

La Profesionalización Legislativa en México. Evidencias en Congresos estatales y el Congreso federal, de Fernando Patrón Sánchez y Ma. Ofelia Camacho García, México, Tirant lo Blanch, 2018, 234 pp.

María Gómez Ojeda*

El objetivo que se plantea esta obra es medir el nivel de profesionalización de los cuerpos legislativos para los periodos 2009-2012 y 2012-2015 con el fin de examinar y encontrar aquellos componentes de mayor poder explicativo mediante la construcción de índices con distintas técnicas estadísticas. Consta de cuatro capítulos, el primero donde se realiza una revisión literaria sobre los estudios sobre profesionalización legislativa y distintos modelos de análisis. En el segundo se describen las diferentes técnicas estadísticas empleadas para medir la profesionalización en México y el resto del mundo; así mismo, se explican las variables propuestas para el estudio de los cuerpos legislativos a nivel estatal y federal. En el tercer capítulo se exponen los resultados arrojados a partir de la elaboración de índices para las cámaras de diputados y senadores así como para los congresos estatales para el caso mexicano. En el último capítulo los autores exploran los alcances y limitantes de su estudio y proponen nuevas aristas de análisis.

Los autores resumen los dos enfoques principales: el primero, que analiza la profesionalización de los congresos y el proceso de elaboración de leyes; y el segundo, que busca medir la profesionalización individual haciendo referencia al desempeño de los diputados y a la experiencia previa que han logrado en distintos ámbitos del servicio público. Al ser la profesionalización del aparato legislativo un área que responde a las particularidades de cada país, no existe un consenso sobre los elementos explicativos, pero hay algunas coincidencias: el salario percibido, la duración de las sesiones y el personal de apoyo del legislador (Squire, 1992a). Algunos más toman en cuenta la experiencia profesional previa a la actividad legislativa así como la experiencia legislativa anterior (Shair-Rosenfield y Stoyan, 2017). De igual forma argumenta Rosenthal (1996:175), quien no encuentra correcto enfocarse únicamente en la profesionalización, ya que no se reflejará necesariamente en el desempeño de la legislatura, y crea cuatro categorías de poder legislativo de acuerdo con la profesionalización de los legisladores con dos dimensiones: la dedicación al servicio, tiempo completo o parcial, y el tiempo que ha permanecido en el puesto. Así, las categorías son: una legislatura profesional, una legislatura amateur, una legislatura de trabajo-intensivo y una legislatura de apo-

*Universidad de Guanajuato, mgomezojeda@gmail.com

yo-intensivo. La aproximación al tema en las “consecuencias políticas de la profesionalización”, en algunas décadas la profesionalización fue empleada como variable explicativa de los resultados de ciertas políticas, su efecto en la opinión pública así como la defensa del interés del electorado. Actualmente se ha hecho énfasis en la relación que tiene la profesionalización del poder legislativo con la administración pública estatal.

El capítulo segundo hace un compendio de las principales técnicas estadísticas para diseñar un índice resaltando sus virtudes como método de investigación así como algunos problemas con su replicación y comparabilidad en periodos subsecuentes. Estos son el análisis factorial, la transformación de variables a categorías y finalmente, la estandarización de las variables. A lo largo de la lectura no se pierde de vista que el objetivo es medir la profesionalización de cada legislador con base en las actividades legislativas que realizan en cada periodo así como sus perfiles como variables explicativas, y por otro lado, la profesionalización de los congresos donde se observarán las actividades legislativas conjuntas.

Las variables empleadas para medir la profesionalización en diputados y senadores fueron: grado de escolaridad, trayectoria legislativa, trayectoria gubernamental, número de iniciativas presentadas, número de comisiones, ordinarias y especiales, comités, y bicamerales en las que participan, cargos que ocupan al interior de los órganos y finalmente, asistencia a sesiones. Como hipótesis se planteó inicialmente que todas las variables tendrían una incidencia positiva en el valor del índice de profesionalización. Para las variables de la profesionalización de los congresos estatales se tomaron como variables el tamaño de los congresos, el número de comisiones, el gasto legislativo, el número de sesiones, las iniciativas y el sueldo.

Posteriormente, en el capítulo tres se presentan los resultados del análisis sobre las legislaturas LXI (2009-2012) y LXII (2012-2015). Para estudiar la profesionalización legislativa de los diputados y senadores se emplearon tres técnicas estadísticas: 1) análisis factorial iterativo; 2) con las variables transformadas a categorías ordinales y la última; y 3) con todas las variables transformadas a puntuaciones Z.

Las variables elegidas para estudiar la profesionalización legislativa en México fueron:

1. Grado de escolaridad: nivel básico, medio y superior y posgrado;
2. Trayectoria gubernamental: años de experiencia de los legisladores en la administración pública en cualquiera de los tres niveles de gobierno;
3. Trayectoria legislativa: años de experiencia de los legisladores en puestos como senadores y como diputados locales y/o federales;
4. Iniciativas presentadas;
5. Estructura interna. Número de comisiones, comités y bicamerales de las que forman parte los legisladores;
6. Cargos al interior de las legislaturas: dentro de las comisiones: ordinarias y especiales, los comités, la mesa directiva y las bicamerales);
7. La asistencia a las sesiones.

Dentro del análisis factorial se contaron con 257 observaciones para la legislatura LXI y 180 para la LXII. Para la legislatura LXI se encontró que las variables con mayor valor explicativo en el índice de profesionalización fueron el número de comisiones y cargo, es decir, elementos completamente relacionados con la actividad legislativa de los diputados. Con valores menores pero significativos fueron las variables de asistencia, grado de escolaridad e iniciativas presentadas. En el segundo factor las variables con mayor peso fueron las trayectorias: gubernamental y legislativa. Esto es un resultado esperado ya que estas dos variables muestran de forma directa la profesionalización de los cuerpos legislativos. Sin embargo, no fueron las variables más importantes.

Dentro de la Legislatura LXII el número de comisiones y cargos arrojó mayores cargas al análisis. Los promedios más altos fueron arrojados por los diputados de los partidos menos numerosos (MC, PT y PVEM). En cambio, los promedios más bajos se encontraron en los partidos independientes, el PRD y el PRI. En cuanto a la legislatura LXIII, los promedios más altos también fueron generados por los partidos políticos más pequeños. La diferencia es que la profesionalización tuvo un pequeño incremento. La segunda metodología es el Índice Categórico, donde la particularidad es que todas las variables son convertidas en ordinales donde la escala es de 1 (valor menor) a 5 (valor más alto). Estas puntuaciones fueron sumadas individualmente para cada diputado, donde lo máximo que podían obtener era un valor igual o menor a 50.

En la legislatura LXI el promedio del índice fue 13.9, donde el máximo obtenido fue 25 y el mínimo 1. Con esta metodología también se encontró que los partidos más pequeños obtuvieron valores mayores. Así mismo, en la legislatura LXII el promedio encontrado fue mayor, 14.2, donde el valor máximo fue también 25 y el mínimo 0. Así mismo, se obtuvieron valores similares en los partidos más pequeños. Por último, se elaboró un índice estandarizado donde las variables empleadas se convirtieron a sus puntuaciones z . Cabe mencionar que, como en los dos análisis anteriores, en este caso se encontró que los partidos pequeños fueron quienes obtuvieron una puntuación más alta en el índice de profesionalización. Conforme a resultados arrojados para la legislatura LXI, el promedio del índice fue de 2.44^{e-08} con un valor máximo de 11.07 y un mínimo de -13.86 . En cambio, para la legislatura LXII, la media del índice fue de -2.84^{e-08} con un valor máximo de 12.20 y un mínimo de -10.54 .

Además, también se analizó la profesionalización legislativa de la cámara de senadores para las legislaturas LXII. Se observaron las mismas variables que en la parte anterior y se encontraron valores mayores en cuanto al grado de escolaridad y trayectoria gubernamental. Se valoró que la variable “trayectoria legislativa” es la que incide más en el desempeño actual. La mayoría cuenta con experiencia previa como diputados locales y federales. Algunos incluso se habían desempeñado con anterioridad como senadores.

Finalmente, los autores quisieron comprobar la validez de los tres índices obtenidos y optaron por estimar una correlación de pares con un nivel de significancia del 5 por ciento por lo que se determinó que los resultados de las tres metodologías fueron consistentes con el objeto de estudio: En la legislatura LXI, el grueso de la muestra se encontró en la categoría de profesionalización media a través de las tres metodologías

sin pronunciadas diferencias entre el tipo de elección: mayoría relativa o representación proporcional. Así mismo, en la legislatura LXII se concentró el nivel de profesionalización en la categoría media y esta tendencia se mantuvo a través de las tres metodologías.

Se encontró que existe una relación positiva entre el número de comisiones y sesiones así como el tamaño del congreso con el grado de profesionalización de los cuerpos legislativos de los estados. Al finalizar, se observó la consistencia de los resultados de los índices ya que coincidían el conjunto de entidades con niveles más altos y bajos de profesionalización a través de las distintas metodologías. De acuerdo con los autores, la profesionalización legislativa puede ser explicada por medio de las labores legislativas y la estructura de los congresos. Los autores mencionan que cuatro de las siete variables tomadas para realizar el análisis factorial cuentan con un bajo nivel explicativo. Lo que debe destacarse es que los tres índices diseñados muestran una tendencia similar en los puntajes que obtuvieron los grupos parlamentarios. Dada la estructura de los índices, también se encontraron diferencias de puntuación entre el método de elección de los senadores así como el partido de afiliación y su género.

Si bien, la información con la que fueron construidos los índices es limitada, los resultados arrojados muestran tendencias claras respecto a la baja y media profesionalización de los cuerpos legislativos en nuestro país. Exponen los autores que no existe un nexo claro entre la lógica de las elecciones en campaña y la profesionalización de los legisladores. Ellos lo explican debido a las particularidades del sistema político electoral mexicano donde muchas veces pesan más los criterios políticos dentro de los partidos que factores alineados a la profesionalización: experiencias y trayectorias políticas.

Entre otros resultados se encontró que la profesionalización legislativa puede entenderse mejor a partir de las actividades legislativas y la estructura de los congresos estatales sobre los recursos económicos y el número de iniciativas presentadas. Los niveles bajos y medios de profesionalización pueden obedecer a dos razones: la falta de reelección consecutiva lo que puede impedir una verdadera retroalimentación a mediano plazo para los legisladores y la omisión de variables específicas para el caso mexicano que logren explicar las trayectorias legislativas anteriores para cada diputado. Para finalizar los autores puntualizan la necesidad de continuar con estudios afines a los poderes legislativos para con ello entender las dinámicas propias de las instituciones representativas y con ello abonar al entendimiento de las organizaciones políticas y sus elementos para el caso mexicano.