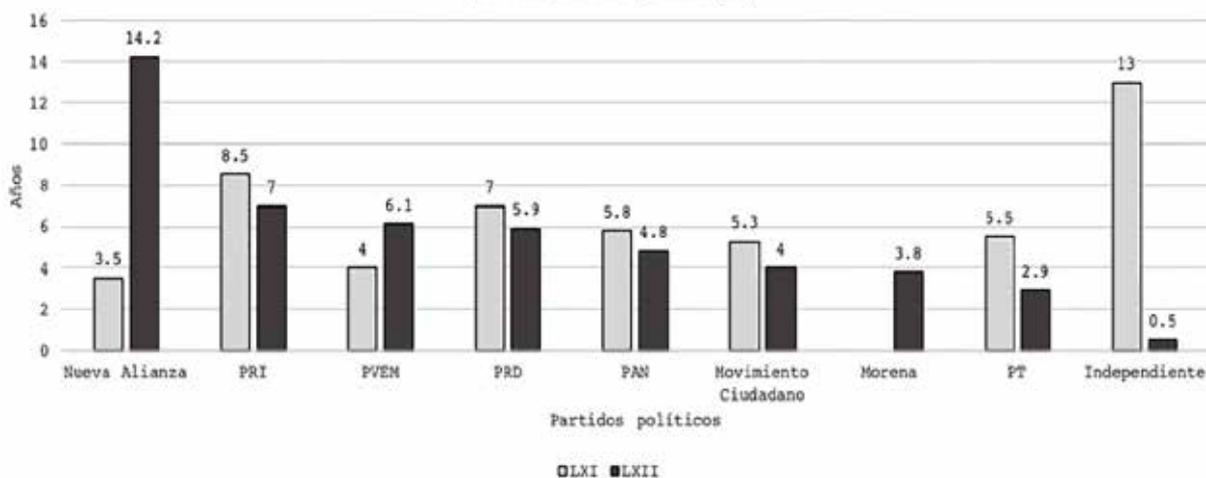
2 Los cuadros 1 y 2 del anexo muestran el promedio y los valores máximos y mínimos para cada variable.

3 Las categorías que se utilizaron para el grado de escolaridad son: sin estudios (0); primaria (1); secundaria (2); bachillerato (3); carrera técnica/comercial (4); pasante/carrera trunca (5); licenciatura (6); maestría/especialidad (7); y, doctorado (8).

Trayectoria en el sector público (federal, estatal y municipal): esta variable se refiere al número de años que los diputados se han desempeñado en la administración pública federal, estatal y/o municipal (ver gráfica 2). Aun cuando la educación puede ser un elemento importante en el perfil del diputado, la experiencia laboral dentro del sector público puede, incluso, contribuir más a la profesionalización. Esto se explica porque el desempeño del diputado se favorece por la experiencia previa de los cargos que ocupó dentro de los diferentes niveles de gobierno, lo cual le permite un mejor entendimiento de la administración pública.

Como se observa en la gráfica 2, en la legislatura LXI, los diputados independientes, del PRI y del PRD son los que poseen el mayor número de años promedio dentro del sector público (13, 8.5 y 7, respectivamente), mientras que los diputados de Nueva Alianza, PVEM y Movimiento Ciudadano son los que poseen el menor número de años promedio en el sector público (3.5, 4 y 5.3, respectivamente). En la legislatura LXII, los resultados anteriores tienen un contraste importante para el caso de los diputados de Nueva Alianza, los cuales obtuvieron el mayor número de años promedio (14.2); le siguen los del PRI y el PVEM (7 y 6.1, respectivamente). En tanto, los diputados independientes, el PT y Morena obtuvieron el menor número de años promedio en el sector público (0.5, 2.9 y 3.8, respectivamente).

Gráfica 2. Trayectoria en el sector público, promedio de años (federal, estatal y municipal).



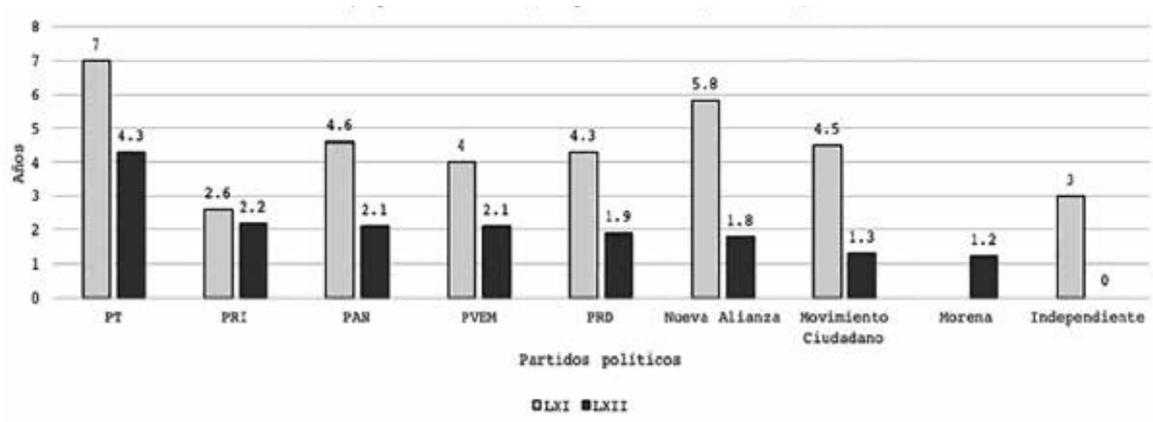
Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

Trayectoria en el sector público (diputado local, diputado federal, senador): esta variable se refiere al número de años que los diputados se han desempeñado, previamente, en diputaciones locales, federales o como senadores (ver gráfica 3). Como en el caso de la variable anterior—trayectoria en la administración pública federal, estatal y municipal—, la experiencia contraída al ocupar cargos como diputados locales o federales y senadores, contribuye a un mayor *expertise* que amplía las facultades de los diputados federales para elaborar iniciativas; asimismo, su entendimiento de los procesos legislativos es mayor y su capacidad de negociación se favorece con la experiencia previa.

Dentro de la legislatura LXI, el promedio de años desempeñándose en cargos como diputados federales, locales o senadores fue de 3.6; mientras que en la legislatura LXII fue de 2.1. En la legislatura LXI, los diputados del PT son los que acumulan el mayor número de años.

mero de años promedio (7), le siguen Nueva Alianza (5.8) y el PAN (4.6). Mientras que los partidos con el menor número de años promedio son el PRI (2.6), los independientes (3) y el PVEM (4.3). En la legislatura LXII, los resultados mantienen cierta consistencia con los de la legislatura anterior. Los diputados del PT mantienen el mayor número de años promedio (4.3), seguidos del PRI (2.2), y el PAN y PVEM (2.2 en ambos casos), mientras que los independientes, Morena y Movimiento Ciudadano son los que menor número de años promedio tienen en esta variable (0, 1.2 y 1.3, respectivamente) (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Trayectoria en el sector público, promedio de años (diputado federal, diputado local, senador)

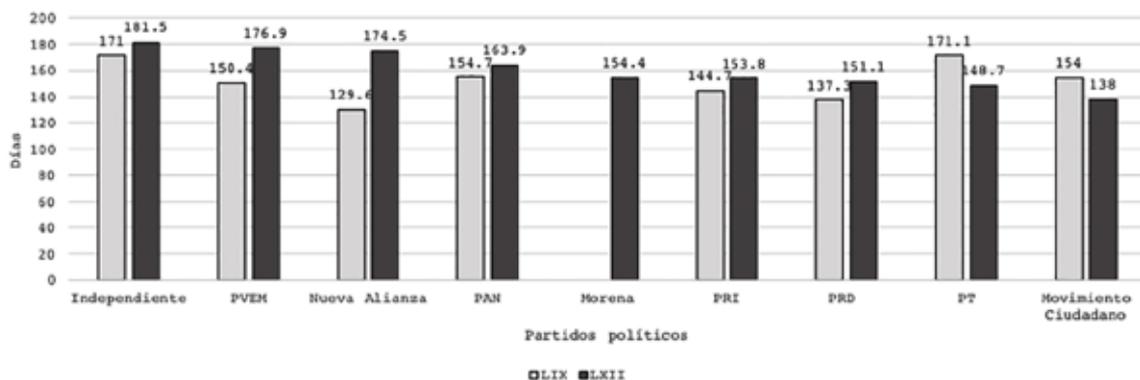


Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

Asistencia a sesiones ordinarias: una de las variables núcleo para medir la profesionalización es la asistencia a las sesiones, pues se asume que esto impacta de manera favorable en la experiencia de los diputados para gestionar y negociar las propuestas e iniciativas de leyes que se presentan.

En la legislatura LXI, el promedio de asistencia a sesiones ordinarias fue de 147.6; mientras que en la legislatura LXII, el promedio fue mayor, 156.9. Los diputados con la mayor asistencia fueron del PT (171.1), los independientes (171) y el PAN (154.7). Mientras que los diputados con el menor promedio de asistencias fueron de los partidos Nueva Alianza (129.6), el PRD (137.3) y el PRI (144.7) (ver gráfica 4). En la legislatura LXII, el promedio de asistencia más elevado correspondió a los diputados independientes (181.5), del PVEM (176.) y Nueva Alianza (174.5), mientras que la menor asistencia promedio correspondió a los diputados de Movimiento Ciudadano (138), el PT (148.7) y el PRD (151.1).

Gráfica 4. Asistencia promedio a sesiones ordinarias

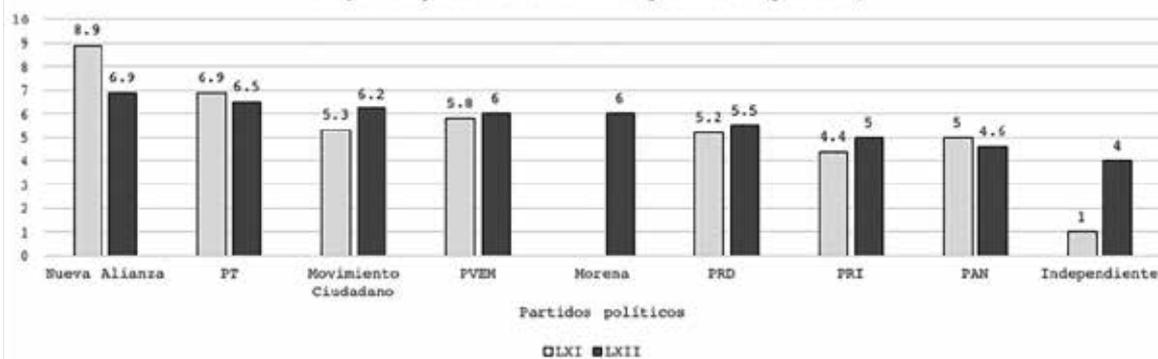


Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

Cargos: los diputados en el congreso deben pertenecer, al menos, a una comisión y/o comité dentro de la Cámara. Los cargos más altos dentro de las comisiones son, generalmente, ocupados por los diputados con más trayectoria y experiencia legislativa, lo cual muestra su relevancia como tomadores de decisiones y, por lo tanto, contribuyen a la profesionalización individual del diputado (Valencia, 2009: 73). Los cargos ocupados se expresan según la posición del diputado dentro de estos: como presidente (3), secretario (2) o miembro (1), en comisiones y comités; dentro de la mesa directiva, como presidente (3), vicepresidente (2) y secretario (1); y, en la Junta de Coordinación Política, como presidente (2) o miembro (1).

El promedio de cargos ocupados en comisiones y comités, en la legislatura LXI, fue de 4.9; mientras que en la legislatura LXII, el promedio fue de 5.2. La gráfica 5 muestra el promedio de los cargos ocupados por los diputados en comisiones y comités, según partido político. En el caso de la legislatura LXI, los diputados del partido Nueva Alianza obtuvieron el promedio más alto (8.9), seguidos del PT (6.9) y del PVEM (5.8). Mientras que los independientes, el PRI y el PAN fueron los partidos con los diputados con cargos menores en las comisiones y los comités, en promedio (1, 4.4 y 5, respectivamente). En el caso de la legislatura LXII, nuevamente, los diputados de Nueva Alianza obtuvieron el promedio más alto en los cargos ocupados en comisiones y comités (8.9), seguidos del PT (6.5) y de Movimiento Ciudadano (6.2). Mientras que los diputados independientes, del PAN y del PRI, nuevamente, obtuvieron el promedio más bajo (4, 4.6 y 5, respectivamente).

Gráfica 5. Cargos ocupados en comisiones y comités (promedio)

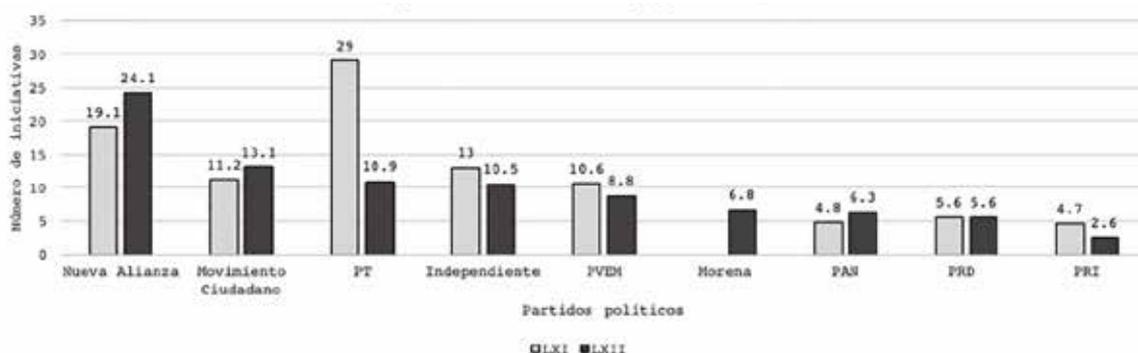


Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

Total de iniciativas: otra de las variables núcleo que se incluye en diversos índices de profesionalización, es el total de iniciativas presentadas. Esta variable no solo es un reflejo de las labores propias del legislador, sino también del apoyo que recibe, de su grupo de asesores, para formular las iniciativas y presentarlas y ser discutidas en el seno del Congreso.

El promedio de iniciativas presentadas (aprobadas, rechazadas y pendientes), en la legislatura LXI, fue de 6.1; mientras que en la legislatura LXII, el promedio fue de 5.4. El promedio de iniciativas por diputado, según partido político, en la legislatura LXI, el promedio más alto correspondió a los del PT (29), seguidos por los de Nueva Alianza (19.1) y los independientes (13) (ver gráfica 6). Los partidos con el menor número promedio de iniciativas presentadas por diputado fueron del PRI (4.7), del PAN (4.8) y del PRD (5.6). En la legislatura LXII, los partidos con el mayor número promedio de iniciativas presentadas por diputado fueron de Nueva Alianza (24.1), Movimiento Ciudadano (13.1) y del PT (10.9), mientras que los partidos con el menor número promedio de iniciativas presentadas por diputado fueron del PRI (2.6), del PARD (5.6) y del PAN (6.3), al igual que en la legislatura previa.

Gráfica 6. Total de iniciativas presentadas en promedio (aprobadas, rechazadas y pendientes)

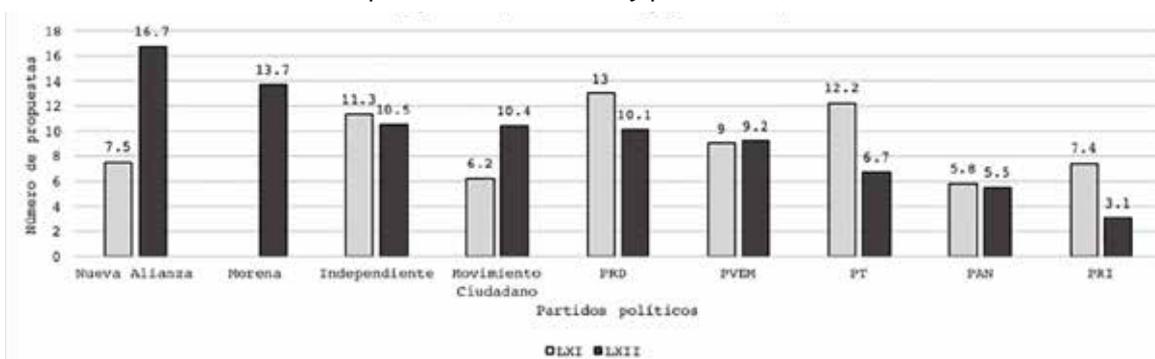


Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

Total de propuestas: las propuestas presentadas, al igual que en el caso de las iniciativas, reflejan labores legislativas que apuntan a una mayor profesionalización de los diputados.

El promedio de propuestas presentadas durante la legislatura LXI fue de 7.9 por diputado; mientras que en la legislatura LXII, el promedio fue de 6.1. En la legislatura LXI, los diputados del PRD tuvieron el mayor número promedio de propuestas presentadas (13), seguidos del PT (12) y los independientes (11.3); mientras que los diputados con el menor número promedio de propuestas presentadas fueron del PAN, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza (5.8, 6.2 y 7.5, respectivamente) (ver gráfica 7). En la legislatura LXII, los diputados de Nueva Alianza, Morena e independientes fueron los que más propuestas presentaron (16.7, 13.7 y 10.5, respectivamente), mientras los del PRI, PAN y PT fueron los que menos propuestas presentaron, en promedio (3.1, 5.5 y 6.7, respectivamente).

Gráfica 7. Total de propuestas presentadas en promedio (aprobadas, rechazadas y pendientes)



Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.diputados.gob.mx/>

4. Diseño y aplicación del Índice de Profesionalización Legislativa Individual

Con base en la técnica estadística Análisis Factorial (AF), que se emplea en los índices de profesionalización de Woods y Baranowski (2006), Bowman y Kearney (1988), Morehouse (1983), Grumm (1971) y CCSL (1971), se diseñó el IPLI. Esta técnica incorpora variables para explicar un término subyacente, la profesionalización, a través de las varianzas que las correlacionan.

La asistencia a sesiones es la variable con la carga más alta en ambas legislaturas (ver cuadro 1).⁴ Este hallazgo es consistente con los resultados de otros estudios que la incorporan como variable núcleo para medir la profesionalización (Mooney, 1995; Moncrief, 1988). Otras variables con cargas altas son: el grado de escolaridad, el total de iniciativas presentadas y el total de propuestas. Nuevamente, otra de las variables núcleo, total de iniciativas presentadas, obtuvo un resultado consistente con estudios previos (Mooney, 1995; Moncrief, 1988). Destaca en este hallazgo la variable grado de escolaridad, que no se incorpora en otros índices, la cual muestra que la formación académica de los diputados sí incide, de manera positiva, con una mayor profesionalización.

Las tres variables con cargas más bajas y con menor aportación para explicar la profesionalización son las que se refieren a la trayectoria en el sector público en los tres niveles de gobierno; o bien, como diputado local o federal y senador; y los cargos dentro de las comisiones y comités dentro del Congreso (ver cuadro 1). Esto se puede explicar porque las trayectorias dentro de los tres niveles de gobierno previas a ocupar el cargo como diputado federal, habilitan al funcionario en diferentes estrategias de negociación y conocimientos que no siempre son útiles ni contribuyen a la profesionalización en el desempeño de las labores legislativas.

Asimismo, la trayectoria previa como diputado local, federal y senador es una variable que, de manera inesperada, posee poca aportación a la profesionalización, pues se

4 La prueba χ^2 se estima para conocer la pertinencia de realizar el análisis factorial con las variables que se incorporan. Un valor cercano a 1 en la χ^2 indica que la bondad de ajuste del modelo es 'excelente'; un valor cercano a 0 indica que no es apropiada la estimación del análisis factorial con esas variables. La χ^2 que se obtuvo para la legislatura LXI fue de 0.703; y para la legislatura LXII, fue de 0.686.

asume que un mayor número de años en cargos iguales o similares, contribuye a mejorar el entendimiento de las labores y técnicas legislativas del diputado. Sin embargo, en este modelo, la variable agrega los tres cargos sin distinguir entre senaduría y diputación local o federal. Esta variable agregada se decidió así porque, en promedio, el número de años ocupando estos cargos no excede de cuatro (3.6 en la legislatura LXI y 2.1, en la legislatura LXII, ver gráfica 3) y, salvo en excepciones muy focalizadas, existen diputados con una carrera dedicada a estas labores (máximo de 21 y de 18 años de diputados del PRI en ambas legislaturas, respectivamente).

Por lo tanto, la poca aportación de esta variable para explicar la profesionalización puede consistir en que no existe una carrera consolidada en la gran mayoría de los diputados federales que conforman el Congreso. En el caso de la LXI legislatura, solo el 8 % de los diputados cuenta con más de nueve años desempeñándose en un cargo relacionado con labores legislativas, mientras que en la legislatura LXII esto es de 6.6 % (33 diputados).

Cuadro 1. Índice de profesionalización legislativa individual

Variables	LXI*	LXII**
Grado de escolaridad	0.49	0.50
Trayectoria en el sector público (gobierno municipal, estatal y federal)	0.29	0.25
Trayectoria en el sector público (diputado local, diputado federal y senador)	0.20	0.22
Asistencia a sesiones ordinarias	0.71	0.62
Cargos dentro de comisiones ordinarias, extraordinarias y bicamerales, comités, junta de coordinación y mesa directiva	0.29	0.27
Total de iniciativas (aprobadas, rechazadas y pendientes)	0.50	0.61
Total de propuestas (aprobadas, rechazadas y pendientes)	0.51	0.53

* El número total de observaciones fue de 500

** El número total de diputados fue de 494

La gráfica 8 muestra los valores obtenidos para cada partido, según su profesionalización promedio, en cada una de las legislaturas en estudio.⁵ Como se observa, los diputados con mayor profesionalización individual son, en la legislatura LXI, de los partidos PT, Movimiento Ciudadano e independientes (0.51, 0.31 y 0.22, respectivamente). Mientras que los diputados del PRD, PRI y Nueva Alianza obtuvieron la menor profesionalización promedio (-0.14, -0.06 y 0.02, respectivamente). En la legislatura LXII, la profesionalización individual promedio más alta la obtuvieron los diputados de Nueva Alianza, PVEM e independientes (1.15, 0.41 y 0.31, respectivamente), mientras que los diputados con los valores promedio más bajos son, nuevamente, PRI, PAN y PRD (-0.19, 0.02 y 0.09, respectivamente).

En este punto es necesario matizar los resultados anteriores, ya que un valor mayor en el índice de profesionalización para los partidos pequeños, en contraposición con los

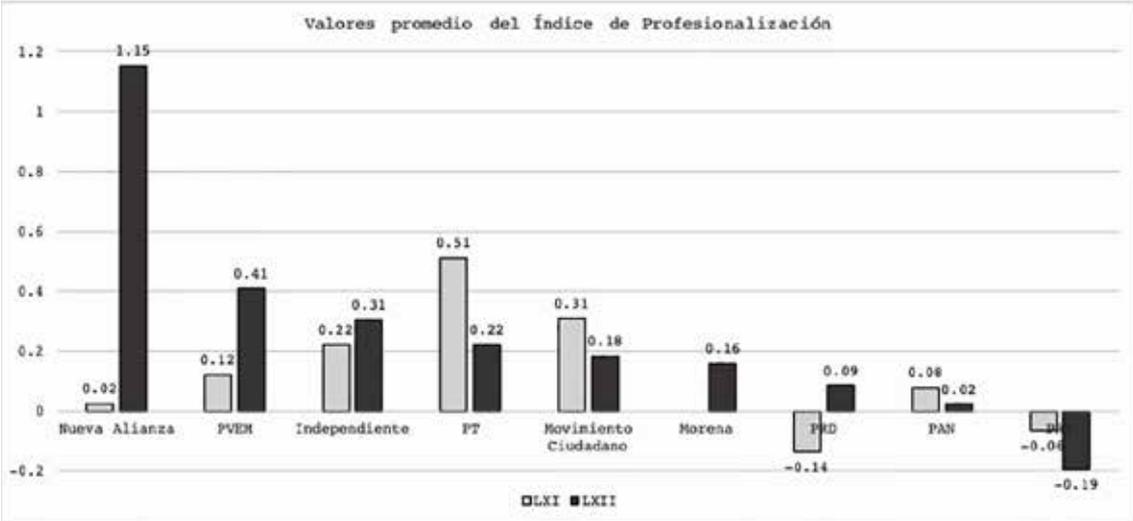
⁵ Los resultados máximos y mínimos de la profesionalización, obtenidos por partido político, se pueden consultar en los cuadros 3 y 4 del anexo.

partidos grandes y con mayor representación en la Cámara de Diputados, puede estar relacionado con que la mayoría de los Diputados de Nueva Alianza, PVEM, Independiente, PT y Movimiento Ciudadano son de representación proporcional y, en muchos casos, compitiendo en alianza con los partidos más representativos. Esto hace que la selección de los perfiles de representantes de representación proporcional en la mayoría de las ocasiones sea mayor en nivel de grado de estudios y con mayor experiencia en el sector público y legislativo, lo cual genera un promedio mayor a pesar de contar con menos representantes para estos partidos.

Con base en estos resultados, se crearon tres niveles para medir la profesionalización: bajo, medio y alto (ver cuadro 2), según el número de diputados en cada fracción parlamentaria.⁶ El PRI, en términos porcentuales, es el que posee el mayor número de diputados dentro de las tres categorías en la legislatura LXI; en este sentido, destaca la participación porcentual dentro del nivel medio, donde se concentró casi el 40 % de los diputados, seguido del nivel bajo y el alto (5.0 por ciento y 3.6 por ciento, respectivamente). En la legislatura LXII, el PRI dominó la participación porcentual en los niveles bajo y medio de profesionalización (7.5 por ciento y 33.8 por ciento, respectivamente); mientras que el PRD obtuvo la mayor participación porcentual en el nivel alto de profesionalización (2.4 por ciento).

El nivel de profesionalización medio es el que domina en ambas legislaturas (82.0 % en la legislatura LXI y 78.9 % en la legislatura LXII). De la legislatura LXI a la LXII, el nivel bajo de profesionalización tuvo un incremento del 19.2 %; en el nivel medio, la profesionalización se redujo en 2.5 %; y en el nivel alto, la profesionalización disminuyó en 8.2 %.

Gráfica 8. Índice de Profesionalización Legislativa Individual (promedio).



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del análisis factorial.

⁶ En la legislatura LXI, el nivel bajo corresponde al rango -2.95 a -1.15; el medio, al rango -1.16 a 0.66; y, el alto, a los valores comprendidos entre 0.67 a 2.46. En la legislatura LXII, el nivel bajo corresponde al rango -2.46 a -0.75; el nivel medio, a los valores entre -0.76 a 0.95; y el alto, al rango 0.96 a 2.66.

Cuadro 2. Nivel de profesionalización, según partido político

LXI Legislatura (2009-2012)* LXII Legislatura (2012-2015)*

Partido	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
PRI	25 (5.0)	199 (39.8)	18 (3.6)	242 (48.4)	37 (7.5)	167 (33.8)	6 (1.2)	210 (42.5)
PAN	8 (1.6)	126 (25.2)	8 (1.6)	142 (28.4)	13 (2.6)	93 (18.8)	7 (1.4)	113 (22.9)
PRD	10 (2.0)	41 (8.2)	12 (2.4)	63 (12.6)	11 (2.2)	74 (15.0)	12 (2.4)	97 (19.6)
PVEM	1 (0.2)	20 (4.0)	1 (0.2)	22 (4.4)	-	25 (5.1)	2 (0.4)	27 (5.5)
Movimiento Ciudadano	-	5 (1.0)	1 (0.2)	6 (1.2)	1 (0.2)	10 (2.0)	1 (0.2)	12 (2.4)
PT	-	10 (2.0)	4 (0.8)	14 (2.8)	2 (0.4)	6 (1.2)	3 (0.6)	11 (2.2)
Nueva Alianza	-	6 (1.2)	2 (0.4)	8 (1.6)	-	3 (0.6)	7 (1.4)	10 (2.0)
Morena	-	-	-	-	1 (0.2)	10 (2.0)	1 (0.2)	12 (2.4)
Independiente	-	3 (0.6)	-	3 (0.6)	-	2 (0.4)	-	2 (0.4)
Total	44 (8.8)	410 (82.0)	46 (9.2)	500 (100)	65 (13.2)	390 (78.9)	39 (7.9)	494 (100)

*Los valores en paréntesis expresan la contribución porcentual.

Fuente: Elaboración propia.

5. ¿Qué nos falta por conocer sobre cómo medir la profesionalización legislativa en México?

Esta investigación tuvo como principal objetivo diseñar una medición para observar la profesionalización legislativa de los diputados federales para dos legislaturas, LXI y LXII. El índice consistió en aplicar el análisis factorial, incluyendo siete variables. Los resultados de este ejercicio estadístico, cabe destacar, son consistentes con otros estudios similares. Esto es, la asistencia a sesiones y el total de iniciativas presentadas (aprobadas, rechazadas y en estudio), forman parte central de otros índices para medir la profesionalización legislativa (Mooney, 1995; Moncrief, 1988). Una de las aportaciones centrales de este estudio consistió en incorporar una variable que no se utiliza en otros índices: el número de años de estudio de los diputados (grado de escolaridad); la cual, como se observó en los resultados de los modelos, resultó relevante en el Índice de Profesionalización Legislativa Individual.

Esta investigación, además de crear una medición sobre la profesionalización legislativa a nivel individual, se enriqueció con la posibilidad de comparar dos legislaturas y, con ello, observar los cambios en los niveles de profesionalización entre ambas legislaturas.

Uno de los hallazgos más sobresalientes en este ejercicio es que el nivel de profesionalización medio domina entre los diputados del Congreso en ambas legislaturas; sin embargo, en este nivel de profesionalización se presentó una disminución de la legisla-

tura LXI a la LXII. En este mismo sentido, la profesionalización en el nivel alto presentó, también, una disminución de la legislatura LXI a la LXII, siendo el nivel bajo de profesionalización el único que presentó un incremento de la legislatura LXI a la LXII.

Estos cambios en los niveles alto y medio de profesionalización se pueden, potencialmente, explicar por dos factores importantes presentes en el sistema político mexicano. El primero se asocia con la alta rotación de representantes por partido político, que se explica por la ausencia de reelección consecutiva para los legisladores. Esto conlleva a que los cuadros políticos con más experiencia en las técnicas y labores legislativas sean reemplazados por otros, que no siempre poseen estas mismas características para el desempeño de sus funciones. Y, el segundo, existe información que podría incorporarse, para enriquecer este ejercicio de medición, que es poco asequible y que permitiría profundizar en las trayectorias legislativas previas, la experiencia política y la especialización académica de los integrantes de comisiones para enriquecer y establecer la importancia de la experiencia individual en esta medición de profesionalización que se enfoca en cada integrante del Congreso.

Asimismo, además de comparar los niveles de profesionalización de una legislatura a otra, este análisis permitió observar los niveles de profesionalización de los diputados de los diversos partidos políticos. En este sentido, se encontró una desvinculación entre la elección de los legisladores y su profesionalización, así como sus experiencias y trayectorias políticas (en la gran mayoría de las ocasiones nulas). En concreto, los legisladores no son elegidos por sus trayectorias y experiencias políticas, las cuales son centrales en su profesionalización, sino por criterios políticos y lógicas internas de los partidos políticos, lo cual a su vez contribuye poco a mejorar su desempeño.

A partir de estos hallazgos es posible señalar que se realizó un avance en mostrar algunos de los factores que están presentes e inciden en la profesionalización, a nivel individual, para estas dos últimas legislaturas. Estos resultados iniciales son una propuesta de partida para ampliar futuros análisis que incorporen características más completas sobre los perfiles individuales de los legisladores. Sobre todo, una de las propuestas de gran interés para estudios posteriores es la incorporación de más legislaturas que permitan observar los cambios en los niveles de profesionalización de los diputados. Esto, con el objetivo de establecer si, en efecto, la profesionalización de los diputados observa algún patrón de cambio a través de los años. Asimismo, la presencia de otras variables, como son los cuerpos de apoyo técnico y empleados en las legislaturas, podrían, potencialmente, mejorar este diseño de medición, lo cual no logró incorporarse en esta investigación por la ausencia de información exacta y, sobre todo, pública. Finalmente, uno de los ejes que permitirían enriquecer la discusión sobre el desempeño y la profesionalización de los legisladores sería distinguir y comparar diferencias entre los diputados de representación proporcional y los de mayoría relativa, para observar el trabajo interno de cada uno dentro de las comisiones.

El estudio de la profesionalización de las élites políticas es un campo de investigación que permite comprender la dinámica de las instituciones representativas. Y, como se propuso en esta investigación, conocer los perfiles individuales de los legisladores para, a partir de ello, ahondar en el conocimiento de su desempeño. Los estudios sobre las élites parlamentarias en México son aún escasos y es un tema poco desarrollado; sin embargo, a través de la medición sistemática y de largo aliento podemos contribuir cada vez más al análisis de las instituciones políticas y sus miembros.

Bibliografía

- Borchet, J. (2003), "Professional politicians: towards a comparative perspective". En Jens Borchert y Jürgen Zeiss (ed.). *The political class in advanced democracies. A comparative handbook*. Oxford University Press, 425 pp.
- Bowman, A., Kearney, R. (1988), "Dimensions of State Government capability." *Western Political Quarterly* 41: 341-62.
- Cabezas Rincón, Lina M. (2011), "Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú". *Post Data*, 16, No. 2, pp. 223-258.
- Campos, Emma (1996), "Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no-reelección", en *Quórum*, México, enero.
- Campos, Emma (2003), "Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano, 1934-1997", en Dworak, Fernando (2003), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México.
- Citizens Conference on State Legislatures [CCSL] (1971). *State Legislatures: An evaluation of their effectiveness*. New York: Praeger.
- Clucas, R. (1994), "The effect of campaign contributions on the power of the California assembly speaker." *Legislative Studies Quarterly* 19: 417-28.
- Dworak, Fernando (2003), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México.
- Grumm, J. G. (1971), "The effects of legislative structure on legislative performance". En Hofferbert, R. I., Sharkansky, I. (eds.). *State and Urban Politics*. Boston: Little Brown.
- Ham, Keith, Ronald D. Headlund (2006), "Legislative professionalization and committee systems: institutional versus individual-level impact", paper prepared for 20th IPSA World Congress, Fukuyama, Japan, July 9-13, 2006.
- King, J. D. (2000), "Changes in professionalism in U.S. State Legislatures", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2 (May, 2000), pp. 327-343.
- Lujambio, Alonso (1996), "La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas", en *Quórum*, México, enero 1996.
- Moncrief, G.F. (1988), "Dimensions of the Concept of Professionalism in State Legislatures: A Research Note". *State & Local Government Review*, Vol. 20, No. 3 (Autumn, 1988), pp. 128-132.
- Mooney, C.Z. (1994), "Measuring U.S. State Legislative Professionalism: An evaluation of five indices". *State and Local Government Review* 26:70-78.
- Morehouse, S. (1983), *State Politics, Parties and Policy*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Nacif, Benito (1997), "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México" en *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. IV, núm. 1, México.
- Patrón, Fernando y Ma. Ofelia Camacho García (2016). "La Profesionalización Legislativa en Entidades Federativas en México". *Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública*, 9(7), enero-julio, CESOP-Cámara de Diputados, pp. 101-138.
- Patrón, Fernando y Ma. Ofelia Camacho García (2017). "Legislaturas Estatales en México. Un Análisis de los Cambios y la Profesionalización Legislativa", en Patrón Fernando y Mónica Montaña (coords.), *Élites parlamentarias Locales en México. Actitudes y Desempeño*, Tirant lo Blanch-UGTO, 2017
- Polsby, Nelson W. (1968). "The Institutionalization of the U. S. House of Representatives", *American Political Science Review* 62(1): 144 - 168.

- Polsby, Nelson W. (1975). *Legislatures. Governmental Institutions and Processes*, F. I. Greenstein and N. W. Polsby, (eds). Reading, MA., Addison-Wesley: 257 - 319.
- Price, H. Douglas (1975). "Congress and the Evolution of Legislative "Professionalism". En *Congress in Change: Evolution and Reform*. N. J. Ornstein (ed). New York, Praeger: 2-23.
- Rosenthal, A. (1996). "State Legislative Development: Observations from Three Perspectives." *Legislative Studies Quarterly* 21:169-98.
- Rosenthal, A. (1998). *The Decline of Representative Democracy*. Washington DC.: CQ Press.
- Squire, Peverill (1992), "Legislative professionalization and membership diversity in State Legislatures", en *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 17.^o, 1 (Feb., 1992), pp. 69-79.
- Squire, Peverill (2006). "The Professionalization of State legislatures in the United States over the last century". Paper presented at the 20th IPSA world Congress, Fukuoka, Japan, July 2006.
- Squire, Peverill (2007). "Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited". *State Politics & Policy Quarterly*, 7(2), pp. 211-227.
- Valencia, Laura (2009). "Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México", en *El Cotidiano*, no. 155, mayo-junio, pp. 69-76.
- Woods, N., Baranowski, M. (2006). "Legislative Professionalism and Influence on State Agencies: The Effects of Resources and Careerism". *Legislative Studies Quarterly* 31: 585-609.

ANEXO

Cuadro 1. Resumen de las variables de la legislatura LXI

Variable	Estadístico	PRI	PAN	PRD	PVEM	M.C.	PT	N.A.	Ind.	Total
	N	242	142	63	22	6	14	8	3	500
Grado de escolaridad	Prom	5.6	5.9	5.2	5.8	6.3	5.3	4.9	6.0	5.7
	Min	0	0	0	0	6	0	0	5	0
	Max	8	8	8	7	8	8	6	7	8
Trayectoria en el sector público (m,e,f)	Prom	8.5	5.8	7.0	4.0	5.3	5.5	3.5	13.0	7.1
	Min	0	0	0	0	0	0	0	4	0
	Max	59	30	39	13	13	19	24	30	59
Trayectoria en el sector público (dl, df, s)	Prom	2.6	4.6	4.3	4.0	4.5	7.0	5.8	3.0	3.6
	Min	0	0	0	1	3	3	3	0	0
	Max	18	18	15	9	6	19	21	9	21
Asistencia a sesiones ordinarias	Prom	144.7	154.7	137.3	150.4	154.0	171.1	129.6	171.0	147.6
	Min	0	0	1	12	114	110	8	146	0
	Max	189	188	189	191	172	189	185	191	191
Cargos	Prom	4.4	5.0	5.2	5.8	5.3	6.9	8.9	1.0	4.9
	Min	0	0	0	2	0	0	6	0	0
	Max	13	40	11	10	10	14	12	3	40
Total de iniciativas	Prom	4.7	4.8	5.6	10.6	11.2	29.0	19.1	13.0	6.1
	Min	0	0	0	0	1	1	1	2	0
	Max	38	46	32	27	22	243	49	33	243
Total de propuestas	Prom	7.4	5.8	13.0	9.0	6.2	12.2	7.5	11.3	7.9
	Min	0	0	0	0	2	1	0	8	0
	Max	204	42	77	29	18	33	21	14	204

Cuadro 2. Resumen de las variables de la legislatura LXII

Variable	Estadístico	PRI	PAN	PRD	PVEM	M.C.	PT	N.A.	Ind.	Total
	N	242	142	63	22	6	14	8	3	500
Grado de escolaridad	Prom	5.6	5.9	5.2	5.8	6.3	5.3	4.9	6.0	5.7
	Min	0	0	0	0	6	0	0	5	0
	Max	8	8	8	7	8	8	6	7	8
Trayectoria en el sector público (m.e.f)	Prom	8.5	5.8	7.0	4.0	5.3	5.5	3.5	13.0	7.1
	Min	0	0	0	0	0	0	0	4	0
	Max	59	30	39	13	13	19	24	30	59
Trayectoria en el sector público (dl, df, s)	Prom	2.6	4.6	4.3	4.0	4.5	7.0	5.8	3.0	3.6
	Min	0	0	0	1	3	3	3	0	0
	Max	18	18	15	9	6	19	21	9	21
Asistencia a sesiones ordinarias	Prom	144.7	154.7	137.3	150.4	154.0	171.1	129.6	171.0	147.6
	Min	0	0	1	12	114	110	8	146	0
	Max	189	188	189	191	172	189	185	191	191
Cargos	Prom	4.4	5.0	5.2	5.8	5.3	6.9	8.9	1.0	4.9
	Min	0	0	0	2	0	0	6	0	0
	Max	13	40	11	10	10	14	12	3	40
Total de iniciativas	Prom	4.7	4.8	5.6	10.6	11.2	29.0	19.1	13.0	6.1
	Min	0	0	0	0	1	1	1	2	0
	Max	38	46	32	27	22	243	49	33	243
Total de propuestas	Prom	7.4	5.8	13.0	9.0	6.2	12.2	7.5	11.3	7.9
	Min	0	0	0	0	2	1	0	8	0
	Max	204	42	77	29	18	33	21	14	204

Cuadro 3. Valores máximos y mínimos de la profesionalización, según partido político, de la legislatura LXI

Partido	Promedio	Mínimo	Máximo
PRI	-0.06	-2.95	1.89
PAN	0.08	-2.80	1.88
PRD	-0.14	-2.84	1.58
PVEM	0.12	-2.70	0.79
Movimiento Ciudadano	0.31	-0.25	0.75
PT	0.51	-0.47	2.46
Nueva Alianza	0.02	-1.05	0.83
Morena	-	-	-
Independiente	0.22	-0.19	0.59
Total		-2.95	2.46

Cuadro 4. Valores máximos y mínimos de la profesionalización, según partido político, de la legislatura LXII

Partido	Promedio	Mínimo	Máximo
PRI	-0.06	-2.41	1.31
PAN	0.08	-2.25	1.52
PRD	-0.14	-2.29	2.53
PVEM	0.12	-0.50	1.38
Movimiento Ciudadano	0.31	-2.30	2.66
PT	0.51	-2.46	1.74
Nueva Alianza	0.02	-0.10	2.46
Morena		-1.14	1.08
Independiente	0.22	0.16	0.45
Total		-2.46	2.66