

LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES FEDERALES EN MÉXICO

Villalobos Payán Jonathan (1), Patrón Sánchez Fernando (2)

1 [Licenciatura en Derecho, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa] | [Dirección de correo electrónico: topete998@gmail.com]

2 [Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno, Campus Guanajuato, Universidad de Guanajuato] | [Dirección de correo electrónico: fpatro@ugto.mx]

Resumen

La medición de la profesionalización legislativa para el caso mexicano es un tema poco abordado y necesario de estudiar, para generar visiones sólidas y extensas sobre el comportamiento de los políticos y su relación con el desempeño de las instituciones. En este ensayo se discuten algunas variables que potencialmente miden la profesionalización para los diputados y senadores federales de México. Se consideran los primeros tres años de la legislatura LXII (2012-2015) del senado; y dos legislaturas concluidas de la cámara de diputados LXI (2009-2012) y LXII (2012-2015). Se incluyen siete variables para los tres índices de profesionalización, correspondientes a cada una de las legislaturas en estudio, a las cuales se les dieron diferentes ponderaciones. Para cada índice se establecieron tres niveles de profesionalización: bajo, medio y alto. Los resultados generales de la investigación muestran que las participaciones porcentuales más altas de las tres legislaturas se ubican en el nivel medio de profesionalización. Los senadores son los que presentan las puntuaciones más altas en el nivel alto de profesionalización. Y, en términos absolutos, los legisladores provenientes de los grupos parlamentarios con mayoría de representación son los que poseen mayor número de senadores y diputados en el nivel alto de profesionalización.

Abstract

Measuring legislative professionalization has been a limited and an undermined subject in legislative studies in Mexico, so far; but a necessary one to study in order to learn about politician's behavior and their institutional performance. In this essay we discuss variables that potentially measure professionalization of federal deputies and senators in Mexico. We consider the first three years of the LXII legislature of the senate (2012-2015); and two legislatures of the chamber of deputies, LXI (2009-2012), and LXI (2012-2015). We include seven variables for each professionalization index, one index per legislature under study, and gave them different weights. For each index, we establish three levels of professionalization: low, medium, and high. Our general findings suggest that the highest percentage shares of the three legislatures are in the medium level. The senators show the highest values in the high level of professionalization. And, in absolute terms, the legislators from majority of representation political parties have more senators and deputies in the high level of professionalization.

Palabras clave

Profesionalización legislativa; Diputados federales; Senadores federales; índice de profesionalización

INTRODUCCIÓN

Los legisladores son de los políticos más desacreditados y con peor percepción social entre la ciudadanía en América Latina. Sólo basta ver los resultados del *latinobarómetro*, por ejemplo, en los últimos años y nos damos cuenta que dentro del universo de las instituciones políticas y de gobierno, los legisladores, obtienen una de las peores calificaciones. Pero, ¿A qué se debe esta mala imagen, desconfianza y rechazo ciudadano a los políticos supuestamente más representativos en las democracias modernas? Si bien podemos mencionar diversos factores que apuntan a la ausencia de representación e identificación entre electores y representantes, también se pueden advertir otras causas que refieren un mal desempeño de las funciones básicas de los poderes legislativos. Entre éstas últimas, un factor de mayúscula importancia es la profesionalización de las instituciones y de los miembros que las componen.

¿Por qué es importante la profesionalización de los legisladores? La importancia de la profesionalización radica en que se construyen mejores y más sólidas instituciones con base en miembros profesionales. A su vez, permite mejorar las capacidades de respuesta de un órgano legislativo a las demandas ciudadanas y a una toma de decisiones más eficientes en términos de política pública, y, en general, para desempeñar un papel más proactivo en el proceso político. Recordemos siempre que las funciones en este tipo de instituciones no son simples, y requieren de conocimientos específicos y relevantes para la toma de decisiones sobre problemas públicos.

En este ensayo presentamos una descripción de las variables centrales que se han utilizado en otros países para medir la profesionalización legislativa, y lo aplicamos al estudio de los Diputados y Senadores federales. La información que reportamos para el senado incluye los años 2012-2015; y para los Diputados 2009-2015. Incluimos la información sobre 5 variables que otros estudios han identificado como consustanciales a la profesionalización legislativa: Grado de escolaridad de Diputados y Senadores, trayectoria legislativa previa, trayectoria gubernamental previa, presentación de iniciativas, y asistencia en periodos ordinarios.

Las mediciones sobre la profesionalización legislativa

La medición sobre la profesionalización de las instituciones de gobierno y políticas en general ha sido poco desarrollada cuando se quiere adentrarse en el desempeño de los gobiernos. Aunque hay países con una tradición consumada en los estudios de profesionalización legislativa (por ejemplo, Estados Unidos), en América Latina han sido escasos los intentos por medir la profesionalización de los órganos legislativos. En E.U.A. se crearon los primeros índices de profesionalización en la década de 1970, proliferando diversos análisis, desde la academia y organizaciones civiles, a partir de las mediciones que intentaban clasificar el nivel de profesionalización de los congresos como institución y los legisladores en lo individual. La publicidad de esta información y *rankings* crearon una mayor conciencia para valorar el trabajo de las legislaturas y de sus representantes por parte de la ciudadanía, a favor o en contra. Es decir, para premiar y reconocer el trabajo de los poderes legislativos y de los legisladores en lo individual, o en su caso para censurar y reprobar el desempeño de los mismos.

La profesionalización legislativa se ha intentado medir principalmente a través de dos rutas generales complementarias: la primera, considerando los recursos con los que cuentan las legislaturas, principalmente los monetarios, de infraestructura, y humanos; y la segunda se refiere a las características del legislador en lo individual, como la permanencia, la preparación, y el desempeño individual dentro de la legislatura. De esta manera, las variables que más se han usado para generar índices de profesionalización legislativa: son el sueldo, la dedicación al trabajo, la trayectoria profesional de los legisladores, el personal de apoyo, el gasto legislativo, las iniciativas presentadas y aprobadas, el tamaño de los congresos, los puestos en comisiones y el número de comisiones en la legislatura, y otras variables de carácter socioeconómico que inciden en la profesionalización como el PIB y la población que representan las legislaturas. De esta manera, podemos obtener un panorama más claro y certero sobre los niveles de profesionalización en los órganos legislativo.

MATERIALES Y MÉTODOS

Variables sobre profesionalización legislativa: Entre ellas se encuentran; grado de escolaridad: nos permite saber hasta dónde el legislador ha estudiado. Trayectoria legislativa: habla de los cargos en la materia con los que el servidor público cuenta. Trayectoria gubernamental: es una variable que establece algún cargo en la materia administrativa, y si el legislador cuenta con experiencia en tal rama. Iniciativas: es realmente a lo que el legislador se dedica, en esta variable se analiza cuánta presencia tiene dentro de su cámara el legislador. Asistencia: es la última variable que se analiza dentro de la investigación y nos da a conocer qué tanto asiste el legislador a cumplir con sus funciones.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Análisis de las variables que afectan a la profesionalización.

En primera instancia, antes de puntualizar aquellas variables, debemos definir la palabra y algunos de sus tipos. Una variable es un factor (elemento o causa) en un proceso en el que intervienen diferentes variables, una magnitud que puede tener un valor cualquiera de los comprendidos en un conjunto [1]. Ahora bien, las variables utilizadas en los modelos para medir la profesionalización, son las que comúnmente se utilizan en otros estudios, como la trayectoria legislativa, y la gubernamental [2], el grado de escolaridad [3], el número de comisiones en las que participan, así como los cargos que ocupan al interior de ellos [4] en el caso de los diputados federales y los senadores.

El Grado de escolaridad: (Gráfica 1) En el primer punto analizado del presente artículo, se tuvo por presente los grados en dos distintas legislaturas dentro de la cámara de diputados, y los primeros tres años de la LXII legislatura en la cámara de senadores, mismo que nos da a conocer que si bien, la mayoría en ambas legislaturas está concentrada en un nivel de licenciatura, no es una prueba contundente que los legisladores en materia federal están completamente capacitados para ejercer dicho cargo público, por ejemplo Picciotto [5] señala que la profesionalización es una vocación, un llamado, en el que el individuo involucrado requiere un conocimiento avanzado o entrenamiento en cierta rama del conocimiento o ciencia. Y en término contemporáneo, es un término orientado al mercado, es cualquier ocupación que te haga ganar un sueldo. A su vez, Valencia [2] maneja que, en el caso mexicano, los partidos toman ventaja de la formación académica de los candidatos que postulan para ocupar los cargos en el Senado y en la cámara de diputados. Podemos apreciar cómo es que en las cámaras y en ambas legislaturas (Gráficas 2 y 3), la licenciatura en Derecho es la más constante, seguida de la rama de administración/contabilidad e ingeniería, las demás variables dentro de las tablas son mínimas.

Trayectoria legislativa: la profesionalización de los legisladores se puede medir en cierta proporción de acuerdo a su trayectoria en la materia, lo que les permite en cierto grado, obtener mejor capacitación, y experiencia en sus labores de discusión y presentación de leyes y políticas, por lo que se puede considerar una variable de gran trascendencia. Para definir la carrera de un legislador se debe tomar en cuenta dos aspectos, si un referido servidor público está en la categoría amateur (son aquellos los cuales no viven del trabajo legislativo pero tienen una ideología que se adapta a dicha función) o en la categoría de profesionales, son aquellos que están apegados a su trabajo y trayectoria legislativa, y ven los factores de ganar o perder dentro de la misma [6].

Trayectoria gubernamental: Por otro lado, tenemos esta variable, que nos dice de cómo es que el servidor público se ha desarrollado dentro de algún cargo dentro de la administración pública ya sea a nivel federal, estatal o municipal. Este cargo puede ser un incentivo para el legislador para seguir en su trayectoria, no solo gubernamental, sino legislativa, puesto que la burocracia los obliga a ir ascendiendo en sus carreras políticas a través de su carrera política [2]. Por lo anteriormente expuesto, se puede considerar, que si un legislador tiene una trayectoria gubernamental menor, esta mismo afecta su experiencia dentro de su materia.

Iniciativas: Pueden ser consideradas como una variable para la medición de cuán preparados están para ejercer el cargo [7], pero realmente, esa es la función para la cual deben de estar preparados, es la tarea principal dentro de las funciones legislativas. Se espera que dentro del total de iniciativas presentadas (ya sean aprobadas, rechazadas, en estudio, o retiradas [8], aumente la experiencia técnica de los legisladores en el proceso de presentación de iniciativas. Por lo que un número mayor de iniciativas presentadas, aumenta de manera considerable la profesionalización legislativa (tabla 1).

Asistencia: Esta es una variable central al momento de medir la profesionalización de los legisladores, puesto que, la presencia de los mismos dentro de las sesiones, les permite incrementar su experiencia de deliberación de iniciativas y propuestas, asimismo, dentro de la discusión dentro del proceso legislativo. La dedicación al servicio legislativo de tiempo completo permite mejorar la comprensión de la técnica legislativa y habilita a los legisladores para dominar las reglas y procedimientos al interior de los órganos [9].

CONCLUSIONES

Medir la profesionalización de los legisladores en México es una cuestión compleja, puesto que las variables para lograr dicho fin, como lo son el grado de escolaridad, trayectoria legislativa, trayectoria gubernamental, iniciativas, asistencia, que son las que se manejaron en el presente ensayo, son la base primordial para el acercamiento a un estudio más profundo acerca del tema, sirven como referencia y complementan a otras variables, con excepción al grado de escolaridad y asistencia, ya que su definición no supedita, ni condiciona el cargo, así como tampoco, explican su desarrollo en el mismo.

La profesionalización legislativa es un concepto multifactorial que proviene desde la naturaleza misma del cargo. Los parámetros de medición deben ser distintos a otras profesiones, debido a las particularidades que conlleva. Nuestro argumento principal se desarrolló en el sentido de que en las democracias modernas los legisladores a partir de su función principal de representantes populares toman decisiones que requieren de ciertos niveles y estándares profesionales.

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Fernando Patrón Sánchez, que estuvo pendiente toda la estancia de mi desarrollo en el trabajo. A mi universidad que me dieron apoyo durante el trámite de mi estancia de verano. A mis padres, porque desde el principio creyeron en mí y en mis capacidades para estar fuera de mi casa.

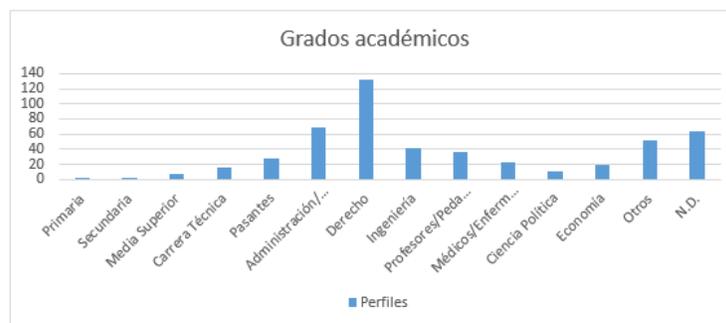
REFERENCIAS

- [1] Definición de variable, Real Academia Española (2014) recuperado de <http://dle.rae.es/?id=bNTTsak>
- [2] Valencia Escamilla, L. (2009). Élités Parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano* 155: 69-76.
- [3] Cabezas Rincón, L.M. (2011). Profesionalización de las Élités Parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú. *PostData* 16(2): 223-258.
- [4] Burns, N., Evans, L., Gamm, G., McConnaughy, C. (2008). Pockets of Expertise: Institutional Capacity in Twentieth-Century State Legislatures. *Studies in American Political Development* 22(2), 229-248.
- [5] Picciotto, R. (2011). The Logic of Evaluation Professionalism. *Evaluation* 17(2), 165-180.
- [6] Thad Kousser and Scott A. MacKenzie. (2014). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. England: Oxford University Press.
- [7] Grumm, J. (1971). The Effects of Legislative Structure on Legislative Performance. En *Sate and Urban Politics*, eds. Richard I. Hofferbert e Ira Sharkansky. Boston: Little, Brown.
- [8] Christopher Z. "Mooney "Measuring U.S. State Legislative Professionalism: An Evaluation of Five Indices", *State & Local Government Review* 26: 2 (1994): 70-78.
- [9] Peverill Squire. (2007). *State Politics & Policy Quarterly*. United States: Sage Publications, Inc..

Gráfica 1) Perfiles por grado académico de diputados, Legislatura LXI



Gráfica 2) Perfiles por grado académico de diputados, Legislatura LXII



Gráfica 3) Perfiles por grado académico de senadores, LXII legislatura

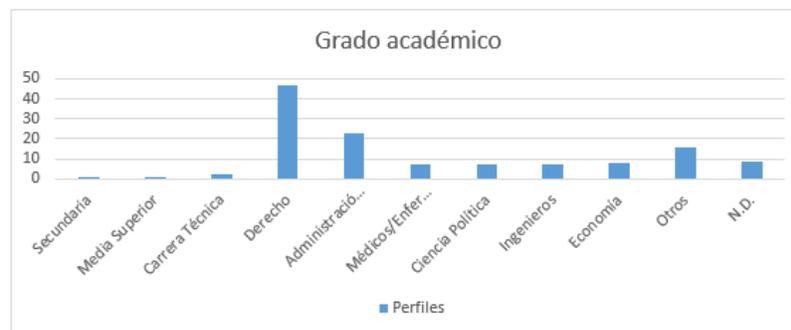


Tabla 1: Distribución de frecuencias de iniciativas presentadas en las cámaras

Iniciativas (Senadores)	LXII		Iniciativas (Diputados)	LXI		Iniciativas (Diputados)	LXII	
	Frec	%		Frec	%		Frec	%
0	0	0	0	19	3.8	0	30	6
De 2 a 40	31	24.2	De 1 a 38	357	71.4	De 1 a 34	306	61.2
De 41 a 77	55	43	De 39 a 75	101	20.2	De 35 a 67	141	28.2
De 78 a 115	28	21.9	De 76 a 112	20	4	De 68 a 99	17	3.4
De 116 a 153	10	7.8	De 113 a 150	1	0.2	De 100 a 132	4	0.8
De 154 a 191	4	3.1	De 151 a 188	2	0.4	De 133 a 165	2	0.4
Total	128	100	Total	500	100	Total	500	100