

# EL CORAZÓN DE LAS LEGISLATURAS:

causas y consecuencias de la profesionalización  
en congresos locales de México



UNIVERSIDAD DE  
GUANAJUATO



Ediciones  
Universitarias

  
COMUNICACIÓN  
CIENTÍFICA

**Sergio A. Bárcena**  
**Fernando Patrón Sánchez**  
**Oscar Medina Llanos**



El corazón de las legislaturas:  
causas y consecuencias de la profesionalización  
en congresos locales de México

**Ediciones Comunicación Científica** se especializa en la publicación de conocimiento científico de calidad en español e inglés en soporte de libro impreso y digital en las áreas de humanidades, ciencias sociales y ciencias exactas. Guía su criterio de publicación cumpliendo con las prácticas internacionales: dictaminación de pares ciegos externos, autenticación antiplagio, comités y ética editorial, acceso abierto, métricas, campaña de promoción, distribución impresa y digital, transparencia editorial e indexación internacional.

Cada libro de la Colección Ciencia e Investigación es evaluado para su publicación mediante el sistema de dictaminación de pares externos y autenticación antiplagio. Invitamos a ver el proceso de dictaminación transparentado, así como la consulta del libro en Acceso Abierto.



[www.comunicacion-cientifica.com](http://www.comunicacion-cientifica.com)

[DOI.ORG/10.52501/cc.199](https://doi.org/10.52501/cc.199)



El corazón de las legislaturas:  
causas y consecuencias de la profesionalización  
en congresos locales de México

Sergio Arturo Bárcena Juárez  
Fernando Patrón Sánchez  
Oscar Medina Llanos



UNIVERSIDAD DE  
GUANAJUATO



Ediciones  
Universitarias

---

El corazón de las legislaturas : causas y consecuencias de la profesionalización en congresos locales de México / Sergio Arturo Bárcena Juárez, Fernando Patrón Sánchez, Oscar Medina Llanos . — Ciudad de México : Comunicación Científica ; Universidad de Guanajuato, 2024. (Colección Ciencia e Investigación ; Ediciones Universitarias).

343 páginas : gráficas ; 23 x 16.5 centímetros

DOI: 1052501/cc.199

ISBN CC: 9786079104603 (impreso) ; 9786079104597 (electrónico)

ISBN UG: 9786075800783 (impreso) ; 9786075800776 (electrónico)

1. Cuerpos legislativos. 2. Democracia. 3. Participación política. I. Bárcena Juárez, Sergio Arturo, coautor. II. Patrón Sánchez, Fernando, coautor. III. Medina Llanos, Oscar, coautor.

LC: JF511 B37

DEWEY: 328 B37

---

La titularidad de los derechos patrimoniales y morales de esta obra pertenece a los autores D.R. © Sergio Arturo Bárcena Juárez, Fernando Patrón Sánchez, Oscar Medina Llanos, 2024. Reservados todos los derechos conforme a la Ley. Su uso se rige por una licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0 Internacional, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

Primera edición, 2024

Diseño de portada: Francisco Zeledón • Interiores: Guillermo Huerta

D. R. © Universidad de Guanajuato  
Lascuráin de Retana, núm. 5, Centro  
Guanajuato, Gto., México  
C. P. 36000  
[www.ugto.mx](http://www.ugto.mx)

ISBN UG: 978-607-580-078-3 (impreso) ; 978-607-580-077-6 (electrónico)

Ediciones Comunicación Científica, S. A. de C. V., 2024  
Av. Insurgentes Sur 1602, piso 4, suite 400  
Crédito Constructor, Benito Juárez, 03940, Ciudad de México,  
Tel.: (52) 55-5696-6541 • Móvil: (52) 55-4516-2170  
[info@comunicacion-cientifica.com](mailto:info@comunicacion-cientifica.com) • [www.comunicacion-cientifica.com](http://www.comunicacion-cientifica.com)  
 [comunicacioncientificapublicaciones](https://www.facebook.com/comunicacioncientificapublicaciones)  @ ComunidadCient2

ISBN CC: 978-607-9104-60-3 (impreso) ; 978-607-9104-59-7 (electrónico)

DOI: 10.52501/cc.199



**Esta obra fue dictaminada mediante el sistema de pares ciegos externos.  
El proceso transparentado puede consultarse, así como el libro en acceso  
abierto, en <https://doi.org/10.52501/cc.199>**

# Índice

<i>El corazón de las legislaturas: Causas y consecuencias de la profesionalización en congresos locales de México</i> . . . . .	11
Resumen . . . . .	11
<i>Introducción</i> . . . . .	13
1. <i>Entre profesionales te veas: revisión del concepto de profesionalización legislativa</i> . . . . .	23
Introducción . . . . .	23
La importancia de la profesionalización en la política. Muchas acepciones, caracterizaciones y elementos difusos . . . . .	24
La profesionalización legislativa. Un ámbito de estudio en específico en diferentes contextos . . . . .	32
Las limitaciones con los índices. ¿El todo como suma de las partes? . . . . .	36
Hacia un índice compuesto de profesionalización legislativa . . . . .	40
Componentes individuales. Profesionalización biográfica . . . . .	42
Componentes estructurales. Profesionalización estructural . . . . .	49
Las conexiones de la profesionalización legislativa. Causas y consecuencias . . . . .	54
El contexto de los congresos locales en México . . . . .	59
Conclusiones . . . . .	64

2. <i>Descifrando el laberinto de la profesionalización: avances y desafíos en la obtención de información sobre los congresos locales en México</i> . . . . .	67
Introducción . . . . .	67
Recolección y almacenamiento de información sobre los congresos locales de México . . . . .	70
Obtención de información relativa a las diputaciones locales . . . . .	74
Propiedades biográficas . . . . .	76
Propiedades de actividad parlamentaria . . . . .	79
Propiedades estructurales y operativos . . . . .	90
Presupuesto general de las entidades y de las asambleas y remuneraciones de los legisladores locales . . . . .	91
Número de sesiones del pleno cameral y de las comisiones dictaminadoras . . . . .	93
Número de asesores parlamentarios . . . . .	94
Número de solicitudes de transparencia . . . . .	97
Recursos materiales . . . . .	99
Propiedades electorales-partidistas . . . . .	100
Conclusiones . . . . .	101
3. <i>¿Cómo medir la profesionalización de diputados y asambleas? Los cimientos metodológicos del Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL)</i> . . . . .	103
Introducción . . . . .	103
Elementos del Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL) . . . . .	105
Componentes del ICPL . . . . .	114
Indicadores biográficos del ICPL . . . . .	115
Indicadores estructurales del ICPL . . . . .	119
Metodología para la construcción del ICPL . . . . .	126
Conclusiones . . . . .	138
4. <i>Midiendo la profesionalización legislativa. Aplicación y hallazgos en los congresos locales de México</i> . . . . .	141
Introducción . . . . .	141

Los congresos locales de México y el ICPL . . . . .	144
Profesionalización biográfica en los congresos locales de México . . . . .	150
La profesionalización estructural de los congresos locales en México . . . . .	174
Conclusiones . . . . .	184
5. <i>Las causas de la profesionalización legislativa local en México</i> . . .	189
Introducción . . . . .	189
Los cimientos de la profesionalización legislativa. Una revisión crítica a la literatura . . . . .	191
Fuentes endógenas de profesionalización . . . . .	191
Los factores exógenos de la profesionalización legislativa . . .	195
La profesionalización de congresos y legisladores locales en México . . . . .	198
Factores endógenos de profesionalización en los congresos locales de México . . . . .	199
Fuentes exógenas de profesionalización en los congresos subnacionales de México . . . . .	211
Modelando la profesionalización legislativa y sus causas en los congresos locales en México . . . . .	223
Conclusiones . . . . .	244
6. <i>Las consecuencias de la profesionalización legislativa local     en México</i> . . . . .	249
Introducción . . . . .	249
La profesionalización legislativa y sus consecuencias. Un estado de la cuestión . . . . .	251
La profesionalización legislativa y sus efectos en los congresos locales de México. Una aproximación inicial . . . . .	255
Supervisión gubernamental y profesionalización legislativa	255
Generación de políticas públicas y profesionalización legislativa . . . . .	265
Transparencia y profesionalización legislativa . . . . .	275

---

Modelando la profesionalización legislativa y sus consecuencias en los congresos locales en México . . . . .	281
Profesionalización legislativa y supervisión gubernamental. Un modelo analítico . . . . .	282
Profesionalización legislativa y la elaboración de políticas públicas . . . . .	286
La relación entre profesionalización y transparencia legislativa . . . . .	304
Conclusiones . . . . .	307
<i>7. Conclusiones finales y notas de reflexión para estudios posteriores</i>	313
<i>Sobre los autores</i> . . . . .	327
<i>Bibliografía</i> . . . . .	331

# El corazón de las legislaturas: Causas y consecuencias de la profesionalización en congresos locales de México

SERGIO ARTURO BÁRCENA JUÁREZ\*

FERNANDO PATRÓN SÁNCHEZ\*\*

OSCAR MEDINA LLANOS\*\*\*

## Resumen

*El corazón de las legislaturas: causas y consecuencias de la profesionalización en congresos locales de México* es una obra esencial que explora la profesionalización legislativa, un tema crucial para el fortalecimiento de la democracia en México. A través de una investigación meticulosa, Sergio Arturo Bárcena Juárez, Fernando Patrón Sánchez y Oscar Medina Llanos ofrecen un análisis profundo y riguroso de las dinámicas internas de los congresos locales mexicanos. El libro proporciona una visión integral de los procesos políticos en el ámbito local empleando una metodología mixta, que combina análisis cuantitativo y entrevistas con legisladoras y ex legisladoras.

La obra destaca por su enfoque innovador en la construcción de un Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL), diseñado para medir la profesionalización legislativa a nivel local. Con datos recopilados que abarcan del 2014 al 2021, los autores examinan las características biográficas, la actividad parlamentaria y las estructuras operativas de los congresos, aportando un nuevo entendimiento sobre las causas de la profesionalización y sus consecuencias en la política local.

---

\* Doctor en Ciencia Política. Profesor investigador de la Escuela de Humanidades y Educación del Tec de Monterrey. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4860-6699>. ID Scopus: 571 95727599

\*\* Doctor en Estudios de Gobierno. Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9568-6724>

\*\*\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2026-8174>

Este libro es distintivo por su contribución al campo de los estudios legislativos en México, ofreciendo un marco teórico y metodológico novedoso que permite una comprensión más completa de las causas y consecuencias de la profesionalización legislativa. Representa una referencia indispensable para académicos, políticos y para cualquier interesado en la evolución y profesionalización de las legislaturas locales en México, sentando las bases para futuras investigaciones en esta área vital.

**Palabras clave:** *Legislaturas, democracia, índice compuesto de profesionalización legislativa, congresos locales, política local.*

## Introducción

La política, a menudo percibida a través de un prisma de desconfianza y escepticismo, se caracteriza por su rica diversidad en prácticas y normas entre quienes la ejercen. Aunque distinta en varios aspectos de las profesiones modernas convencionales, la política implica ciertos estándares de actuación que definen la profesionalidad tanto de sus practicantes como de las instituciones en las que operan. En este contexto, la necesidad de medir y analizar la profesionalización legislativa se convierte en un imperativo, en especial en regiones como México y América Latina, donde tales esfuerzos han sido relativamente limitados.

La percepción de la política frecuentemente se ve empañada por una serie de prejuicios negativos, a menudo asociados con aspectos indeseables del comportamiento humano, como la corrupción, la falta de honestidad y la búsqueda de beneficios personales. No obstante, es esencial reconocer que la política también representa un campo de acción que requiere regulación y debe estar imbuido de valores sociales elevados, operando dentro de marcos institucionales sólidos y responsables. En este entorno de dualidad, los actores políticos no solo son vistos como solucionadores necesarios de las problemáticas ciudadanas, sino también como representantes de los deseos y expectativas de la sociedad. Esta realidad, como un “arma de doble filo”, descrita por O’Grady (2019), sugiere que la política puede ser una herramienta para la creación de instituciones eficientes y representativas, pero también puede derivar en la perpetuación de élites y la desconexión con las necesidades y preocupaciones de la ciudadanía.

Los poderes legislativos en América Latina, y en particular en México, enfrentan un notable desafío en términos de confianza y percepción pública. Según el informe de Latinobarómetro de 2021, ha habido un declive constante en la confianza ciudadana hacia estas instituciones durante los últimos 25 años. En México, la cifra es particularmente alarmante, con un 74% de la población expresando poca o ninguna confianza en el Congreso. Este panorama refleja una brecha significativa entre los ciudadanos y sus representantes legislativos, subrayando la necesidad de un análisis más profundo y comprensivo de las dinámicas internas de estas instituciones.

A pesar de esta percepción desfavorable, el estudio de las élites políticas, sobre todo en el ámbito parlamentario, es esencial para desentrañar los complejos procesos de toma de decisiones que caracterizan a cualquier sistema político. Históricamente, la investigación se ha centrado más en las estructuras institucionales en sí, descuidando en cierta medida a los individuos que operan dentro de ellas. Sin embargo, es crucial reconocer que los legisladores no solo actúan como representantes, sino también como profesionales en el campo de la política. Su trabajo trasciende la representación electoral para abarcar áreas técnicas de gran relevancia, como el diseño y la creación de leyes y políticas públicas. Estas actividades demandan un conjunto de habilidades y conocimientos especializados, lo que pone de relieve la importancia de la profesionalización legislativa en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y en la mejora continua de la gobernanza.

Consideremos un escenario donde las diversas esferas de la actividad humana operen sin la presencia y dirección de profesionales calificados. Esta ausencia de experticia y habilidad especializada en los distintos campos de acción podría dar lugar a una serie de consecuencias negativas, caracterizadas por la falta de eficiencia, precisión y efectividad en la ejecución de tareas y proyectos. Un panorama así subraya la importancia fundamental de contar con individuos debidamente capacitados y experimentados, cuya presencia es decisiva para el buen funcionamiento y el progreso de cualquier entidad u organización. A este respecto, Nieto (2023) advierte con razón sobre las consecuencias negativas de la incompetencia en el gobierno, señalando cómo históricamente ha conducido a errores graves, resultados insatisfactorios y costos elevados para la sociedad. La máxima de evitar asociaciones con individuos incompetentes se mantiene como un principio

fundamental en todos los campos de acción. Esta premisa la replicamos a lo largo de nuestro estudio, enfatizando la necesidad crítica de fomentar la competencia y la profesionalización, especialmente en el ámbito legislativo, como un medio esencial para prevenir fallos y mejorar la eficiencia y eficacia de nuestras instituciones gubernamentales.

Establecer estándares adecuados que permitan medir la profesionalización en cualquier ocupación siempre resulta complicado. Si acaso, una aproximación que requiere evaluar los procedimientos, los contenidos y los resultados de dicha ocupación. Con la política nos encontramos con diversas dificultades diferentes a otras profesiones: la entrada a la política, generalmente, se da a través de procesos electorales y las habilidades y destrezas requeridas para ello son distintas a otros talentos u obtención de logros que se manifiestan en otras profesiones. Por otro lado, la acción de gobernar, representar y satisfacer demandas nos pone ante otro conjunto de atributos técnicos y políticos tanto personales como institucionales para hacerlo con efectividad.

Adentrarse en el análisis de la profesionalización política implica una exploración detallada de las características y habilidades de quienes la ejercen. Esto conlleva una indagación en los atributos y competencias que distinguen a los políticos más eficaces, aquellos capaces de entender y ejecutar las tareas inherentes al quehacer legislativo. Conjuntamente, resulta fundamental examinar el entorno organizacional de estas actividades, es decir, las condiciones estructurales que favorecen el surgimiento de legislaturas más equipadas y eficientes en sus funciones. También es crucial investigar los factores que en conjunto dan lugar a congresos más o menos profesionales, así como los elementos que pueden contribuir a su fortalecimiento o debilitamiento. Por último, este estudio requiere un análisis de los impactos: entender las consecuencias que una mayor profesionalización legislativa puede tener bajo ciertas condiciones, tanto en la eficiencia de las labores legislativas como en los resultados de las políticas implementadas. En esencia, este es el argumento general de la obra.

En México, la trayectoria del sistema político y sus instituciones ha recibido un tratamiento diferente en la literatura especializada en comparación con países de estructuras institucionales similares, como Estados Unidos. Inicialmente los estudios se centraron en la mecánica institucional, tales

como reglas, leyes y procedimientos. Posteriormente se exploró la dinámica de la evolución institucional, incluyendo patrones organizativos, decisiones y comportamientos políticos. Sin embargo, todavía detectamos un vacío en el análisis profundo de las élites políticas que, de manera formal e informal, constituyen la dinámica organizativa de las instituciones políticas.

La pluralidad política emergente en México en las últimas tres décadas exige un estudio detallado de las legislaturas y, en particular, de los legisladores. Hasta ahora, esta área de investigación ha sido poco abordada, y la información disponible presenta un alto nivel de agregación que ha impedido el desarrollo de indicadores de desempeño, la comprensión de la implicación en el ciclo de políticas públicas y la medición del rendimiento de los poderes legislativos.

Este libro busca llenar esta brecha, proporcionando un análisis detallado de la profesionalización legislativa en México. Nuestro objetivo es ofrecer una comprensión integral de las discusiones teóricas sobre la profesionalización y desarrollar un índice que mida e integre los niveles de profesionalización de los congresos locales, así como examinar sus causas y consecuencias. Pretendemos que este estudio no solo aporte en la comprensión del panorama actual de la profesionalización legislativa en México, sino que también sirva como base para futuras investigaciones en esta área crucial de la política.

En el marco de esta exploración exhaustiva de la profesionalización legislativa en México nos preguntamos: ¿qué hace único a este estudio? Destaca nuestra metodología innovadora, que incluye entrevistas con 15 legisladoras y exlegisladoras locales, tanto mujeres como hombres, reflejando así la creciente importancia de las mujeres en la política mexicana. Trabajamos con datos biográficos de los legisladores, información sobre el desempeño de los congresistas y datos de interacciones de las cámaras con organizaciones, desarrollando una base de datos original que nos llevó tres años de recopilación exhaustiva.

Proponemos modelos para medir la profesionalización basados en criterios objetivos, utilizando un método mixto que no solo analiza números con técnicas estadísticas, sino que también provee una visión cercana y detallada del trabajo parlamentario a través de las voces de las legisladoras y exlegisladoras. En nuestra investigación optamos por realizar entrevistas exclusivamente a legisladoras locales, una decisión consciente que refleja nuestro

compromiso con la inclusión de perspectivas femeninas en el análisis político. Esta elección metodológica no solo aporta un equilibrio necesario en un campo tradicionalmente dominado por hombres, sino que también resalta la creciente y significativa influencia de las mujeres en la política mexicana.

Al entrevistar únicamente a legisladoras, buscamos profundizar en la comprensión de cómo las experiencias y percepciones de las mujeres en roles legislativos pueden diferir de sus contrapartes masculinos. Esta aproximación permite explorar en detalle las dinámicas únicas, desafíos y logros que enfrentan las mujeres en el parlamento, ofreciendo así una perspectiva más rica y matizada del proceso legislativo.

Este trabajo abarca así un análisis detallado basado en datos biográficos de estas legisladoras, sus desempeños, interacciones con diversas organizaciones y su impacto en el ciclo de políticas públicas. Durante tres años hemos desarrollado una base de datos original y robusta, que refleja nuestra dedicación a la recopilación exhaustiva y al análisis meticuloso.

Además, a lo largo de nuestro estudio proponemos modelos estadísticos para medir tanto las causas como las consecuencias de la profesionalización legislativa. Utilizamos un método mixto que combina técnicas estadísticas con las perspectivas íntimas y personales de las legisladoras. Este enfoque nos permite analizar los datos no solo en términos cuantitativos, sino también considerando las minucias interpretativas obtenidas de la investigación cualitativa. Al conocer las historias de vida, experiencias y percepciones de estas legisladoras, podemos contrastar y enriquecer nuestro análisis cuantitativo con una comprensión más profunda y matizada.

Esta combinación de enfoques cuantitativos y cualitativos brinda una visión integral de la profesionalización legislativa, resaltando la relevancia de incluir voces femeninas en el análisis político. Al hacerlo, subrayamos cómo la inclusión de estas perspectivas puede enriquecer y transformar el panorama legislativo en México, ofreciendo una visión más representativa y diversa del proceso político. Nuestro objetivo es proporcionar un análisis que no solo se base en números, sino que también refleje las realidades vividas y los matices únicos que las legisladoras aportan al entorno político.

Así, con este libro buscamos no solo aportar a la comprensión actual de la profesionalización legislativa en México, sino también establecer un precedente para futuras investigaciones, donde las voces femeninas sean

reconocidas como esenciales en el estudio de la política. Esperamos que nuestro estudio sirva como un recurso valioso para académicos, políticos, y cualquier persona interesada en el fortalecimiento de la democracia y la representación equitativa en las instituciones legislativas.

El estudio lo desarrollamos en seis capítulos. En el primero, “Entre profesionales te veas. Revisión del concepto de profesionalización legislativa”, presentamos una exploración panorámica sobre cómo se ha interpretado y redefinido la profesionalización a lo largo de diferentes eras y en diversos contextos, destacando tanto sus aspectos bien definidos como aquellos más ambiguos y sujetos a debate. Esta reflexión no solo sitúa el concepto dentro del ámbito político en un sentido más amplio, sino que también sienta las bases para un entendimiento más detallado de su aplicación en el contexto legislativo. Además, nos adentramos en un análisis detallado de la profesionalización legislativa como un área de estudio particular, investigando su manifestación en diferentes entornos políticos y culturales. En este sentido, llevamos a cabo una revisión crítica de los diversos índices construidos con anterioridad, basándonos en la tradición estadounidense, subrayando las limitaciones que presentan y proporcionando una visión global sobre la profesionalización legislativa, identificando patrones y tendencias existentes de manera transversal. Dado que la profesionalización legislativa es un concepto que responde a distintas causas y tiene múltiples consecuencias, dependiendo del contexto en el que se aplique, proponemos un enfoque para la creación de un índice compuesto y dinámico de profesionalización legislativa. Este modelo será aplicado en nuestro estudio de los congresos locales en México. El modelo busca establecer las conexiones principales de la profesionalización legislativa como un proceso continuo que obedece a factores endógenos y exógenos. De la misma manera, presenta la relación de las consecuencias del desempeño legislativo en contextos más o menos profesionalizados. Este instrumento analítico busca ofrecer un método riguroso y objetivo para evaluar y comparar los niveles de profesionalización en diferentes entornos legislativos, con un enfoque en la selección de variables e indicadores pertinentes que abarquen tanto las dimensiones cuantitativas como las cualitativas de la profesionalización.

En el segundo capítulo, “Descifrando el laberinto de la profesionalización: avances y desafíos en la obtención de información sobre los congresos

locales en México”, nos adentramos en las dificultades asociadas con la recopilación de datos para construir la base estadística de nuestro estudio. Hacemos especial énfasis en los obstáculos encontrados al intentar recabar datos sobre los congresos locales y los legisladores, obstáculos que se deben en gran medida a la falta de transparencia, estandarización y accesibilidad de la información legislativa. La escasez de datos y la falta de rendición de cuentas en los congresos locales se presentan como preocupaciones fundamentales para la democracia y el adecuado funcionamiento del sistema político mexicano. Esta falta de transparencia disminuye la confianza del público en las instituciones democráticas y sus representantes electos, y la opacidad puede debilitar la credibilidad de los congresos locales, generando insatisfacción y desapego en la ciudadanía. Además, la inaccesibilidad a información clara y confiable puede entorpecer la toma de decisiones informadas y el reconocimiento de áreas susceptibles de mejora en el funcionamiento de los congresos locales. A pesar de ello, describimos detalladamente el proceso de recolección y almacenamiento de información pública de los 32 congresos subnacionales que ejercieron sus funciones entre 2014 y 2021. Se exponen las múltiples estrategias utilizadas para recolectar datos, así como su organización que servirá para desarrollar los análisis empíricos del índice compuesto de profesionalización legislativa.

El tercer capítulo del libro, “¿Cómo medir la profesionalización de diputados y asambleas? Los cimientos metodológicos del Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL)”, se centra en detallar la metodología que fundamenta nuestro análisis estadístico y la aplicación del modelo que hemos desarrollado. En este capítulo desglosamos cómo se han procesado las dimensiones clave del estudio: la profesionalización biográfica y la profesionalización estructural, junto con sus componentes individuales. Además, se realiza un examen metodológico exhaustivo de los indicadores derivados de cada componente. Este análisis incluye una revisión detallada de las pruebas estadísticas que hemos llevado a cabo para confirmar la validez y fiabilidad estadísticas del modelo propuesto. A su vez, proporciona una visión clara de cómo hemos conceptualizado y medido la profesionalización legislativa en sus diversas facetas.

En el cuarto capítulo, “Midiendo la profesionalización legislativa: aplicación y hallazgos en los congresos locales de México”, implementamos el

índice compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL) en el análisis de los congresos locales mexicanos. Este capítulo proporciona una evaluación detallada de la profesionalización en las 64 asambleas subnacionales que operaron entre 2014 y 2021. Subrayamos la importancia y la necesidad de contar con herramientas de medición efectivas para capturar, describir y explicar el fenómeno de la profesionalización legislativa, especialmente en un momento crítico para la democracia. De la misma manera, a través de entrevistas con legisladores locales, este capítulo también busca ofrecer interpretaciones preliminares que puedan arrojar luz sobre los resultados obtenidos y profundizar en la comprensión de las causas de la profesionalización legislativa en los congresos locales mexicanos en los últimos años. Nos adentramos en los resultados que el ICPL arrojó donde se encuentra un amplio espectro de situaciones en las legislaturas locales en términos de profesionalización. Desde casos sobresalientes con legisladores altamente preparados y experimentados hasta aquellos con un nivel más bajo de profesionalización.

En el quinto capítulo, “Las causas de la profesionalización legislativa local en México”, nos enfocamos en desentrañar los diversos factores que influyen en la profesionalización de las asambleas legislativas locales. Este análisis exhaustivo aborda las causas que potencialmente contribuyen a la profesionalización legislativa en los congresos locales mexicanos. A lo largo del capítulo examinamos cómo una variedad de factores, tanto exógenos como endógenos, juegan un papel crucial en este proceso. Entre los elementos exógenos analizados se encuentran la competitividad electoral y la participación ciudadana, mientras que los factores endógenos incluyen las dinámicas de las comisiones legislativas, la capacitación, la fortaleza de las élites políticas locales y la interacción entre las trayectorias políticas de los legisladores y la estructura de las asambleas legislativas. En este capítulo, además de proporcionar una visión general de los fundamentos político-institucionales de los congresos locales en México, incorporamos una serie de entrevistas con legisladoras de diferentes asambleas locales. Estas entrevistas proporcionan perspectivas valiosas y directas sobre la realidad de la profesionalización legislativa a nivel local en México, ofreciendo testimonios de primera mano de quienes viven y experimentan este fenómeno en su trabajo cotidiano. Finalmente empleamos modelos estadísticos para validar la influencia de

estos elementos endógenos y exógenos en la profesionalización legislativa de los congresos locales. Este enfoque cuantitativo nos permite aportar evidencia empírica al debate teórico sobre la profesionalización legislativa en el contexto mexicano. Con esto buscamos contribuir significativamente al entendimiento académico de las dinámicas y los factores que determinan la profesionalización legislativa en los congresos locales de México, ofreciendo una base sólida para futuras investigaciones y políticas enfocadas en este ámbito.

En el sexto capítulo, “Las consecuencias de la profesionalización legislativa local en México”, profundizamos en el análisis de los efectos que la profesionalización legislativa tiene en el contexto local. Iniciamos este capítulo con un análisis exhaustivo de la literatura pertinente, examinando diversas perspectivas y descubrimientos en torno a los impactos de la profesionalización parlamentaria. A través de esta revisión buscamos establecer un marco teórico comprensivo que nos permita comprender mejor las consecuencias de este fenómeno.

Seguidamente recurrimos a entrevistas con actores clave y a un análisis detallado del estado actual de los congresos locales en México para ofrecer una interpretación más clara y actualizada de la situación de las asambleas subnacionales en los últimos años. Estas entrevistas y análisis nos brindan una perspectiva única y enriquecedora, proporcionando información valiosa sobre cómo se está manifestando la profesionalización legislativa a nivel local. El capítulo se centra en la presentación y discusión de una serie de modelos estadísticos que hemos diseñado con el propósito de examinar y validar las posibles consecuencias de la profesionalización legislativa. Estos modelos se centran en aspectos clave como la supervisión gubernamental por parte de los congresos locales, la transparencia legislativa evaluada mediante un índice de transparencia relacionado con las solicitudes de información y su tratamiento por las asambleas, y la producción de legislación de alta calidad o complejidad en los congresos locales. Este análisis cuantitativo busca no solo corroborar las consecuencias teóricas de la profesionalización legislativa, sino también proporcionar una comprensión más matizada y detallada de cómo estos procesos afectan de manera práctica el desempeño de las legislaturas locales en México.

Por último presentamos breves conclusiones generales y notas de reflexión para investigaciones futuras. Donde apuntamos líneas de investigación de seguimiento sobre la profesionalización legislativa en congresos locales, así como faltantes en nuestro estudio que posteriormente podrán retomarse para realizar investigaciones más profundas al respecto.

# 1. Entre profesionales te veas: revisión del concepto de profesionalización legislativa

## Introducción

En el dinámico mundo de la política contemporánea la noción de profesionalización de la política se ha convertido en un tema central de análisis y debate. Sumergirse en la compleja y multifacética naturaleza de la profesionalización legislativa implica explorar sus diversas interpretaciones, características y aplicaciones en distintos contextos. Existe una gran variedad de acepciones y caracterizaciones que han emergido a lo largo de los años. Ciertamente, desde la antigüedad se ha buscado estudiar la política como un elemento inseparable de la sociedad, y que brinda autoridad capaz de poner orden y crear estabilidad (Hernández, 2021). Pero la profesionalización de la política entendida a través de atributos personales se ha estudiado desde distintos ángulos a lo largo de la historia. Asimismo, las instituciones que conforman el poder político han experimentado transformaciones sustanciales que moldean las características de la política como profesión.

En este capítulo ofrecemos una visión panorámica sobre cómo la profesionalización ha sido interpretada y redefinida en distintas épocas y contextos, subrayando tanto los elementos claros como aquellos más difusos y debatidos. Esta discusión no solo contextualiza el concepto dentro de la esfera política en general, sino que también establece las bases para una comprensión más profunda de su significado específico en el ámbito legislativo.

Asimismo, profundizamos en la profesionalización legislativa como un campo de estudio específico, examinando cómo este concepto se manifiesta en diferentes contextos políticos y culturales. Aquí comparamos y contras-

tamos las formas en que la profesionalización legislativa se desarrolla en diversas democracias, resaltando la influencia de factores externos como sistemas políticos y culturas institucionales. Se busca ofrecer una perspectiva global sobre la profesionalización legislativa, identificando patrones comunes y tendencias emergentes.

Al ser la profesionalización legislativa un concepto que responde a diferentes causas y que produce variadas consecuencias, con dependencia del contexto específico en el que se desarrolle, presentamos una propuesta sobre la construcción de un índice compuesto y dinámico de profesionalización legislativa que guiará el estudio de los congresos locales en México. Esta herramienta analítica pretende ofrecer una metodología rigurosa y objetiva para evaluar y comparar los niveles de profesionalización en diferentes contextos legislativos. La discusión se centra en la selección de variables e indicadores relevantes, considerando tanto las dimensiones cuantitativas como cualitativas de la profesionalización.

En su conjunto, se busca ofrecer una visión integral de la profesionalización legislativa, un concepto clave para comprender las dinámicas y desafíos de las asambleas legislativas en la actualidad.

## **La importancia de la profesionalización en la política. Muchas acepciones, caracterizaciones y elementos difusos**

Es una vieja discusión adentrarse a la política como profesión. Ciertamente han existido numerosas aproximaciones al intentar definir en un solo concepto los distintos elementos que las personas dedicadas a la política deben reunir para ser consideradas como profesionales. La discusión se ha orientado desde posturas normativas, hasta deconstrucciones sobre la misma actividad política. Las personas que se dedican a la política han sido estudiadas desde la antigüedad clásica, pasando por la modernidad, hasta nuestros días, a través de distintos ángulos y aproximaciones inmersas en conceptos ideales sobre los políticos, y las instituciones desarrolladas para controlar el poder (Alcántara, 2014). El anclaje principal de considerar a la política como una profesión proviene de Weber (2000 [1919]), quien reflexionó sobre las

características de la propia actividad política, cuáles son las condiciones y aptitudes individuales necesarias para realizar esa actividad humana y la ética propia o específica de la profesión. La vocación política como un elemento insustituible de la profesión.

Con el paso de las transformaciones sociales encaminadas al desarrollo de la democracia moderna, principalmente durante el siglo xx y en las primeras dos décadas del siglo XXI, y la instauración de las elecciones como el factor determinante del acceso al poder político, se gestaron cambios en la participación de las personas dedicadas a la política. La política, al ser vista como una profesión, se ha analizado a partir de la ambición, de las motivaciones, de los liderazgos y de modelos de medición concernientes a su calidad y niveles de profesionalización (Montaño, 2019). Pero la política moderna es una profesión cuyo acceso descansa en criterios ajenos a los actores principales. Es decir, depende de la percepción de otros sobre cualidades personales y recursos sociales para representar y actuar a nombre de esos otros. La legitimidad de esa representación yace en diversos atributos que pueden ser carismáticos, de orden tradicional, o de acuerdo con el sentido jurídico-normativo que regule una sociedad; precisamente, la noción de *dominación legítima* desarrollada por Weber (2002 [1919]) en sus tipos ideales: carismático, tradicional y legal.

Si bien no podemos decir que hay un consenso dentro de los estudiosos de la política sobre un concepto unificador que abarque todos los atributos que definan a la actividad política y a sus practicantes, sí podemos ubicar desarrollos teóricos sobre conceptos en diversas latitudes que nos dan coordenadas sobre la política profesional. De esta manera, la política como profesión también ha sido confrontada con otras profesiones en lo que respecta a sus límites, características deontológicas y procesos. Pero la imprecisión que conlleva la actividad, sus definiciones multívocas y la heterogeneidad en la práctica permiten explorar los diferentes ángulos del desarrollo de esta actividad (Offerlé, 2011).

Como cualquier otra profesión, la política se encuentra determinada por un conjunto de estándares y valores que difieren entre sistemas políticos, épocas e incentivos institucionales. Black (1970) asume que, por ejemplo, en un sistema político altamente centralizado, los valores que determinan el éxito de obtener y mantener un puesto político están asociados a la lealtad

y la disciplina hacia los líderes en la jerarquía política. En contraste, en un sistema más descentralizado y pluralista los valores que deben perseguir los políticos seguramente estarán orientados hacia lógicas grupales, de negociación y formación de coaliciones en la toma de decisiones. En este sentido, la política se desarrolla de manera diferente de acuerdo con los esquemas de incentivos que a su vez se encuentran determinados por el tipo de sistema político, las lógicas de decisión partidista y los sistemas electorales. Las habilidades desarrolladas en la política, por su parte, cambian según sea el escenario político nacional o local.

En otro ejemplo sobre la diversidad de características personales en la política Rosenzweigh (1957), en su estudio sobre las razones de entrar a la política y las actitudes de los políticos hacia la actividad política, menciona que

para ser exitoso en la política, una persona necesita ser amigable, cortés, tener personalidad, sinceridad, habilidad para hablar y la capacidad de llevarse bien con las personas. Mientras que algunas personas dedicadas a la política argumentan que se necesita una inteligencia superior al promedio, otros mencionan que la inteligencia promedio es suficiente. Las habilidades más destacadas se pueden resumir como habilidades de relaciones públicas. Estos hombres ven la política no en términos de habilidades técnicas necesarias para el cargo, sino de las habilidades manipulativas necesarias para tener éxito en las relaciones interpersonales [p. 168].

La vida profesional en la política no se limita a un solo puesto, a una rama en el servicio público o a un solo poder. Por tal motivo, la carrera en política se ha abordado extensamente. King (1981), al describir al político de carrera, se refiere a

aquella persona que su vocación está dedicada a la política, que busca su plenitud laboral en la política, esa persona que estaría profundamente desencantada si las circunstancias la obligan a retirarse de la política. En síntesis, se encuentra enganchada en la política y ésta es su vida. De la misma manera y en la misma relación que la práctica de la medicina es a los médicos, la abogacía a los abogados y la ciencia política a los politólogos [p. 250].

Sin embargo, de la ocupación profesional en la política no necesariamente se vive todo el tiempo. Weber (2000 [1919]) había advertido sobre esta distinción entre la política como vocación y dedicación. La persona que se dedica a la política puede recibir ingresos de otras actividades privadas, probablemente salarios más elevados que su misma actividad parlamentaria, y a su vez, no necesariamente trabaja a tiempo completo en la política.

Dentro de esta misma discusión y en un intento por clarificar conceptos sobre la actividad política como profesión, Allen *et al.* (2020) se refieren a las distinciones que deben hacerse por la vaguedad y la utilización análoga que se ha hecho de los políticos de carrera. En este sentido, mencionan que se han utilizado como sinónimos e intercambiamente al “político profesional”, “el carrerismo” y la “clase política”. El concepto de *político de carrera* es multidimensional, no puede reducirse a requerimientos normativos, pero tampoco a reivindicaciones causales acerca de sus consecuencias. Son cuatro las dimensiones que el concepto de político de carrera debe contener: el compromiso fuerte en la actividad política que marcan los años de duración e intensidad en el Parlamento; los antecedentes ocupacionales estrechos, es decir, su vida ha estado dirigida hacia la política y tienen una reducida experiencia significativa fuera de ella; y una fuerte ambición por continuar en la política, buscando puestos más altos e importantes. La idea principal en esta categorización es que, de las características que componen el concepto de político profesional, ninguna es condición suficiente en el núcleo conceptual y la ausencia de alguna puede ser compensada por otras.

La idea de una carrera está siempre vinculada con la dimensión temporal y configura un continuo cronológico que se asocia a la actividad política. Pero el problema es que el tiempo en la política es variable, puede ser discontinuo y muchas veces se presentan entradas y salidas de esta en diversas ocasiones. A su vez depende del mercado político, es decir, del abanico de oportunidades que se presenten para permanecer en la política. Siguiendo la noción de que el político profesional es aquel que se dedica a la política exclusivamente podemos encontrar distintos casos, principalmente en América Latina, por ejemplo, donde la dedicación a la política tradicionalmente no ha sido exclusiva al 100%. Aunque, de acuerdo con Alcántara (2012), la proporción de legisladores en los últimos años que se dedican ex-

clusivamente a la política ha aumentado considerablemente. Sin embargo, la duración de la carrera en política debe medirse, a su vez, con respecto a los distintos cargos ocupados y la experiencia desarrollada en otros escenarios y no exclusivamente en el Legislativo. Los representantes pueden haber ocupado cargos distintos dentro de un partido político o la administración pública en cualquier nivel.

Ciertamente la carrera política responde, a su vez, a diversos elementos exógenos a los atributos personales. El control sobre la planificación de la carrera es exiguo. Black (1972) señala que la elección de la carrera política está relacionada con las probabilidades de obtener el puesto político y que dependen de los distintos riesgos que las personas en política estén dispuestas a asumir. Asimismo, estos cálculos sobre el éxito de triunfo se basan en las características dadas de un sistema electoral y la estructura política de las candidaturas. Estos elementos sirven como guía para comprender y determinar los tipos de ambición política que cada persona desarrolla en la búsqueda de continuar en la arena política. En este sentido, la incertidumbre acompaña indistintamente a las personas dedicadas a la política, la estabilidad en el empleo no es algo que provenga de reglas formales o derechos adquiridos. En esta situación es cuando la experiencia y la formación de atributos personales se vuelven más importantes para permanecer en la política.

Uno de los enfoques más importantes para comprender el comportamiento y las motivaciones de los actores políticos fue el desarrollado por Schlesinger (1966), quien sostiene que la ambición es una de las principales motivaciones que impulsan a las personas a ingresar y avanzar en la política. Los individuos ambiciosos desean alcanzar cargos públicos y poder político para satisfacer sus propias aspiraciones personales, como el prestigio, la influencia y el reconocimiento. Asimismo, distingue entre la ambición puramente personal y la ambición orientada al servicio público. Argumenta que algunos políticos pueden estar motivados por un deseo genuino de servir a la sociedad y mejorar la vida de los ciudadanos, mientras que otros pueden perseguir la política principalmente por razones egoístas. La ambición política no puede realizarse sin oportunidades políticas adecuadas. Esto implica que los individuos en la política deben identificar momentos o circunstancias en los que puedan buscar y lograr cargos públicos de manera

efectiva. Las elecciones, las vacantes de cargos públicos y otros eventos políticos desempeñan un papel crucial en este proceso. Al ser la política un campo altamente competitivo donde los individuos ambiciosos compiten entre sí para alcanzar sus objetivos, la competencia y la lucha por el poder pueden llevar a la selección natural de líderes políticos, donde solo los más aptos y ambiciosos prevalecen.

Siguiendo con el enfoque de Schlesinger (1966), las direcciones que puede tomar la carrera política se circunscriben en tres de tipos de ambición: la ambición progresiva, que implica que un individuo político tiene un conjunto de objetivos y aspiraciones políticas que evolucionan y se expanden a medida que avanza en su carrera. Estos individuos buscan cargos políticos como una plataforma para avanzar en su carrera y aumentar su influencia política con el tiempo. Pueden comenzar en puestos locales y aspirar a cargos más altos en el futuro. La ambición estática se refiere a la intención de buscar un cargo político específico y no pretender ascender o cambiar de posición en el futuro. Por lo general buscar la reelección continua durante varios años. Por último, la ambición discreta es en la que los individuos pueden aspirar a cargos específicos, pero no necesariamente tienen una trayectoria de carrera que involucre un ascenso constante. Servir en el puesto y retirarse, probablemente, de la política.

Entonces, ¿cómo determinar a los políticos de carrera? Dentro del contexto de la profesionalización política y las diversas trayectorias que pueden tomar los actores en este campo el análisis de Mattozzi y Merlo (2007) proporciona una perspectiva esclarecedora y relevante. Estos autores identifican dos rutas principales de carrera que prevalecen entre los políticos en las democracias modernas: los políticos de carrera, es decir, aquellos que trabajan en el sector político hasta su jubilación, y las carreras políticas que incluyen a políticos que dejan la política antes de jubilarse para trabajar en el sector privado. Esta distinción es fundamental para comprender las dinámicas de la política contemporánea y las motivaciones que impulsan a los individuos dentro de este ámbito.

Esta dualidad de rutas de carrera revela la complejidad de la política como profesión, donde los cálculos personales, las oportunidades y los incentivos varían enormemente. Además, estos caminos pueden ser voluntarios, donde un político opta deliberadamente por dejar su cargo sin ser derrotado,

o involuntarios, como cuando la salida de la oficina sigue a una derrota electoral.

Esta discusión no ha estado exenta de complicaciones y aspectos difusos que conlleva el concepto de *profesionalización*. Por ejemplo, Uriarte (1997) menciona precisamente las dificultades que se encuentran al analizar las élites políticas.

Puede caerse en un relativismo enorme cuando se observa quiénes son, su posición dentro de un sistema político dado y su reputación comprenden retos importantes para obtener una identificación precisa. Por otro lado, el Poder Legislativo ha sido el espacio de poder donde generalmente se ha intentado ubicar a las élites políticas [p. 260].

La profesionalización política, entonces, responde principalmente a los distintos escenarios contextuales del desarrollo de la actividad. La formación de incentivos, las reglas de los sistemas políticos que determinan los flujos de entrada, permanencia y salida, y las dinámicas propias de los procesos políticos. En esta línea de discusión, como lo menciona Kernecker (2020), en América Latina, las trayectorias políticas divergen del modelo estadounidense, donde una larga permanencia en el Congreso suele ser la norma. Sin embargo, las carreras políticas latinoamericanas suelen tener otros patrones y rutas de desarrollo. La experiencia política previa puede ser variada con dependencia en las rutas anteriores que los políticos han transitado y los tipos de cargos que han desempeñado en el pasado. De esta manera, la experiencia política previa puede incluir haber sido elegido anteriormente para un cargo de elección popular, la reelección del mismo cargo, o un cargo en el Poder Ejecutivo. Cada uno de estos tipos de experiencia, a su vez, genera distintas relaciones de las carreras políticas con los distritos electorales, con la búsqueda de reelección y con el partido político. Ciertamente los factores que influyen en los tipos de ambición política progresiva dependen de diversos componentes como el sistema electoral, el proceso de reclutamiento partidista y las características individuales de los legisladores.

En el avance de los procesos democráticos se han realizado numerosas reformas para apuntalar el funcionamiento de las instituciones que representan, sirven y dan sentido a cualquier nación. La calidad de su implemen-

tación depende en gran medida de los sujetos y las instituciones que llevan a cabo y postulan esas reformas.

El desarrollo de la política en América Latina, como lo mencionan Alcántara, García y Rivas (2020), ha sufrido diversas transformaciones impulsadas principalmente por los procesos de reformas estatales y transiciones hacia la democracia representativa en la región, en las últimas cuatro décadas. A la par de esta transformación se ha hecho presente una evolución de las élites políticas como impulsores y actores centrales de estas transformaciones. Así, la incursión del político profesional que arriba al poder a través de elecciones ha sido una constante que gradualmente se ha instalado en los procesos políticos de la región. Uno de los espacios primordiales de la política es el Poder Legislativo, donde legisladores tiene la oportunidad de desarrollar grados de profesionalización y, dependiendo de los arreglos institucionales sobre la reelección por país, permanencia en sus actividades. Se han generado también nuevos patrones de ambición política y continuidad de carreras legislativas, desarrollando experiencia y capital político importante.

No podemos perder de vista que la profesionalización en la política, a su vez, ha enfrentado diversos cuestionamientos y desafíos que nos indican la evolución contemporánea de la misma profesión. A su vez ha generado sentimientos contrarios por parte de la ciudadanía el tener políticos profesionalizados. Por ejemplo, el sentimiento “antilegislator”, descrito por Squire (2007) con respecto a la reelección consecutiva en los congresos estatales en Estados Unidos, se ha manifestado en una percepción ciudadana crítica hacia los políticos profesionales, a menudo vistos como actores que buscan principalmente su beneficio personal. Esta percepción ha llevado a movimientos que buscan limitar la reelección consecutiva y, en consecuencia, la continuidad de las élites legislativas.

La percepción pública hacia los legisladores y su trabajo en el Parlamento a menudo se inclina hacia una visión negativa. Según Hernández (2021), resulta interesante observar que, a pesar de los numerosos atributos asociados a la política como profesión, la imagen de los políticos responsables de llevarla a cabo no recibe la misma valoración positiva. Por lo general se considera que los políticos poseen escasas cualidades admirables, y se asume que sus acciones e intereses están primordialmente orientados hacia el beneficio personal.

A este respecto, Maestas (2000) proporciona un enfoque esclarecedor sobre cómo la profesionalización de las legislaturas afecta la dinámica política y la formulación de políticas. La relación entre las legislaturas profesionalizadas y la ambición de los políticos también ha sido cuestionada como un entorno que puede tanto potenciar como obstaculizar la capacidad de respuesta política. En legislaturas profesionalizadas, los políticos ambiciosos encuentran un terreno fértil para desarrollar sus carreras, pero esto también plantea el riesgo de que tales ambiciones puedan desviar el enfoque de las verdaderas necesidades de los electores. Una de las preocupaciones centrales es que la profesionalización puede llevar a un aislamiento de los representantes de sus bases electorales, resultando en decisiones legislativas que podrían ser menos representativas de los intereses individuales o estatales. Este fenómeno podría conducir a una brecha entre los ciudadanos y sus representantes, erosionando así la confianza en las instituciones políticas y poniendo en duda la eficacia de la democracia representativa.

Ante los retos que los diversos países en la actualidad enfrentan, las legislaturas, a su vez, reflejan diversos desafíos que necesitan de representantes profesionales y de grados óptimos de calidad para poder solucionar con eficiencia las demandas ciudadanas.

### **La profesionalización legislativa. Un ámbito de estudio en específico en diferentes contextos**

Como mencionamos en la sección anterior, la actividad política se encuadra en organizaciones que presentan diversos incentivos y mecanismos institucionales para el desarrollo de la carrera política, la estabilidad y su previsibilidad en el largo plazo. Los contextos institucionales difieren considerablemente entre los países, así como el grado de desarrollo de las organizaciones políticas y las tradiciones que generan patrones diversos de gestación y evolución de la profesionalización. En este sentido, Estados Unidos ha sido uno de los países que ha desarrollado en mayor magnitud la atención hacia la profesionalización de los legisladores y las instituciones donde se desarrolla la actividad parlamentaria.

Sin duda la profesionalización legislativa ha sido un tema central en la transformación de las legislaturas estatales estadounidenses, pasando de ser consideradas como organismos anacrónicos (Mooney, 1995) a instituciones altamente capacitadas, con recursos financieros, personal competente para el desarrollo de las funciones legislativas, y que cuentan con sesiones a tiempo completo y atractivas compensaciones para los legisladores. Este proceso de profesionalización ha tenido impactos significativos en la política estatal, afectando la representación legislativa, la opinión pública sobre la legislatura, el gasto gubernamental estatal y diversos aspectos de las carreras legislativas (Squire, 1992; 1993; Berry, Berkman y Schneiderman, 2000; Maestas, 2000; Lax y Phillips, 2012).

La profesionalización legislativa ha sido asociada generalmente a características y atributos medibles que se presentan en las asambleas legislativas. En 1971 se construyeron los primeros índices que intentaba medir la profesionalización y la capacidad de las legislaturas en el proceso de políticas (Grumm, 1971) y (CCSL, 1971). A partir de un concepto general se desarrollaron las variables que daban soporte a las mediciones. El concepto de *profesionalización* mencionado por Grumm (1971: 309) se refiere “al proceso de mejora constante de las capacidades de una legislatura para desempeñar su rol en el proceso político con el *expertise* y la seriedad adecuada comparable con otros actores (el poder ejecutivo, por ejemplo) involucrados en la toma de decisiones políticas”. Si bien puede decirse que la amplitud del concepto no ayuda del todo a esclarecer lo que en realidad podemos entender por profesionalización legislativa, en los primeros intentos por construir índices en Estados Unidos, el contexto de las legislaturas era de desarrollo precario. Es decir, lo que se buscaba era identificar, primeramente, las áreas que tenían mayores atrasos o, en su caso, fallas en las legislaturas que les impedían participar adecuadamente, con respecto a otros actores, en el proceso político. Tenía sentido entonces, como lo mencionan Bowen y Greene (2014: 280), explorar variables que se consideraban en esos momentos como reformas necesarias para modernizar y fortalecer a los congresos estatales estadounidenses, tales como: “el salario de los representantes, la duración de las sesiones, la reducción de los escaños legislativos, la estructural bicameral de las asambleas, agilizar el trabajo en el sistema de comisiones, entre otras”.

Durante las décadas de los sesenta y setenta las legislaturas estatales comenzaron a recibir más atención, impulsadas por el crecimiento de las carreras legislativas (Borchert y Zeiss, 2003). Al menos tres factores cambiaron el contexto de desarrollo de las legislaturas. El primero se relaciona con el incremento de las responsabilidades en los congresos ante el surgimiento de nuevas y más complejas demandas ciudadanas. Un segundo factor corresponde a la complejidad creciente de las relaciones entre poderes. Los poderes ejecutivos locales se fortificaban como organizaciones cada vez más especializadas para atender demandas ciudadanas, y las legislaturas no podían quedarse atrás. Y un tercer factor es el aumento en los salarios y recursos de las legislaturas que brindaban mayor estabilidad para realizar una carrera prospera. Estos procesos interrelacionados significaron una mayor institucionalización y la tendencia a una mayor profesionalización en los congresos estatales. Asimismo, la competencia electoral para ocupar escaños en las legislaturas se incrementó notablemente, al igual que las necesidades de una mayor especialización con personal altamente calificado y mayores recursos para ganar elecciones.

Posteriormente, a partir de estas variables se fue desarrollando una serie de mediciones sobre la profesionalización que giraban en torno a las capacidades de las legislaturas y las reformas que llevaban a cabo para mejorar sus procesos e institucionalizar mejoras organizacionales (Bowman y Kearney, 1986, 1988). Sin embargo, como observa Mooney (1995: 70-71), en los primeros índices, y aquellos que prosiguieron en la década de los ochenta, se incorporaban mediciones sobre la profesionalización legislativa con un dejo de simpleza al categorizar las legislaturas en rangos de alta, media y baja profesionalización (Grumm, 1971; Morehouse, 1981; CCSL, 1971; Bowman y Kearney, 1986; y Squire, 1992). El problema central radicaba en que la profesionalización legislativa no puede concebirse como un concepto categórico que combina diversas características, sino que es continuo y variable en el tiempo. En este sentido, la aportación de un índice que estableciera un ranking entre legislaturas era limitado y solamente mostraba partes e intervalos irregulares del concepto de *profesionalización legislativa* que supone un proceso aún más complejo y cambiante. Leloup (1978) demostró que los índices de profesionalización legislativa, específicamente Grumm (1971) y CCSL (1971), al ser mediciones estáticas imposibilitaban los análi-

sis del cambio institucional que las legislaturas en Estados Unidos experimentaban con el pasar de los años. En este sentido, una legislatura profesional no necesariamente estará mejor capacitada y una legislatura *amateur* menos capacitada.

Enseguida Squire (1992), uno de los autores más reconocidos en los estudios de profesionalización legislativa, centró la construcción de índices asociando la profesionalización a variables como: las sesiones legislativas, el staff o cuerpos de apoyo y el salario de los legisladores, conocido como el índice Squire. Sin embargo, Bowen y Greene (2014) mencionan que a pesar de los cambios en los métodos de medición propuestos por Squire, centrándose en las características de cada estado con respecto al Congreso federal, no trascendía la unidimensionalidad del índice de profesionalización en todas sus ediciones (Squire, 1992, 2007 y 2012). Es decir, no permite observar otras dimensiones asociadas a la profesionalización y puede generar inferencias incorrectas de las causas y consecuencias de la profesionalización legislativa.

En efecto, la agregación de variables en los índices no exploraba a fondo las implicaciones de medir la profesionalización como un proceso continuo y cambiante. A pesar de estos avances, la conceptualización y medición de la profesionalización han recibido menos atención en investigaciones recientes. Esto se debe a que la mayoría de las medidas de profesionalización se ha basado en índices agregados que combinan diversas características, pero no se han explorado a fondo las implicaciones de medir la profesionalización de esta manera.

A este respecto, también es importante precisar que los índices estaban relacionados con la profesionalización del Congreso como institución. No se referían a los actores políticos en lo individual. Se asumía que congresos más profesionalizados atraen a mejores y más profesionales legisladores por el hecho de poseer mayores capacidades financieras, sueldos y mejores servicios de asesoría e infraestructura. Sin embargo, la crítica de Leloup (1978) apuntaba precisamente a que los índices se referían principalmente a las capacidades de las legislaturas, y la profesionalización, en todo caso, podría convertirse en una aspiración solamente asequible para los estados más ricos.

## **Las limitaciones con los índices. ¿El todo como suma de las partes?**

La extensa investigación que se ha realizado sobre la profesionalización legislativa en los congresos estatales en Estados Unidos llevó al desarrollo de diversos índices y mediciones para explicar el concepto. De acuerdo con King (2000), ante la ausencia de una definición precisa y unívoca sobre la profesionalización legislativa y los componentes de lo que es una legislatura profesional, en su lugar se han desarrollado numerosas mediciones que intentan aproximaciones al concepto. Asimismo, ante las diferencias entre los niveles de profesionalización de los congresos estatales en Estados Unidos y las variaciones con el tiempo era necesario realizar ajustes a los componentes de los índices. Bowen y Green (2014) señalan que uno de los problemas más recurrentes que se encuentran en el desarrollo de los índices de profesionalización ha sido su unidimensionalidad. Es decir, no capturaban la complejidad y el dinamismo del fenómeno a lo largo del tiempo.

Los índices son herramientas necesarias y son medidas recurrentemente utilizadas en la metodología en ciencias sociales. El problema es que, como su nombre lo indica, se trata de parcializaciones de un fenómeno más amplio. En efecto, generalmente los índices son útiles como medidas de análisis y comparación de fenómenos complejos, y su función principal es medir a través de una serie de indicadores individuales, que se constituyen a partir de modelos conceptuales, las representaciones propias de un concepto específico (Tarriba, 2014). La profesionalización legislativa comparte esta limitación en sus mediciones. Encontramos índices que privilegian distintos atributos inherentes a lo que se ha entendido como profesionalización individual y profesionalización estructural de las asambleas. De esta manera, la medición de algunas variables como el sueldo de los representantes, la duración de las sesiones, el personal de apoyo o *staff* y el presupuesto asignado a la legislatura se han agregado en algunos índices; mientras que otros han incorporado distintas características referentes al número de iniciativas procesadas por la asamblea, dimensión de servicios legislativos o variables relacionadas a la carrera del legislador. En el cuadro 1.1 ejemplificamos las variables incluidas en los estudios sobre profesionalización legislativa más relevantes.

Cuadro 1.1. *Agregación de variables en índices de profesionalización legislativa en Estados Unidos*

	<i>Índice</i>	<i>Variables incluidas</i>
Índice por autor(es)	ccsl (1971)	Cuerpo de asesores, estructura de los comités, estructura física, liderazgo, ética, tamaño, salario y reglas y procedimientos.
	Grumm (1971)	Salario, duración de las sesiones, gasto en servicios legislativos y operaciones, número de iniciativas y la dimensión de servicios legislativos del ccsl (1971).
	Morehouse (1983)	Salario, duración de las sesiones, gasto en servicios legislativos y operaciones, población promedio por escaño y dimensión de servicios legislativos del ccsl (1971).
	Bowman y Kearney (1988)	Personal de apoyo y gasto, rendición de cuentas y manejo de información, centralización en el Ejecutivo y representación.
	Moncrief (1988)	Duración de las sesiones, salario y staff.
	Squire (1992)	Salario, staff y total de días en sesión.
	Rosenthal (1998, 1996)	Duración de sesiones aproximadas, reuniones intermedias, y el gasto que se destina a personal de apoyo.
	King (2000)	Salario y gastos, días en sesión y gastos de servicios y operaciones.
	Woods y Baranowski (2006)	Personal de apoyo, la duración de sesiones, sueldo, presupuesto para operaciones y oportunidad política de progresar.

Fuente: Elaboración propia.

Un aspecto recurrente en la literatura especializada contemporánea es la crítica a las mediciones convencionales de la profesionalización legislativa, las cuales han sido cuestionadas por utilizar como indicadores de profesionalización aspectos del desempeño legislativo, como la asistencia a sesiones o el número de días de actividad parlamentaria. Se argumenta que estos elementos son, en realidad, consecuencias de la profesionalización más que sus causas o efectos directos. Además, se ha señalado una tendencia en los estudios existentes a tratar la profesionalización de manera estática, sin tener en cuenta los factores que pueden fomentarla o desalentarla durante el ejercicio de las funciones legislativas. Cabe resaltar que la mayoría de las investigaciones hasta la fecha ha ofrecido principalmente descripciones, sin abordar de manera profunda las causas y consecuencias reales de la profesionalización, y han tendido a considerarla como un fenómeno estático, obviando los elementos que pueden influir en su desarrollo o inhibición en el contexto legislativo.

Esto generó diversos cambios, posteriormente, en el estudio de la profesionalización legislativa. Por ejemplo, derivado de la crítica a los índices tradicionales, propuesta por Bowen y Greene (2014), se plantearon cambios novedosos en la utilización de las mediciones convencionales sugiriendo

alternativamente el uso de datos públicos para medir cada componente de la profesionalización, tratando la profesionalización como un conjunto de características institucionales distintas para cada legislatura.

Indudablemente, la profesionalización legislativa se manifiesta en diferentes niveles y a través de diversas variables, revelando componentes esenciales de la labor parlamentaria. Por ejemplo, es posible que una legislatura desarrolle la profesionalización en ciertas áreas de su trabajo, mientras que otras permanezcan menos desarrolladas. El enfoque de la profesionalización legislativa se dirige principalmente a las actividades de los congresistas, cuyos objetivos esenciales incluyen atender las necesidades de sus electores mediante la creación y el desarrollo de legislación. Esta labor implica armonizar los intereses de las personas legisladoras con las demandas de la ciudadanía. Paralelamente, la profesionalización legislativa también implica un rol en la supervisión y control del gobierno, así como en la cooperación, evidenciado en la rendición de cuentas de los funcionarios para prevenir el abuso de poder. Además, incide en la esfera de las políticas públicas a través de la discusión y modificación de las propuestas presentadas por el Poder Ejecutivo, reforzando así su papel en el equilibrio y la dinámica del poder gubernamental.

En otras latitudes el estudio de la profesionalización legislativa no ha experimentado el mismo desarrollo que en Estados Unidos. Entre algunos estudios que destacan está el de Bundi, *et al.* (2016), que adopta marcos de referencia y variables distintas que influyen en las trayectorias legislativas, la elección de cargos en el Congreso y las competencias constitucionales de las legislaturas frente a otros poderes. Por otro lado, tomando como referencia el índice Squire (1992), Yoon y Jeong (2016) realizaron una evaluación de la profesionalización en 230 asambleas locales en Corea del Sur, considerando ciertas adaptaciones al contexto específico.

Abordar a las personas congresistas como foco principal de estudio ha representado un desafío considerable. Como lo registra Kernecker (2020), estas limitaciones se originan en dos áreas principales: una académica y otra histórica. Desde la perspectiva académica, los desafíos se bifurcan en dos aspectos: por un lado, la dificultad para acceder a recursos materiales y humanos esenciales para investigaciones empíricas y, por otro, la evolución del propio interés académico, que inicialmente se enfocó en las transiciones

democráticas y, más tarde, en los marcos institucionales de los regímenes políticos emergentes. Históricamente, hasta la más reciente ola de democratización, el frágil e inestable desarrollo político de las democracias latinoamericanas relegó a las cámaras legislativas y a sus miembros a un papel político de autonomía limitada. Por lo tanto, el refuerzo y la revitalización del papel del Parlamento en la esfera política democrática, en especial como un contrapeso a los ejecutivos fuertes en la región, se convirtieron en factores críticos para la sostenibilidad y la calidad de la democracia.

A pesar de ello se encuentran estudios destacados que han intentado medir la profesionalización de las élites legislativas. La base de referencia ha sido indudablemente la batería de estudios e índices de profesionalización desarrollados en una época más temprana en la tradición estadounidense. El estudio de Cabezas (2011) representó uno de los primeros esfuerzos por medir la profesionalización de las élites legislativas en Bolivia, Colombia y Perú. Utilizando un índice diseñado para comparar los tres países, la autora identifica dos aspectos clave de la profesionalización individual de los diputados: la dimensión política, que implica dedicación constante a la política, y la técnica, desarrollada a través del tiempo en el servicio legislativo. Otro estudio significativo es el de Shair-Rosenfield y Stoyan (2017), que investigaron cómo la profesionalización legislativa afecta la supervisión del Poder Ejecutivo en congresos federales de Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay. Su estudio se enfocó en las habilidades, la experiencia y los conocimientos de los legisladores, y su capacidad para restringir acciones unilaterales del Ejecutivo. Encontraron que la presencia de legisladores con experiencia legislativa o profesional inhibe la emisión de decretos por parte de los ejecutivos, sobre todo en contextos de oposición unificada. Es uno de los pocos estudios donde se relacionan la profesionalización legislativa con sus consecuencias.

De la misma manera, el enfoque propuesto por Martínez (2020) para estudiar el desarrollo de la profesionalización de los legisladores en Ecuador se basa en dos dimensiones: la dimensión personal y la dimensión política. La dimensión personal se enfoca en la experiencia que el político ha desarrollado fuera del ámbito político, y sus indicadores incluyen la preparación académica y la experiencia fuera de la política. La dimensión política, por otro lado, abarca la experiencia que la persona ha adquirido dentro del

ámbito político, y sus indicadores incluyen la experiencia previa en cargos de elección popular y en cargos por designación. Su investigación es novedosa, ya que combina indicadores de calidad y profesionalización.

Particularmente en México ha habido algunos intentos notables por estudiar las élites legislativas. Destacan los estudios de Valencia (2009 y 2014), donde analiza la profesionalización de los legisladores federales a partir de la experiencia legislativa previa, la capacitación legislativa y los cuerpos técnicos de apoyo. Asimismo, Montaña (2018) evalúa la calidad de los diputados federales a partir de un conjunto de capacidades y habilidades, como la formación profesional, la experiencia y la trayectoria políticas. En un esfuerzo por aplicar los índices de profesionalización legislativa al contexto mexicano, Patrón y Camacho (2018) intentan estudiar el Congreso federal sobre la base de indicadores individuales, como las trayectorias previas, la escolaridad y el desempeño dentro del Congreso. A su vez aplican un índice de medición de la profesionalización a los congresos locales en México basado en los índices previamente desarrollados en Estados Unidos.

Estos trabajos son valiosos para el presente estudio. Aunque se han acercado a una desglosada conceptualización de la profesionalización, la mayoría de ellos se ha enfocado en descripciones sin profundizar en las causas y consecuencias. La investigación abre el camino para observar el concepto de *profesionalización* de una manera diferente, considerando diversas dimensiones y facilitando un análisis más exhaustivo.

Después de estudiar los distintos índices desarrollados sobre profesionalización legislativa presentamos una aproximación distinta que puede clarificar de mejor manera el concepto, las causas que llevan a las legislaturas a ser organizaciones más profesionalizadas en sus labores y las consecuencias en sus resultados. Asimismo, proponemos un acercamiento a medir la profesionalización en diferentes contextos donde surgieron estos índices.

## **Hacia un índice compuesto de profesionalización legislativa**

La profesionalización legislativa, concebida como un fenómeno multifacético que abarca diversas dimensiones, se manifiesta a través de factores tanto

individuales como estructurales en las legislaturas. Estas dimensiones se originan a partir de una variedad de causas y tienen efectos distintos en la composición y las estructuras congresionales. Como se ha discutido en el apartado anterior, las mediciones unidimensionales aportan únicamente una instantánea de las características de las legislaturas en un momento específico. Por ello se propone un índice compuesto de profesionalización legislativa que aborde dos dimensiones interconectadas e interdependientes, pero que, al mismo tiempo, responden a factores distintos y generan diversos resultados.

Es fundamental desglosar estas dimensiones para evitar confusiones conceptuales. Aunque están intrínsecamente relacionadas, la profesionalización de los representantes en un nivel individual y la infraestructura legislativa en términos estructurales son factores interdependientes. Una legislatura dotada de recursos humanos y financieros adecuados puede ejercer una influencia directa en la profesionalización de cada legislador. No obstante, también cabe la posibilidad de que la disponibilidad de estos recursos facilite el trabajo legislativo, de tal manera que se reduzca el esfuerzo individual requerido.

En este contexto, el índice compuesto que se propone busca integrar variables y criterios que reflejen tanto la profesionalización biográfica como la individual de los legisladores, sin perder de vista las estructuras y dinámicas institucionales en las que operan. Este enfoque permite una evaluación más holística y dinámica de la profesionalización legislativa, al tomar en cuenta no solo las habilidades y competencias individuales, sino también cómo se ven afectadas e influenciadas por el entorno institucional en el que se desenvuelven los legisladores.

Asimismo, es esencial analizar las conexiones entre la profesionalización legislativa y sus causas y consecuencias. Esto implica investigar cómo factores endógenos y exógenos al Congreso, como la estructura del sistema político, la naturaleza del sistema electoral, el contexto socioeconómico y la configuración partidista influyen en la profesionalización. Además, se considerarán las repercusiones de la profesionalización en la eficacia legislativa, la calidad de la legislación, la supervisión del Ejecutivo y la transparencia del proceso legislativo.

Por lo tanto, la elaboración de este índice compuesto no solo aporta al campo académico una herramienta robusta para la medición de la profesionalización legislativa, sino que también ofrece perspectivas valiosas para los

actores políticos y los formuladores de políticas interesados en promover legislaturas más efectivas y representativas. A continuación presentamos las dimensiones y los componentes del índice compuesto de profesionalización legislativa para el estudio de los congresos locales en México.

### **Componentes individuales. Profesionalización biográfica**

Llamamos profesionalización biográfica al conjunto de atributos individuales que forman parte de la carrera del legislador en diversas facetas de su desarrollo. Nos referimos sobre todo a la experiencia adquirida previamente a ocupar el cargo. Las rutas de la carrera en la política, como advertimos en secciones anteriores, pueden ser diversas y conllevan numerosas actividades. Sin embargo, nos interesan aquellas actividades previas que tienen una relación directa con las funciones legislativas primordialmente. Asimismo, la experiencia desarrollada dentro del ámbito político y partidista.

De acuerdo con Hibbing (1999: 149), “el estudio de las carreras legislativas puede organizarse a partir de cuatro objetivos interrelacionados: la investigación de los legisladores en los individual; el entendimiento de una organización legislativa en específico; la exploración de un sistema sociopolítico del cual es parte una legislatura; y la identificación de patrones generalizables a lo largo de sistemas sociopolíticos”. Asimismo, como lo comenta Martínez (2006), en América Latina el estudio de las carreras legislativas ha sido más limitado, la exploración de las legislaturas como parte de un sistema sociopolítico nacional ha sido más extendido, y difícilmente se encuentran análisis extrapolables entre sistemas sociopolíticos. De esto desprendemos que es relevante incidir en los estudios biográficos e individuales de las carreras legislativas.

Como puede observarse en la figura 1.1, nos enfocamos en tres vertientes de la experiencia previa. La experiencia legislativa previa, es decir, los años acumulados como legislador en el ámbito estatal o federal, tomando en cuenta a su vez la reelección. En México la reelección legislativa consecutiva en México es de reinstalación reciente, y todavía no se cuenta con datos suficientes, y la tasa de éxito de la reelección consecutiva ha sido rela-

tivamente baja de 2018 a la fecha. Un segundo tipo de experiencia se desarrolla en el ámbito de la administración pública. Los puestos ocupados y los años en servicio previos en la administración pública en sus tres niveles: municipal, estatal y federal, según el caso, denotan conocimiento y especialización de los asuntos públicos. El tercer tipo de experiencia que tomamos en cuenta se refiere al ámbito del partido político. Los procesos de selección de candidatos dependen en gran medida de las relaciones y los cargos ocupados en el seno de los partidos políticos. Los puestos de gestión partidista sugieren una experiencia significativa dentro de la estructura administrativa y política en las organizaciones políticas. Asimismo, se considera un activo importante de la profesionalización. Por último, dentro de la dimensión individual consideramos la formación educativa de los legisladores como un elemento básico que potencialmente se asocia a una mayor especialización para desarrollar los conocimientos necesarios de la labor parlamentaria y las reglas legislativas.



Fuente: Elaboración propia.

*La experiencia legislativa previa* es una de las variables más importantes dentro de la profesionalización biográfica, ya que implica conocimientos específicos de la arena legislativa. Una persona representante con experiencia

previa legislativa conoce los procedimientos y el funcionamiento del Poder Legislativo, ha desarrollado activos importantes de comunicación y relaciones con distintas instancias públicas y sabe cómo se desarrolla la dinámica legislativa en general. Asimismo, supone un trabajo previo especializado en comisiones y generación de productos legislativos. Como se ha probado en diversos estudios se refiere a la experiencia desarrollada con el tiempo en una ocupación (Hall y Deardorff, 2006). En este sentido, para que la profesionalización adquiera una relevancia analítica, debe ser abordada a través de una de sus dimensiones fundamentales, la especialización legislativa. Esto implica un desarrollo amplio del conocimiento por parte de quienes legislan en áreas particulares de política pública, así como la construcción de redes de contactos, tanto formales como informales, con altos funcionarios del sector público para acceder a información precisa, oportuna y efectiva (Mayhew, 1974). Esto, a su vez, conlleva a la adquisición de influencia en las decisiones relacionadas con dichas esferas en particular. La experiencia previa legislativa se relaciona, entonces, con un conocimiento y especialización mayores (Borchert y Zeiss, 2003).

La capacitación y la experiencia adquiridas desempeñan un papel importante. Es así como la experiencia legislativa previa proporciona a los legisladores una comprensión íntima de los procedimientos internos y la dinámica del Poder Legislativo. Esto incluye un conocimiento práctico de cómo se introducen, debaten y aprueban las leyes, así como la gestión de las complejas relaciones entre diferentes actores políticos. Según Rosenthal (1993), este conocimiento es fundamental para la eficacia legislativa, ya que permite a los legisladores maniobrar estratégicamente en el proceso político. En México, la prohibición de la reelección consecutiva hasta años recientes se consideró por diversos autores como uno de los obstáculos mayores al desarrollo de carreras legislativas estables y duraderas que mejoraran la experiencia y la profesionalización legislativas (Bejar, 2003; Nacif, 2001; Dworak, 2003; entre otros). La reelección consecutiva en diversos países ha sido considerada como un elemento importante en la profesionalización biográfica de legisladores. Una alta rotación de legisladores puede ser un factor que obstaculice la continua formación y experiencia del trabajo especializado en comisiones y el funcionamiento de los procesos legislativos en las asambleas (Maestas, 2003; Moncrief (1994), Moncrief *et al.*, 2004;

Squire, 1992; Fiorina, 1996; entre otros). Langston (2010) menciona que los legisladores mexicanos suelen iniciar sus carreras a nivel local y posteriormente van construyendo las relaciones partidistas y políticas con los gobernadores para avanzar al nivel federal.

Cunow *et al.* (2012: 534) señalan las razones por las que en la literatura especializada generalmente se ha apoyado la idea de que la reelección consecutiva puede ayudar a la construcción de una legislatura competente y hábil, capaz de supervisar eficazmente a los otros poderes y de producir políticas de calidad:

las carreras legislativas duraderas tienen dos implicaciones importantes. En primer lugar, a medida que aumentan las tasas de reelección, teóricamente se espera que la política se beneficie de líderes más experimentados y capacitados, lo que podría resultar en una mejor formulación de políticas. En segundo lugar, y de mayor consecuencia, los legisladores con carreras prolongadas están mejor preparados para negociar eficazmente con otros poderes del gobierno cuando establecen instituciones legislativas altamente profesionalizadas. En particular, los recursos profesionales disponibles para el poder ejecutivo generalmente superan a los del legislativo, y los legisladores recién elegidos en legislaturas débiles pueden tener dificultades para comprender las complejidades de las finanzas públicas y proyectos de ley técnicos detallados.

Este problema es especialmente acentuado en casos donde el Poder Ejecutivo es sólido, ya que la falta de una legislatura igualmente competente puede dar lugar a un ejecutivo sin restricciones, una representación más débil de intereses diversos en las decisiones políticas y un estilo de gobierno casi autoritario”. Sin embargo, también apuntan que esta relación causal no se encuentra debidamente probada y puede haber casos donde la reelección no es una regla que determine la ambición política de los legisladores y aun así se han establecido legislaturas capaces y altamente institucionalizadas.

En resumen, la experiencia legislativa previa es una dimensión crítica de la profesionalización de las personas legisladoras, impactando en su habilidad para funcionar efectivamente en el entorno legislativo y contribuir de forma significativa al proceso de formulación de políticas. Esta experiencia no solo mejora la competencia individual de los legisladores, sino que

también enriquece la capacidad colectiva de la legislatura para abordar los desafíos políticos y sociales con eficacia.

*La experiencia conjunta en el ámbito de la administración pública*, a su vez, es un elemento valioso para adquirir conocimientos de los asuntos públicos. Las carreras legislativas han pasado por estos espacios frecuentemente. Los roles desempeñados en la administración pública a nivel local y federal ofrecen oportunidades para adquirir un mayor entrenamiento y experiencia técnica en los procesos gubernamentales. En consecuencia, esta experiencia puede contribuir significativamente a un mayor entendimiento de los procesos y las técnicas relacionadas con la formulación de políticas y legislación.

Las personas congresistas con experiencia previa en la administración pública desarrollan competencias clave en la gestión y ejecución de políticas. Aberbach, Putnam y Rockman (1981) destacan que este trasfondo permite a los legisladores adquirir un conocimiento práctico sobre cómo se implementan las políticas y las complejidades del aparato gubernamental. Además, como señala Peters (2010), esta experiencia potencialmente implica una comprensión profunda de los procedimientos internos del gobierno, lo que es invaluable en la formulación y revisión de legislación. La capacidad para establecer redes con funcionarios gubernamentales y otros actores clave, enfatizada por Nownes (2010), es otra ventaja significativa que la experiencia en la administración pública aporta. Estas redes facilitan la colaboración y el acceso a información vital en el entorno legislativo.

Un aspecto fundamental es el entendimiento de los desafíos y las limitaciones de la implementación de políticas. Como Pressman y Wildavsky (1973) argumentan, servir en la administración pública brinda una perspectiva práctica sobre estas cuestiones, permitiendo a los legisladores diseñar leyes que no solo son teóricamente sólidas sino también prácticamente implementables. La credibilidad y autoridad que los legisladores obtienen en áreas específicas, como sugiere Kingdon (1989), aumenta su influencia en debates y comités legislativos. La capacidad de las personas representantes para evaluar el impacto de las políticas y entender sus consecuencias a largo plazo se ve reforzada por su experiencia administrativa, como se discute en el trabajo de Lindblom y Woodhouse (1993). Esta perspectiva es crucial para la formulación de políticas efectivas y sostenibles.

En síntesis, la experiencia previa en la administración pública se revela como una variable significativa en la profesionalización biográfica de los legisladores. Esta experiencia no solo enriquece su capacidad para entender y manejar los desafíos legislativos, sino que también contribuye a un enfoque más informado y efectivo en el desarrollo de políticas públicas.

*La trayectoria partidista*, por su parte, se ha considerado como una variable importante en la profesionalización legislativa, contribuyendo significativamente a la efectividad y competencia de los legisladores. Esta dimensión abarca la experiencia y habilidades adquiridas a través de la participación activa en la estructura y gestión partidista, elementos que son fundamentales en el ámbito político contemporáneo.

La experiencia dentro de un partido político proporciona a las personas congresistas un conocimiento profundo de las dinámicas políticas, estrategias de negociación y procesos de toma de decisiones (Katz y Mair, 1993). Esta experiencia es fundamental para entender cómo los partidos políticos funcionan internamente y cómo se relacionan con el proceso legislativo. En el marco de “partidos cartel” propuesto por Katz y Mair se argumenta que los partidos políticos modernos se han convertido en entidades cada vez más centralizadas y orientadas hacia la gestión del Estado, lo que hace que la experiencia dentro de ellos sea aún más relevante.

Las habilidades adquiridas en la gestión partidista, como la capacidad de liderazgo, la resolución de conflictos y la negociación, son transferibles al entorno legislativo (Heidar y Koole, 2000). Los legisladores con experiencia en puestos directivos dentro de sus partidos suelen tener una mayor influencia en la formación de la agenda legislativa y en el proceso de toma de decisiones dentro de la legislatura.

La experiencia en la organización partidista contribuye a la cohesión del partido y la disciplina de voto en el legislativo. Como argumentan Carey y Shugart (1995), en sistemas donde la disciplina de voto es alta, los legisladores con fuertes conexiones partidistas desempeñan un papel clave en mantener la línea del partido, lo que puede ser crucial para la implementación de políticas coherentes.

En síntesis, la trayectoria previa dentro del partido político es una dimensión esencial en la profesionalización legislativa, influyendo en la capacidad de los legisladores para maniobrar en el complejo entorno político

y legislativo. Esta experiencia no solo mejora la capacidad individual de los legisladores, sino que también fortalece la función y la eficacia del Poder Legislativo en su conjunto.

Por último, el componente *nivel de escolaridad* ha sido una variable frecuentemente utilizada al analizar las élites políticas (Eliassen y Pedersen, 1978; Uriarte, 1997; Martínez R., 2006; Martínez E., 2020; Montaña, 2018; Hernández, 2021; entre otros). El nivel educativo se ha considerado como una condición necesaria, aunque no la única, para formar parte de las élites políticas y que constituye un elemento altamente valorado para ser seleccionable por las agrupaciones políticas (Martínez E., 2020). De esta manera, la preparación académica supone un perfil más capacitado para las contiendas electorales y el desempeño de la labor parlamentaria. El entrenamiento en las tareas y responsabilidades políticas exige conocimiento y preparación particulares para tomar decisiones adecuadas (Hernández, 2021). Piccioto (2011) señala que la inversión en capital humano de alto nivel en las sociedades modernas está altamente asociada con la profesionalización en los distintos sectores productivos y es un elemento que produce niveles de profesionalización más elevados en las distintas ocupaciones de mercado.

Ciertamente, existe debate acerca de la educación formal como un elemento necesario de la calidad y la profesionalización en la política. Rivas *et al.* (2010) sugieren que además de considerarse un elemento elitista en la conformación de la clase política, se han generado relaciones causales entre el nivel de estudios con el desempeño político. Principalmente, se ha asumido que los políticos mejor formados están más capacitados para desarrollar mejores políticas y por ende un mejoramiento del sistema y una mayor satisfacción de la ciudadanía. Se han quedado en postulados generales, asumiendo que es un elemento necesario del político profesional. Aun así, la evidencia empírica actual nos indica que el nivel educativo es un rasgo presente en la actividad política. Si bien no es un requisito formal en la mayoría de los países para ocupar un puesto de elección popular, la alta tecnificación que otorga la preparación académica se reconoce como un atributo importante. En el caso de México, por ejemplo, el estudio de Hernández (2021, p. 50) sobre las élites políticas en México sostiene que a nivel federal 95% de los funcionarios que han sido parte de los gabinetes presidenciales en el periodo de 1946 a 1982 contaba con estudios superiores. En

el periodo 2000-2016, de los 69 funcionarios que estuvieron en los gabinetes solamente tres no contaban con estudios superiores (140). El alto nivel educativo en los legisladores federales también ha sido observado por Montaña (2018), quien en su estudio encuentra que 86% de las diputaciones mexicanas contaba con estudios superiores. Asimismo, Patrón y Camacho (2018) documentan que durante legislaturas LXI y LXII de la Cámara de Diputados 78 y 88%, respectivamente, de las personas legisladoras contaban con el nivel superior de estudios.<sup>1</sup>

En conjunto, se ha asumido que el nivel de escolaridad emerge como un indicador fundamental de la capacidad y preparación de las personas congresistas para asumir responsabilidades políticas complejas. La educación no solo facilita una mejor comprensión de los temas legislativos y políticos, sino que también es un prerrequisito para el liderazgo político efectivo y la formación de políticas informadas (Bárcena, 2019). Su estudio es esencial en cualquier análisis que busque comprender la dinámica y la calidad de las instituciones legislativas, particularmente en contextos como el de México.

## **Componentes estructurales.**

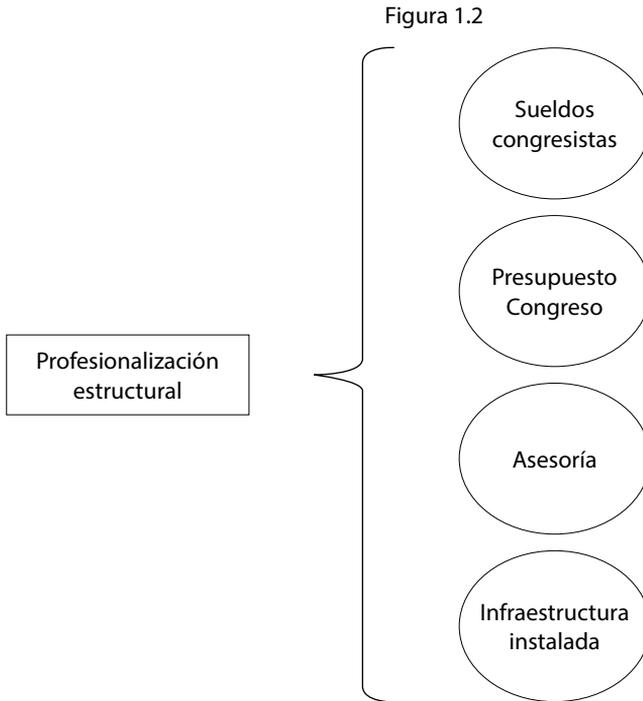
### **Profesionalización estructural**

La profesionalización estructural de los congresos es un aspecto crítico en la evaluación de la eficacia y eficiencia legislativa. Esta dimensión engloba variables como el salario de legisladoras y legisladores, el presupuesto anual del Congreso, la infraestructura disponible y el número de asesores. Estos factores estructurales no solo impactan en la capacidad operativa de los congresos, sino también en la calidad del trabajo legislativo y en la habilidad de los legisladores para cumplir con sus responsabilidades representativas y de supervisión.

Nos referimos, entonces, a aspectos que se enmarcan en las capacidades desarrolladas en las legislaturas que definen incentivos y estructuras para la realización del trabajo legislativo. Como revisamos en secciones anterior-

<sup>1</sup> Como observaremos en el capítulo 4, el promedio de legisladores con educación superior concluida en el periodo 2014-2021 se concentra entre 95% en el Congreso de Nuevo León a 61% en el Congreso de Baja California Sur.

res, las variables más utilizadas en los índices tradicionales de profesionalización legislativa se refieren precisamente a estas capacidades desarrolladas que permiten generar mejores instituciones. La figura 1.2 señala las variables que utilizaremos en este estudio.



Fuente: Elaboración propia.

*El sueldo de las personas legisladoras* se ha considerado tradicionalmente como uno de los incentivos más relevantes en el desarrollo de las carreras profesionales legislativas. El salario ha sido incorporado en la mayoría de los índices de profesionalización legislativa (véase el cuadro 1.1). Salarios adecuados permiten a los legisladores dedicarse a tiempo completo a sus funciones, mejorando la calidad de la legislación y la eficacia en la supervisión del ejecutivo. Rosenthal (1998) destaca que un salario suficiente reduce la necesidad de los legisladores de buscar ingresos externos, lo que a su vez minimiza los conflictos de interés y promueve una mayor integridad y dedicación al trabajo legislativo.

Un salario competitivo es esencial para atraer y retener a individuos calificados en el Legislativo. Squire (2007) y Maddox (2004) argumentan que mejores salarios están asociados con una mayor profesionalización del Legislativo, ya que individuos con habilidades y formación adecuadas suelen buscar compensaciones acordes con sus capacidades. Esto es particularmente relevante en países donde la política no se considera una carrera lucrativa en comparación con el sector privado (Squire, 1992).

En resumen, un supuesto ampliamente aceptado en la literatura especializada sobre profesionalización legislativa es que el salario de los legisladores es un factor determinante en la profesionalización de las asambleas. No solo incide en la calidad y la dedicación de los individuos que acceden a cargos legislativos, sino que también juega un papel crucial en la integridad y la eficacia del proceso legislativo. Un enfoque equilibrado que considere tanto la necesidad de atraer y retener talento como las expectativas y condiciones socioeconómicas de la sociedad es vital para fortalecer la democracia y mejorar la gobernanza.

El *presupuesto de los congresos* es otra de las variables financieras incluidas en los estudios de profesionalización legislativa. El supuesto principal se asocia directamente con la capacidad operativa de las asambleas y potencialmente con la eficiencia institucional. Un presupuesto suficiente incide en la efectividad y eficiencia del proceso legislativo para que sea eficiente y efectivo. La falta de recursos puede llevar a retrasos y a una menor calidad en la elaboración de leyes (Loomis y Schiller, 2006). Una explicación adicional sobre la importancia de las dotaciones financieras en las legislaturas se puede desprender de Maestas (2003), que resalta que los legisladores con mayores aspiraciones políticas tienden a invertir más en monitorear las opiniones de sus electores y en utilizar recursos para aumentar su visibilidad y efectividad. En el contexto del presupuesto del Congreso, esto sugiere que los legisladores pueden abogar por un mayor presupuesto para obtener recursos que les permitan realizar estas actividades. Un presupuesto mayor podría financiar estudios de opinión pública, tecnologías de comunicación avanzadas y personal especializado en análisis de políticas, todos esenciales para un monitoreo eficaz y para mejorar la representación de los electores.

De esta manera, el presupuesto anual del Congreso es un indicador clave de la profesionalización legislativa. Facilita las operaciones legislativas, desde

la investigación hasta el desarrollo de políticas, y asegura que los legisladores y su personal tengan los recursos necesarios para realizar su trabajo de manera efectiva. La asignación de un presupuesto adecuado es, por tanto, esencial para el funcionamiento eficiente de las instituciones legislativas y para el fortalecimiento de la democracia.

Sobre la *infraestructura del Congreso*, si bien no ha sido una variable incluida frecuentemente en los estudios de profesionalización legislativa, ya que por lo general se ha agrupado directamente con otras variables financieras, las capacidades de las legislaturas también se encuentran asociadas con el desarrollo de la infraestructura. En este sentido, Norton (1990) señala que la infraestructura adecuada, incluyendo edificios del Congreso, oficinas y salas de comités, mejora la eficiencia del trabajo legislativo. Asimismo, un sistema robusto de telecomunicaciones es vital para la comunicación y colaboración efectivas dentro del Congreso y con el mundo exterior. Facilita el trabajo colaborativo, las reuniones virtuales y la coordinación entre oficinas dispersas geográficamente (Schickler y Rich, 1997). La tecnología informática avanzada también abre canales para la innovación en la participación democrática, como las plataformas de democracia digital, que permiten una mayor interacción con los ciudadanos y una mejor recopilación de sus opiniones (Coleman y Blumler, 2009).

La relación de esta variable con la profesionalización estructural legislativa se encuentra en función de un aumento en la complejidad de las tareas legislativas, una infraestructura adecuada, que incluye oficinas bien equipadas, tecnología avanzada y espacios para reuniones y debates, es esencial para gestionar esta complejidad. Permite a los legisladores realizar un trabajo más detallado y especializado, esencial en un entorno legislativo moderno.

La última variable que consideramos en la dimensión de profesionalización estructural legislativa es la *asesoría* o el *staff* de apoyo. Es una variable que ha sido identificada como un componente clave dentro de los estudios de profesionalización legislativa. En Estados Unidos, Francia, Alemania, España, entre otros países el desarrollo del *staff* como parte sustantiva de las labores legislativas se ha incorporado en relación directa con la fortaleza congresional (Campbell y Laporte, 1981; DeGregorio, 1995; Hammond, 1984; Lupia y McCubbins, 1994; Mooney, 1991; Oppenheimer, 1983).

El *staff* de apoyo especializado mejora significativamente la capacidad de los legisladores para abordar temas complejos y especializados. Squire y Hamm (2005) destacan que el personal bien formado y especializado es esencial para el análisis profundo y detallado necesario en el proceso legislativo moderno. La presencia de asesores con conocimientos específicos en áreas como economía, derecho, salud pública y medio ambiente enriquece la calidad del debate y la formulación de políticas. Asimismo, la contribución del personal de asesoría es significativo en la preparación y redacción de legislación que requiere un nivel alto de investigación y conocimiento técnico. Patterson y Mughan (1999) subrayan la importancia del personal de apoyo en la recopilación y análisis de datos, la redacción de propuestas legislativas y la preparación de informes. Un *staff* bien capacitado asegura que los legisladores estén informados y preparados para tomar decisiones basadas en evidencia.

Los asesores también juegan un papel importante en la conexión entre los legisladores y sus electores. Rosenthal (2001) argumenta que un *staff* de apoyo eficiente puede mejorar la comunicación con los electores y facilitar la gestión de las preocupaciones y necesidades de estos, reforzando así la función representativa de los legisladores.

Mooney (1991) identifica que los legisladores dependen significativamente de varias fuentes de información para tomar sus decisiones, incluyendo asesores legislativos y *staff* de apoyo. Estos individuos proporcionan análisis, resúmenes y recomendaciones que son vitales para entender los complejos problemas y políticas sobre los que los legisladores deben decidir. La calidad y confiabilidad de la información suministrada por el *staff* de apoyo es, por tanto, crucial para la toma de decisiones informadas y efectivas.

De los pocos trabajos que han analizado la importancia de los servicios de asesoría parlamentaria en México se encuentran los de Nava (2004), Barraza (2020), y Navarro y Gómez (2020). En ellos se enfatiza el precario desarrollo que todavía encontramos con los cuerpos de apoyo legislativo en el país, así como el desarrollo desigual que se encuentra entre congresos locales. Ciertamente, los servicios de investigación parlamentaria son de desarrollo reciente en México. Navarro y Gómez (2020) señalan que los centros de investigación parlamentaria a nivel federal datan de 1997. Posterior-

mente, los congresos locales fueron construyendo centros especializados en asesoría legislativa, y aunque ya se encuentran instituidos en la mayoría de las entidades federativas,<sup>2</sup> suelen ser subutilizados. Los legisladores y su personal a menudo prefieren obtener información de otras fuentes, como grupos de presión, cabilderos y líderes parlamentarios, debido a la rapidez y accesibilidad percibida, aunque esta información puede carecer de la objetividad necesaria para una toma de decisiones informada. A su vez, la instauración de servicios civiles o profesionales de carrera en los congresos locales como un mecanismo de desarrollo de la profesionalización del personal legislativo es incipiente todavía. Barraza (2020) observa que el servicio parlamentario de carrera se ha implementado en 25 congresos locales. Sin embargo, solamente en nueve de ellos se ha desarrollado un marco normativo que regule el sistema de entrada, permanencia y profesionalización continua del personal legislativo. Esto sugiere un vacío de información sobre los servicios de apoyo parlamentario en los congresos locales en México, y un reto permanente para edificar mejores estructuras de investigación.<sup>3</sup>

## **Las conexiones de la profesionalización legislativa.**

### **Causas y consecuencias**

La profesionalización legislativa vista como el desarrollo de competencias y habilidades especializadas en el ámbito legislativo y como capacidades estructurales desarrolladas por las asambleas representa un fenómeno multivariado con implicaciones significativas para la eficacia y legitimidad de las instituciones democráticas. Este apartado busca explorar las causas detrás

<sup>2</sup> Hasta 2021, 28 de los 32 congresos locales en México contaban con instituto o centro de investigación legislativa. Los congresos de Colima, Nayarit y Querétaro no contaban con centro de investigación. Las funciones de apoyo parlamentario dependen de otras direcciones y estructuras del Congreso (Navarro y Gómez, 2020: 133).

<sup>3</sup> Como observaremos en los capítulos 3 y 4 la variable de asesoría parlamentaria tuvimos que aproximarla con el promedio de asesores por diputados que registra el Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales, debido a que el acceso a la información sobre el personal de apoyo en los centros de investigación parlamentaria en la mayoría de los congresos locales es limitado o, en su caso, inexistente.

del nivel de profesionalización en las legislaturas y sus efectos sobre la función legislativa y la democracia.

Edelstein (2012) aporta un análisis crucial sobre cómo factores políticos y personales, como la afiliación partidista y la ambición política, moldean las percepciones de los legisladores sobre la profesionalización legislativa. La autora encuentra que estos factores tienen un papel más determinante que las características institucionales en la formación de estas percepciones. La identificación partidista, en particular, muestra una influencia significativa en todos los aspectos del profesionalismo legislativo. En este sentido, la profesionalización legislativa se genera a partir de diversas causas que pueden ser internas al funcionamiento de las legislaturas, pero a su vez externas y dependientes de la selección de candidatos por los partidos políticos y la permanencia o, en su caso, alta rotación de las élites políticas en las arenas parlamentarias.

De esta manera, las fuentes endógenas de la profesionalización legislativa en esta investigación incluyen elementos estructurales, operativos y organizativos de las asambleas, subrayando que la profesionalización es un proceso dinámico y evolutivo. Las comisiones legislativas son una fuente clave, especializando a los congresistas en procesos legislativos y temas públicos (Hamm *et al.*, 2011; Asher, 1974). Otro factor crucial es la capacitación constante de legisladores y personal de apoyo, la cual perfecciona la labor legislativa y fortalece el rol de las asambleas en la elaboración de políticas y supervisión gubernamental (Grossback y Peterson, 2004).

La profesionalización también se ve influenciada por la estructura organizativa de las asambleas, incluyendo los incentivos salariales y los recursos disponibles para la operación parlamentaria. Estos aspectos tienden a atraer y retener a legisladores altamente capacitados, reforzando la influencia de las asambleas en el sistema político (Fiorina, 1994; Mershon y Shvetsova, 2013; McCrain y O'Connell, 2022). Sin embargo, en contextos como el mexicano, donde la reelección y la permanencia de los legisladores han sido limitadas, la profesionalización puede estar más asociada a decisiones partidistas que a capacidades individuales (Bárcena, 2021; Valencia, 2022).

Los factores exógenos de la profesionalización legislativa, tales como la competitividad electoral y la participación ciudadana, ejercen un impacto

notable en la eficiencia y el profesionalismo de las asambleas legislativas. Estos factores, a pesar de ser externos a la estructura de las asambleas, influyen directamente en el desempeño de los legisladores (Nemerever y Butler, 2020; Carroll y Eichorst, 2013; Berry *et al.*, 2000).

La competencia política y electoral, en particular, se ha identificado como un motor clave para la profesionalización. En contextos altamente competitivos los legisladores buscan adquirir habilidades y conocimientos especializados que les permitan ganar visibilidad y apoyo electoral (Volden y Wiseman, 2014; Barber y Schmidt, 2019; Schmidt y Young, 2017). Adicionalmente, la participación ciudadana activa y consciente impulsa la demanda de representantes más competentes y comprometidos, lo que a su vez fortalece la calidad democrática y mejora la representatividad (Arceneaux, 2001; Reingold, 2019; Uppal y Glazer, 2015; Cook y Fortunato, 2023).

Dentro de las investigaciones relacionadas con las causas de la profesionalización legislativa también se ha hecho notar como un aspecto de la mayor importancia la selección de candidatos por parte de los partidos políticos con la experiencia y los conocimientos necesarios para atender las demandas de la población (Maestas, 2000; Makse, 2017). Asimismo, la participación ciudadana, cuando es efectiva, puede promover la supervisión y el escrutinio de los legisladores, aunque se requieren marcos legales sólidos que faciliten la transparencia y la rendición de cuentas (Harden *et al.*, 2021; Papaloi y Gouscos, 2013).

De esta manera, la competitividad electoral y la participación ciudadana son fundamentales en el proceso de profesionalización legislativa, creando un entorno donde los legisladores y aspirantes a cargos públicos deben demostrar competencia y compromiso efectivos para satisfacer las demandas de una ciudadanía cada vez más informada y participativa.

Por otro lado, el desempeño de las legislaturas como consecuencia de una mayor o menor profesionalización legislativa también ha sido estudiada por la literatura especializada. En este sentido, las consecuencias de congresos más profesionales se asocian con una serie de mejoras en el funcionamiento de las asambleas legislativas, incluyendo una deliberación más efectiva, la promoción de políticas públicas sensibles y eficaces, una mayor independencia frente al Poder Ejecutivo y un incremento en la transparencia y la capacidad de supervisión gubernamental (Rocca y Krebs, 2023). Este

fenómeno impacta en la habilidad de las legislaturas para recopilar y analizar información, gracias a equipos de apoyo capacitados y tecnología avanzada, lo que conduce a un nivel más alto de deliberación en las sesiones colegiadas.

La profesionalización también se refleja en un aumento de las votaciones estratégicas, donde los congresistas pueden evaluar con mayor precisión las implicaciones políticas de sus votos. En legislaturas profesionalizadas los resultados de los votos tienden a ser más coherentes y predecibles, evidenciando coaliciones más estables y alineadas con la afiliación partidista de los legisladores (Carroll y Eichorst, 2013; Fortunato y Provins, 2017). Por ejemplo, en el ámbito de la política presupuestaria, la profesionalización se ha vinculado con un gasto estatal más eficiente (Owings y Borck, 2000), y una focalización precisa en proyectos específicos en lugar de iniciativas de alcance estatal (Gamm y Kousser, 2010). Estudios recientes han encontrado que la profesionalización legislativa puede contribuir a reducir la discriminación contra minorías raciales, como lo demuestran Landgrave y Weller (2020) en su análisis de la correspondencia electrónica entre congresistas y ciudadanos.

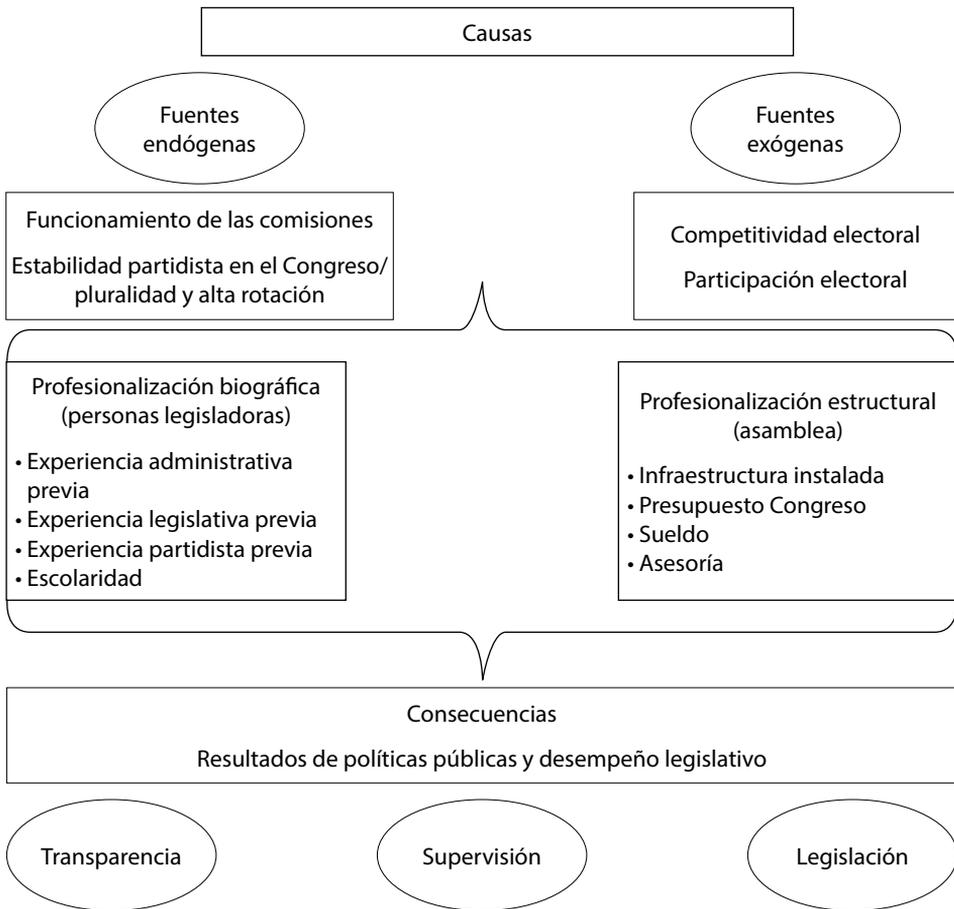
En términos de supervisión ejecutiva, Shair-Rosenfield *et al.* (2017) destacan la importancia de la composición y profesionalización de las legislaturas para limitar la acción ejecutiva mediante decretos en países latinoamericanos. Boehmke y Shipan (2015) también muestran cómo las preferencias partidistas en las legislaturas influyen el desempeño gubernamental, resaltando la mayor capacidad de supervisión de las legislaturas más profesionalizadas. La investigación de Rocca y Krebs (2023) subraya que legislaturas con salarios más elevados generan legislación más detallada y efectiva. Además, estudios como los de Kousser (2005) y Maestas (2000) señalan que las legislaturas profesionalizadas son más responsivas y participativas en la formulación y supervisión de políticas fiscales. En contextos estadounidenses, Gamm y Kousser (2010) notaron que legislaturas más profesionalizadas tienen sesiones más largas y producen resultados tangibles para sus distritos. Adicionalmente, Broockman y Skovron (2018) demuestran que la profesionalización legislativa reduce los errores de percepción de los legisladores en temas clave, lo que indica una mayor conciencia de las preferencias de los electorados en legislaturas altamente profesionalizadas. Esto refuerza la idea de que la profesionalización legislativa no solo mejora la eficiencia y efecti-

vidad de las legislaturas, sino que también fortalece la calidad democrática y la representatividad.

De esta manera, las consecuencias más relevantes de la profesionalización legislativa se encuentran potencialmente asociadas con una supervisión más dinámica hacia el Poder Ejecutivo, un fomento más acucioso de la transparencia y con la producción de legislación de mayor impacto.

A continuación presentamos el modelo de índice compuesto de profesionalización legislativa propuesto y que se encuentra representado en la figura 1.3.

Figura 1.3. Modelo dinámico del índice compuesto de profesionalización legislativa (ICPL)



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, el índice compuesto de profesionalización legislativa (ICPL) tiene como objetivo principal explorar la relación entre las variables tradicionalmente asociadas con la profesionalización legislativa, tanto biográficas como estructurales, y factores internos y externos en el funcionamiento de las legislaturas. Internamente, se examina la actividad en comisiones parlamentarias y la dinámica partidista, incluyendo la estabilidad de un partido mayoritario o una mayor pluralidad. Externamente, se considera la competitividad y la participación electorales. Además, el índice mide cómo estas variables se relacionan con aspectos como la transparencia legislativa, la generación de legislación relevante y la supervisión del Poder Ejecutivo. En los capítulos subsecuentes analizamos y proponemos las variables y particularidades para medir las relaciones de la profesionalización legislativas con sus causas y consecuencias.

## **El contexto de los congresos locales en México**

Históricamente las legislaturas subnacionales mexicanas han enfrentado numerosos obstáculos que dificultan su capacidad para cumplir con eficacia con sus responsabilidades legislativas. Entre los problemas más comunes se encuentran la limitada experiencia técnica de sus cuerpos de apoyo, estructuras institucionales inadecuadas y la falta de transparencia y rendición de cuentas hacia la sociedad. Estos problemas no solo obstaculizaban el proceso legislativo, sino que también socavaban la confianza pública en el sistema democrático.

En este sentido, los congresos locales en México han transitado por varias etapas de formación, desarrollo y consolidación como poderes relevantes en la distribución del poder político y en la toma de decisiones de políticas en las entidades federativas. Como lo documentan Bárcena y Sánchez (2017), las legislaturas locales pasaron de ser reproductores de esquemas mayoritarios que subordinaban las agendas políticas regionales a los intereses del partido nacional. Los ejecutivos locales actuaban como guardianes de estos intereses a través de sus contingentes legislativos en los estados. Dentro de este contexto, la presencia de gobiernos unificados, con mayorías calificadas y agendas legislativas controladas por los gobernadores era la

pauta del sistema político y de las relaciones ejecutivo-legislativo a nivel local en México.

Reynoso (2021) señala que las transformaciones del sistema político mexicano en los últimos 20 años impactaron de forma diversa en el desarrollo de los congresos locales. La pluralidad política fue acrecentando gradualmente la diversidad partidista en las legislaturas locales. En primer lugar, el tránsito en la competencia electoral generó la entrada a la arena institucional de múltiples actores anteriormente excluidos. A este respecto, López y Loza (2003) documentan que en 1988 todavía los 32 congresos locales se encontraban dominados por mayorías calificadas del PRI y solo 27% de las personas legisladoras locales provenía de partidos opositores. En 1995 los escaños controlados por partidos distintos al pri subieron a 38% y para el año 2000, aunque el PRI continuaba siendo el partido mayoritario en la escala subnacional, contando con 49.5% de la representación local, las distintas fuerzas partidistas ocupaban ya la otra mitad de los escaños legislativos en conjunto en las entidades federativas en México. Esto, por supuesto, fue dando paso a un mayor dinamismo de la política legislativa en el ámbito local.

Tras hacer un análisis general de los congresos locales en México a través de su conformación y desempeño en los últimos 20 años encontramos un conjunto de tendencias que vale la pena destacar.

Primero, en un sistema federal como el mexicano, con condiciones de competitividad electoral, pluralismo partidario y división de las tareas gubernamentales, las legislaturas subnacionales sí importan. En ellas se procesan normas, presupuestos, posturas colectivas y nombramientos de carácter local. De ahí que analizar su integración, histórica y actual, resulta relevante, tanto en términos académicos como con objetos de participación ciudadana y mejoramiento operativo.

En las últimas dos décadas, el sistema político mexicano ha atravesado una transformación significativa que continúa evolucionando. Los espacios locales de ejercicio político han reflejado y promovido la dinámica democrática del país. Funcionando como espejos de las estructuras de poder regional y como órganos clave en la articulación de decisiones públicas de gran relevancia a nivel estatal, los congresos estatales se han consolidado como elementos fundamentales del panorama político en México.

Buena parte de la literatura contemporánea concuerda en que la dinámica democrática del país se puede explicar a partir del funcionamiento de las asambleas subnacionales (Puente y García, 2021; Bárcena, 2016). Por lo que distintos autores han insistido en que la competitividad y justicia electorales (Beer, 2001; Monsiváis, 2009; entre otros), la paridad (Bárcena *et al.*, 2021; Vázquez, 2022; Friedenberg *et al.*, 2021; Friedenberg y Gillas, 2020; entre otros), la profesionalización (Patrón y Camacho, 2018), el pluralismo partidista (Patrón, 2015; Solt, 2004; entre otros) y la conformación de gobiernos divididos (López Lara y Loza, 2003; Lujambio, 2000; López Rosas, 2006; Aziz, 2002; entre otros), son factores determinantes para que los congresos locales contribuyan a consolidar un esquema democrático estable en el país.

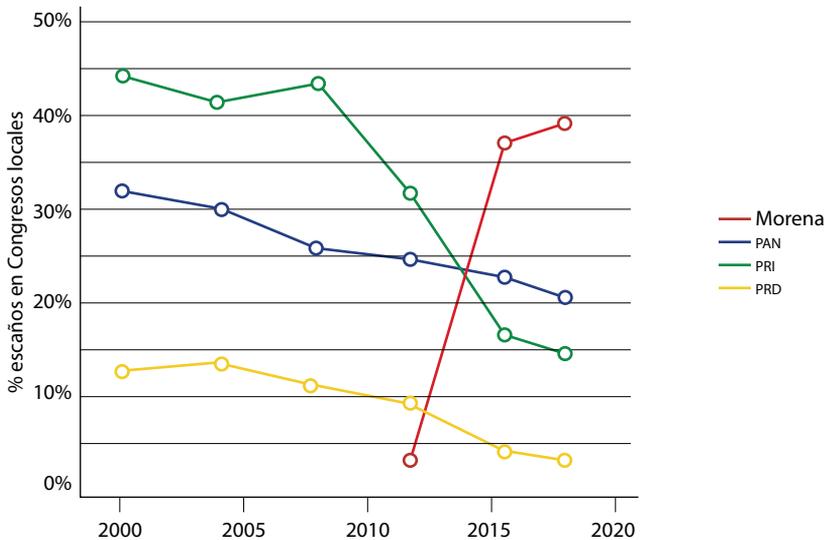
A partir de la alternancia en el gobierno federal en el año 2000, la conformación partidaria de los congresos estatales fue relativamente estable. Existió un marcado tripartidismo a nivel nacional, con el PRI como fuerza política más importante, seguido por el PAN y el PRD, y una segmentación bipartidista PRI-PAN en los estados del norte del país, y PRI-PRD en los del sur (Pacheco, 2006; Reynoso y Montero, 2016). Desde la alternancia en el Gobierno Federal en el año 2000, la composición partidaria de los congresos estatales ha mostrado una relativa estabilidad. A nivel nacional, se observó un claro tripartidismo con el PRI, como la principal fuerza política, seguido por el PAN y el PRD. En los estados del norte predominaba un bipartidismo PRI-PAN, mientras que en los estados del sur predominaba un bipartidismo PRI-PRD (Pacheco, 2006; Reynoso y Montero, 2016). Sin embargo, a partir del año 2000, estos tres partidos comenzaron a perder paulatinamente su presencia en las asambleas subnacionales. Después de 2012, el PRI comenzó a registrar una caída considerable en cuanto al porcentaje de su representación local, mientras que los otros dos partidos mayoritarios, el PAN y el PRD, mantuvieron un descenso más moderado (Reynoso, 2020).

La aparición de Morena en el panorama electoral alteró este escenario tripartidista. Fundado en 2014, Morena experimentó un rápido ascenso en su presencia en los congresos locales. En 2015, Morena tenía un promedio del 5% de representación en estos congresos, pero para 2018 se había convertido en la fuerza política más numerosa en las asambleas subnacionales. Desde entonces, Morena y sus diversas coaliciones han logrado conformar mayorías (con al menos el 50%+1 de los legisladores) en 43 de las 63 legis-

laturas electas, lo que representa un 68%. Como se muestra en el siguiente gráfico 1.1. De hecho, a partir de ese año, Morena y sus distintas coaliciones se han conformado como mayoría (de al menos 50%+1 legisladores) en 43 de 63 legislaturas electas (68%).

Por otra parte, se ha acentuado la tendencia a que cada vez menos gobernadores se acompañen de mayorías absolutas de sus partidos en las asambleas estatales. A inicios de siglo, más de 60% de los gobernadores estaba respaldado por una mayoría absoluta en sus congresos locales. Ese porcentaje cayó a su punto más bajo en 2021, con solamente 30% de los ejecutivos locales acompañados por una mayoría de la mitad más uno de sus partidos políticos en las respectivas asambleas.

Gráfica 1.1. *Porcentaje de congresistas por partido político con respecto al total de integrantes de todas las legislaturas locales en México (2020-2021)*



*Nota:* Cálculo de porcentajes y márgenes de error por método de regresión localmente ponderada de Cleveland y Devlin (1988). Las áreas sombreadas indican los errores estándar (positivos y negativos) alrededor de la media en cada observación.

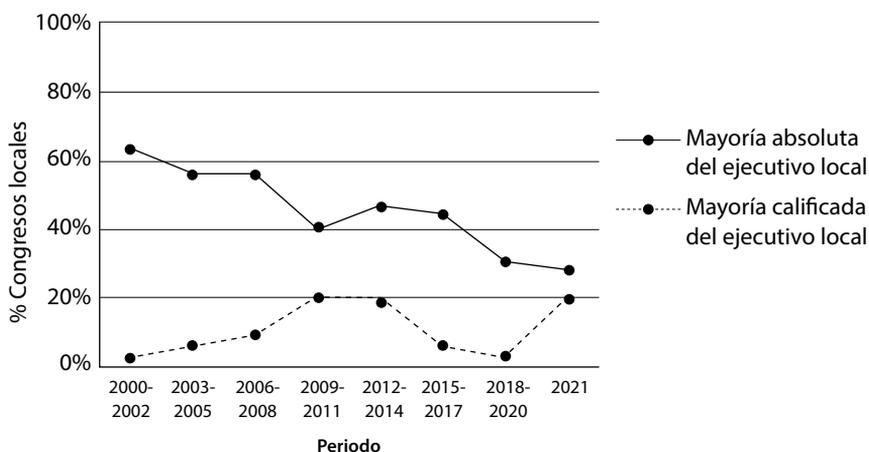
Fuente: Elaboración propia.

No obstante, a partir de 2018, el porcentaje de gobernadores con respaldo de mayorías calificadas en las legislaturas ha ido en aumento, para llegar a su máximo histórico de 20% en 2021.

Las asambleas locales en México describen a su vez una tendencia de incremento sustantivo en la actividad parlamentaria en su interior. Mientras que, en 2015, el legislador local promedio promovía menos de una iniciativa por año, en 2021 la producción legislativa per cápita aumentó a más de nueve propuestas de reforma anuales.

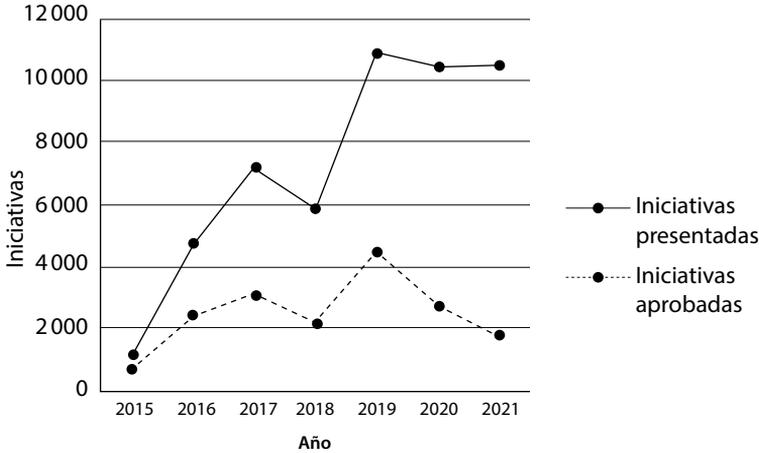
Asimismo, se tiene que el porcentaje de aprobaciones creció en ritmos similares al aumento de la promoción de reformas hasta 2019, a partir de ese año las asambleas locales comenzaron a describir un descenso en cuanto a su capacidad para dictaminar la fuerte cantidad de proyectos puestos a su consideración.

Gráfica 1.2. Proporción de legislaturas locales en México según el tipo de mayoría legislativa del partido/coalición de los gobernadores en turno (2000-2021)



Fuente: Elaboración propia.

El escenario que muestran estas tendencias en su conjunto apunta hacia una mayor centralidad de los congresos locales como espacios de vigilancia, representación ciudadana, toma de decisiones y contrapeso de otros poderes. Por ello sostenemos que el actual es un contexto que presenta un nutrido panorama de estudio que requiere de investigación profunda para entender las potencialidades de un mejor desempeño de las asambleas subnacionales en México.

Gráfica 1.3. *Iniciativas presentadas y aprobadas en los congresos locales de México (2015-2021)*

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, uno de los retos más prominentes en la profesionalización de las asambleas legislativas locales en México se centra en la carencia de un marco normativo definido y robusto que regule específicamente la profesionalización legislativa. Esta omisión ha creado un vacío legal significativo, obstaculizando la creación y aplicación de estándares claros y mecanismos eficaces que garanticen un desempeño parlamentario de alta calidad. Además, la capacitación y formación de los legisladores locales se encuentra en una encrucijada crítica. La ausencia de programas de formación especializados, combinada con la limitación de recursos asignados a la educación parlamentaria y la falta de incentivos para el desarrollo profesional continuo de los legisladores, representa un desafío significativo para la profesionalización. Estas limitaciones no solo dificultan el proceso de profesionalización en sí mismo, sino que también restringen la capacidad y el potencial de los congresos locales para desempeñar un rol eficaz y proactivo en la formulación e implementación de políticas públicas eficientes y bien fundamentadas. La superación de estos obstáculos es crucial para fortalecer la función y la influencia de las asambleas locales en el panorama político y legislativo de México, posibilitando así una mayor contribución al desarrollo de un gobierno representativo y eficiente.

## Conclusiones

En este capítulo abordamos la importancia de la profesionalización en la política, enfocándonos especialmente en el ámbito legislativo. Hemos explorado cómo el concepto de *profesionalización* no es unívoco, sino que se compone de un conjunto de características que evolucionan con el tiempo y varían según los contextos políticos y culturales. Estos elementos responden a una diversidad de factores que influyen en el comportamiento político, incluyendo los sistemas electorales, las dinámicas partidistas y el funcionamiento de las instituciones políticas en cada país.

Además, hemos revisado estudios sobre la profesionalización legislativa, con un énfasis particular en investigaciones desarrolladas en Estados Unidos y sus implicaciones en estudios latinoamericanos y mexicanos. Este análisis crítico ha servido como base para proponer un índice alternativo que se ajuste al contexto mexicano, tomando en cuenta las metodologías previas y buscando expandirlas.

El índice compuesto de profesionalización legislativa (ICPL) propuesto busca integrar variables tradicionales de la profesionalización legislativa y ampliar el análisis de dos maneras: por un lado, se propone ir más allá de la medición de características individuales de los representantes parlamentarios y las capacidades estructurales de las legislaturas. Este enfoque busca relacionar el comportamiento de estos atributos con factores internos y externos que influyen en las legislaturas. Por otro lado, se propone medir cómo estos atributos impactan en la efectividad del trabajo parlamentario en términos de transparencia, supervisión y producción de legislación relevante.

En este sentido, las variables propuestas para medir la profesionalización biográfica de los legisladores subrayan la importancia de la trayectoria individual y la formación de los legisladores, proponiendo que sus experiencias y competencias personales son fundamentales para su efectividad y profesionalismo en el cargo. Por otro lado, las variables propuestas en la dimensión de profesionalización estructural legislativa se centran en el análisis de las características institucionales del Congreso, incluyendo la infraestructura, el presupuesto, los salarios de los legisladores y la disponibilidad y calidad de los cuerpos de asesores. Este enfoque propone destacar cómo las estruc-

turas y prácticas del Congreso pueden crear un entorno que fomente o limite la profesionalización legislativa.

En síntesis, nuestra investigación se centra en examinar si existe una interacción y convergencia entre las dimensiones biográficas y estructurales de la profesionalización legislativa que influyen en el ámbito legislativo. Además, buscamos determinar si en el contexto mexicano hay una correspondencia entre los niveles de profesionalización en los congresos locales y factores internos como el funcionamiento de las comisiones y la composición política partidista de las legislaturas. En este contexto, también exploramos si un mayor grado de profesionalización se traduce en prácticas legislativas más efectivas en términos de transparencia, relevancia de la legislación y supervisión del Poder Ejecutivo, como sugieren investigaciones previas.

Al revisar la evolución de los congresos locales en México en las últimas décadas se destaca una valiosa oportunidad para analizar y evaluar su desempeño reciente mediante el estudio de la profesionalización legislativa. Este enfoque nos permite examinar detalladamente tanto el progreso logrado, como identificar áreas que requieren mejoras. Además, se pone de relieve la necesidad de abordar los desafíos relacionados con la falta de información y la limitada transparencia legislativa en México, aspectos cruciales para fortalecer la eficiencia y rendición de cuentas de estas instituciones.

En consecuencia, los próximos capítulos de esta obra se centran en la implementación y el enriquecimiento del modelo de índice que hemos desarrollado, con el objetivo de llevar a cabo un análisis exhaustivo de la profesionalización legislativa. El siguiente capítulo abordará los desafíos relacionados con la falta de transparencia y las dificultades que hemos enfrentado al recopilar datos de los congresos locales para nuestra investigación. Además, se proporcionará una descripción detallada del proceso de recopilación de datos y la estructuración de las variables utilizadas en nuestro estudio.

## **2. Descifrando el laberinto de la profesionalización: avances y desafíos en la obtención de información sobre los congresos locales en México**

### **Introducción**

La transparencia y la rendición de cuentas representan conceptos esenciales en las democracias contemporáneas. La comprensión y la efectiva aplicación de estos conceptos ejercen un impacto determinante en el nivel de confianza que la ciudadanía deposita en las instituciones políticas. En este contexto, la información pública, considerada como aquella producida, recolectada, almacenada y difundida por los entes y organizaciones gubernamentales, se ha convertido en un componente fundamental en el desarrollo democrático.

En la última década los órganos legislativos han desempeñado un papel central en la promoción de la transparencia y rendición de cuentas en México. Esta dinámica puede ser atribuida predominantemente a dos factores cruciales: la democratización del entramado institucional y la adopción de nuevos principios democráticos por parte de la población. Estos cambios han generado un panorama de asambleas más diversas, relaciones colaborativas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y procedimientos más transparentes para la toma de decisiones en el ámbito parlamentario.

Asimismo, el proceso de democratización en México ha facilitado la participación de actores anteriormente excluidos en la elaboración de políticas, lo que ha dado lugar a la creación de nuevos marcos normativos que regulan la conducta de estos agentes políticos. En consonancia con esto, la asimilación de valores democráticos ha catalizado demandas y expectativas por parte de la ciudadanía, enfocadas en el acceso a información pública y en la promoción de una administración gubernamental eficiente y responsable.

Como resultado de este proceso, los congresos estatales de México han ganado relevancia como representantes de la ciudadanía en lo que respecta a la deliberación y aprobación de leyes y políticas públicas, además de ejercer la función de supervisar y controlar la actuación de los gobiernos estatales y municipales. En consecuencia, se torna imperativo que estos órganos sean transparentes y rindan cuentas ante la ciudadanía.

No obstante, obtener información sobre los congresos y de sus miembros locales de representa un desafío debido a una marcada falta de transparencia, sistematización y despliegue de la información legislativa. Un estudio realizado por el Colectivo CIMTRA (2023) arrojó resultados alarmantes al exponer que solo 25% de los congresos obtuvo aprobación en materia de transparencia, mientras que el 75% restante recibió calificaciones reprobatorias. Además, 23 congresos incumplieron con el mínimo de las obligaciones establecidas en la Ley General de Transparencia (LGTAIP).

Según la investigación, entre los congresos mejor evaluados se encuentran Chihuahua, Jalisco y Puebla, que mostraron un mayor compromiso con la transparencia y fueron objeto de evaluaciones más exhaustivas. En contraste, Aguascalientes, Durango, Querétaro, Chiapas, Guerrero y Veracruz presentaron las calificaciones más bajas, evidenciando una falta de compromiso reiterada en el tiempo.

El estudio también reveló que la información sobre la integración y estructura de los congresos es donde más datos transparentes se encuentran, mientras que el área de Control Interno es la que menos información pública proporciona. Además, se identificaron riesgos de corrupción debido a la falta de información, lo que abre la posibilidad de captura de puestos, presupuestos y decisiones.

Por otro lado, Transparencia Mexicana (2023) realizó una investigación que demostró que 84% de las personas congresistas del país (tanto federales como locales) no transparenta sus declaraciones de intereses. Esto plantea interrogantes sobre el grado de representación y defensa de intereses ciudadanos en el proceso legislativo.

La ausencia de información y la deficiencia en la rendición de cuentas en los congresos locales representan un motivo de inquietud en el contexto de la democracia y la eficacia del sistema político mexicano (Sandoval-Almazán, 2019). La insuficiente transparencia genera un impacto adverso en

la percepción de la opinión pública hacia las instituciones democráticas y sus legisladores. La opacidad puede minar la credibilidad de los congresos locales y generar descontento entre la ciudadanía, lo que a su vez puede afectar la participación ciudadana y el compromiso cívico.

Finalmente, la falta de transparencia y la opacidad en la gestión de recursos y toma de decisiones en los congresos locales pueden dar lugar a situaciones de corrupción y malversación de fondos públicos. Cuando no se rinden cuentas de manera adecuada, se crea un entorno propicio para conductas indebidas, erosionando aún más la confianza de la ciudadanía en sus representantes.

El propósito de este apartado consiste en describir el procedimiento de recolección de información parlamentaria que sostiene el segmento empírico de este libro. La descripción de dicho proceso consiste en detallar los métodos utilizados, expresar las particularidades encontradas en cada asamblea local, así como identificar las deficiencias y ventajas encontradas en la compilación de datos de los congresos subnacionales de México.

En la era actual de la información se presentan diversas alternativas para acceder a los datos relevantes, desde bases de datos virtuales hasta publicaciones científicas. No obstante, interesa destacar que, en múltiples ocasiones, las fuentes institucionales constituyen una opción de mayor calidad para obtener información precisa y confiable. En particular, los congresos subnacionales se presentan como un recurso de gran relevancia para adquirir conocimientos profundos en un ámbito de estudio específico. En consecuencia, en esta sección se procede a explicar el método para la recolección de información desde fuentes institucionales, con el objetivo de contribuir al desarrollo de la investigación en curso.

El resultado final de esta recolección sistematizada de datos es la creación de tres bancos interdependientes que contienen la información necesaria para poder analizar la profesionalización de las asambleas locales de México.

La primera sección de este apartado se enfoca en describir detalladamente el proceso de recolección y almacenamiento de información pública de los 32 congresos subnacionales que ejercieron sus funciones entre 2014 y 2021. Se expone la estrategia utilizada para recolectar datos, se detallan las fuentes de información empleadas y se describen los métodos

utilizados para asegurar la precisión y confiabilidad de la información recolectada. Por último, se presenta una descripción detallada del proceso de almacenamiento de los datos y cómo se han organizado para facilitar su uso y análisis.

## **Recolección y almacenamiento de información sobre los congresos locales de México**

En el contexto de los estudios parlamentarios, la adquisición, resguardo y estructuración de datos de carácter público representan un pilar esencial para llevar a cabo investigaciones respaldadas por información concreta. En consecuencia, es de vital importancia establecer sólidos cimientos metodológicos desde las etapas iniciales del proceso de recopilación de datos con el propósito de garantizar la calidad y la accesibilidad requeridas en la labor investigativa.

El sistema político mexicano se basa en un modelo federal que otorga a los congresos subnacionales la potestad de establecer su propio régimen normativo, organizativo e institucional, siempre en consonancia con los preceptos y directrices de la carta magna. Esta estructura da lugar a una variedad de procesos, reglas, operaciones, facultades y responsabilidades entre los 32 congresos subnacionales de México.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en 2015, los congresos estatales se vieron obligados a homologar sus responsabilidades en materia de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, es importante destacar que los entes de representación legislativa mantienen la libertad normativa para establecer los medios y métodos de transmisión de los datos públicos, a pesar de los esfuerzos por homologar procesos relativos al almacenamiento y presentación de información.

Las discrepancias en los calendarios parlamentarios y la falta de concurrencia absoluta crean una ruta compleja para la extracción de información parlamentaria. Esto representa un desafío adicional para la obtención y análisis de los datos en el estudio de los congresos subnacionales de México.

La primera dimensión de la profesionalización en el contexto parlamentario, de índole biográfica, sugiere que el grado de experiencia y formación de los congresistas desempeña un papel crucial en el funcionamiento y eficacia de las asambleas legislativas. Los antecedentes académicos, la trayectoria política y la participación previa en cargos legislativos o administrativos pueden influir en su capacidad para abordar temas complejos, analizar propuestas de ley y tomar decisiones informadas.

Un congreso compuesto por legisladores con amplia experiencia y conocimientos en diversas áreas puede enriquecer los debates parlamentarios y contribuir a la formulación de políticas más sólidas. La presencia de congresistas con experiencia previa también puede promover una mayor cohesión y colaboración entre los miembros de la asamblea, lo que podría resultar en una toma de decisiones más ágil y efectiva (Squire, 2007, 1993; Rocca, Krebs y McArthur, 2023).

Por otro lado, la formación y capacitación continua de congresistas son aspectos esenciales para mejorar su desempeño en el ejercicio legislativo. La actualización en temas de interés público, procedimientos parlamentarios y técnicas de negociación puede fomentar una mayor efectividad en la elaboración de propuestas legislativas y en el análisis crítico de iniciativas presentadas por sus pares (Allen *et al.*, 2020; Henn, 2017; Waggoner, 2019).

La segunda dimensión de la profesionalización, de carácter estructural, apunta a la organización y funcionamiento interno de los congresos. Incluye aspectos como la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia en la gestión de recursos y la capacidad para resolver demandas ciudadanas de manera oportuna y efectiva.

Un congreso profesionalizado en su dimensión estructural debe contar con mecanismos sólidos de transparencia que permitan a la ciudadanía acceder a información relevante sobre el trabajo legislativo. La publicación de datos sobre la actividad parlamentaria, el uso de recursos públicos y las declaraciones de intereses de los congresistas fomenta la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones democráticas (Twombly, Nichols y Slye, 2017; Twombly y Slye, 2017; Kang, 2016; Yoon y Jeong, 2016).

Asimismo, una estructura legislativa bien organizada y eficiente es fundamental para garantizar la calidad del trabajo parlamentario. Esto implica contar con comisiones especializadas, procesos claros para la revisión y

aprobación de leyes, y la implementación de prácticas de participación ciudadana que fomenten una mayor inclusión y representación de la diversidad de voces en el proceso legislativo (Grissom y Harrington, 2012; Martorano, 2011).

Es importante destacar que ambas dimensiones de la profesionalización están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente. Un congreso con legisladores bien preparados y con una estructura interna transparente y eficiente tiende a ser más efectivo en su función de representar los intereses de la ciudadanía y promover políticas públicas que respondan a las necesidades del país.

No obstante, alcanzar una profesionalización plena en el ámbito parlamentario puede presentar desafíos y obstáculos. La diversidad de los congresos subnacionales en México, sus distintos calendarios parlamentarios y la autonomía normativa que conservan en ciertos aspectos hacen que el proceso de recolección y análisis de información para medir su profesionalización sea complejo y requiera una metodología rigurosa.

Así, la búsqueda de información sobre los congresos locales para medir su profesionalización implica superar retos, como la selección adecuada de fuentes de datos, la estructuración y organización de la información recolectada y la implementación de herramientas que faciliten la extracción y análisis de datos. Sin embargo, la superación de estos desafíos es esencial para la construcción de investigaciones con un sólido sustrato empírico que contribuyan a una comprensión más completa y detallada del funcionamiento de las asambleas legislativas y su impacto en la democracia y el sistema político en México.

Para abordar las contrariedades naturales derivadas de la diversidad en la operación parlamentaria subnacional se implementó una estrategia de ensamblar tres repositorios informativos conformados como bases de datos relacionales. El objetivo principal de esta estrategia fue obtener y estructurar información legislativa para construir indicadores que reflejen el nivel de profesionalización de las asambleas locales a lo largo del tiempo, así como analizar las causas y consecuencias de este fenómeno.

El repositorio informativo que respalda empíricamente esta investigación se compone de tres niveles concatenados en una estructura analítica. En el primer nivel se encuentran las unidades primarias de observación

representadas por 2 237 biografías de diputaciones locales propietarias que ejercieron sus cargos entre 2014 y 2021.

Estas unidades primarias, además de sus propiedades biográficas, poseen atribuciones operativas de continuidad denominadas iniciativas de ley. La cantidad, avance procesal y tipo de iniciativas promovidas a título individual por cada diputación son consideradas atributos relevantes para el análisis. Así, se recopilaron, calificaron y contaron un total de 29 041 iniciativas presentadas por las diputaciones bajo estudio.

El segundo nivel analítico está conformado por los 64 congresos subnacionales, donde se agrupan las unidades primarias de observación (diputaciones). Esta aglutinación en unidades secundarias permite generar imputaciones sobre la dimensión biográfica de la profesionalización, ya que esta se entiende como una propiedad de los congresos en su conjunto. Por ejemplo, una legislatura puede contar con un 40% de congresistas con experiencia legislativa o solo un 2% de los miembros de una asamblea reportan haber tenido experiencia parlamentaria previa a desempeñar su cargo.

En contraste, las unidades secundarias de observación (legislaturas) presentan características propias e independientes de las propiedades biográficas de sus integrantes. Estas particularidades de las legislaturas operan como indicadores de profesionalización estructural. Por ejemplo, cada legislatura establece un determinado sueldo para sus integrantes y equipos de asesoría, realiza una cantidad determinada de sesiones de pleno o resuelve cierta cantidad de peticiones de transparencia al año.

Adicionalmente, las asambleas locales poseen otras propiedades de interés para comprobar hipótesis sobre las causas y consecuencias de la profesionalización parlamentaria. En este caso, buscamos información, propia de las unidades de observación secundarias, como su capacidad para procesar iniciativas de ley, los incentivos que proveen para la presentación de proyectos de reforma o su conformación partidista.

Por último, en nuestro análisis, la base de datos relacional contempla un tercer nivel constituido por el contexto político-electoral en el que se conforman las legislaturas. En este nivel incluimos información sobre la competencia electoral, así como la dinámica y correlación de fuerzas entre las asambleas y los ejecutivos locales. Aunque estas variables de tipo contextual

no miden directamente el fenómeno de la profesionalización, contribuyen a mejorar las explicaciones sobre sus orígenes y efectos.

Cuadro 2.1 Relación integrada de órdenes analíticos y unidades de observación

<i>Orden analítico</i>	<i>Unidad de observación</i>	<i>Atributos observables</i>
3	Contexto político-electoral	Resultados electorales (actuales e históricos) Relaciones Ejecutivo-Legislativo
2	Congresos locales (N=64)	Factores estructurales y operativos (sueldos de diputaciones y asesores, actividad en pleno y comisiones, actividades de vigilancia gubernamental, trámite de solicitudes de transparencia) Conformación partidaria Procesamiento de iniciativas
1	Diputaciones locales (N=2237)	Elementos biográficos Presentación de iniciativas de ley (29 041 proyectos de reforma)

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro 2.1, el análisis propuesto sigue una organización anidada, la cual asume que las diputaciones se desempeñan dentro de un marco político, partidista e institucional definido por estructuras congresionales. A su vez, los representantes parlamentarios desarrollan sus tareas en un entorno electoral determinado por la actividad democrática de la sociedad. Y del mismo modo, la operación, las reglas y la conformación de las asambleas subnacionales está fuertemente relacionada con el entorno electoral que las circunda.

## **Obtención de información relativa a las diputaciones locales**

El primer orden analítico de nuestra recopilación informativa está definido por la más granular de todas las unidades de observación aquí consideradas: las diputaciones locales. Estos datos específicos sobre las diputaciones locales cumplen dos propósitos investigativos distintos. Por un lado, contribuyen a definir indicadores de profesionalización legislativa en el ámbito biográfico, mientras que, por otro lado, explican un segmento de la función legislativa relacionada con la promoción de iniciativas de ley.

Para proporcionar las bases empíricas necesarias para la construcción de indicadores sobre la profesionalización biográfica la presente investigación obtuvo información de 2 197 de los 2 237 congresistas locales que ejercieron sus funciones parlamentarias entre los periodos de 2014 a 2021, lo que representa 98% del total de diputaciones.

Es relevante destacar una contradicción en el proceso de recopilación de datos biográficos. Por un lado se investiga un conjunto de congresistas locales que ejercieron sus funciones parlamentarias en un periodo de tiempo limitado, algunos de los cuales podrían estar presentes en nuestra base de datos en múltiples ocasiones debido a la posibilidad de reelección inmediata e interrumpida. Por otro lado, contamos con una extensa gama de fuentes de información que facilitan el acceso a datos pertinentes sobre las trayectorias individuales de dichos congresistas.

Este enfoque en las diputaciones locales como unidades de observación primarias nos proporciona una perspectiva detallada y completa sobre la composición y experiencia de los legisladores en el ámbito parlamentario. Asimismo, nos permite profundizar en la comprensión de los factores que influyen en su profesionalización y en el ejercicio de sus funciones representativas y legislativas. La riqueza de datos obtenidos nos permitirá realizar análisis más robustos y precisos sobre la evolución de la profesionalización de los congresistas locales a lo largo del tiempo, así como sobre las tendencias y patrones que emergen en su desempeño parlamentario.

Para complementar la recopilación de datos de diversas fuentes recurrimos también a información obtenida directamente a través de entrevistas semiestructuradas realizadas a legisladoras y exlegisladoras locales. En 2022 los miembros del Buró Parlamentario publicamos el documento “Fuerza política de las legisladoras locales en México”<sup>1</sup> Este informe nos brindó la oportunidad de viajar a más de 20 entidades de la República Mexicana para presentar nuestros hallazgos. Durante estas visitas, invitados por los congresos locales, tuvimos la valiosa oportunidad de entrevistar a 15 legisladoras y exlegisladoras locales. Estas interacciones nos abrieron las puertas para dialogar con ellas acerca de sus percepciones y experiencias. Pudimos realizar estas entrevistas en varias entidades de la República, lo que nos permitió

<sup>1</sup> Disponible en [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2022/05/5\\_Buro-Parlamentario-Legisadoras-.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2022/05/5_Buro-Parlamentario-Legisadoras-.pdf).

interactuar con mujeres de distintas extracciones partidistas, enriqueciendo así nuestro estudio con una amplia gama de perspectivas y contextos políticos.

Véase el cuadro 2.2 para conocer el detalle de las entrevistas realizadas.

Cuadro 2.2

<i>Diputada/exdiputada</i>	<i>Congreso de adscripción</i>	<i>Fecha de la entrevista</i>	<i>Espacio de la entrevista</i>
Soraya Pérez Munguía	Tabasco	19/ene/2021	Zoom. Sala virtual del Tecnológico de Monterrey
Aída Guadalupe Jiménez Sesma	Chiapas	03/dic/2021	Feria del Libro de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco
Norma Edith Benítez Rivera	Nuevo León	04/mar/2022	Congreso del Estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León
Jessica Elodia Martínez	Nuevo León	04/mar/2022	Congreso del Estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León
Sandra Elizabeth Pámanes Ortiz	Nuevo León	06/mar/2022	Congreso del Estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León
Valentina Valia Batres Guadarrama	Ciudad de México	11/may/2022	Congreso de la Ciudad de México, Ciudad de México
Yolanda Josefina Cepeda Echavarría	San Luis Potosí	10/jun/2022	Edificio Caja Real de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, San Luis Potosí
Nadia Esmeralda Ochoa Limón	San Luis Potosí	11/jun/2022	Zoom. Sala virtual del Tecnológico de Monterrey
Luz Elena Guadalupe Morales Núñez	Coahuila	13/oct/2022	Congreso del Estado de Coahuila, Saltillo, Coahuila
Karla Vanessa Salazar González	Yucatán	20/sept/2022	Congreso del Estado de Yucatán, Mérida, Yucatán
Paola de la Cruz Torres	Morelos	21/oct/2022	Congreso del Estado de Morelos, Cuernavaca, Morelos
Ivón Salazar Morales	Chihuahua	16/nov/2022	Congreso del Estado de Chihuahua, Chihuahua, Chihuahua
Aleida Alavez Ruiz	Ciudad de México	31/may/2023	Senado de la República, Ciudad de México.
Blanca Gámez Gutiérrez	Chihuahua	24/jul/2023	Ciudad de México, alcaldía Coyoacán
Cristina Márquez Alcalá	Guanajuato	27/jul/2023	Zoom. Sala virtual del Tecnológico de Monterrey

Fuente: Elaboración propia.

## Propiedades biográficas

En esta sección se llevará a cabo un análisis detallado de la metodología utilizada para recopilar los datos referentes a las carreras políticas y trayectorias de los parlamentarios locales. Estos datos se organizan en las siguientes dimensiones:

- 1) Experiencia previa en la administración pública: se recopilaron datos sobre la experiencia laboral de los congresistas en cargos o puestos dentro de la administración pública antes de su elección como legisladores. Esto incluye trabajos en el sector público en áreas como la administración municipal, estatal o federal, así como en organismos gubernamentales o entes públicos.
- 2) Experiencia legislativa previa: se registró la experiencia legislativa previa de los congresistas, es decir, si habían ocupado cargos parlamentarios en el pasado. Esto implica haber sido legisladores en otras instancias, como congresos estatales o federales.
- 3) Experiencia partidista previa: se tomaron en cuenta la afiliación y participación previa de los congresistas en partidos políticos. Esto abarca la militancia en partidos, el desempeño en cargos partidistas o actividades relacionadas con la estructura y el funcionamiento de los partidos políticos.
- 4) Nivel de estudios: se recopiló la información sobre el nivel educativo de los congresistas, incluyendo los grados académicos obtenidos, como licenciatura, maestría o doctorado.

Tras definir y buscar las dimensiones de información se procedió a analizar la disponibilidad de datos en las plataformas digitales de las asambleas. En este contexto, se examinaron las biografías de los congresistas en busca de elementos relacionadas con las dimensiones descritas. En la mayoría de las asambleas legislativas subnacionales (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas) se constató la existencia de secciones en sus plataformas digitales que permitieron el acceso a las biografías de sus miembros.

La información fue presentada en dos modalidades: un documento en formato PDF o Word que contenía el currículum detallado de cada asambleísta o una sección que, de manera segmentada, abordaba la trayectoria profesional, política y partidaria, así como los antecedentes académicos y grados otorgados, experiencia laboral y logros sobresalientes de los representantes. En estos casos, los datos concernientes a la experiencia gubernamental,

legislativa, partidista y académica no presentaron desafíos significativos debido a la eficiencia en su gestión y almacenamiento en el banco de datos.

Por otro lado, en los órganos de representación legislativa de Coahuila, Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Querétaro, Sonora y Tlaxcala, se identificó una disponibilidad parcial de información en sus plataformas digitales en relación con las biografías de sus integrantes. Estos estados no cumplían plenamente con la obligación establecida por la normativa nacional en materia de transparencia, al no proporcionar un historial completo de los legisladores de legislaturas actuales y anteriores. Para abordar esta insuficiencia parcial se recurrió a otras fuentes institucionales para recopilar la información, tales como registros de las entidades partidistas, currículos de las candidaturas electas en posesión de los organismos públicos locales electorales (OPLE) y documentación bajo la custodia de las estructuras gubernamentales de los tres niveles administrativos.

Con el propósito de ilustrar esta subcategoría, se aborda el caso de los legisladores electos en el año 2015 para la conformación del Congreso del Estado de México. En este escenario, la información concerniente a la biografía y trayectoria de las diputaciones presentaba deficiencias, lo que instó a la utilización de los registros administrados por el Instituto Electoral del Estado de México. Dicho organismo posee la prerrogativa de solicitar los currículos de prácticamente la totalidad de los aspirantes a cargos de representación política, ya sean diputaciones locales, presidencias municipales, concejalías, sindicaturas e incluso gubernaturas.

Finalmente, un tercer y último grupo está configurado por las asambleas legislativas locales de Baja California Sur, Chiapas, Tabasco y Morelos. Estos estados se destacaron en el contexto de esta indagación por carecer de información relativa a las trayectorias y carreras políticas de los legisladores en ejercicio, así como de los miembros de legislaturas anteriores. En estas instancias, la búsqueda de información se sustentó en fuentes informales y externas, tales como noticias o piezas periodísticas, entrevistas e información disponible en plataformas de redes sociales. A modo de ejemplo, para abordar la información biográfica de los 50 legisladores locales que ocuparon cargos como representantes legislativos en el periodo 2015-2021 (en 2017 se aprobó una reforma político-electoral que modificó los artículos 24, 25, 58 y 117 de la Constitución local, reduciendo el número de legisladores

de 30 a 20 diputaciones), en 43 casos se requirió obtener información a través de entrevistas y reportajes presentes en los medios de comunicación.

Con el propósito de corroborar y verificar los datos recopilados de los tres grupos previamente identificados se procedió a consultar otras fuentes institucionales tanto a nivel nacional como estatal. Entre estas fuentes se incluyen el Sistema de Información Legislativa (SIL), el Instituto Nacional Electoral (INE), los organismos públicos locales electorales (OPLE), la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública (DGP-SEP) y la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Una vez obtenidos los datos relativos a cada miembro se procedió a su recolección y posteriormente se realizaron descargas y sistematización en una base de datos, con el fin de prepararlos para un análisis subsiguiente.

### **Propiedades de actividad parlamentaria**

En esta sección se llevará a cabo un análisis pormenorizado del proceso de recopilación de las 29 041 iniciativas y propuestas de decreto que componen el cuerpo analítico de la presente investigación, detallando su estado y situación en el proceso legislativo dentro de los entes internos de las asambleas subnacionales.

En esta investigación se identificó que apenas tres de los 32 congresos estatales (10%) tienen la información sobre las iniciativas y proyectos legislativos presentadas entre 2015 y 2021 de acuerdo con los lineamientos de la legislación (Oaxaca, Guanajuato y Baja California).

En cinco congresos subnacionales (17%), si bien la información tiene una estructura sistematizada, se observaron varios vacíos en el llenado de datos públicos (Sinaloa, Ciudad de México, Nuevo León, Puebla y Yucatán). En el resto de las entidades federativas (76%) se detectaron diversas problemáticas sustantivas, como la redundancia de datos, la insuficiente definición en la exposición de la iniciativa, la omisión de los documentos correlacionados con la propuesta legislativa, así como la presencia de imprecisiones en las fechas de presentación, amén de otras cuestiones de relevancia.

En el grupo inicial, la obtención de los datos concernientes al ámbito parlamentario se llevó a cabo con eficiencia y simplicidad. Se emplearon las

herramientas puestas a disposición por los órganos legislativos de Oaxaca, Guanajuato y Baja California, disponibles en sus respectivos sitios web bajo las secciones dedicadas a transparencia. Se delimitó el espacio temporal de interés (2015-2021) y se procedió a la extracción de la descarga. Una vez que los datos fueron almacenados en el repositorio se emprendió un análisis comparativo entre la cronología de presentación, tal como se extrae de la fuente de información transparente, y los registros en la gaceta parlamentaria, en consonancia con las fechas de propuesta de las iniciativas.

Es importante destacar que, en ciertos cuerpos legislativos, se ha instituido un segmento con dedicación particular, donde se congregan y exponen las distintas iniciativas legislativas. A partir de la corroboración de información se continuó con el cotejo del promovente, comisión dictaminadora, estado actual del documento legislativo, fecha de dictamen y fecha de decreto o, en su caso, número de decreto.

A continuación se procedió a realizar una segunda validación mediante la confrontación de la información obtenida con los registros públicos de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Esta doble instancia de filtrado, aplicada de manera prácticamente universal a las distintas entidades subnacionales, fue instaurada con el propósito de mantener la integridad y el rigor que caracterizan los principios de exhaustividad, meticulosidad e imparcialidad inherentes a una investigación de enfoque empírico. Cabe destacar que aunque estos cuerpos legislativos no conceden la posibilidad de realizar descargas masivas abarcando seis años de actividad congresual, sí se permite la opción de elegir periodos legislativos de tres años o, alternativamente, efectuar la elección a nivel de año parlamentario.

En las instancias legislativas subnacionales correspondientes a Sinaloa, Ciudad de México (a partir del 30 de enero de 2016 renombrada como Ciudad de México, abandonando la denominación de Distrito Federal), Nuevo León, Puebla y Yucatán, enmarcadas en la segunda categoría, se constató la existencia de ciertos matices menores en la información pública albergada en sus respectivas plataformas digitales. Dichas variaciones se manifestaron principalmente en la esfera del registro de la materia en cuestión y la legislación objeto de reforma.

En contraposición al primer grupo, en el cual la información pública se incorporó a la base de datos sin alteraciones, este grupo demandó interven-

ción en determinadas filas y columnas. El segundo conjunto de asambleas subnacionales, compuesto por 24 de las 32 existentes, exhibe algunas discrepancias en el proceso de almacenamiento y sistematización de la información parlamentaria. Con el propósito de exponer y analizar la ejecución del procedimiento de recolección de datos públicos en este colectivo, se implementaron subdivisiones en función de criterios compartidos.

Cabe resaltar que varios de estos casos presentaron uno o más errores, lo que implica que estas categorías no se excluyen mutuamente. Como se mencionó en líneas previas, los inconvenientes de índole metodológica que emergieron en el contexto de esta empresa de investigación comprenden, entre otros, la duplicidad de la información, la deficiente claridad tanto en la exposición de las iniciativas como en su correspondiente estado, la ausencia de los documentos conexos a las propuestas y la presencia de inexactitudes en las fechas de presentación.

En cuanto al primer aspecto mencionado anteriormente, el concepto de duplicidad informativa refiere a la existencia de registros o bases de datos que contienen información idéntica en el seno de los congresos subnacionales. Tal escenario puede conllevar problemas al momento del análisis y uso de la información, toda vez que la presencia de dos o más registros análogos puede dar pie a confusión y dificultades en la interpretación de los datos.

En este apartado se ubican los congresos estatales de Chihuahua, Jalisco, Tamaulipas, Veracruz y Quintana Roo, que representan 16% de la muestra. En todos los casos el proceso de recolección de datos se llevó a cabo mediante la descarga de información desde la sección de transparencia del sitio web del Congreso correspondiente.

Sin embargo, al realizar la verificación empírica con las gacetas parlamentarias, los diarios de debates de las sesiones y las bases de datos del PNT, se encontró que la información presentaba duplicidad. En otras palabras, se observó que una misma iniciativa de ley o proyecto de decreto figuraba en dos fechas diferentes, manteniendo el mismo promotor y la comisión encargada de dictaminarla.

Para solventar esta circunstancia se emprendió un minucioso proceso de verificación para cada iniciativa, el cual consistió en contrastar los detalles de cada propuesta con la información disponible en la sección de “iniciativas” en el sitio web correspondiente a cada entidad federativa. A través de

este método se logró discernir con precisión la fecha exacta de presentación de cada proyecto legislativo, permitiendo la eliminación de registros duplicados. En situaciones en las que el mismo promotor hubiese presentado dos iniciativas similares en diferentes fechas, se optó por mantener ambos registros. Para ejemplificar el proceso de estos congresos se tomará como caso ilustrativo el Congreso de Jalisco.

La asamblea jalisciense cuenta con el Sistema de Información Legislativa del Estado de Jalisco (Infolej) como herramienta de almacenamiento de toda la información legislativa, incluyendo productos legislativos presentados en el pleno o que involucran al trabajo de las comisiones ordinarias, así como comunicaciones de otros poderes constituidos como el Ejecutivo local, autoridades municipales, órganos autónomos de la entidad y comunicaciones particulares, desde la LVII Legislatura (2004) hasta la actual legislatura LXIII (2021).

El uso de esta herramienta permitió la verificación y limpieza eficiente de la información pública parlamentaria. En el caso del resto de los estados de este subgrupo, al contar con sistemas de registro similares, se garantizó la confiabilidad de los datos obtenidos.

En cuanto a la desactualización y deficiencias en el registro de datos, se constató que en algunos casos la información disponible en los portales de transparencia no se encontraba actualizada o era insuficiente. En otros, se identificaron errores en la carga de datos o la falta de información relevante, como la ausencia de versiones actualizadas de los productos congresuales. En el mismo tenor, se identificó la ausencia de información sobre el promovente de las iniciativas o proyectos de ley.

Esto dificultó la identificación de los actores políticos y sociales que impulsaron determinadas iniciativas y proyectos de ley, lo que a su vez dificultó la interpretación de los patrones y las tendencias en la producción legislativa. Finalmente, también se observó que las iniciativas, así como dictámenes y decretos, tenían una fecha inexacta. Aún más, en determinados casos la fecha de dictaminación por una comisión o aprobación por el pleno cameral era anterior a la fecha de presentación de la iniciativa.

En el primer supuesto, se encontraron los congresos de Aguascalientes, Coahuila y Tlaxcala. En el caso del Congreso de Aguascalientes se identificó que durante el periodo comprendido entre 2015 y 2017 la información sobre

la actividad parlamentaria no se encontraba disponible en el apartado de transparencia ni en las secciones de iniciativas y dictámenes del sitio web oficial del Congreso. Para subsanar estas deficiencias se recurrió a otros medios para obtener los datos faltantes.

En este caso, se empleó el uso de las versiones estenográficas para el registro de las iniciativas y el listado de decretos por fecha, tanto en el documento emitido por el propio Congreso como a través de la gaceta oficial o periódico de la entidad, esto con el fin de llenar las fechas de dictamen de las iniciativas. En el caso coahuilense también se observaron varias inconsistencias.

De acuerdo con la base de datos obtenida a través de transparencia del Congreso, entre 2015 a 2017 se presentaron ante el pleno 745 iniciativas de ley, sin embargo, en el portal web se indica que se promovieron 814. Este desfase de 69 proyectos entre las dos fuentes de información se debe a que el órgano encargado de transparencia del Congreso de Coahuila no actualizó la información sobre el trabajo parlamentario entre septiembre y diciembre de 2017, correspondiente al último trimestre de la legislatura.

En el segundo supuesto se identificó la presencia de ausencias y deficiencias en la información proporcionada por los congresos del Estado de México, Nayarit y Aguascalientes. En el caso del Congreso del Estado de México se encontraron ausencias en el asunto de la iniciativa presentada entre 2015 y 2016, ya que se registraba de manera incompleta al no incluir el nombre completo del marco normativo a reformar.

Como ejemplo, en noviembre de 2015 se presentó una iniciativa que indicaba únicamente la parte de la legislación a modificar: “iniciativa para reformar la Ley de Desarrollo”. Esta carencia de información implica un desconocimiento parcial de la propuesta. Por su parte, se constató que la asamblea local de Nayarit presentaba una deficiencia en cuanto a la información proporcionada sobre las iniciativas propuestas ante el pleno durante el periodo comprendido de 2014 a 2016, ya que en la mayoría de los casos se omitía la identificación de los promoventes.

Finalmente, en el caso de Aguascalientes se presentaron ambos errores, principalmente las iniciativas presentadas de septiembre de 2015 a abril de 2016. En los tres casos se recurrió a la revisión de las versiones estenográficas y gacetas parlamentarias para corroborar la información.

En el último supuesto se encontraron errores en la fecha de presentación de las iniciativas en las asambleas legislativas de Campeche, Hidalgo, Querétaro, Zacatecas, Nayarit, Coahuila y Aguascalientes. Específicamente, se identificó que en los casos de Querétaro, Nayarit y Coahuila, la fecha registrada en el portal parlamentario no coincidía con la documentación correspondiente. En estos se indicaba un día de diferencia o una sesión, mientras que en otros casos se registraban discrepancias de hasta 30 días.

En lo que respecta a las asambleas legislativas de Campeche, Zacatecas, Hidalgo y Aguascalientes, se identificó que algunas iniciativas que habían sido dictaminadas por las comisiones o aprobadas por los congresistas presentaban una fecha anterior a la presentación efectiva de la iniciativa. Este tipo de discrepancias en las fechas plantean interrogantes en torno al proceso de registro y validación de las iniciativas, e incluso, este tipo de errores en la documentación parlamentaria pueden tener implicaciones en la vigencia de las leyes y normas que se deriven de estas iniciativas, dado que pueden generar confusiones en torno a su entrada en vigor y a su aplicación efectiva. En ambos casos se siguió la metodología de los subgrupos anteriores: el escrutinio particular de cada producto legislativo y su revisión con la documentación parlamentaria y registros públicos.

En las asambleas legislativas de Chiapas, Durango, Guerrero, San Luis Potosí, Estado de México y Querétaro se identificó una problemática recurrente: la ausencia del estado de la iniciativa en el proceso legislativo. En términos específicos, en los portales web de estas entidades no se encontraba información relativa al estado corriente de las iniciativas presentadas ante el pleno. Esta omisión dificultaba la posibilidad de discernir si dichas propuestas habían sido remitidas a comisiones, si se hallaban en proceso de dictaminación o si ya habían sido objeto de aprobación o rechazo.

En el subgrupo de falta de documentación de la iniciativa se ubicaron los congresos de Colima, Michoacán y Tabasco. En el caso de Colima se detectó que no se encontraban disponibles las iniciativas y dictámenes correspondientes a los años 2015 a 2018 en la sección de transparencia del sitio web del Congreso, lo cual limitaba el acceso a la información y dificultaba la labor para conocer y fiscalizar el trabajo legislativo.

En Michoacán se encontraron omisiones en la información proporcionada respecto a la presentación de iniciativas, ya que en algunos casos se

señalaba únicamente la fecha de presentación, sin especificar el número de expediente o el título de la iniciativa, lo que dificultaba su identificación y seguimiento.

En Tabasco se identificó que la sección de iniciativas y dictámenes del sitio web del Congreso no contaba con toda la información actualizada, pues las últimas iniciativas disponibles correspondían al año 2020, lo que representaba una limitación para el acceso a la información y la rendición de cuentas.

En el quinto y último subgrupo de los congresos estudiados se encontró que Baja California Sur y Morelos presentaron una carencia total de información y documentación parlamentaria en línea. En particular, en el caso del Congreso de Morelos, se verificó que su sitio web solamente proporcionaba tres secciones para los usuarios: “Conoce a tu congresista”, “Noticias y boletines” y “Agenda parlamentaria de las bancadas”. Las otras secciones ubicadas en la página no están habilitadas.

En vista de la falta de información pública disponible se recurrió al uso de solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). En total se realizaron 37 solicitudes, 11 consultas de revisión y se procesaron cinco quejas, esto en el periodo que abarca la investigación (2015-2021). Esto permitió obtener la información sobre la actividad congresual.

Respecto a la asamblea subnacional de Baja California Sur, en la sección de “Orden del día” de la página web se encontraron inconsistencias en la documentación, tales como la falta de documentos en las iniciativas presentadas, ausencia de dictámenes en algunas iniciativas y falta de información en las votaciones. Además, no se encontraron registros de algunas iniciativas que habían sido aprobadas en el pleno. Al igual que en el caso morelense, se optó por requerir los datos públicos mediante solicitudes de información.

En este caso se enviaron más de 15 solicitudes, 10 revisiones y se procesó una queja. Finalmente, el Congreso de Sonora, al igual que los dos anteriores, presentó varias deficiencias sustantivas tanto en el registro de las iniciativas y dictámenes como en el apartado de transparencia, ambos del sitio web del ente público. En suma, ante la falta de información pública en los tres congresos subnacionales se realizaron, a través del órgano garante

de la transparencia a nivel nacional, solicitudes de información para conocer la actividad parlamentaria de los actores políticos entre 2015 y 2021. Una vez recopilada la información de carácter público se almacenaron y sistematizaron en la base de datos construida para esta investigación. A continuación se proporciona un cuadro exhaustivo que documenta las omisiones y presencias de los elementos previamente descritos por órgano subnacional.

Cuadro 2.3. Descripción desglosada de documentación de los congresos locales de México

<i>Entidad federativa</i>	<i>Duplicación de datos</i>	<i>Deficiencias informativas</i>	<i>Fechas inexactas</i>	<i>Ausencia de estatus</i>	<i>Documentación ausente</i>
Aguascalientes	No	Sí	Sí	No	Sí
Baja California	No	No	No	No	No
Baja California Sur	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Campeche	No	No	Sí	No	No
Chiapas	No	No	No	Sí	No
Chihuahua	Sí	No	No	No	No
Ciudad de México	Sí	No	No	No	No
Coahuila	No	Sí	Sí	No	No
Colima	No	No	No	No	Sí
Durango	No	No	No	Sí	No
Estado de México	No	Sí	No	Sí	No
Guanajuato	No	No	No	No	No
Guerrero	No	No	No	Sí	No
Hidalgo	No	No	Sí	No	No
Jalisco	Sí	No	No	No	No
Michoacán	No	No	No	No	Sí
Morelos	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Nayarit	No	Sí	Sí	No	No
Nuevo León	No	No	No	No	Sí
Oaxaca	No	No	No	No	No
Puebla	No	Sí	No	No	No
Querétaro	No	No	Sí	Sí	No
Quintana Roo	Sí	No	No	No	No
San Luis Potosí	No	No	No	Sí	No
Sinaloa	No	No	No	No	Sí
Sonora	No	No	No	No	No
Tabasco	No	No	No	No	Sí
Tamaulipas	Sí	No	No	No	No
Tlaxcala	No	Sí	No	No	No
Veracruz	Sí	No	No	No	No
Yucatán	No	Sí	No	No	No
Zacatecas	No	No	Sí	No	No

Fuente: Elaboración propia.

En lo concerniente al proceso de tratamiento de las iniciativas, en la base de datos resultante se registró y almacenó un total de 46 777 iniciativas y proyectos de decretos presentados por los legisladores locales, tanto en forma individual como colectiva, además de las emanadas de los ejecutivos estatales, instancias judiciales (Poder Judicial, tribunales jurisdiccionales en materia electoral u homólogas), entidades públicas (organismos locales autónomos y entidades similares) y la ciudadanía. Con miras a los objetivos específicos de la investigación, se optó por incorporar exclusivamente las propuestas legislativas auspiciadas por los legisladores, tanto a nivel individual como grupal, procediendo a la subsiguiente depuración de 9 172 productos legislativos.

Luego se procedió a una segunda etapa de depuración enfocada en las iniciativas de menor envergadura, específicamente aquellas relacionadas con la propugnación de decretos asociados a conmemoraciones, días feriados, premios o la modificación de la normativa interna de las cámaras legislativas. Esta fase dio como resultado la eliminación de 8 564 iniciativas. Tal medida se sustenta en el hecho de que estas iniciativas no demandan un nivel extenso de recursos humanos y financieros para su análisis y dictaminación al interior de las comisiones dictaminadoras como en el pleno cameral. En consecuencia, el corpus resultante se cifra en un total de 29 041 productos legislativos.

Después de establecer el número definitivo de iniciativas se procedió a realizar un análisis exhaustivo de cada proyecto con el propósito de identificar su correspondiente proceso legislativo. Dado que cada Congreso subnacional sigue sus propios reglamentos legislativos que describen el procedimiento específico para cada iniciativa, se llevó a cabo una estandarización identificando elementos en común. Se definieron cuatro estándares de procesos legislativos: el procedimiento estándar para leyes secundarias, el procedimiento estándar para enmiendas a la Constitución local, el procedimiento legislativo federal para modificar leyes secundarias a nivel federal y el procedimiento legislativo federal para modificar leyes constitucionales federales. Cada uno de estos procesos conlleva etapas particulares que los distinguen entre sí. Este esfuerzo implicó la labor de homogeneizar el proceso legislativo de los 32 congresos subnacionales en un enfoque simplificado y uniforme.

A modo de ilustración, tomemos en consideración la diferencia entre el proceso de reforma de una ley secundaria a nivel local y una enmienda constitucional a nivel local. El primero comprende un total de 12 etapas, mientras que el segundo se compone de 14. El cuadro 2.4 ejemplifica de manera detallada las discrepancias paso a paso entre cada tipología de legislación sujeta a modificación:

Cuadro 2.4. *Discrepancias por pasos entre tipologías de legislación sujeta a modificación*

<i>Iniciativa de ley secundaria local</i>		<i>Iniciativa de reforma constitucional local</i>	
Presentación de iniciativa	1	Presentación de iniciativa	1
Pendiente en comisión dictaminadora	2	Pendiente en comisión dictaminadora	2
Retirada por el autor	3	Retirada por el autor	3
Archivada/desechada/improcedente por la comisión	4	Archivada/desechada/improcedente por la comisión	4
Dictaminada y aprobada por la comisión	5	Dictaminada y aprobada por la comisión	5
Primera lectura del dictamen en el pleno	6	Primera lectura del dictamen en el pleno	6
Segunda lectura del dictamen en el pleno	7	Segunda lectura del dictamen en el pleno	7
No aprobada/desechada/improcedente/archivada por el pleno	8	No aprobada/desechada/improcedente/archivada por el pleno	8
Regresada a la comisión dictaminadora	9	Regresada a la comisión dictaminadora	9
Aprobada por el pleno	10	Aprobada por el pleno	10
Aprobada, por urgente y obvia resolución, por el pleno	11	Aprobada, por urgente y obvia resolución, por el pleno	11
Sancionada y publicada en la gaceta oficial (diario estatal)	12	Enviada a los ayuntamientos, pendiente de aprobación	12
		Declaratoria de reforma constitucional	13
		Sancionada y publicada en la gaceta oficial (diario estatal)	14

Fuente: Elaboración propia.

El proceso legislativo para las reformas a nivel nacional involucra la adhesión a la estructura regulativa federal en vigor. Con esta consideración, y al valorar la secuencia de dicho proceso, se asigna un estado general a las iniciativas, reflejado en la siguiente codificación: un valor de 1 indica una iniciativa pendiente, un valor de 2 denota una iniciativa no aprobada y un valor de 3 señala una iniciativa aprobada. Una segunda faceta investigativa, relacionada con el procesamiento de los productos legislativos, se dirigió a atribuir un código que refleje si la iniciativa fue presentada de manera individual (1) o colectiva (2). Posteriormente se asignó un identificador en función del partido político de afiliación o ente público del promovente.

Cuadro 2.5

<i>Partido político o institución de origen</i>	
Partido Acción Nacional (PAN)	11
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	12
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	13
Partido del Trabajo (PT)	14
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	15
Movimiento Ciudadano (MC)	16
Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)	17
Partido Encuentro Social/Solidario (PES)	18
Partido Nueva Alianza (PANAL)	19
Partido Local/Independiente o Sin Partido	20
Coalición Legislativa	21
Gobernador	22
Ciudadanos	23
Poder Judicial	24
Órganos Legislativos Internos	25
Instituciones Públicas	26

Fuente: Elaboración propia.

El subsiguiente procedimiento de asignación de valores tuvo por objeto dotar a cada congresista de un identificador específico. Dicho identificador se estableció siguiendo esta lógica: si el legislador pertenece a la legislatura de Aguascalientes, se emplea la abreviatura “AGS” como elemento inicial del identificador, seguido por la asignación del número “1” o “2” para indicar la legislatura correspondiente. En este orden, el identificador se configura como “AGS1” o “AGS2”. Posteriormente se incorpora el método de elección a través del cual el representante obtuvo su escaño, siendo “1” para la elección por mayoría relativa y “2” para la representación proporcional.

Finalmente se organiza el identificador de acuerdo con la secuencia alfabética de los nombres. Para ejemplificar este proceso de asignación consideremos el caso de Nidia Acosta Lozano, cuyo identificador se constituyó de esta manera “AGS111”. El primer valor “1” denota su afiliación a la primera legislatura de Aguascalientes (2016-2018), objeto de estudio en esta investigación. El segundo valor “1” refleja su elección por mayoría relativa, y el último dígito posiciona su nombre en el primer lugar de la lista alfabética.

Dicho identificador brindó la capacidad de efectuar un cruce de información en la base de datos, con el propósito de cuantificar el número de iniciativas presentadas a título personal. La etapa final de procesamiento se

erigió en la determinación del tipo de iniciativas con base en la legislación objeto de intervención, estrechamente ligada al proceso legislativo en cuestión. Así, se asignó un valor de “2” a las iniciativas concernientes a leyes secundarias locales; un valor de “3” a las iniciativas relacionadas con leyes constitucionales o de rango superior; un valor de “4” para las reformas constitucionales a nivel local; un valor de “5” para las iniciativas vinculadas a leyes secundarias federales y, finalmente, un valor de “6” para las reformas constitucionales a nivel federal.

Se reportan entonces características biográficas de las diputaciones a la vez que se describen aspectos de su desempeño parlamentario relativos a la promoción de iniciativas de ley. El cuadro 2.6 se presenta a manera de ejemplo para dar cuenta de la relación entre unidades de observación y sus propiedades.

Cuadro 2.6

<i>Unidad de observación (1º orden)</i>	<i>Unidad de observación (2º orden)</i>	<i>Propiedades biográficas</i>	<i>Propiedades de actividad parlamentaria</i>
Diputación 1	Legislatura x	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiencia administrativa</li> <li>• Experiencia legislativa</li> <li>• Experiencia partidaria</li> <li>• Escolaridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad de iniciativas presentadas a título personal</li> <li>• Tipo de iniciativas</li> <li>• Avance de iniciativas</li> </ul>
Diputación 2	Legislatura x	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiencia administrativa</li> <li>• Experiencia legislativa</li> <li>• Experiencia partidaria</li> <li>• Escolaridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad de iniciativas presentadas a título personal</li> <li>• Tipo de iniciativas</li> <li>• Avance de iniciativas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## Propiedades estructurales y operativos

Conforme a los propósitos delineados en el marco de la investigación se adiciona información suplementaria relativa a los recursos materiales, físicos, humanos y financieros que se configura en los siguientes bloques de datos: 1) el presupuesto global correspondiente a la entidad y a las asambleas legislativas, así como las remuneraciones atribuidas a los legisladores locales; 2) el conteo de las sesiones llevadas a cabo en el pleno cameral y en las comisiones dictaminadoras, acompañado por el número de comparecencias de las autoridades gubernamentales locales; 3) la cantidad de plazas legislativas,

asesores, listado de cabilderos y los integrantes enlistados en la nómina de servicios pertenecientes a la carrera parlamentaria; 4) el número total de peticiones gestionadas por la unidad de transparencia de los congresos estatales, junto a su respectivo estado de tramitación.

### **Presupuesto general de las entidades y de las asambleas y remuneraciones de los legisladores locales**

En relación con el presupuesto, constituye un componente crítico en la comprensión de la asignación y distribución de recursos destinados al funcionamiento del Poder Legislativo. Con la finalidad de obtener un panorama cabal al respecto se procedió a remitir solicitudes de información a las 32 asambleas locales, logrando una respuesta afirmativa por parte de 29 de ellas (equivalente a 90% del total).

Adicionalmente, se valió del examen de las leyes de ingresos y Presupuesto General de Egresos de los estados como herramienta para validar la exactitud de la información obtenida. A través de esta doble vía de obtención de datos, es decir, mediante las solicitudes de información y la comparación con los registros financieros, se logró trazar una visión acerca de la asignación financiera conferida a las asambleas a lo largo del periodo de 2014 a 2021, así como la cuantía de los recursos públicos a disposición para el ejercicio de sus funciones.

Respecto a las percepciones económicas de los funcionarios públicos, este componente arroja luz sobre la estructura salarial de los congresistas y su correlación con las responsabilidades que desempeñan. Se constató que en 11 casos (equivalente a 35% de los casos), la información se encontraba disponibles en los portales de transparencia de los congresos, aunque seis de estos presentaban una distribución desglosada en términos mensuales o trimestrales.

En los casos restantes se optó por tramitar solicitudes de información ante los entes garantes correspondientes, registrando un índice de éxito de respuesta de 94%. En situaciones donde los datos se presentaban de manera anual, se procedió a efectuar la división entre 12 para así derivar el salario o dieta mensual correspondiente.

Es relevante subrayar que, además de la dieta percibida por las diputaciones como contraprestación por su labor, las asambleas legislativas ofrecen un variado espectro de incentivos, apoyos y beneficios económicos mensuales y anuales. Estos comprenden, entre otros:

- a) Apoyo por atención ciudadana o gestoría en sus distritos locales: las personas congresistas reciben recursos para brindar atención a su electorado distrital, ya sea para atender solicitudes, gestionar trámites o resolver problemas específicos.
- b) Apoyo a transporte, gasolina y viáticos: para facilitar la movilidad de congresistas en el ejercicio de sus funciones, se les brinda un respaldo económico destinado a cubrir los gastos de transporte y combustible.
- c) Seguro colectivo de vida, seguro de gastos médicos mayores y gastos funerarios: como parte de su bienestar y seguridad, las diputaciones cuentan con un seguro de vida y cobertura médica para enfrentar eventualidades o gastos de salud, así como un respaldo económico para gastos funerarios.
- d) Cupones de alimentos: algunas asambleas legislativas otorgan a sus congresistas cupones de alimentos como una forma de apoyo adicional para cubrir sus necesidades básicas.
- e) Apoyo en vales despensa: siguiendo un modelo análogo al de los cupones de alimentos, se otorgan vales de despensa con el propósito de asistir a los legisladores en la cobertura de parte de sus erogaciones alimenticias.
- f) Fondo de ahorro y prima vacacional: engloba la facilitación de un fondo de ahorro al cual las diputaciones pueden destinar parte de sus ingresos con la finalidad de fomentar la previsión financiera y la acumulación de recursos a futuro, así como la otorgación de una prima adicional destinada a cubrir los gastos vacacionales de los legisladores.
- g) Otros servicios adicionales (eventos institucionales, arrendamiento de oficinas y equipo mobiliario): engloba una serie de servicios complementarios que se ofrecen a los congresistas, tales como la participación en eventos institucionales y el acceso al arrendamiento de oficinas equipadas con mobiliario. Estos servicios desempeñan un papel

fundamental en el respaldo de las actividades legislativas y de comunicación de los representantes.

- h) Aguinaldos: las personas congresistas también reciben un aguinaldo anual, que generalmente corresponde a un porcentaje de su salario mensual.

Además, es fundamental considerar que la remuneración mensual de las diputaciones locales puede verse influenciada por su posición dentro de la jerarquía organizativa del parlamento, incluyendo roles como la presidencia de una comisión, la participación en la mesa directiva o el liderazgo en una bancada parlamentaria (ya sea como coordinador o vicecoordinador). Estas funciones, caracterizadas por una mayor responsabilidad y liderazgo, suelen conllevar una compensación adicional.

No obstante, es pertinente señalar que, en aras de la presente investigación, se optó por excluir estos componentes suplementarios previamente aludidos. Tal elección obedece a la disparidad existente en la cantidad de prestaciones económicas entre los distintos congresos, así como la eventualidad de que algunas de ellas no sean de carácter público debido a acuerdos parlamentarios o razones de confidencialidad. En consecuencia, en la base de datos empleada en el estudio se optó por registrar exclusivamente el sueldo mensual de los legisladores locales, omitiendo consideraciones relativas a estas prestaciones complementarias.

### **Número de sesiones del pleno cameral y de las comisiones dictaminadoras**

En lo que concierne al registro del número de sesiones del pleno cameral y de las comisiones dictaminadoras, emerge una relevancia de cariz dual: primero, por su capacidad de proporcionar un entendimiento cabal de la actividad legislativa y la cadencia de labor propia de los congresos subnacionales, y segundo, por su contribución a la demarcación del pulso de trabajo dentro de tales órganos. Con el propósito de adquirir esta información, se procedió a la meticulosa contabilización del total de sesiones del pleno, englobando las reuniones de carácter ordinario, especial, solemne y

extraordinario, a la vez que se excluyeron las sesiones propias de las comisiones permanentes.

De los 32 órganos parlamentarios, 27 (84%) suministraron el desglose exhaustivo de las sesiones del pleno, mientras que en los cinco restantes se recurrió a solicitudes de información a las instancias de transparencia para obtener estos datos. En lo que toca a las comparecencias de las autoridades gubernamentales, esta dimensión conlleva el potencial de discernir y evaluar la fiscalización y supervisión llevada a cabo por parte del Poder Legislativo en relación con el quehacer gubernamental.

Este apartado, relativo al número de comparecencias de las autoridades gubernamentales, se desarrolla en dos contextos disímiles: el primero acontece en el pleno asambleario, con la participación de la totalidad de la asamblea, mientras que el segundo acontece en las comisiones ordinarias, en el cual se lleva a cabo el examen pormenorizado de asuntos específicos. En relación con el primero, en el ámbito del pleno cameral, la obtención de información se tornaba más accesible, ya que solía coincidir con sesiones especiales o solemnes. No obstante, las comparecencias efectuadas en el seno de las comisiones ordinarias se caracterizaron en su mayoría por su escasa disponibilidad informativa.

Únicamente en cinco congresos estatales —Nuevo León, Jalisco, Oaxaca, Chihuahua y Guanajuato— era factible acceder a los registros pertinentes. Con el propósito de adquirir esta información en el caso de los demás congresos se realizó la pertinente solicitud de información a las instancias competentes en materia de transparencia.

### **Número de asesores parlamentarios**

A lo largo del periodo investigado, abarcando desde 2014 hasta 2021, se procedió con la recolección de datos concernientes a la cantidad de asesores parlamentarios que fungieron en las diversas asambleas legislativas estatales. Con el propósito de obtener dicha información se recurrió a dos fuentes primordiales: en primer lugar se consultó la sección dedicada a la transparencia en los sitios web oficiales de cada Congreso estatal; en segundo lugar

se efectuaron solicitudes de información mediante la utilización de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Sin embargo, es de relevancia subrayar que la disponibilidad de datos íntegros y desglosados resultó ser limitada en la mayoría de las entidades legislativas subnacionales. Dentro del conjunto de los 32 congresos estatales evaluados, únicamente nueve de ellos proporcionaron información exhaustiva en lo relativo al personal vinculado con roles de asesoramiento, incluyendo asesores de grupos parlamentarios, asesores individuales de legisladores, secretarios técnicos de comisiones dictaminadoras, personal asignado a los órganos de gobierno, así como a las direcciones de índole administrativa, técnica y jurídica, además de otras unidades u órganos afines.

En contraste, en el caso de los restantes 23 congresos estatales, la divulgación de dicha información se materializó sin la implementación de criterios diferenciados. Con el propósito de abordar esta carencia, se optó por emplear la segunda fuente de información disponible: la emisión de solicitudes de datos públicos. A través de esta modalidad se logró que 20 de las 23 asambleas legislativas restantes corrigieran y rectificaran la información concerniente a la composición del personal parlamentario. Una vez recopilada la información de la mayoría de los congresos subnacionales (29 de 32), se llevó a cabo un análisis preliminar con el objetivo de excluir datos públicos basado en tres principios investigativos:

- 1) Homogeneidad: se refiere a la necesidad de asegurar una comparabilidad uniforme de los datos recopilados entre los diferentes congresos estatales. Para ello se establecieron criterios claros y consistentes para la clasificación y categorización de los asesores parlamentarios, a fin de evitar posibles discrepancias y distorsiones en el análisis.
- 2) Temporalidad: toma en cuenta el periodo de estudio comprendido entre 2014 y 2021. Se tomaron en consideración únicamente aquellos datos correspondientes a dicho periodo, descartando cualquier información anterior o posterior que pudiera afectar la coherencia temporal de los resultados.
- 3) Relevancia: se enfocó en identificar y seleccionar los datos que resultaran pertinentes para el análisis y los objetivos de la investigación. Se excluyeron aquellos datos que carecieran de relevancia en relación

con la cantidad y funciones de los asesores parlamentarios, a fin de mantener un enfoque preciso y enfocado en la materia de estudio.

Basándonos en los fundamentos expuestos previamente, se procedió a descartar cualquier miembro del personal vinculado a áreas carentes de relevancia en el contexto de la presente investigación, circunscribiendo la consideración únicamente al personal de apoyo asociado a los grupos parlamentarios, representaciones legislativas y las personas congresistas. En la mayoría de las asambleas legislativas subnacionales la normativa interna establece una diferenciación dentro del personal de apoyo, clasificándolo en función de su grado de incidencia, como asesores técnicos categorizados en A, B y C, o escalafones 1, 2 o 3.<sup>2</sup>

No obstante, en el contexto de esta indagación investigativa se focalizó la atención en los asesores de nivel B y C (2 y 3), ya que en la práctica son habitualmente asignados para brindar respaldo a los grupos parlamentarios y a las diputaciones locales. Una vez segmentada esta información, se procedió a efectuar la agregación total de los asesores parlamentarios en cada Congreso estatal; posteriormente se dividió la cantidad de personal de apoyo entre el número de diputaciones locales, lo que permitió obtener un promedio de asesores por congresista.

En cuanto al sueldo mensual de los asesores, esta cifra se determinó como resultado del proceso de exclusión de datos efectuado en las etapas previas. En esencia, se sumaron las remuneraciones anuales totales y se dividieron entre el número de miembros del personal de apoyo, lo que permitió derivar de manera precisa el monto salarial mensual correspondiente.

<sup>2</sup> Los asesores de rango "A" o "1" son miembros del personal adscrito a los grupos parlamentarios que desempeñan un papel crucial como apoyo para los coordinadores, vicecoordinadores o subcoordinadores de dichos grupos. Sin embargo, también tienen la responsabilidad de asesorar a estos líderes durante las reuniones de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) u otros órganos similares de toma de decisiones. Es decir, tiene una funcionalidad doble y multifacética. Por un lado, al grupo parlamentario y por otro lado a la Jucopo. Dicha funcionalidad hizo la exclusión de este tipo de personal en la investigación.

## Número de solicitudes de transparencia

La penúltima instancia, la identificación del volumen de solicitudes recibidas por las unidades de transparencia de los congresos estatales y su estado subsiguiente, resulta fundamental para comprender el grado de apertura y la disposición que ostentan las asambleas subnacionales en lo referente a la divulgación de información a la ciudadanía. El ente competente para proporcionar este tipo de datos es la unidad de transparencia de cada Congreso, y su registro público generalmente se presenta ya sea en una sección consagrada al recuento de solicitudes en un formato visual o estadístico, o a través de informes con periodicidad mensual, trimestral, semestral o anual.

En 10 de los órganos subnacionales examinados la muestra de los datos públicos se ejecutó en una forma de presentación estadística, mientras que en 14 de ellos se adoptó el formato de informe. La accesibilidad a esta documentación requería una comprensión profunda de la estructura de los sitios web de los congresos.

El proceso de búsqueda generalmente implicaba los siguientes pasos: 1) acceder al sitio web respectivo; 2) seleccionar la sección de transparencia o la unidad de transparencia; 3) analizar las facultades, atribuciones y responsabilidades del órgano regulador, y acceder a esta última opción; 4) en la mayoría de los casos, tras acceder a las responsabilidades de la unidad de transparencia, se desglosaban las obligaciones generales y específicas; 5) ingresar a las responsabilidades específicas y localizar los informes de este ente sujeto a obligación; y 6) interpretar y organizar los datos en la base de datos.

En relación con la presentación de los datos de transparencia por los órganos garantes, los órganos legislativos tienen parámetros distintos de registro. A continuación se muestra una lista exhaustiva de categorías identificadas:

- 1) divulgación procedente: se refiere a aquellas solicitudes en las que el sujeto obligado proporcionó la información solicitada de manera completa y conforme a los términos planteados;
- 2) divulgación parcialmente disponible: son aquellas solicitudes en las que el sujeto obligado respondió, pero con ciertas limitaciones, como la falta de procesamiento de cierta información;

- 3) información pendiente o sin resolver: requerimientos aún sin respuesta;
- 4) clasificadas como reservadas/confidencial: se refiere a aquella información que, a pesar de estar en posesión del sujeto obligado, no puede ser divulgada debido a la protección de datos personales u otras restricciones institucionales;
- 5) clasificadas como parcialmente reservadas: se refiere a las solicitudes que fueron respondidas, pero con la omisión de ciertos datos confidenciales o protegidos;
- 6) incompetencia o improcedentes: son aquellos requerimientos de información en los que el sujeto obligado no tiene la capacidad o facultad para atender y resolver la solicitud;
- 7) parcialmente incompetente: se refiere a las solicitudes que, aunque el órgano garante no tiene competencia para responder, son canalizadas a las autoridades correspondientes que sí tienen la capacidad de atenderlas;
- 8) inexistencia o sin respuesta: el sujeto obligado no tiene almacenada la información pública;
- 9) parcialmente inexistente: se refiere a las solicitudes en las que el sujeto obligado proporciona una respuesta, pero parte de la información solicitada no existe o no se encuentra disponible; y
- 10) requerimiento adicional: el sujeto obligado pide al solicitante más información para que profundice en su búsqueda.

En consideración de lo expresado anteriormente, se constataron notables diferencias entre los diversos órganos de representación. Por ejemplo, mientras el Congreso de Jalisco, por medio de su unidad de transparencia, despliega la información a través de las 10 categorías ya mencionadas, la Asamblea de Tlaxcala, en su legislatura LXII (2016-2018), presentaba sus informes con tan solo seis categorías.

Adoptando un enfoque similar en relación con el número de asesores, se normalizaron los registros públicos con el propósito de enfocar el interés de la investigación en dos aspectos fundamentales: el conteo de solicitudes atendidas (aquellas divulgadas según lo solicitado al ente obligado) y el número total de solicitudes recibidas en un periodo específico. A través de

este enfoque metodológico el presente estudio se esforzó por establecer un criterio unificado entre las 32 entidades federativas analizadas.

## Recursos materiales

En este apartado se abordarán los elementos de infraestructura que fueron esenciales para el funcionamiento operativo y tecnológico de los congresos estatales durante el periodo de esta empresa investigativa. Este estudio considera que los sistemas de telefonía, equipamiento de telecomunicaciones, equipos informáticos y la disponibilidad de un parque vehicular son cruciales para garantizar la eficiencia en la gestión legislativa y administrativa de los órganos parlamentarios.

El equipamiento de telecomunicaciones y el acceso a herramientas tecnológicas para la comunicación remota son componentes esenciales en la interacción interna y externa de los congresos estatales, facilitando la conectividad y la transmisión fluida de información entre legisladores, personal administrativo y ciudadanía. De manera paralela, el equipamiento informático desempeña un rol fundamental al optimizar las tareas legislativas y administrativas a través de la provisión de computadoras, dispositivos móviles, equipo multifuncionales, tabletas e impresoras, promoviendo la agilidad en la toma de decisiones y la efectividad en la producción normativa y fiscalizadora. La presencia de un parque vehicular (automóviles, camionetas, motocicletas u otros vehículos) adecuado fue igualmente relevante para asegurar la movilidad eficaz de los legisladores y personal.

En este contexto, se procedió a recopilar datos concernientes a los recursos materiales mencionados en el párrafo anterior, abarcando el periodo comprendido entre 2015 y 2021. No obstante, en contraste con la información detallada en secciones previamente abordadas, los datos de naturaleza pública fueron extraídos de una fuente federal, concretamente de los tabulados de la sección I. Estructura organizacional y recursos del Censo Nacional de Gobiernos Estatales de 2021, llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Este enfoque permitió establecer una base de análisis robusta y actualizada en relación con los aspectos de infraestructura e insumos tecnológicos

que contribuyen a la operatividad y eficiencia de los congresos estatales. A través de este medio se recabaron los datos públicos sobre recursos materiales de los 32 congresos subnacionales.

## Propiedades electorales-partidistas

En la empresa investigativa también se integran elementos de carácter exógeno derivados de diversas fuentes, que abarcan tanto la dinámica electoral como la actividad política en distintos periodos. En el contexto del primer conjunto de variables, que se circunscribe al ámbito electoral, el presente estudio dirige su atención hacia cuatro componentes particulares: la participación electoral, la competitividad en los procesos electorales, la presencia de elecciones concurrentes y alternancias en los comicios. Respecto a la participación, se entiende como el grado en que la ciudadanía se involucra en el ejercicio del sufragio, ejerciendo su derecho fundamental para seleccionar a los representantes que ocuparán cargos en las esferas de gobierno y toma de decisiones públicas en año electoral.

En esta perspectiva, se procedió a la recopilación de los resultados electorales provenientes de 205 distritos electorales uninominales en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2019, abarcando la totalidad de las 32 jurisdicciones subnacionales. La adquisición de esta información se llevó a cabo mediante la obtención de los registros electorales suministrados por los organismos públicos locales electorales, instituciones encargadas de supervisar y administrar los procesos electorales a nivel estatal. En lo relativo a la competitividad electoral, esta se caracteriza por evaluar el grado en que una elección registró un margen estrecho entre los contendientes. Se emplearon las mismas fuentes empíricas de datos públicos utilizadas para analizar la participación ciudadana.

Dentro del contexto de los comicios concurrentes y la alternancia, el término *comicios concurrentes* alude a la celebración de elecciones para los cuerpos legislativos y ejecutivos locales en un mismo año electoral. Por otro lado, la noción de *alternancia* se refiere a la eventualidad de un cambio en la dirección del Poder Ejecutivo local, siendo adquirido por un candidato perteneciente a una facción política opuesta al oficialismo.

Un segundo conjunto de variables, derivadas de la actividad política, comprende elementos como el número efectivo de partidos políticos en el escenario parlamentario, la influencia partidista del gobernador en la asamblea legislativa y la cantidad de representantes pertenecientes al partido dominante. El primero, el NEP, constituye un indicador de fragmentación político-electoral que ha sido adaptado de la disciplina de las ciencias económicas. Su aplicación se traduce en una representación numérica de la competencia electoral, lograda mediante una conversión no lineal de la fortaleza electoral de cada partido político en relación con los votos adquiridos en un proceso electoral específico. La dimensión relativa a la fuerza partidista del ejecutivo local aborda el conteo de parlamentarios vinculados a la misma agrupación política liderada por el mandatario ejecutivo. Contrariamente, la noción de miembros del partido dominante se centra en los individuos pertenecientes a la facción política que detenta la mayoría en el Congreso. Para obtener estos datos se llevó a cabo la identificación de la filiación partidista de cada legislador.

## Conclusiones

En este capítulo se ha realizado una exposición detallada del proceso de recopilación de datos parlamentarios que abarca un periodo de siete años. Uno de los desafíos más destacados ha sido la falta de estandarización y homogeneidad en la disponibilidad de datos entre los diferentes congresos locales del país. Mientras algunas asambleas han proporcionado información detallada y de fácil acceso en sus portales web, incluyendo perfiles completos de sus miembros, otras han mostrado una falta de transparencia y limitaciones en la publicación de datos relevantes sobre sus legisladores. Esta disparidad ha dificultado la comparación y el análisis exhaustivo a nivel nacional, resaltando la necesidad de promover una mayor uniformidad y accesibilidad a la información en todas las entidades del país.

En segundo lugar, la adquisición de información relacionada con la biografía y las carreras políticas de los congresistas planteó un desafío significativo. La falta de transparencia en ciertos estados, donde no se cumplió totalmente con la obligación de divulgar la trayectoria de los legisladores

actuales y anteriores, generó obstáculos en la obtención de datos completos y actualizados. Para abordar estas limitaciones se recurrió a fuentes adicionales, como medios de comunicación y plataformas de redes sociales, lo que a su vez implicó una labor de verificación y validación para garantizar la confiabilidad y precisión de la información recopilada.

Otro aspecto destacado se relaciona con la diversidad de fuentes empleadas para recopilar los datos biográficos de los congresistas. La utilización de perfiles oficiales en sitios web gubernamentales, documentos electorales, registros partidistas y fuentes periodísticas demandó un meticuloso trabajo de organización y sistematización. La variabilidad de formatos y niveles de detalle de la información planteó un desafío en la consolidación y estructuración de los datos en una base sólida y coherente para su posterior análisis.

No obstante, los obstáculos y limitaciones hallados en el proceso de recopilación de información, la estrategia de integrar tres repositorios informativos adaptados a las necesidades particulares de la investigación se ha demostrado como un enfoque eficaz para la obtención y estructuración de datos legislativos. La creación de una base de datos relacional posibilitó el desarrollo de indicadores significativos que reflejaron el grado de profesionalización de las asambleas locales a lo largo del periodo analizado.

En síntesis, el proceso de adquisición de información con el fin de evaluar la profesionalización de los congresos locales en México representó un desafío sustancial que demandó un esfuerzo diligente y un enfoque meticuloso. A través de la selección rigurosa, sistematización y validación de datos, se lograron obtener conjuntos de información sustanciales y de gran valor para el análisis y la comprensión de la profesionalización en el contexto parlamentario subnacional. Estas conclusiones subrayan la importancia de abordar las deficiencias identificadas, con el propósito de fortalecer la calidad y accesibilidad de la información pública. Este esfuerzo contribuirá al avance en la investigación y evaluación de la profesionalización de los congresos locales en México.

### **3. ¿Cómo medir la profesionalización de diputados y asambleas? Los cimientos metodológicos del Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL)**

#### **Introducción**

En las elecciones de diputados locales en Jalisco en 2021, un estudio realizado por el Observatorio Político Electoral (OPE) reveló que la mayoría de los candidatos carecía de experiencia política y estudios universitarios. Según el análisis, 76% de los candidatos a diputados locales no tenía experiencia política previa y 53% no contaba con una carrera universitaria (Ríos, 2021).

Los perfiles analizados mostraron que solo 47% de las candidaturas a diputaciones tenía estudios universitarios o de posgrado, con una predominancia en las carreras de Derecho y Administración Pública. En cuanto a la experiencia política, solo 8% de los candidatos había ocupado entre dos y cuatro cargos políticos.

La coordinadora del observatorio, Mónica Montaña Reyes, destacó que estos indicadores, el nivel educativo y la experiencia política tenían un efecto significativo en la productividad de los políticos. En comparación con diputados federales con nivel educativo y experiencia política, tendían a ser más productivos en cuanto a las iniciativas que presentaban en un 50% y 20%, respectivamente.

Y es que en la Constitución Mexicana no se establecen requisitos específicos en cuanto a los conocimientos que deben poseer los ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo legislativo. La ausencia de una exigencia de formación profesional o educativa ha llevado a la creación de un Congreso compuesto por una diversidad de personas con y sin títulos profesionales. Si bien esta apertura podría haber sido concebida con el propósito de hacer

más democrática la conformación del Congreso, desafortunadamente ha generado problemáticas a la hora de desempeñar la función legislativa.

Uno de los principales retos radica en el profundo desconocimiento que algunas personas legisladoras tienen sobre los temas que deben abordar. Sin embargo, este problema no se limita únicamente a aquellos sin título profesional, sino que afecta en gran medida a la mayoría de los congresistas. Así pues, la falta de conocimientos adecuados ha puesto en entredicho la efectividad y calidad del trabajo legislativo.

Un hito relevante respecto a la exigencia de conocimientos para ocupar tan importante función legislativa se remonta al Constituyente de 1916. En aquel entonces se propuso que los candidatos debían saber leer y escribir, pero esta iniciativa no prosperó debido a que, en ese momento histórico, la mayoría de los ciudadanos mexicanos no contaba con estas habilidades.

En la actualidad el Congreso se compone de individuos con y sin título profesional, como abogados, médicos, ingenieros, contadores, arquitectos y otros especialistas. No obstante, es importante destacar que poseer un título no garantiza la capacidad para ejercer plenamente la función legislativa. Lo crucial no radica solo en la variedad de profesiones representadas, sino en asegurar que quienes ocupen estos cargos cuenten con los conocimientos idóneos y la pericia necesaria para legislar de manera efectiva, salvaguardando así la seguridad jurídica de la nación.

En este contexto, resulta evidente que la falta de instrumentos para medir la profesionalización legislativa con efectividad se ha convertido en un tema relevante. La ausencia de una carrera parlamentaria y una técnica legislativa adecuada ha llevado a la improvisación de muchos legisladores en el desempeño de sus funciones. Asimismo, la falta de personal calificado para el apoyo de sus tareas legislativas ha sido otra de las dificultades identificadas en la eficiente operación del Congreso.

A esto se añade el desafío de las cuestiones partidistas, que a menudo prevalecen sobre el compromiso genuino de legislar en beneficio de la nación. Esto ha llevado a que muchos temas importantes queden sin discusión, e incluso se congelen, afectando así el progreso legislativo y la toma de decisiones trascendentales para el país.

En capítulos precedentes de este libro exploramos los fundamentos conceptuales de la profesionalización legislativa.

Con base en una revisión exhaustiva alrededor de piezas de reflexión teórica y trabajos de investigación empírica establecimos que el núcleo de nuestro planteamiento es que tanto los perfiles de las diputaciones como la infraestructura y los recursos humanos disponibles en el ámbito de los congresos locales son factores cruciales para conformar una visión completa sobre la profesionalización de las asambleas en entornos democráticos.

También anticipamos las dificultades operativas que implica recuperar información valiosa para conformar indicadores que describan la profesionalización de los congresos. Particularmente en México prevalecen importantes restricciones de acceso informativo, como la falta de protocolos homologados para el despliegue y almacenamiento de información en congresos locales, la falta de centralización de la información, su fragmentación y la actualización inconsistente de la misma. Considerando estas limitantes, en el capítulo anterior a este detallamos la estrategia de recolección informativa explicando el conjunto de fuentes y métodos de recuperación empleados para obtener información precisa sobre integrantes y condiciones estructurales de congresos locales en México entre 2014 y 2022.

De acuerdo con la ruta argumentativa planteada para este libro, el presente capítulo tiene como objetivo plantear una estructura metodológica que permita ordenar, analizar y dar sentido al conjunto de datos recabados en este esfuerzo investigativo para así proponer una metodología para la medición de la profesionalización legislativa de los congresos subnacionales de México. Por ello, a lo largo de este acápite describiremos a detalle cada uno de los pasos seguidos para la conformación de un instrumento de medición, al que hemos llamado Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL).

## **Elementos del Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL)**

Uno de los propósitos del Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL) es proporcionar referentes de medición para otros trabajos investigativos interesados en describir y explicar el fenómeno de la profesionalización legislativa.

La naturaleza de la información y el posterior tratamiento metodológico de los datos le otorgan al ICPL una importante característica: la replicabilidad. Es decir, el índice ha sido diseñado para que cualquier esfuerzo de investigación pueda usarlo como instrumento de medición de la profesionalización en otros contextos parlamentarios (nacionales y subnacionales), así como en diferentes momentos históricos.

Dada la acotada cantidad de congresos locales que sirven como fundamento empírico de este esfuerzo investigativo, así como las restricciones de acceso a información parlamentaria (enumeradas en el capítulo anterior), no es recomendable emplear el ICPL como un definitivo de medición sino como un insumo de corte metodológico para futuros trabajos de aplicación práctica.

Esto se debe a que la materia prima para la construcción de nuestro índice está, en buena medida, sujeta a la disponibilidad de información precisa en dos ámbitos: *a*) las biografías de los legisladores, y *b*) los recursos (físicos, humanos y financieros) de los que dispone cada Congreso local.

Como se mencionó en el primer capítulo de este libro, definir los aspectos teóricos que definen a una asamblea profesional —bajo los parámetros de las democracias contemporáneas— es una tarea complicada. Ello se debe, en primer lugar, a que existen diversas perspectivas sobre lo que es una “asamblea profesional”. Y en segunda instancia se tiene el reto de identificar, visibilizar y medir el desempeño de órganos políticos tan cambiantes ante la existencia de restricciones de acceso informativo.

A partir de una revisión alrededor las discusiones teórico-metodológicas más recientes de la disciplina, así como un análisis de las condiciones político-institucionales y de acceso informativo en nuestro país, la estrategia que hemos decidido seguir para aproximarnos a la profesionalización legislativa se sustenta en dos grandes dimensiones analíticas:

- 1) las propiedades biográficas de quienes integran una asamblea, entendidas como capitales individuales que los miembros de una legislatura desarrollan a su paso por las esferas de la administración pública, la burocracia partidista y la arena parlamentaria (Bárcena, 2019); y
- 2) las condiciones estructurales y de desempeño del órgano parlamentario. Que refieren a aspectos organizativos, administrativos y de gestión del órgano parlamentario (Patrón y Camacho, 2017).

Si bien estas dos facetas de la profesionalización parlamentaria ya han sido ampliamente discutidas importa recordar que la profesionalización de los legisladores tiende a reflejarse en su habilidad para reconocer necesidades colectivas, procesar información con mayor eficiencia y generar salidas institucionales acordes con la demanda ciudadana. En tal sentido, la profesionalización de los congresistas aparece como solicitud compartida por toda democracia que aspire a un funcionamiento óptimo (Bárcena, 2019).

A razón de ello, la labor legislativa requiere competencias particulares, cuya adquisición puede hacerse en distintos ámbitos de la vida humana, aunque solo quienes se dedican a la política congresional de manera estable, la ven como su principal actividad y han sido capaces tanto de adquirir como de emplear las destrezas más valoradas dentro de la empresa parlamentaria pueden catalogarse como congresistas profesionales (Bárcena, 2019).

Así, un aspecto medular de la profesionalización legislativa es la posesión, desarrollo y despliegue de activos valiosos para el trabajo parlamentario por parte de los individuos (legisladores) adscritos a una asamblea (Bárcena, 2019).

Según Jiménez y Solano (2017, p. 292), en su estudio sobre los congresistas guerrerenses, “la trayectoria política individual de los legisladores define a las instituciones cuando, como colectivo, ejercen un rol determinado. Este rol se define en función de los atributos personales y la capacidad de desempeñar su ejercicio legislativo, así como de proponer soluciones en la vida política, se ve reflejada a partir de la experiencia de cada político”. En este sentido, los activos que deberían ser observables en los legisladores para que pueda considerárseles como profesionales del quehacer parlamentario se agrupan en:

- a) *Capital político*. Que se observa en las relaciones de las diputaciones con sus electorados, sus partidos y otros elementos del sistema sujetos a representación. Este tipo de capital va relacionado con la socialización de los políticos en el sistema y se cultiva a lo largo de sus carreras, en su paso por distintos cargos de gobierno, encomiendas partidistas, espacios de participación ciudadana y contiendas electorales. Se consolida conforme un político va siendo reconocido entre la comunidad, dentro de su partido o en el seno de la asamblea, como

un receptor eficaz de demandas públicas. En términos de Easton (2001), es un capital que ayuda al reconocimiento y atracción de *inputs*, en tanto que apela a la receptividad de los representantes para atraer demandas y apoyos importantes hacia el circuito parlamentario (Bárcena, 2019).

En última instancia, este tipo de capital se refleja en congresistas con altos niveles de legitimidad y reconocimiento entre el electorado, los partidos y otros actores políticos relevantes. Esto se debe a su capacidad para incorporar en sus agendas representativas las preocupaciones de distintos elementos del sistema político.

b) *Capital técnico*. Vinculado al acoplamiento de las diputaciones a las reglas formales e informales que enmarcan el funcionamiento de sus respectivas asambleas. Estas competencias se definen por el conocimiento de temas específicos por parte de las personas congresistas. Aluden también a la comprensión de las reglas del proceso legislativo y finalmente se vinculan a habilidades personales como la negociación política (Bárcena, 2019).

Se trata, pues, de un tipo de capital que distingue a los legisladores por su capacidad para comprender el sistema operativo del Congreso y dirigirse dentro de él para llevar a cabo gestiones eficientes. Es, por tanto, un capital que se puede reconocer a partir de la capacidad de los congresistas para generar *outputs* con mayor facilidad que otros. Un representante que cuenta con dicho activo aboga competentemente por los intereses de sus principales representados a partir de argumentos especializados, conocimientos sobre el proceso legislativo y destreza para la negociación en las esferas intra e interpartidistas de las decisiones parlamentarias (Bárcena, 2019).

En resumen, podemos decir que el paso de un legislador por ámbitos administrativos, académicos, parlamentarios y partidistas puede contribuir sustantivamente a su profesionalización.

Entre los estudios más recientes relacionados con la profesionalización legislativa en México destaca la investigación de Fabela (2020). Al analizar detenidamente la asamblea local del Estado de México el autor propone que

los legisladores debiesen tener la habilidad de comunicar y expresar tanto dentro como fuera del ámbito legislativo, de manera análoga a como un docente se relaciona con sus alumnos. En el fondo de este llamado a la profesionalización en el Poder Legislativo yace la promesa de una mayor integridad nacional y el fomento del desarrollo social integral. Sus conceptos contemplan características esenciales que, si bien serían de carácter obligatorio, conllevarían beneficios tangibles para cada individuo dentro del Estado de México. A través de normativas generales se protegerían los derechos de los ciudadanos, y mediante supuestos jurídicos se proporcionarían soluciones a diversos conflictos y casos específicos.

Los resultados del estudio de Fabela (2020) revelan que dentro del total de representantes del Congreso mexiquense (75 diputaciones), un 58.66% (44 diputados) carece de una formación profesional adecuada para llevar a cabo sus funciones. Dentro de este grupo, 73.33% (33 diputaciones) de las elegidos por voto directo y 40% (12 diputados) de las seleccionadas de listas de representación carecen de niveles adecuados de profesionalización.

Asimismo, señala que la legislación vigente no establece la profesionalización como un requisito fundamental para aquellos que buscan representación en el Poder Legislativo local. No obstante, el autor enfatiza que un diputado es la personificación del pueblo y su presencia conlleva la posibilidad de contribuir a la construcción de una sociedad mejor. Esta contribución se basa en su ideología política, experiencia, astucia y conocimiento, lo que le permite proponer, debatir, aprobar o derogar conceptos legales.

Si bien la propuesta de Fabela (2020) se enfoca en el ámbito académico de la profesionalización, el estudio concluye que los legisladores, en especial aquellos en comisiones que tratan temas altamente técnicos especializados, deberían poseer una licenciatura en Derecho o un campo afín. Más allá de la posesión de un certificado de estudios, se requiere la presentación de un título y cédula profesional para demostrar la adquisición efectiva de conocimientos. Esta medida asegura un desempeño óptimo en sus funciones. En última instancia, la propuesta de Fabela (2020) busca implementarse en el Congreso del Estado de México con la finalidad de lograr un gobierno basado en resultados, gracias a la participación de los diputados y sus contribuciones a través de propuestas legislativas respaldadas por un nivel académico sólido para así fomentar un diálogo constructivo con los ciudadanos.

Posiblemente uno de los trabajos más depurados en torno a la medición de la profesionalización biográfica es el de Martínez (2020), que presenta un estudio sobre los legisladores en Ecuador y la evaluación de la calidad de los políticos. El autor introduce un índice innovador que combina indicadores relacionados con la preparación académica y experiencia fuera de la política.

Además de los puntajes individuales, el trabajo va un paso más allá al calcular la media de la profesionalización individual, ofreciendo así una visión panorámica del nivel promedio de profesionalización en cada formación parlamentaria analizada.

Con este enfoque, su estudio busca arrojar luz sobre el impacto de la profesionalización de los legisladores en los resultados políticos de Ecuador. Al analizar la preparación y experiencia de los políticos se busca una comprensión más profunda de cómo su formación influye en la toma de decisiones y en la calidad de la legislación que se produce. Este enfoque es esencial para entender cómo la formación de los legisladores puede tener un efecto significativo en el desarrollo y la eficacia del proceso legislativo del país.

Por otra parte, el aspecto estructural de los congresos refiere a un conjunto de incentivos (o si se quiere facilidades) para que los actores políticos encuentren en las asambleas espacios que resulten atractivos para el desarrollo de sus actividades parlamentarias y, por consiguiente, que sean útiles para el desenvolvimiento de sus propias carreras y el logro de sus ambiciones políticas dentro del sistema.

Desde esta perspectiva, las asambleas profesionalizadas son aquellas que cuentan con los recursos necesarios para consolidar su capacidad de respuesta en el sistema y que, en consecuencia, se erigen como arenas centrales en los procesos decisionales del ámbito público.

En lo que respecta a su profesionalización estructural, los congresos locales mexicanos han sido objeto de escaso análisis en el ámbito de la profesionalización legislativa. Un ejemplo notable en este sentido es el trabajo de Barraza (2020), quien coloca en el centro de la discusión el contexto cambiante de la administración pública, las presiones persistentes para las reformas en el sector público y las transformaciones en las élites legislativas a lo largo de los últimos años. Estos factores han desencadenado una creciente demanda y necesidad de introducir y aplicar mecanismos que garanticen la profesionalización y capacitación adecuada en el servicio público.

Entre los resultados del estudio, se resalta que en 25 congresos locales existe un sistema de servicio civil de carrera implementado. Por el contrario, en solo siete congresos no se ha establecido este sistema. Sin embargo, es crucial notar que, de esos 25 congresos, únicamente nueve han desarrollado un marco normativo sólido para regular su sistema de servicio civil de carrera. En los restantes 16 congresos este sistema está incompleto y solo se hace referencia a él en sus leyes orgánicas. Este hallazgo sugiere que en algunos casos no se ha implementado correctamente el servicio civil o profesional de carrera debido a la falta de un marco normativo definido que establezca los parámetros, criterios, directrices y procesos necesarios para su funcionamiento efectivo.

Si bien la preocupación de este estudio recae en el Congreso del estado de Sinaloa, donde se plantea que, además de incorporar el servicio civil de carrera en los parlamentos, es fundamental contar con un marco normativo regulador para evitar su implementación incompleta, un descubrimiento significativo se relaciona con la asamblea de Baja California. Aunque se estableció que el servicio civil de carrera estaría regulado por la Ley del Servicio Civil de los Poderes del Estado y Municipio de esta entidad, esta ley solo aborda la relación laboral de las autoridades en lugar de definir los aspectos esenciales del servicio civil de carrera.

Basándose en los resultados obtenidos, la autora plantea que los congresos locales de México continúan enfrentando deficiencias notables en la implementación técnica del servicio civil de carrera. Aunque muchos congresos han aprobado su establecimiento, la ausencia de normativas jurídicas sólidas que regulen de manera eficaz sus procedimientos es evidente. La debilidad de estos sistemas en el contexto legislativo en diversas entidades federativas subraya la necesidad de establecer estructuras normativas robustas para evitar la existencia de burocracias poco supervisadas.

Por lo tanto, Barraza (2020) propone de forma puntual que los congresos locales de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas y Ciudad de México desarrollen un marco normativo integral que regule de manera exhaustiva el sistema de servicio civil de carrera. Esto implicaría abordar elementos fundamentales para garantizar su eficacia y eficiencia en el contexto del Poder Legislativo en estas entidades federativas.

Lo anterior se relaciona con las facilidades provistas por las asambleas en su carácter de organizaciones para que, a través de su estructura física (recursos financieros y materiales) así como de la cantidad y calidad de sus recursos humanos.

De este modo, una asamblea estructuralmente profesionalizada promueve un desempeño colectivo competente facilitando a sus integrantes la consecución de sus metas (políticas y económicas), lo que redundará en órganos parlamentarios capaces de recolectar, procesar y resolver demandas sociales provenientes de la ciudadanía. Y es que cuando un colectivo político cuenta con órganos parlamentarios profesionales, los intereses ciudadanos son representados y procesados sensiblemente, las decisiones del gobierno son vigiladas con escrupulosidad y los ejercicios presupuestarios siguen un proceso de planeación, discusión y ejercicio eficiente (Bárcena y Sánchez, 2017).

En síntesis, una asamblea estructuralmente profesionalizada motiva a las diputaciones a dedicarse de tiempo completo a la labor parlamentaria, les provee de insumos materiales, humanos e informativos valiosos para realizar sus menesteres legislativos y aproximarse con mayor eficiencia a la consecución de objetivos tanto personales como colectivos (sea sociales, gremiales o partidistas); además de poseer una estructura administrativa bien definida en términos de tiempos, jerarquías, actividades y funciones que apoyan las labores de los congresistas.

Como resultado puede esperarse que los congresos altamente profesionalizados deliberen sobre asuntos de la más alta relevancia para la sociedad, consigan acuerdos en torno a dichos temas, hagan una efectiva vigilancia de otras instancias gubernamentales y estén abiertos al escrutinio público, propiciando mecanismos que transparenten tanto sus actos deliberativos como sus resoluciones.

Es esencial destacar que los procesos de profesionalización legislativa a nivel subnacional se desenvuelven en un contexto donde los propios legisladores resaltan la importancia de brindar atención personalizada para abordar los problemas ciudadanos y asegurar una representación efectiva. Sin embargo, según las observaciones de Montaña (2020), esta dinámica enfrenta una crisis de confianza hacia la figura del diputado, a pesar de la coherencia del sistema electoral y la arraigada tradición de representación territorial.

Esta desconfianza ciudadana se amplifica en un entorno donde los legisladores enfrentan el desafío de representar tanto a sus distritos como a su partido político y al estado en su conjunto. Aunque los ciudadanos buscan que los diputados proporcionen soluciones individuales a los problemas de gestión pública, persiste una percepción generalizada de falta de confiabilidad. Esta problemática se nutre de las dinámicas políticas y la competencia entre el gobierno y la oposición, aspectos que encuentran su manifestación en la institución del Congreso.

En tal sentido, la relación entre grupos de interés, sociedad civil y legisladores se torna compleja en este contexto de competencia política y tensiones entre actores gubernamentales y opositores. Además, el nivel de conocimiento ciudadano sobre temas parlamentarios y la complejidad inherente a la actividad legislativa influyen en la participación y el diálogo con los diputados, generando un terreno donde las interacciones se ven influidas por una variedad de factores.

En resumen, tal como Montaña (2020) destaca, la atención personalizada de los legisladores para resolver problemas ciudadanos y asegurar una representación eficaz adquiere relevancia. Sin embargo, esta dinámica se enfrenta a una crisis de confianza hacia los diputados, a pesar de la congruencia del sistema electoral y la arraigada tradición territorial. La complejidad surge del desafío que enfrentan los legisladores al representar múltiples intereses. Las complejas dinámicas políticas y las tensiones entre el gobierno y la oposición impactan en esta percepción y complican las relaciones con grupos de interés y la sociedad civil. La interacción entre el nivel de conocimiento ciudadano y la complejidad legislativa también moldean esta relación, generando una imagen multifacética y en constante evolución de la representación parlamentaria.

Tras esta breve recapitulación en torno al concepto de profesionalización, en sus vertientes biográfica y estructural, procedemos a nuestra propuesta de operacionalización investigativa. En el cuadro 3.1 se expresan las dimensiones y atributos de congresos y congresistas que sirven como referente analítico para nuestro Índice Compuesto de Profesionalización legislativa (ICPL). El esquema subsecuente plantea las relaciones establecidas entre el nivel conceptual y operativo del índice que se desarrollará en párrafos subsecuentes.

Cuadro 3.1. Estructura metodológica del Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL)

Unidad de observación	Referente teórico	Indicador	Descripción del indicador
Diputaciones	1.Biográfica	1.1. Experiencia administrativa	Promedio (años) de experiencia administrativa (federal, estatal y municipal) de las diputaciones locales
		1.2. Experiencia legislativa	Promedio (años) de experiencia legislativa (local y federal) de las diputaciones locales
		1.3. Experiencia partidista	Promedio (años) de afiliación partidista de las diputaciones locales
		1.4. Escolaridad	Porcentaje de diputaciones con estudios de nivel superior, maestría o doctorado
Asambleas	2.Estructural	2.1. Parque vehicular	Automóviles, camiones, camionetas, motocicletas u otros vehículos (por representante)
		2.2. Telecomunicaciones	Aparatos telefónicos (por congresista)
		2.3. Equipo informático	Computadoras, impresoras, multifuncionales, tabletas electrónicas y servidores (por diputación)
		2.4. Presupuesto	Presupuesto anual solicitado por la asamblea (costo por representante)
		2.5. Dieta	Sueldo mensual promedio (por congresista)
		2.6. Asesoría	Asesores parlamentarios asignados (por diputación)

Fuente: Elaboración propia.

## Componentes del ICPL

Establecidas tanto las directrices conceptuales como los referentes operativos de lo que constituye un congreso profesional procederemos a plantear el diseño metodológico del ICPL con el objeto de hacer medible la profesionalización parlamentaria, a partir de las categorías definidas del esquema anterior.

Para ello importa recordar que el núcleo empírico de este proyecto se encuentra contenido en un banco de datos, el cual se construyó a partir de información documental pública recuperada mediante extracciones automatizadas y manuales de sitios de internet (más otras fuentes), así como a partir de instrumentos de recolección propios.<sup>3</sup>

Nuestro banco informativo se construyó siguiendo la estructura de índices y subíndices de engranado fino con base en dos dimensiones analíticas

<sup>3</sup> Tal proceso de recuperación informativa se detalla en el capítulo anterior.

generales: 1) la profesionalización biográfica; y 2) la profesionalización estructural de los congresos locales de México, con datos que comprenden el periodo 2014-2021.

Esto se debe a que el marco conceptual de esta investigación contempla un conjunto de atributos correspondientes a cada dimensión de la profesionalización que se operacionalizan en 10 indicadores (cuatro de la dimensión biográfica y seis de la dimensión estructural de la profesionalización legislativa) (véase el cuadro 3.1).

La prioridad en el proceso de selección de indicadores se orientó por los principios investigativos de

- a) consistencia: el grado en que los indicadores puedan capturar y reflejar el significado de las dimensiones teóricas de la profesionalización; y
- b) amplitud y parsimonia: que propone la selección de ítems lógicamente relacionados, pero a la vez distintos entre sí para proporcionar una cobertura metodológica sólida, reducir el error idiosincrático y permitir estimaciones de incertidumbre en la medición de las distintas dimensiones de profesionalización.

Bajo esta lógica, el marco metodológico de nuestro índice se sustenta en el presupuesto de que mientras más atributos se contemplen en las observaciones, más profesionales serán los congresos, y por tanto la satisfacción de estos principios no se expresa como un asunto de presencia-ausencia sino como un tema de graduación que permitirá ordenar a los congresos de mayor a menor profesionalización. Esta elección basada en atributos granulares y estimaciones de incertidumbre sin umbrales sustantivos responde a una perspectiva gradualista que es empleada para superar distinciones absolutas entre asambleas.

### **Indicadores biográficos del ICPL**

Antes de describir la metodología para el cálculo del ICPL es preciso detallar la naturaleza de cada uno de los componentes que conforman dicho instrumento. Al tratarse de un índice de agregación, los valores que, por ahora,

se les asignan a las 64 asambleas locales aquí contempladas corresponden a la media aritmética de cada uno de los 11 elementos (indicadores) de profesionalización legislativa.

Por ejemplo, el dato que se reportará en líneas subsecuentes, sobre experiencia en la administración pública, está expresado como el promedio de años que los integrantes de cada Congreso subnacional desempeñaron en cargos administrativos federales, estatales y municipales antes de tomar posesión como diputados locales.

La información que conforma al elemento biográfico en cada Congreso local se obtuvo de la base de datos llamada “biografías”, la cual contiene información de los antecedentes político-partidistas de cada uno de los 2 237 congresistas que integraron las 64 asambleas locales que aquí analizamos.

Nuestro primer indicador biográfico provino de los años de experiencia administrativa de personas congresistas. El cálculo del promedio de años de experiencia administrativa previa<sup>4</sup> se realizó siguiendo estos pasos: primero sumamos los años de experiencia administrativa de todos los congresistas de cada asamblea subnacional (considerando los tres ámbitos de gobierno federal, local y municipal) a partir de la siguiente fórmula:

$$x_i = (\text{años de experiencia en a.p. federal}) + (\text{años de experiencia en a.p. estatal}) + (\text{años de experiencia en a.p. municipal}).$$

Sumados los años de experiencia administrativa (federal + local + municipal) de cada integrante de las 64 legislaturas subnacionales de México, procedimos a realizar una suma general de años acumulados de experiencia administrativa en cada legislatura. Posteriormente, el resultado de dicha suma se dividió entre la cantidad de congresistas en la asamblea, como se expresa en la fórmula:

$$\bar{x} = \frac{\sum xi + xii \dots n}{n}$$

<sup>4</sup> Para considerar que un legislador ejerció un cargo administrativo se debió comprobar que desempeñó dicha función durante al menos un año.

Donde:

$x_i$  = suma de años de experiencia administrativa (federal, estatal y municipal) de la diputación  $i$

$x_{ii}$  = suma de años de experiencia administrativa de la diputación  $ii...$  hasta la  $n$

$n$  = total de diputaciones en la asamblea

El segundo indicador biográfico de nuestro índice está conformado por los años de experiencia parlamentaria de los integrantes de las asambleas locales. En este caso los valores de experiencia legislativa se basaron en el promedio de años de experiencia parlamentaria local y federal de las personas congresistas,<sup>5</sup> usando la siguiente fórmula:

$$\bar{x} = \frac{\sum x_i + x_{ii} \cdots n}{n}$$

Donde:

$x_i$  = suma de años de experiencia legislativa (local y federal) del congresista  $i$

$x_{ii}$  = suma de años de experiencia legislativa del congresista  $ii...$  hasta el congresista  $n$

$n$  = total de legisladores en la asamblea

Para medir la experiencia partidista de los miembros de una asamblea local (dato que conforma el tercer indicador biográfico del ICPL) seguimos el mismo procedimiento que para los dos elementos anteriores. Nuevamente recurrimos a nuestra base de biografías para conocer la cantidad de años que cada legislador reportó haber estado afiliado a algún partido político.

Para precisar el cálculo del indicador de experiencia partidista empleamos la siguiente fórmula:

<sup>5</sup> Únicamente consideramos cargos legislativos propietarios que hubieran sido ejercidos durante al menos 90% del tiempo que duraron sus respectivas legislaturas. Esto hizo que se excluyera a legisladores suplentes que hubieran rendido protesta para ejercer la diputación durante periodos menores a los tres meses de una legislatura. Asimismo, se excluyó a propietarios que hubieran ejercido su mandato por menos de tres meses de sus respectivas legislaturas.

$$\bar{x} = \frac{\sum xi + xii \cdots n}{n}$$

Donde:

xi = suma de años de afiliación partidaria del congresista *i*

xii = suma de años de experiencia administrativa de la diputación *ii...*

hasta la *n*

n = total de diputaciones en la asamblea

El cuarto y último indicador del segmento biográfico en el ICPL (escolaridad) también se extrajo de nuestra base de biografías, que rescató información sobre el nivel académico reportado por cada una de las diputaciones locales que ejercieron el cargo entre 2014 y 2021.

A diferencia de los dos elementos anteriores —cuya codificación se basaba en propiedades atribuibles a cada representante expresadas a manera de variables escalares (datos de conteo que podían ir desde los 0 hasta los 99 años de experiencia)—, el nivel de estudios se codificó como una propiedad categórica de ausencia/presencia expresada del siguiente modo: 1 = la diputación cuenta con estudios de licenciatura; 0 = la diputación no cuenta con estudios de licenciatura. La forma de cálculo por congreso se basó en un cociente simple dado por los siguientes términos:

$$escolaridad = \frac{\text{Congresistas con estudios superiores concluidos}}{\text{Total de legisladores en la asamblea local}}$$

La naturaleza del indicador “escolaridad” llevó a que este pudiera adquirir valores porcentuales entre 0 y 1. Donde un valor de “0” significaría que ningún integrante de la legislatura local comprobó estudios superiores o de posgrado, y “1” supondría que todos los miembros (o el 100%) de la asamblea cumplieron con dicha propiedad.

A continuación se presentan los principales estadísticos descriptivos de los indicadores biográficos de profesionalización en las 64 asambleas locales analizadas en nuestro estudio.

Cuadro 3.2. *Descriptivos de los indicadores biográficos de profesionalización*

<i>Indicador</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
1.1. Experiencia administrativa	64	4.374	1.324	1.400	8.262
1.2. Experiencia legislativa	64	1.116	0.558	0.120	2.760
1.3. Experiencia partidista	64	9.400	2.586	3.267	14.148
1.4. Escolaridad	64	0.816	0.096	0.450	1.000

Fuente: Elaboración propia.

### Indicadores estructurales del ICPL

Previo a la descripción de los elementos estructurales de profesionalización que hemos seleccionado para nuestro índice resulta de importancia señalar que además de seguir los principios de consistencia y amplitud, la conformación de indicadores para describir la profesionalización estructural de las asambleas posee un carácter comparativo que por sí mismo controla la varianza de manera natural. Es decir, a pesar de que la medición incluya congresos con dimensiones diversas en términos de integrantes, presupuestos, estructuras organizativas internas, etc., nuestros indicadores de profesionalización estructural han sido diseñados con denominadores de modulación que funcionan a manera de referentes contrastables.

La información que conforma al elemento estructural de cada congreso local se obtuvo de la base de datos llamada “legislaturas”, la cual contiene información de las características estructurales, presupuestales y de recursos humanos en cada una de las 64 asambleas locales contempladas para este estudio.

Todos los indicadores dentro del bloque de infraestructura física de los congresos fueron recuperados del Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales del INEGI.

Dado que el proyecto censal del INEGI no contempla todos los años de nuestro estudio, usamos como referencia los datos de 2017 y 2020. Con esto cubrimos tanto las legislaturas que empezaron sus funciones entre el periodo de 2014 a 2016 y aquellas que comenzaron a operar en un segundo periodo que va de 2017 a 2019.

En el documento de diseño del Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales del INEGI<sup>6</sup> se hace referencia a cada uno de los conceptos de estructurales de profesionalización contemplados en nuestro marco conceptual. Sin embargo, como adelantamos en el primer capítulo de este libro, la profesionalización estructural se conforma por tres bloques de componentes. El primero de estos tiene que ver con la infraestructura física de la cual disponen las asambleas y sus integrantes para la realización del trabajo parlamentario. El censo del INEGI define a los recursos materiales como la cantidad de recursos con los que cuenta el personal de una institución para apoyar el desarrollo de su trabajo y actividades.

Para fines de nuestro análisis hemos excluido algunos de los recursos materiales considerados por el censo y solamente hemos dejado los de parque vehicular, infraestructura en telecomunicaciones y equipo informático.

El parque vehicular refiere a la cantidad de automóviles, camiones, camionetas, motocicletas u otras características similares disponibles para su uso en el Congreso local.

Toda vez que este indicador está originalmente expresado en el Censo Nacional de Poderes Legislativos como una cantidad que va desde los dos vehículos<sup>7</sup> hasta las 343 unidades,<sup>8</sup> se tiene una enorme varianza que podría sesgar el índice favoreciendo a aquellos congresos que cuentan con una cuantiosa infraestructura vehicular. Para moderar estas discrepancias establecimos un paso metodológico intermedio en la construcción del indicador. Este consiste en dividir la cantidad de vehículos disponibles en un congreso entre el total de congresistas que conforman dicha asamblea.

$$\frac{\sum pv}{n}$$

<sup>6</sup> Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/889463903703.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463903703.pdf).

<sup>7</sup> Como es el caso de las legislaturas XIV y XV de Baja California Sur (2015-2018 y 2018-2021), la LXVII Legislatura de Chiapas (2018-2021) y la LXII Legislatura de Tabasco (2016-2018).

<sup>8</sup> Cifra reportada en la LX Legislatura del Estado de México (2018-2021).

Donde:

$pv$  = automóviles, camiones, camionetas, motocicletas u otras características similares disponibles para su uso en el congreso local

$n$  = total de diputaciones en la asamblea

Con ello obtuvimos un número cociente mucho más controlado, cuyos valores oscilaron entre .05 y 4.5 vehículos por legislador. El dato más bajo correspondió a la LXVII Legislatura de Chiapas (2018-2021), que reportó dos vehículos en un congreso de 40 integrantes; mientras que la cifra divisora más alta se registró en la LX Legislatura del Estado de México (2018-2021), con 343 vehículos para 75 diputaciones.

Nuestro segundo indicador de profesionalización estructural también se obtuvo del Censo Nacional de Poderes Legislativos y se relaciona con la infraestructura de telefonía con la que se encontraban equipadas las asambleas locales. En este caso seleccionamos como dato base la cantidad de equipos telefónicos (fijos y móviles) por legislatura. Ahí encontramos una variedad de datos que iban desde los 10 aparatos telefónicos en la LXVIII Legislatura de Durango (2018-2021) hasta los 808 dispositivos en la LIX Legislatura del Estado de México (2015-2018).

Al igual que lo realizado con el parque vehicular, dividimos el total de aparatos telefónicos en cada congreso local entre la cantidad de legisladores en el Congreso, obteniendo así un rango de datos que osciló entre los .4 aparatos telefónicos por diputación (LXVIII Legislatura de Durango, 2018-2021) y los 11.5 en la LXI Legislatura de Jalisco (2015-2018), a partir de la siguiente fórmula:

$$\frac{\sum at}{n}$$

Donde:

$at$  = equipos telefónicos (fijos y móviles) disponibles para su uso en el congreso local

$n$  = total de diputaciones en la asamblea

Como tercer indicador de profesionalización estructural incluimos el dato sobre el equipo informático (conformado por computadoras, impresoras, multifuncionales, tabletas electrónicas y servidores) disponible en cada asamblea. Este elemento estructural extraído del Censo Nacional de Poderes Legislativos se volvió de particular importancia a partir de 2020, toda vez que el propio documento de diseño del censo establece que:

derivado de la pandemia por la covid-19, se vuelve indispensable conocer los servicios de conexión remota con los que cuentan las instituciones del Estado Mexicano para hacer frente a las necesidades de recuperación o acceso a la información por parte del personal que presta sus servicios a distancia. Estos servicios de conexión remota son entendidos como aquellos que posibilitan a los usuarios conectarse por red a otro ordenador como si se accediera desde el propio ordenador, permitiendo utilizar y/o extraer información y datos. Un ejemplo de estos servicios es la VPN, que permite conectar una o más computadoras a una red privada utilizando internet.

En el caso de este indicador obtuvimos la cantidad total de dispositivos que conforman el equipo informático de cada congreso local. Encontramos una varianza entre congresos que reportaron 65 dispositivos (LX Legislatura de Coahuila, 2015-2018) hasta los 1 788 elementos de equipo informático que se registraron en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México (2018-2021). Para establecer cifras comparativas y controlar la importante varianza entre casos, dividimos la cantidad de dispositivos informáticos entre el total de legisladores en cada asamblea local. Como resultado obtuvimos un cociente que fue desde 2.5 (Coahuila, LX Legislatura) hasta 27.1 en la I Legislatura de la Ciudad de México. Veamos la siguiente fórmula:

$$\frac{\sum ei}{n}$$

Donde:

$ei$  = computadoras, impresoras, multifuncionales, tabletas electrónicas y servidores disponibles para su uso en el Congreso local

$n$  = total de congresistas en la asamblea

El segundo bloque de componentes que conforman la profesionalización estructural se refiere a las capacidades presupuestarias de los congresos locales. El principio detrás de la selección de este bloque como factor de profesionalización es que aquellos congresos que cuentan con presupuestos suficientes para financiar su operación, los sueldos de sus integrantes y el correcto funcionamiento de sus recursos materiales son más eficaces que aquellas asambleas que difícilmente pueden solventar económicamente su operación.

De acuerdo con el documento de diseño del Censo Nacional de Poderes Legislativos, los recursos presupuestales representan la cantidad de recursos financieros con los que cuenta determinada institución para retribuir el uso y aprovechamiento de los recursos con los que cuenta para el desarrollo de su función y actividades.

El primero de los indicadores presupuestales que hemos incluido en el índice es el de presupuesto anual solicitado por los congresos desde el proyecto de egresos de cada entidad.

Como se podría esperar, la varianza entre congresos en términos presupuestales es bastante amplia. Por ejemplo, la VI Legislatura de la Ciudad de México (2015-2018) solicitó un presupuesto de casi 2 000 millones de pesos para el ejercicio de 2017, mientras que la menor cifra presupuestal la reportó la LXII Legislatura de Yucatán (2018-2021) al solicitar alrededor de 150 millones para su ejercicio de 2019.

Siguiendo el principio de contrastabilidad que se definió como uno de los ejes metodológicos en nuestro índice, presentar las cifras presupuestales anuales en bruto podría ser una fuente de sesgo para los datos, por lo que cada ejercicio presupuestal de los congresos analizados fue dividido entre el total de legisladores. Esto nos permitió calcular un costo anual de las asambleas por diputado. Así, obtuvimos cocientes que oscilaron entre los 3 731 pesos por diputado en la LVIII Legislatura de Colima hasta los 28 800 pesos que costó un legislador en promedio, en la VI Legislatura de la Ciudad de México. Veamos la siguiente fórmula para el cálculo presupuestal por legislador:

Donde:

$pres$  = Monto presupuestal solicitado por el Congreso local para sus ejercicios de 2017 y 2020

$n$  = total de diputaciones en la asamblea

El otro indicador presupuestal empleado en nuestro índice consistió en calcular la “dieta” o sueldo bruto mensual promedio que recibieron las diputaciones de cada congreso local durante sus años de servicio. Según el Censo Nacional de Congresos Locales, este sueldo o dieta refiere a la percepción económica que recibe cada uno de los legisladores por el desempeño de sus actividades, la cual incluye su remuneración mensual, así como los gastos por concepto de asistencia legislativa, atención ciudadana, gestión parlamentaria y otros.

Importa decir que tanto los sueldos como las solicitudes presupuestales de los congresos se introdujeron en nuestra base de datos como cifras deflactadas a pesos corrientes de 2021, toda vez que eso nos permitió hacer contrastes entre montos monetarios de años diferentes en términos reales. Con ello controlamos fluctuaciones inflacionarias y pudimos establecer comparaciones en términos reales sobre los sueldos y presupuestos. Veamos la fórmula para calcular el indicador sobre salarios de los congresos locales:

$$x = \left( \frac{\sum sb_1 + sb_2 + sb_3}{n} \right) / n$$

Donde:

$sb_1$  = sueldo bruto por diputación en el año 1 de la legislatura

$sb_2$  = sueldo bruto por congresista en el año 2 de la legislatura

$sb_3$  = sueldo bruto por diputado en el año 3 de la legislatura

$n$  = total de representantes en la asamblea

El tercer bloque de la profesionalización estructural tiene que ver con los recursos humanos con los que cuentan las asambleas locales y los legisladores, en lo particular.

Incluir como indicador de profesionalización a toda la estructura general del personal de un congreso podría resultar atractivo en términos metodológicos. Sin embargo, un estudio reciente del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) encontró un sobredimensionamiento en la nómina del Congreso local de Jalisco. De acuerdo con este reporte existe un desbalance en el número de empleados auxiliares administrativos y dispa-

ridad en sueldos para personal que tiene el mismo cargo o por nivel de escolaridad.<sup>9</sup>

Dicho reporte incluso motivó a los integrantes de la asamblea a hacer revisiones a la nómina con el objeto de hacer una reingeniería basada en el servicio civil de carrera (Rivas, 2023).

Teniendo en cuenta la posibilidad de casos como el arriba mencionado, nuestro índice ha optado por no incluir al personal general como un indicador de profesionalización. Sin embargo, estimamos pertinente considerar dentro del bloque de recursos humanos al personal que realiza tareas de consultoría y asesoría para los legisladores que integran la legislatura en funciones. Para obtener el dato de los equipos especializados en asesoría consideramos al personal adscrito a los grupos parlamentarios, a las representaciones legislativas y a los congresistas, excluyendo a los secretarios técnicos de los órganos de gobierno y dirección, direcciones administrativas, técnicas, jurídicas y de investigación, así como de órganos y unidades.

En la mayoría de las asambleas subnacionales la normatividad interna hace una distinción entre el personal de apoyo según el nivel de incidencia: asesores técnicos A, B y C o rango 1, 2 o 3. Sin embargo, para este trabajo investigativo se consideraron los asesores nivel B y C (2 y 3), dado que usualmente son los asignados para el apoyo a los grupos parlamentarios y a las diputaciones locales.

La cantidad de asesores por congreso varió entre los 33 y los 1 289. Al dividir la cantidad de asesores entre los legisladores de cada asamblea local observamos que en un diputado de la LXII Legislatura de Tabasco (2016-2018) tuvo en promedio 1.2 asesores. Mientras que un congresista de la I Legislatura de la Ciudad de México (2018-2021) se acompañó en promedio de 20 asesores durante su mandato.

$$\frac{\sum ase}{n}$$

Donde:

*ase* = asesores legislativos

*n* = total de congresistas en la asamblea

<sup>9</sup> Disponible en <https://imco.org.mx/>.

A manera de resumen de este segmento capitular se presenta el siguiente cuadro con los principales descriptivos generados para los indicadores estructurales de profesionalización de nuestro índice. Los valores reportados son, en todos los casos, los cocientes de la cifra bruta entre el tamaño de las legislaturas determinado por la cantidad de congresistas que los conformaron.

Cuadro 3.3. Descriptivos de los indicadores estructurales de profesionalización

Indicador	Observaciones	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
2.1. Parque vehicular	64	0.716	0.854	0.050	4.57
2.2. Telecomunicaciones	64	5.456	2.586	0.400	11.54
2.3. Equipo informático	64	8.953	4.501	2.600	27.09
2.4. Presupuesto*	64	11 980	6 332	3 731	28 834
2.5. Dieta**	64	85 040	27 710	44 480	169 890
2.6 Asesoría	64	4.17	2.84	1.18	19.54

\* Costo promedio por diputado en miles de pesos corrientes de 2021.

\*\* Sueldo mensual bruto promedio de las diputaciones en miles de pesos corrientes de 2021.

Fuente: Elaboración propia.

## Metodología para la construcción del ICPL

Habiendo generado los 11 valores arriba descritos para cada una de las 64 asambleas subnacionales de nuestro estudio el siguiente paso metodológico consistió en la construcción de un índice que califique tanto la profesionalización biográfica como la estructural de los congresos locales en México.

En dicha tarea recurrimos a técnicas de reducción de dimensionalidad que tienen por objeto hallar la estructura subyacente en una matriz de datos a partir de las interrelaciones entre un conjunto de indicadores (ítems) teóricamente relacionados por la determinación de una serie de dimensiones comunes, conocidas como *factores* (Hair, 1999).

Para Comrey (1985), uno de los objetivos del análisis factorial es la conformación de medidas de un conjunto de variables a fin de poseer alguna idea sobre qué construcciones pueden usarse para explicar las correlaciones entre esas variables.

El análisis factorial resulta la técnica idónea para nuestra estructura de datos, toda vez que rastrea unos pocos factores ( $q$ ) que linealmente permiten reconstruir o representar un conjunto original  $p$  de variables:

$$y_{ij} = z_{i1}b_{1j} + z_{i2}b_{2j} + \dots + z_{iq}b_{qj} + e_{ij}$$

Donde:

$y_{ij}$  es el valor de la  $i$ -ésima observación en la  $j$ -ésima variable,

$z_{ik}$  es la  $i$ -ésima observación en el  $k$ -ésimo factor común,

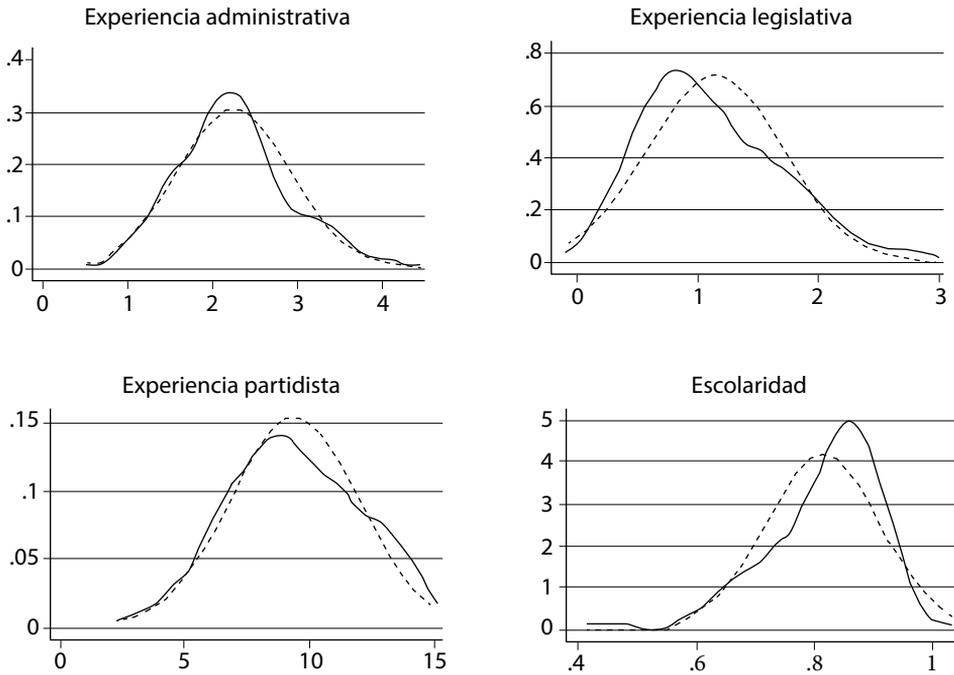
$b_{kj}$  es el conjunto de coeficientes lineales denominados *cargas factoriales* [*factor loadings*], y

$e_{ij}$  es similar al residual de una regresión, aunque conocido como el  $j$ -ésimo factor único de la variable.

Asumimos que los indicadores que hemos seleccionado para medir cada una de las dos dimensiones de la profesionalización legislativa contienen una estructura subyacente capaz de generar un valor que aglutine todos los ítems en un solo índice que permita conocer el grado de profesionalización biográfica y estructural de cada congreso local.

Todos los indicadores que arriba fueron descritos se codificaron como datos escalares que bien pueden indicar los años promedio de experiencia de los integrantes de una legislatura, el promedio de las dietas mensuales de los diputados, etc. En la gráfica 3.1 se muestran las distribuciones de cada uno de los cuatro indicadores que confirmarán el segmento biográfico del ICPL.

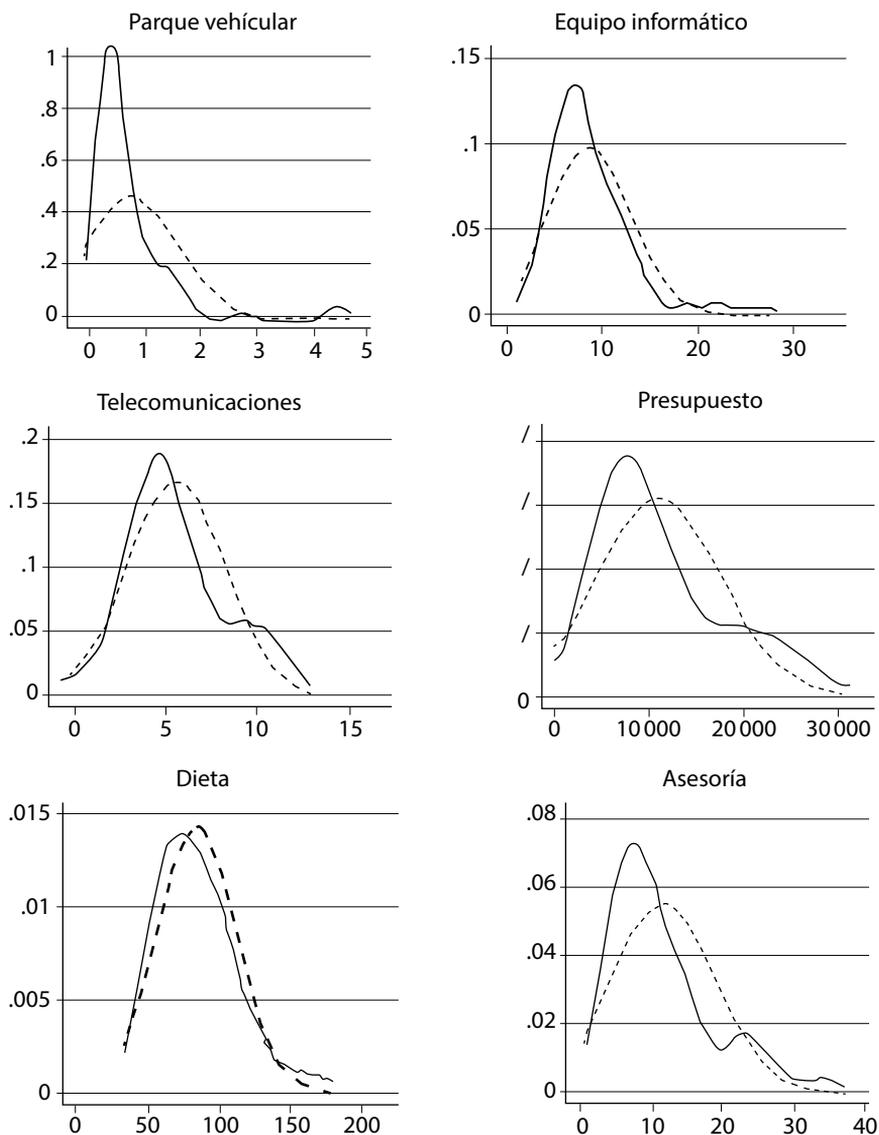
Gráfica 3.1. *Distribución de los indicadores biográficos del ICPL (contraste con curva normal)*



Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica 3.2 se pueden observar los 7 ítems que conforman la parcela estructural del ICPL. Nótese que prácticamente los 11 indicadores que conforman el ICPL describen una distribución susceptible de ser considerada normal, pues las líneas oscuras gruesas de las gráficas tienen una disposición muy similar a una distribución con funciones de densidad normales.

Gráfica 3.2. Distribución de los indicadores estructurales del ICPL (contraste con curva normal)



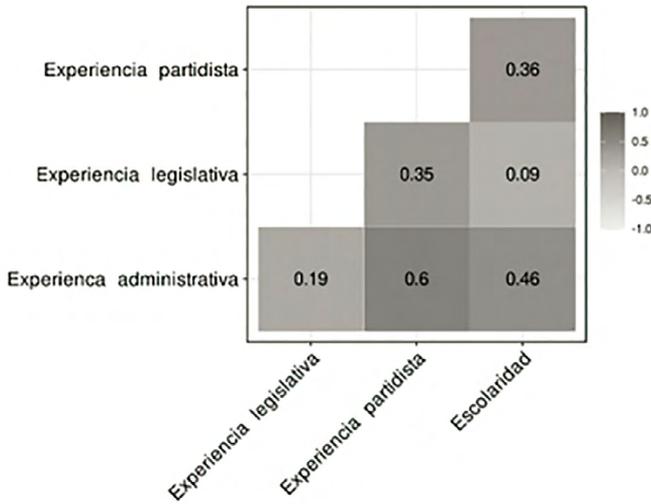
Fuente: Elaboración propia.

A lo largo de su trabajo sobre técnicas de análisis factorial en el campo de la psicología social, Domínguez Lara (2016) ha sugerido que el uso de la correlación producto-momento de Pearson es frecuente en un amplio

número de estudios que emplean dicho recurso en el tratamiento de variables. Este acercamiento es en particular útil cuando se analizan ítems o variables escalares por sobre de categorías para la generación de índices, y cuando además dichos ítems describen distribuciones preponderantemente normales.

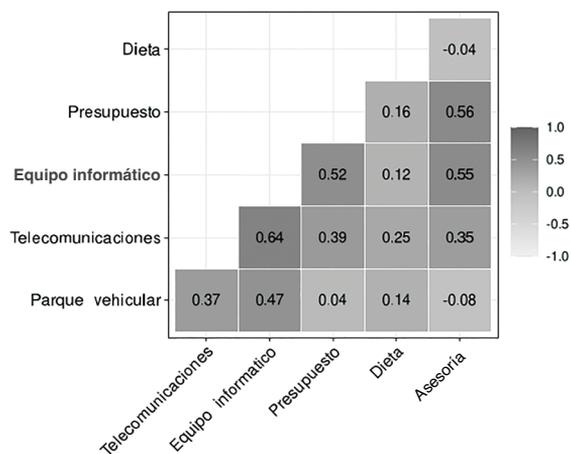
Por tanto, se asume la viabilidad de emplear métodos por matrices de correlación de Pearson. Los correlogramas que se observan a continuación proporcionan un acercamiento relativamente fidedigno a la comunalidad general de nuestros ítems. Mientras más oscuro es el relleno de los cuadrados, el coeficiente se aproxima más los valores de 1 o -1, y por tanto, mayor es el nivel de correlación que existe entre las variables referidas.

Figura 3.1. Matriz de correlaciones de los indicadores de profesionalización biográfica



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3.2. Matriz de correlaciones de los indicadores de profesionalización estructural



Fuente: Elaboración propia.

Para mayor precisión en este análisis inicial hemos recurrido a algunas pruebas específicamente diseñadas para conocer si las matrices antes expuestas son factorizables, partiendo del principio de que al haber relaciones inerciales significativas entre elementos habría posibilidades interesantes para una aproximación factorial (véase el cuadro 3.4).

Cuadro 3.4. Pruebas de viabilidad factorial de las matrices de datos sobre profesionalización

Prueba	Matriz	
	Profesionalización biográfica	Profesionalización estructural
Determinante de correlaciones	0.435	.138
Esfericidad de Bartlett	50.675*	119.219*
Medida Kaiser-Meyer-Olkin	0.748	.709

\*  $p < .00001$

Fuente: Elaboración propia.

La primera prueba (determinante de correlaciones de la matriz de datos) se ha planteado como una forma de medición de multicolinealidad entre los ítems de cada matriz. El objeto de esta prueba es restringir la conformación de modelos estadísticos innecesariamente complejos y mantener la parsimonia. Es decir, hallar la estructura subyacente en un conjunto de datos con el mínimo necesario de elementos en su composición. En cuanto

a sus valores, se asume conforme el volumen de correlación de una matriz decrece, el valor del determinante se aproxima a 1. Así, si el resultado del determinante fuera 1, esto se debería a una nula correlación entre los ítems o elementos de una matriz. Por ello son sujetas a ser factorizadas solo aquellas matrices cuyos resultados en el determinante de correlaciones, sean superiores a .00001. Nótese que para nuestras dos matrices el valor de la prueba es superior a la indicada por lo que, de inicio, se puede decir que nuestras matrices de datos son sujetas a ser factorizadas.

Por su parte, la prueba de esfericidad de Bartlett busca comprobar la hipótesis de que la matriz de correlaciones planteada no presenta correlaciones. La hipótesis nula a prueba plantea entonces que las variables o ítems no están correlacionados, por lo que un valor  $p > .0001$  en dicha prueba permitiría rechazar la hipótesis nula de no interrelación. En ambas matrices el valor de la prueba de esfericidad de Bartlett arroja valores  $p$  por debajo del umbral de rechazo de hipótesis nula de .0001, lo que fortalece nuestra intención de practicar una reducción de elementos por el método factorial.

Por último, la medida de adecuación muestral Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) compara la magnitud de los coeficientes de correlación observados con la magnitud de los coeficientes de correlación parcial. Si las correlaciones parciales son relativamente altas, en contraste con las correlaciones observadas, el valor de la prueba KMO tenderá a ser pequeño, indicando que una representación de menor dimensionalidad de datos no será realizable.

Los criterios estadísticos del tipo “regla formal” deben ser tomados con cautela dependiendo del objeto de investigación con el cual estemos lidiando. No obstante, según el propio Kaiser (1974), los valores de KMO pueden ser evaluados a partir de los siguientes parámetros de referencia: 0.00 a 0.49 = inaceptable; 0.50 a 0.59 = miserable; 0.60 a 0.69 = mediocre; 0.70 a 0.79 = regular; 0.80 a 0.89 = meritorio; y 0.90 a 1.00 = excelente.

Bajo los parámetros generales de la prueba KMO, nuestras dos matrices pueden considerarse como regulares. Ninguna cae en el rango de inaceptabilidad.

Con todo lo anterior se puede sostener que tanto nuestra matriz de datos de profesionalización biográfica como la de profesionalización estructural cumplen con los requisitos iniciales para ser tratadas mediante técnicas

de factorización. El siguiente paso consiste en seleccionar la técnica factorial específica de reducción de dimensionalidad.

El método de factores por componentes principales (*principal-component factor*) es empleado como una manera de obtener combinaciones lineales no correlacionadas de  $p$  variables. Este método asume que las comunalidades son iguales a 1; es decir, presupone que no hay factores únicos o con alto grado de unicidad, tal como lo han demostrado nuestros datos hasta ahora. Este método está orientado a tratar de reducir el espacio dimensional de nuestro conjunto original de variables dando cuenta de la mayor cantidad de varianza posible, y no necesariamente de la covarianza entre los ítems originales. Como se verá más adelante, en nuestras matrices de datos no existen valores que presenten altos grados de unicidad.

Ahora bien, el primer componente calculado a partir de esta técnica se define teniendo en cuenta que este trate de ajustar o dar cuenta de la mayor cantidad de varianza de nuestros datos; posteriormente el segundo se define de forma similar, con la condición de que su eje deberá ser perpendicular al primero.

Después de la selección de la técnica se debe tomar una decisión sobre la matriz subyacente de correlaciones entre ítems. Para ello se recorre un camino peculiar dado por la rotación. En este caso hemos optado por una rotación de tipo ortogonal que se caracteriza por garantizar que los factores obtenidos no estarán correlacionados entre sí. Con este tipo de rotación se evitan los problemas de una varianza redundante, por lo cual es posible generar un factor final único cuyo resultado sea la suma ponderada de los factores retenidos para definir el grado de profesionalización de cada congreso local.

La primera matriz que empleamos para ajustar este proceso de reducción de dimensionalidad es la de profesionalización biográfica. Esta se observa en el cuadro 3.5.

Como paso inicial del análisis de factores por componentes principales mostramos los resultados del ajuste previo a la rotación. El valor raíz o *eigenvalue* del cuadro sirve como un indicio de la varianza asociada al factor. Como se podrá hacer notar los factores están ordenados de manera que cada uno de ellos aglutina cantidades decrecientes de varianza.

Por su parte, las últimas dos columnas expresan las proporciones o pesos relativos (individuales y acumulados) de cada factor en la varianza total de

la profesionalización biográfica. Como se puede observar, el primer factor calculado expresa 52.1% de la varianza. Si a este se sumara el segundo, se explicará entonces el 76% de la varianza en los casos. Con miras a capturar una mayor proporción de la varianza hemos optado por retener los dos primeros factores en el modelo ajustando el valor mínimo de valores raíz a .9.

Finalmente, al pie de la tabla presentamos una prueba de hipótesis de verosimilitud (*likelihood-ratio test*), en la cual se contrasta que un modelo independiente o no factorial ajusta más óptimamente a la matriz de correlaciones observadas, en contraste con un modelo saturado o de ajuste-perfecto, donde:  $H_0 = \text{Modelo}_{nf}$  ajusta mejor;  $H_1 = \text{Modelo}_f$  ajusta mejor. Dado que el valor p de la prueba de hipótesis fue menor a .0001, con un valor chi cuadrado de 45.14, podemos asumir que un modelo factorial es viable para nuestra matriz de datos.

Cuadro 3.5. *Factorización por componentes principales de la profesionalización biográfica*

Factor	Valor raíz	Proporción	Acumulada
1	2.084	0.521	0.521
2	0.951	0.238	0.759
3	0.598	0.150	0.908
4	0.367	0.092	1.000

Prueba LR: independiente vs. saturada:  $\chi^2(6) = 52.52$ ;  $\text{prob} > \chi^2 = 0.0000$

Fuente: Elaboración propia.

Adicional a la anterior salida presentamos un segundo cuadro con el desglose de cargas factoriales y varianzas únicas asociadas a cada variable. Conviene destacar que las soluciones obtenidas no han sido sometidas a una alternativa de rotación. Estas únicamente indican los pesos y las correlaciones entre cada variable y el factor. Mientras más grande es la carga, más relevante es la contribución de la variable en la definición de la dimensionalidad del factor.

Por su parte, la unicidad es comprendida como la varianza única asociada a la variable y que no está relacionada con algún otro de los ítems del conjunto original. Esta se puede deducir a partir de la noción de 1-comunalidad, donde la comunalidad es la varianza compartida con otras variables. Mientras más grande sea la unicidad, más baja será la relevancia de la variable correspondiente en el modelo factorial.

En el cuadro 3.6 se presentan las cargas rotadas tras haber optado por la selección de dos factores en el modelo.

Cuadro 3.6. *Cargas factoriales y varianzas únicas (posteriores a rotación ortogonal) de la profesionalización biográfica*

<i>Variable</i>	<i>Factor 1</i>	<i>Unicidad</i>
Experiencia en administración pública	0.835	0.303
Experiencia legislativa previa	0.479	0.770
Experiencia partidista	0.839	0.297
Escolaridad	0.674	0.546

Fuente: Elaboración propia.

Ahora seguiremos este mismo proceso para ajustar un modelo de reducción de dimensionalidad a la matriz de profesionalización estructural. Del cuadro 3.7 amerita destacar que bajo los preceptos del criterio Kaiser-Guttman (que sugiere retener los factores con un valor raíz superior a 1), hemos decidido retener los primeros dos factores del modelo que en su conjunto explican 66% de la varianza referente a la profesionalización estructural.

Asimismo, la prueba de hipótesis, con un valor p inferior a 0.0001, valida el uso del método para la construcción de un modelo de reducción de dimensionalidad como forma eficaz para explicar el fenómeno de la profesionalización estructural en los congresos locales de México.

Cuadro 3.7. *Factorización por componentes principales de la profesionalización estructural*

<i>Factor</i>	<i>Valor raíz</i>	<i>Proporción</i>	<i>Acumulada</i>
1	2.665	0.444	0.444
2	1.289	0.215	0.659
3	0.944	0.157	0.816
4	0.484	0.081	0.897
5	0.396	0.066	0.963
6	0.222	0.037	1.000

Prueba LR: independiente vs. saturada:  $\chi^2(15) = 121.20$ ;  $\text{prob} > \chi^2 = 0.0000$

Fuente: Elaboración propia.

La salida final de este proceso expone las cargas rotadas tras haber optado por la retención de dos factores en el modelo. La tabla omite las cargas inferiores a .3.

Cuadro 3.8. *Cargas factoriales y varianzas únicas (posteriores a rotación ortogonal) de la profesionalización estructural*

<i>Variable</i>	<i>Factor 1</i>	<i>Factor 2</i>	<i>Unicidad</i>
Parque vehicular		0.842	0.290
Telecomunicaciones	0.735	0.511	0.198
Equipo informático	0.558	0.605	0.323
Presupuesto	0.817		0.330
Dieta		0.533	0.716
Asesoría	0.885		0.189

Fuente: Elaboración propia.

Tras haber realizado los cálculos de factores rotados es posible predecir los valores únicos posteriores a la reducción de factores, para cada congreso. Dado que desde un inicio decidimos generar dos matrices independientes (una para cada dimensión de la profesionalización legislativa), el resultado final de la profesionalización estará dado por la suma de los valores factoriales asignados a cada legislatura en las dos matrices.

A continuación se presentan los resultados de cada proceso de factorización, así como la suma de ambos valores para los 64 congresos bajo estudio, lo cual genera una calificación final o Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL).

Cuadro 3.9. *Valores del Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL)*

<i>Legislatura</i>	<i>Periodo</i>	<i>Profesionalización biográfica</i>	<i>Profesionalización estructural</i>	<i>ICPL</i>
AGSLXIII	2016-2018	0.174	-1.050	-0.876
AGSLXIV	2018-2021	-0.487	-0.799	-1.286
BCSXIV	2015-2018	-1.830	-0.213	-2.043
BCSXV	2018-2021	-1.737	0.016	-1.721
BCXXII	2016-2019	0.921	0.754	1.675
BCXXIII	2019-2021	-1.032	1.355	0.323
CAMPLXII	2015-2018	0.314	-1.175	-0.861
CAMPLXIII	2018-2021	-1.182	-0.967	-2.149
CDMXI	2018-2021	-0.132	2.498	2.366
CDMXVII	2015-2018	-1.270	2.123	0.853
CHIHXLV	2016-2018	0.301	0.463	0.764
CHIHXLVI	2018-2021	0.004	1.419	1.423
CHPSLXVI	2015-2018	-0.835	-0.848	-1.683
CHPSLXVII	2018-2021	0.108	-0.787	-0.680
COAHLX	2015-2017	0.896	-0.961	-0.065

COAHLXI	2018-2020	1.274	-0.885	0.389
COLLIX	2018-2021	-0.001	-0.733	-0.735
COLLVIII	2015-2018	0.343	-0.657	-0.314
DGOLXVII	2016-2018	-0.079	-0.813	-0.891
DGOLXVIII	2018-2021	-1.566	-0.678	-2.244
GTOLXIII	2015-2018	1.419	-0.432	0.987
GTOLXIV	2018-2021	0.993	0.177	1.169
GROLXI	2015-2018	-0.678	-0.358	-1.037
GROLXII	2018-2021	0.601	0.284	0.885
HGOLXIII	2016-2018	0.546	-0.195	0.351
HGOLXIV	2018-2021	0.253	-0.224	0.029
JALLXI	2015-2018	0.374	1.596	1.970
JALLXII	2018-2021	-0.012	1.237	1.225
MEXLIX	2015-2018	-0.150	0.210	0.060
MEXLX	2018-2021	-0.641	-0.205	-0.846
MICHLXXIII	2015-2018	0.125	1.593	1.718
MICHLXXIV	2018-2021	0.004	1.238	1.241
MORLIII	2015-2018	0.283	0.343	0.626
MORLIV	2018-2021	-2.305	0.994	-1.311
NAYXXXI	2014-2017	-1.342	-0.646	-1.988
NAYXXXII	2017-2021	-1.850	0.257	-1.592
NLLXXIV	2015-2018	2.247	-0.343	1.904
NLLXXV	2018-2021	0.982	0.115	1.097
OAXLXIII	2016-2018	0.355	-0.236	0.119
OAXLXIV	2018-2021	0.046	-0.162	-0.116
PUELIX	2014-2018	0.509	-1.210	-0.701
PUELX	2018-2021	-0.293	-0.898	-1.191
QROOXV	2016-2019	0.223	0.904	1.126
QROOXVI	2019-2022	-0.453	0.816	0.363
QROLIX	2018-2021	-0.548	0.434	-0.114
QROLVIII	2015-2018	0.625	0.312	0.937
SINLXII	2016-2018	0.700	-0.477	0.222
SINLXIII	2018-2021	-0.477	-0.170	-0.646
SLPLXI	2015-2018	0.805	-0.398	0.407
SLPLXII	2018-2021	0.807	-0.290	0.517
SONLXI	2015-2018	2.196	0.002	2.198
SONLXII	2018-2021	-2.148	-0.048	-2.196
TABLXII	2016-2018	1.321	-0.735	0.586
TABLXIII	2018-2021	0.662	-0.899	-0.237
TAMLXIII	2016-2019	0.223	-0.673	-0.449
TAMLXIV	2019-2021	0.333	-0.787	-0.454
TLAXLXII	2016-2018	0.577	-0.231	0.346
TLAXLXIII	2018-2021	-1.185	-0.262	-1.446
VERLXIV	2016-2018	-0.213	0.124	-0.089

VERLXV	2018-2021	-1.127	0.346	-0.781
YUCLXI	2015-2018	1.061	-0.784	0.277
YUCLXII	2018-2021	-0.078	-0.584	-0.662
ZACLXII	2016-2018	-0.512	-0.341	-0.853
ZACLXIII	2018-2021	0.457	-0.216	0.241

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

En este capítulo hemos analizado con detenimiento las bases teóricas, conceptuales y metodológicas necesarias para construir un instrumento de medición que permita conocer y evaluar el nivel de profesionalización de los congresos locales en México. El resultado de nuestro esfuerzo es el Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL), una herramienta innovadora y sólida diseñada para proporcionar un referente confiable en futuras investigaciones sobre la profesionalización legislativa.

La construcción del ICPL se apoyó en técnicas de reducción de dimensionalidad, específicamente en el análisis factorial de componentes principales. Esta técnica nos permitió identificar la estructura subyacente en la matriz de datos que comprende un conjunto de indicadores teóricamente relacionados. Al emplear el análisis factorial, encontramos factores comunes que explican la mayor cantidad de varianza posible en nuestros indicadores de profesionalización legislativa, lo que nos permitió construir un índice compuesto que agrega las dimensiones biográficas y estructurales para obtener una visión panorámica de la profesionalización legislativa en los congresos locales.

Reconocemos que el ICPL es un proyecto ambicioso y hemos enfrentado ciertas limitaciones en su desarrollo. La disponibilidad limitada de datos sobre los congresos locales y las restricciones de acceso a la información parlamentaria representaron desafíos significativos. Por lo tanto, es esencial considerar el índice como una valiosa herramienta metodológica, pero no como una medida definitiva de la profesionalización legislativa.

Nuestro enfoque teórico se sustenta en dos dimensiones analíticas fundamentales: las propiedades biográficas de las diputaciones y las condiciones

estructurales y de desempeño del órgano parlamentario. Al considerar la experiencia legislativa, partidista, administrativa y la escolaridad de los legisladores, buscamos comprender cómo estos atributos impactan en su capacidad para reconocer y atender las necesidades de la sociedad y generar resultados institucionales que satisfagan las demandas ciudadanas.

De igual importancia, hemos reconocido el papel esencial de la estructura de los congresos locales en la profesionalización legislativa. Un congreso bien profesionalizado proporciona los recursos y la estructura administrativa necesaria para que los legisladores puedan desempeñar sus funciones de manera efectiva. Estos recursos incluyen aspectos financieros, materiales y humanos, y se combinan con incentivos adecuados que motivan a los legisladores a dedicarse a tiempo completo a sus labores parlamentarias.

En el proceso de definir y medir la “asamblea profesional” en el contexto de las democracias contemporáneas, hemos adoptado una perspectiva gradualista. Reconocemos que la profesionalización no es un concepto binario, sino un continuo en el que los atributos y las estimaciones de incertidumbre nos permiten clasificar los congresos en un espectro de mayor a menor profesionalización.

Además, hemos diseñado el ICPL para ser una herramienta replicable, que pueda aplicarse en diferentes contextos parlamentarios, tanto a nivel nacional como subnacional, y en diferentes periodos históricos. La naturaleza de la información y el tratamiento metodológico de los datos han sido rigurosamente establecidos para asegurar la consistencia y confiabilidad del índice.

En resumen, el ICPL representa un valioso aporte metodológico para el estudio de la profesionalización legislativa en México. A través del análisis factorial de componentes principales hemos logrado reducir la dimensionalidad de nuestros datos y encontrar factores comunes que explican la varianza en nuestros indicadores. El ICPL busca proporcionar un referente sólido para investigaciones futuras, brindando una visión completa de cómo la preparación y experiencia de los legisladores, junto con la estructura de los congresos, influyen en la toma de decisiones y en la calidad de la legislación que impacta en la sociedad mexicana. Si bien reconocemos las limitaciones del índice, confiamos en que será una herramienta útil y replicable para futuras investigaciones en el ámbito de la profesionalización legislativa.



## 4. Midiendo la profesionalización legislativa. Aplicación y hallazgos en los congresos locales de México

### Introducción

El 25 de mayo de 2017 el diputado José Félix Arango Pérez (q.e.p.d.), miembro de la XXII Legislatura del Congreso de Baja California, presentó una iniciativa que buscaba reformar la fracción III del artículo 77 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado. Su proyecto definía la profesionalización del Congreso estatal como un proceso que “contribuye al mejoramiento de la administración pública, entendiendo esto como un proceso mediante el cual se toman mejores decisiones y se instrumentan mejores respuestas a las situaciones sociales”.<sup>1</sup>

El diputado Arango centró su propuesta en la profesionalización de “todos los servidores públicos que conforman la estructura en el Congreso del Estado a través de programas de capacitación especializados según las funciones que desempeña cada integrante del personal en relación a las áreas internas del Congreso”.<sup>2</sup>

En la exposición de motivos del documento se dejó claro que su propósito era asegurar “que los servidores públicos que trabajan para el Congreso del Estado cuenten con las herramientas y conocimientos necesarios para desempeñar sus funciones asignadas y, además, garantizar que en cada legis-

<sup>1</sup> Extraído del dictamen núm. 28 de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Baja California, 12 de octubre de 2017. Disponible en [https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Dictamenes/28\\_GOBERNACION\\_12OCT2017.pdf](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Dictamenes/28_GOBERNACION_12OCT2017.pdf).

<sup>2</sup> Idem.

latura futura el Congreso se esfuerce por mantener la profesionalización y capacitación constante del personal”.<sup>3</sup>

Posteriormente, cuando la iniciativa fue discutida en la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de Baja California, se destacó que una de las ventajas de la propuesta radicaba en que “establecía dos momentos distintos para asegurar la capacitación y profesionalización continua de todo el personal. En el primer momento se aseguraba que al inicio de cada Legislatura se capacitaría al personal de nuevo ingreso, mientras que en el segundo momento se garantizaba la capacitación constante para todos los servidores públicos durante el desarrollo de la Legislatura en curso. De esta forma, se garantizaba que el personal contara con los conocimientos y sensibilidad necesarios para desempeñar sus funciones, sin comprometer la calidad en beneficio de los ciudadanos”.<sup>4</sup>

Tras ser debatida en las comisiones pertinentes, la iniciativa fue aprobada el 23 de agosto de 2017 en el pleno de la asamblea con un sólido respaldo de 21 votos a favor, ninguna abstención y ningún voto en contra.

Recuperamos esta legislación en virtud de ser la única iniciativa, de entre más de 40 000 propuestas, que durante el periodo examinado en este libro tiene como objetivo explícito promover la profesionalización legislativa.

Además de su singularidad dentro del ámbito temático abordado en este libro, la propuesta destaca por diversas particularidades. En primer lugar plantea una definición de profesionalización que concilia medios y fines. El medio consiste en la capacitación del personal de apoyo, mientras que el fin persigue una legislatura capaz de abordar las complejas problemáticas sociales que llegan al Congreso.

El hecho de que esta propuesta haya sido aprobada de manera expedita sugiere que la profesionalización ocupa un lugar destacado en las prioridades de las asambleas. No obstante, parece que aún es un tema poco conocido en su implementación y consecuencias por parte de los legisladores locales de este país.

La profesionalización del cuerpo de apoyo parlamentario es un tema de suma importancia. En una reciente investigación periodística realizada por

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Idem.*

Badillo (2018) se enfatiza la relevancia de que los diputados y senadores posean conocimientos en materia constitucional y parlamentaria, aunque su función primordial sea representar a los sectores que los eligieron y participar en la elaboración y modificación de leyes.

En la misma nota periodística se comenta que en el Congreso de la Unión mexicana trabajan alrededor de 4 300 asesores que apoyan a los diputados, y cada comisión ordinaria cuenta con asesores especializados según su naturaleza. Los salarios de los asesores varían entre 21 000 y 40 000 pesos mensuales. En conclusión, se destaca la importancia de profesionalizar a los asesores legislativos y fortalecer los centros de investigación para mejorar la calidad y eficiencia del trabajo parlamentario en México. Esto permitirá un desempeño más eficaz y mejor preparado para enfrentar los retos legislativos y representar de manera más efectiva a la ciudadanía.

En ese sentido se destaca la creación de la Academia de Gobierno, la cual tenía como propósito formar a los asesores y preparar a los legisladores en materia legislativa. Lamentablemente, esta academia no pudo entrar en vigor debido a la falta de presupuesto. Ante esta situación se subraya la necesidad de consolidar un sólido servicio civil de carrera, lo que implica hacer obligatoria la profesionalización de los asesores en técnicas parlamentarias y constitucionales.

A nivel internacional, es común que los poderes legislativos cuenten con escuelas de gobierno que formen y capaciten a los legisladores y funcionarios públicos. Ejemplos de esto son España, Argentina y Uruguay, donde estas instituciones fortalecen la democracia representativa, deliberativa y participativa.

En capítulos previos hemos subrayado la importancia de concebir y mensurar la profesionalización legislativa en el contexto democrático contemporáneo. Sostenemos que la generación de insumos metodológicos de medición provechosos, precisos y sólidos es una tarea primordial en el ámbito de los estudios legislativos en su intento por aproximarse al conocimiento de las asambleas parlamentarias.

Hasta ahora nuestra propuesta teórica se ha enfocado en definir la profesionalización a partir de una concepción novedosa del término, que tome en cuenta los aspectos biográficos y estructurales de los congresos como insumos para una medición objetiva.

Asimismo, hemos detallado el proceso seguido para recuperar información valiosa sobre los congresos locales en México, sentando así las bases para generar análisis e instrumentos de apoyo empírico en el contexto parlamentario subnacional.

Posteriormente propusimos una metodología diseñada para el tratamiento de dichos datos, cuyo propósito es contar con un instrumento que pueda medir de manera fiable la profesionalización de las asambleas subnacionales de México durante los últimos ocho años. Este objetivo se logró mediante el Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL), que surge de un proceso de reducción de dimensionalidad de distintos indicadores. Dicho índice permite determinar el nivel de profesionalización biográfica, estructural y general de las asambleas nacionales y locales.

En el presente capítulo aplicamos el ICPL a los congresos locales de México, y con ello describimos el nivel de profesionalización de las 64 asambleas subnacionales que ejercieron sus funciones parlamentarias entre 2014 y 2021. Con ello buscamos respaldar la idea de que en un contexto crítico para la democracia resulta pertinente y necesario contar con mecanismos de medición que capten, describan y expliquen el fenómeno de la profesionalización legislativa.

A partir de distintas entrevistas a legisladoras locales, en este mismo capítulo intentamos adelantar algunas líneas argumentativas que podrían ayudar a interpretar los resultados obtenidos y comprender, en mayor profundidad, las causas de la profesionalización legislativa en los congresos locales de México en años recientes.

## **Los congresos locales de México y el ICPL**

Nuestros esfuerzos investigativos se han concentrado, hasta ahora, en establecer las bases metodológicas que sostienen una serie de criterios de medición fiables sobre la profesionalización legislativa en el ámbito subnacional de México.

En líneas finales del capítulo anterior reportamos los valores de la profesionalización biográfica, institucional y general de cada asamblea aquí analizada. Para no redundar en dicha información, el cuadro 4.1 presenta

el resumen de los principales descriptivos del ICPL aplicado a los congresos subnacionales de México entre 2014 y 2021.

Cuadro 4.1. *Descriptivos del Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL) aplicado a 64 asambleas locales de México (2014-2021)*

<i>Factor</i>	<i>Media aritmética</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
Profesionalización biográfica	-0.017	0.966	-2.305	2.247
Profesionalización estructural	-0.043	0.830	-1.210	2.498
ICPL	-0.060	1.158	-2.244	2.366

Fuente: Elaboración propia.

Los datos reportados sugieren que, en su expresión posterior a la factorización, el indicador de profesionalización biográfica adquirió valores entre -2.3 (la asamblea menos profesionalizada en términos biográficos) y 2.24 (la asamblea de membresía más profesionalizada), lo cual generó un rango de profesionalización biográfica de 4.55 puntos.

Por su parte, la profesionalización estructural osciló entre los -1.21 y los 2.49 puntos, con un rango de 3.70 puntos.

Finalmente, el ICPL (suma de los dos índices anteriores) reportó valores factoriales entre -2.44 y 2.36, lo que se tradujo en un rango de valores de 4.61 puntos al describir las variaciones de profesionalización entre asambleas locales.

Dado que estas expresiones numéricas derivadas del análisis factorial se ubican en rangos distintos y no tienen todas una misma escala, decidimos redimensionarlas para facilitar tanto su expresión como su interpretación. Importa señalar que este ejercicio de reescalamiento no altera ni la posición ordinal de cada legislatura en el agregado ni tampoco modifica las distancias comparativas en términos de profesionalización.

Esta estandarización de variables se realizó restando el valor mínimo de la distribución de cada uno de los tres índices al valor natural de cada congreso. Ese resultado posteriormente se dividió entre la resta del valor máximo entre el mínimo, como se expresa a continuación:

$$\frac{(Valor_{x1,x2\dots x64}) - (max)}{(max - mín)}$$

Donde:  $Valor_{x_1}$  equivale al puntaje factorial otorgado al congreso local  $x_1$ , sucesivamente hasta el congreso local  $x_{64}$

*max*: refiere al valor máximo en cada distribución (indicador).

*mín*: es el valor mínimo de cada distribución de datos.

Los descriptivos generados a partir del reescalamiento de las tres variables antes comentadas se sintetizan en el cuadro 4.2:

Cuadro 4.2. *Descriptivos estandarizados del Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL) aplicado a 64 asambleas locales de México (2014-2021)*

<i>Variable</i>	<i>Media aritmética</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
Profesionalización biográfica (estandarizada)	0.503	0.212	0	1
Profesionalización estructural (estandarizada)	0.315	0.224	0	1
ICPL (estandarizado)	0.474	0.251	0	1

Fuente: Elaboración propia.

A partir del redimensionamiento de las variables se puede comprobar que todas comparten un mismo rango. Por ejemplo, la profesionalización biográfica de los congresos locales adquirió valores entre 0 (la legislatura menos profesionalizada en términos de biografías de sus integrantes) y 1 (la legislatura más profesional). Con esto, los valores medios (medias aritméticas) guardaron similitud entre sí y se ubicaron cercanas a los 0.5 puntos.

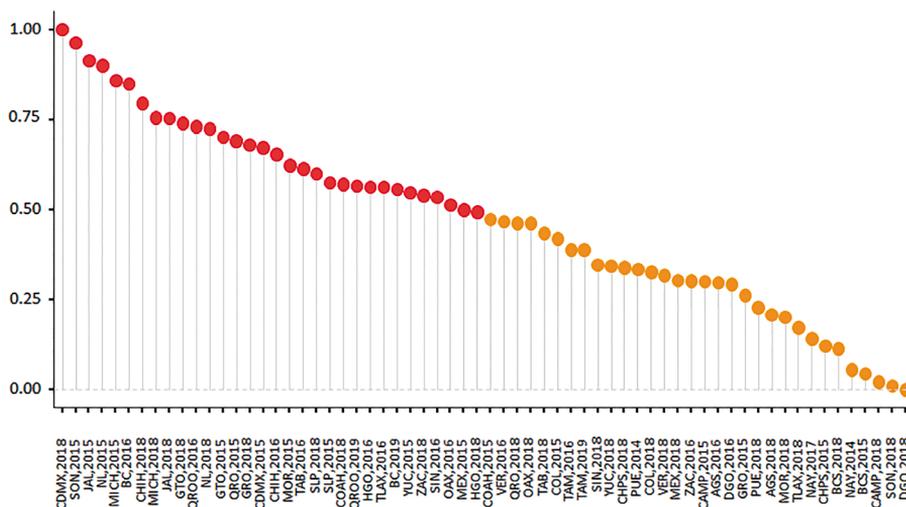
Dado este paso podemos ahora medir la profesionalización dentro de una misma escala unitaria haciendo sus resultados más fácilmente interpretables, por lo que dedicaremos los apartados subsecuentes de este capítulo a analizar los resultados (estandarizados) de nuestro índice aplicados a los casos de estudio.

El primer insumo obtenido después del reescalamiento de los datos es el resultado general del ICPL aplicado a las 64 legislaturas locales que comprenden nuestro marco de análisis. La gráfica 4.1 indica que, de todos los congresos aquí contemplados, la asamblea más profesional es la I Legislatura de la Ciudad de México (2018-2021), seguida por la LXI Legislatura del estado de Sonora (2015-2018) y la LXI Legislatura de Jalisco (2015-2021).

Al contrario, los congresos que reportaron los más bajos niveles de profesionalización fueron: LXVIII Legislatura de Durango (2018-2021);

## LXIII Legislatura de Sonora (2018-2021) y LXIII Legislatura de Campeche (2018-2021).

Gráfica 4.1. Resultados del Índice de profesionalización de las legislaturas locales en México (2014-2021)



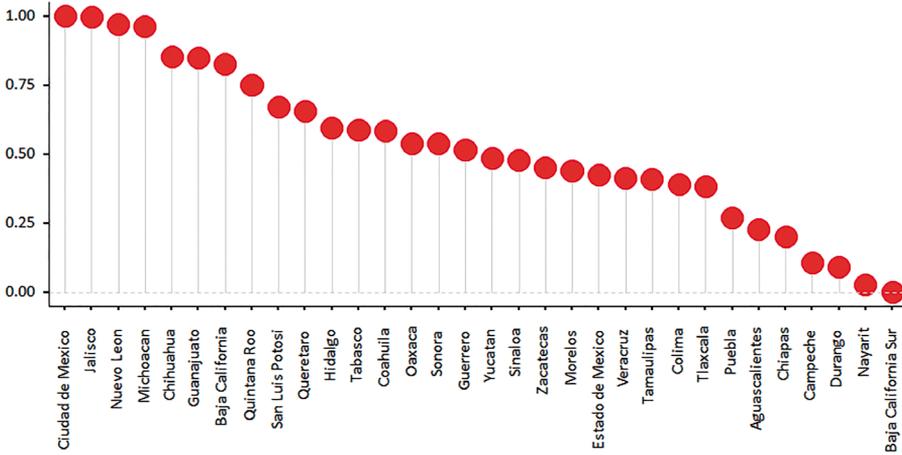
Fuente: Elaboración propia.

A manera de recordatorio del marco analítico temporal de nuestro estudio vale la pena mencionar que cada uno de los 32 congresos locales de México ha sido analizado en dos legislaturas. Las primeras legislaturas iniciaron sus sesiones ordinarias entre 2014 y 2017. Mientras que el segundo periodo de observación de los congresos locales contempló a las legislaturas que hubieran iniciado sus periodos ordinarios de sesiones en 2018 y 2019.

En la gráfica 4.2 se expresan los valores promedio de profesionalización de cada congreso local. Es decir, los datos de cada estado reflejan el promedio que cada congreso obtuvo en los dos periodos que contempló nuestro estudio.

La asamblea con un mayor promedio de profesionalización es la de Ciudad de México, seguida por Jalisco, Nuevo León, Chihuahua y Guanajuato. Por otro lado, los congresos que tuvieron el promedio más bajo de profesionalización entre 2014 y 2021 fueron los de Baja California Sur, Nayarit, Durango, Campeche y Chiapas.

Gráfica 4.2. Profesionalización promedio de los congresos locales en México (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia.

Para concluir este primer segmento descriptivo, mostramos un mapa de la República Mexicana con el nivel promedio de profesionalización de los distintos congresos estatales. Aquellos estados marcados en color más oscuro son las entidades que albergan a los locales que presentaron los más altos niveles de profesionalización legislativa (cercanos a 1). Puede verse que en el Bajío, centro y occidente del país se encuentra una región con congresos altamente profesionalizados. A estos se les podrían sumar dos casos del norte de la República, como son Chihuahua y Baja California.

Entre los congresos del Bajío, el que más destaca es Jalisco. Sobre esta asamblea se cuenta con diversos estudios que documentan cómo ha evolucionado y se ha profesionalizado a lo largo de los años. Campos (2021) resalta que esta asamblea ha logrado una mayor independencia respecto al Ejecutivo local, convirtiéndose en un contrapeso efectivo. En el contexto específico de Jalisco, se han observado importantes cambios políticos y una marcada tendencia hacia la pluralidad en su escenario político.

En esta línea, el trabajo investigativo de Montañó (2020) cobra relevancia al analizar la profesionalización de las élites políticas de la asamblea jalisciense, notando que, durante el periodo 2012-2015, este congreso experimentó una nueva pluralidad política, buscando gestionar las preferencias ciudadanas y mejorar la representación política.

El desafío actual de esta asamblea radica en que un conjunto de diputados altamente capacitados en términos académicos y de gestión gubernativa sean menos vistos como intermediarios para obtener beneficios o legitimar acciones del Ejecutivo.

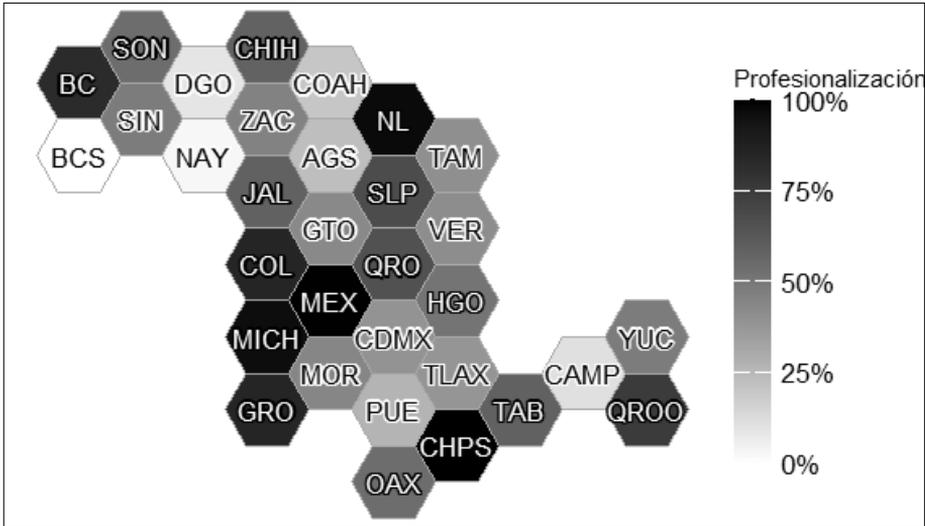
Del otro lado, las legislaturas menos profesionales se encuentran dispersas en la geografía nacional. Hay algunos congresos de escasa profesionalización en el norte (Baja California Sur y Durango), mientras que otros se ubican en la región occidental (Nayarit) y en el sur (Chiapas y Campeche).

En su estudio sobre el Congreso nayarita, Aguilar y Macedonio (2017) estiman que, a pesar de que sus integrantes muestran cierta afinidad hacia la idea de vivir en una democracia, también se evidencia cierta insatisfacción y falta de confianza en instituciones clave como partidos políticos y organismos electorales.

Asimismo, las personas congresistas de esta asamblea tienden a verse como actores secundarios en el proceso democrático, sin un papel crucial. Inmersos en una cultura de poder vertical, con una tendencia política centrada en el ejecutivo, son a menudo percibidos como peones en un tablero dominado por el gobierno estatal y los partidos políticos. Esto indica una percepción desafiante hacia la democracia y sus instituciones en el Congreso de Nayarit, lo que puede tener implicaciones significativas para la consolidación de un sistema democrático en la región. Estiman los autores que resulta fundamental abordar estos desafíos y trabajar en la profesionalización del Congreso para fortalecer la democracia en Nayarit y garantizar una representación política más efectiva.

En conclusión, la investigación de Aguilar y Macedonio (2017) revela que entre las diputaciones nayaritas prevalece una visión de que los componentes centrales del proceso legislativo estatal, es decir, quienes manejan la agenda política de la entidad se encuentran en el Poder Ejecutivo.

Figura 4.1. Profesionalización promedio de los congresos locales en México (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia.

### Profesionalización biográfica en los congresos locales de México

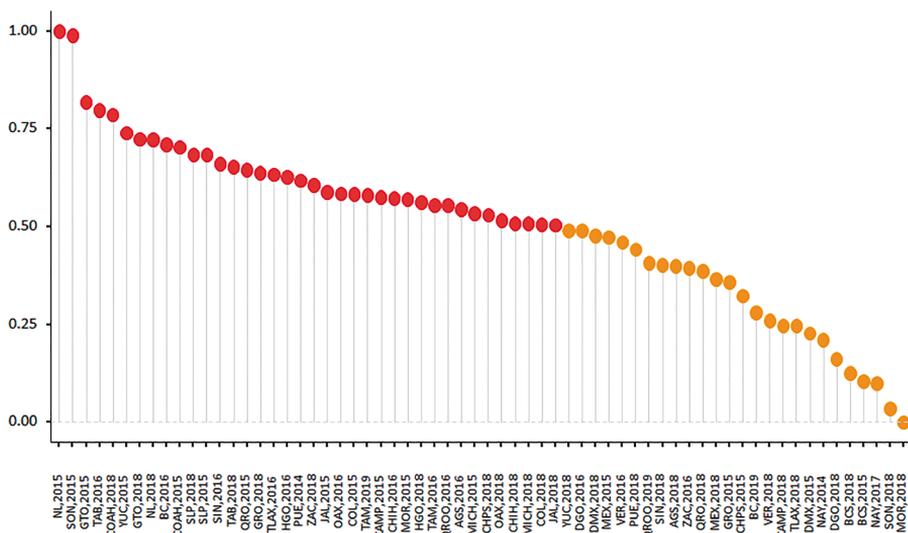
De manera constante hemos puntualizado que la profesionalización legislativa involucra un aspecto individual, el cual se estima en función de las propiedades biográficas que presentan quienes integran una asamblea. Un congreso profesional en estos términos se caracteriza por conformarse con miembros que, en sus carreras políticas previas al cargo legislativo, han recolectado un conjunto de capitales valiosos para la realización de sus funciones parlamentarias.

En el capítulo anterior explicamos los pasos seguidos para que todas estas características biográficas de los legisladores locales de México se transformaran en un solo indicador. A partir de dicha operación metodológica pudimos definir cuáles son los congresos más y menos biográficamente profesionalizados en México a lo largo de los últimos ocho años.

La gráfica 4.3 describe los valores estandarizados del indicador sobre profesionalización biográfica en las 64 legislaturas contempladas para el

presente estudio. Los puntos más oscuros señalan los congresos con niveles de profesionalización por encima de la media, mientras que los puntos grises refieren a aquellas legislaturas por debajo del valor promedio de nuestra población analizada.

Gráfica 4.3. *Profesionalización biográfica de los congresos locales en México (2014-2021)*



Fuente: Elaboración propia.

En la parte izquierda de la gráfica se encuentran las legislaturas locales con mayor nivel de profesionalización biográfica.

La asamblea más profesionalizada (en términos biográficos) de nuestro estudio es la LXXIV Legislatura de Nuevo León (2015-2018). El congresista promedio de esta asamblea tendría 8.3 años de experiencia administrativa; .57 años de experiencia parlamentaria y más de 12 años de afiliación partidista. Además, esta es la única asamblea de las 64 estudiadas donde el 100% de sus congresistas reportó la conclusión de sus estudios superiores.

Para tener una referencia, a nivel nacional, el promedio de experiencia administrativa se ubicó en los 4.4 años; la experiencia parlamentaria en 1.13 años y la afiliación partidista en 9.3 años.

En un estudio que contempla en análisis biográfico de los legisladores neoleoneses desde 2009, Gurrola (2020) encontró una tendencia incremen-

tal en términos de la preparación académica de los congresistas de esta asamblea. Así, entre los perfiles que más contribuyeron al alto nivel de profesionalización biográfica de la LXXIV asamblea neoleonesa (2015-2018) se encuentran Óscar Javier Collazo Garza (PRI), Gabriel Tlaloc Cantú Cantú (PRI) y Guillermo Alfredo Rodríguez Páez (PAN). El primero de estos legisladores es abogado por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Al iniciar la legislatura contaba con una trayectoria en cargos partidistas cuyo servicio superaba los 30 años. Desde 1977 ejerció funciones en sindicatos de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), además de haber coordinado diversas campañas locales y federales para su partido.

Por su parte, el diputado Gabriel Tlaloc Cantú Cantú es licenciado en Derecho por la Universidad de Monterrey. Antes de acceder a la LXXIV Legislatura del Estado de Nuevo León desarrolló una sólida carrera administrativa con más de 15 años de servicio en el municipio de Ciudad Guadalupe como síndico, secretario de la contraloría y servicios administrativos y secretario de ayuntamiento en distintas administraciones. Asimismo, se desempeñó como presidente del comité directivo municipal del PRI, en el mismo municipio de Ciudad Guadalupe.

El diputado Guillermo Alfredo Rodríguez Páez se graduó como ingeniero civil de la UANL. En su trayectoria destaca su experiencia en los ámbitos local y municipal desempeñando desde 1994 cargos de alta jerarquía administrativa vinculados a temas de servicios públicos y desarrollo urbano en los municipios de Monterrey y San Pedro Garza García, así como en el gobierno del estado de Nuevo León.

Investigaciones anteriores contribuyen a elucidar situaciones intermedias, como las presentes en casos como Guerrero o Aguascalientes. Por ejemplo, el estudio de Jiménez y Solano (2017) examina minuciosamente el perfil político-profesional de los legisladores en el Congreso de Guerrero a lo largo de tres periodos legislativos (LIX Legislatura 2008-2012; LX Legislatura 2012-2015 y LXI Legislatura 2015-2018). A través del análisis de fuentes documentales y entrevistas los autores revelan que los legisladores ingresan tempranamente al ámbito político, predominantemente mediante la afiliación a partidos políticos y asociaciones estudiantiles. No obstante, su trabajo pone de manifiesto una tendencia hacia la elección de diputados sin

experiencia previa en cargos legislativos. Adicionalmente, a pesar de la posibilidad de reelección inmediata, estos representantes muestran un creciente interés por seguir carreras políticas en áreas ajenas a la legislatura, en su mayoría buscando cargos como alcaldes municipales y en niveles estatales. Finalmente, el estudio señala otro síntoma de escasa profesionalización que se observa en la asignación de presidencias en las comisiones ordinarias del Congreso, la cual se sustenta más sobre negociaciones que por el mérito, la experiencia o los conocimientos de los congresistas guerrerenses.

En relación con el texto anterior, Reyes (2017) observa cómo los legisladores de Aguascalientes ingresan tempranamente a la política a través de partidos y asociaciones estudiantiles, y la elección de diputados sin experiencia previa en cargos legislativos es una tendencia. Por otro lado, en el análisis de Reyes (2017) sobre Aguascalientes entre 2014 y 2016 se destaca la formación universitaria y la diversidad de profesiones entre los legisladores, lo que refuerza la idea de que los diputados tienen diversas trayectorias antes de llegar al Congreso.

Ambos estudios coinciden en mostrar que los legisladores provienen de una variedad de orígenes y trayectorias, y que su formación y experiencia previas pueden influir en su desempeño y en la toma de decisiones en el Congreso.

El de Sonora resulta un caso particularmente llamativo en términos de cambio en los indicadores de profesionalización biográfica. En la LXI Legislatura (2015-2018) la asamblea local sonoreNSE fue la segunda más alta a nivel nacional. Es decir, contaba con una membresía altamente profesionalizada. Sin embargo, para la legislatura inmediata posterior (LXII, 2018-2021) los perfiles de quienes integraron el congreso de Sonora hicieron caer a esta asamblea al penúltimo lugar de todos los casos evaluados.

Y es que las diferencias en ciertos indicadores de profesionalización biográfica resultan abismales en Sonora. Por ejemplo, en la LXI Legislatura (2015-2018), las diputaciones de la asamblea sonoreNSE promediaron casi siete años de experiencia administrativa. Pero, en la legislatura siguiente (2018-2021), esta cifra cayó a dos años de servicio público en promedio. En la primera legislatura analizada (2015-2018) encontramos perfiles como el de la diputada Flor de la Rosa Ayala Robles Linares (PRI) o el del diputado Jorge Luis Márquez Cazarez (PRI). Antes de ejercer sus respectivas dipu-

taciones locales, cada uno contaba en su currículum con más de 15 años de experiencia en cargos en la administración pública local y municipal.

Sin embargo, para la LXII Legislatura de Sonora (2018-2021), la legisladora con mayor experiencia administrativa fue la diputada María Magdalena Uribe Peña (PES). Esta legisladora sumaba menos de la mitad de los años de servicio público que los diputados antes mencionados. Esto sin mencionar que el porcentaje de congresistas sonorenses con experiencia previa en el sector público pasó de menos de 10% a casi 50 por ciento.

La afiliación partidista de las diputaciones fue otro indicador que reportó enormes diferencias entre legislaturas del Congreso de Sonora. Este indicador pasó de un promedio de 14 años en 2015-2018 a menos de cinco en la legislatura de 2018 a 2021. En 2015 hubo legisladores como Rodrigo Acuña Arredondo (PRI) o Javier Villarreal Gámez (PRI) con más de 30 años de pertenecer a su partido.

En la legislatura inmediata posterior (LXII, 2018-2021), por el contrario, las diputaciones más antiguas en términos de afiliación partidaria fueron la diputada Alejandra López Noriega (PAN) y el diputado Gildardo Real Ramírez, con 15 años de pertenencia al PAN, cada uno. Lo cual representa menos de la mitad de los años de afiliación que los perfiles más sólidos de la legislatura previa.

Finalmente, el porcentaje de congresistas con estudios superiores pasó de 93 a 63% de una legislatura a otra. De hecho, en la LXII (2018-2021).

Los datos y el contexto del caso sonorenses sugieren el surgimiento de un proceso de renovación profunda en las élites políticas locales. Téngase en cuenta que los comicios parlamentarios de 2015 fueron concurrentes con la elección para gobernador, donde resultó ganadora Claudia Pavlovich Arellano (PRI). En esos comicios de 2015, los partidos PAN y PRI ganaron 28 de 33 asientos legislativos, lo que representó 85% de la asamblea local.

Empero, en la elección intermedia (2018), la fuerza legislativa del PRI y el PAN se redujo a ocho asientos (o 25% del congreso local). Esto significó una reducción de la presencia de ambos partidos en más de 60 puntos porcentuales en tan solo tres años. En esa misma elección, la coalición Juntos Haremos Historia (Morena-PES-PT) obtuvo 21 espacios legislativos, el equivalente al 63% de la asamblea local.

La nueva mayoría de la LXII Legislatura (2018-2021) se conformó con perfiles distintos a los del enraizado bipartidismo previo. De los 21 congresistas de la coalición Morena-PES-PT, solamente 10 acreditaron estudios superiores concluidos. En contraste, 11 de los 12 integrantes de otros partidos fuera de la coalición (92%) reportaron estudios de licenciatura o superiores.

Dado que Morena es un partido de reciente creación (aprobado por la autoridad electoral en 2014), el promedio de afiliación partidaria de los integrantes de esta coalición fue menor a los tres años. De igual modo, la mayor parte de estos perfiles de Juntos Haremos Historia carecía de experiencia administrativa previa y solamente promediaron dos años en este rubro.

Por último, ninguna de las personas congresistas pertenecientes a la coalición Juntos Haremos Historia (Morena-PES-PT) accedió a la asamblea teniendo experiencia parlamentaria de algún tipo. Inversamente, la mitad de los legisladores de otros partidos contaba con algún tipo de servicio parlamentario previo y en total promediaban 2.5 años de experiencia en dicho indicador. El diputado Fermín Trujillo Fuentes (PANAL) fue el único congresista que sirvió en la LXI Legislatura (2015-2018) y se reeligió de manera inmediata para la LXII Legislatura (2018-2021).

Esta transformación en la membresía del Congreso de Sonora proviene de los resultados electorales de 2018. En esa elección, los candidatos de la coalición Juntos Haremos Historia ganaron en los 21 distritos locales de la entidad. Se debe mencionar que estas candidaturas no solo ganaron, sino que lo hicieron de manera holgada. El promedio de diferencia porcentual de votos entre primer y segundo lugar electoral fue de 8% en la elección de 2015. Sin embargo, para 2018 (cuando ganaron todos los candidatos de Juntos Haremos Historia) la diferencia fue de 14%. Es decir, los candidatos de Morena-PES-PT no solo ganaron en sus distritos, sino que obtuvieron victorias contundentes.

Detrás de estos resultados electorales hubo un clima de descontento generalizado con el gobierno de Claudia Pavlovich, quien pasó de tener un contingente legislativo cercano a la mayoría absoluta en 2015 a una bancada de tan solo cuatro legisladores (12% del Congreso) en 2018. Esta elección intermedia de 2018 perfiló a la fuerza política ascendente que terminaría ganando la gubernatura en 2021.

Durante estos periodos de cambio político electoral tan profundo como el observado en Sonora es común que se postulen y elijan nuevos candidatos sin experiencia política previa. Esta selección puede estar influenciada por el descontento generalizado hacia los políticos establecidos y la demanda de caras nuevas en el escenario político. La emergencia de una nueva fuerza político-partidista fue sin duda determinante para la transformación de la asamblea sonorensis. El desgaste experimentado por los políticos que ingresaron al Congreso en 2015, debido a incumplimientos de expectativas ciudadanas o su implicación en escándalos de corrupción u otras controversias, pudo haber llevado a los votantes a elegir a candidaturas menos experimentadas en 2018 como una forma de buscar un cambio y renovación en el ámbito político.

Por otra parte, la relación entre la evaluación del desempeño legislativo y el cambio en el nivel de profesionalización de los diputados en el Congreso de Sonora podría ser un aspecto importante para entender la dinámica legislativa en el estado. Durante la LXI Legislatura (2015-2018), el Congreso local se destacó como uno de los más profesionalizados a nivel nacional, con una membresía altamente capacitada y preparada para abordar las complejas problemáticas sociales que afectan a la entidad.

Este alto nivel de profesionalización puede estar directamente vinculado con la implementación de un sistema de evaluación del desempeño legislativo durante ese periodo. La existencia de esta herramienta de evaluación incentivó a los diputados a mejorar su desempeño y a buscar una mayor calidad en las iniciativas presentadas. El temor a recibir una mala evaluación en los medios de comunicación pudo haber sido un fuerte incentivo para que los legisladores se esforzaran en cumplir con sus funciones de manera más eficiente y responsable (véase Rodríguez, 2019).

Sin embargo, la situación cambió en la legislatura inmediata posterior, la LXII (2018-2021), donde el Congreso de Sonora experimentó una notable caída en el nivel de profesionalización. Los perfiles de quienes integraron esta legislatura no alcanzaron los estándares previos y ubicaron al Congreso en el penúltimo lugar de todos los casos evaluados. Esta disminución en la profesionalización puede estar relacionada con diversos factores, como la falta de continuidad en el sistema de evaluación o la influencia de eventos políticos que afectaron las prioridades de los legisladores.

Un caso similar se analiza en el estudio de Hernández (2017), se examina la profesionalización de los diputados en Sinaloa, enfocándose en indicadores como la carrera política y el nivel de estudios académicos. Aunque estos indicadores de profesionalización biográfica han tendido a ser aceptables, la profesionalización de la asamblea en su totalidad está aún lejos de verse completada, pues los legisladores, de acuerdo con el autor, carecen de un conocimiento profundo de la realidad política del estado y un compromiso con las leyes. El análisis destaca la falta de separación de poderes y la presencia de intercambios que generan impunidad en la administración pública, lo que contribuye a la corrupción política.

La relación entre la oferta política y la acción gubernamental no siempre es coherente, y se observa la influencia de los líderes de fracciones parlamentarias en la rendición de cuentas. Las diputaciones valoran principalmente la opinión pública en general y los electores de sus circunscripciones al tomar decisiones políticas. Además, se evidencia un nivel educativo elevado, especialmente en partidos como el PRI y el PAN, y los diputados provienen de diversas trayectorias profesionales, siendo predominantes los funcionarios gubernamentales y los empresarios. Este grupo influye significativamente en la vida política del estado, y se observan diferencias en la procedencia social entre los partidos políticos.

Retomando el argumento de Hernández (2017), es importante resaltar que la relación entre la evaluación del desempeño y el nivel de profesionalización no es lineal ni estática. La implementación de indicadores y la evaluación periódica pueden impulsar mejoras en el proceso legislativo, pero también existen otros factores que pueden afectar la conducta de los diputados y la calidad de su trabajo. La profesionalización legislativa es un proceso complejo y multifacético que requiere de un esfuerzo continuo y la promoción de una cultura de mejora dentro del Congreso.

La experiencia de Sonora muestra cómo el sistema de evaluación del desempeño legislativo puede tener un impacto significativo en la profesionalización de los legisladores. Sin embargo, también resalta la importancia de abordar otros factores y desafíos que puedan influir en la calidad y eficiencia del trabajo legislativo. Al mantener un enfoque integral y perseverar en la mejora continua, el Congreso de Sonora podrá consolidarse como

un órgano legislativo altamente profesionalizado y comprometido con el bienestar de la sociedad que representa.

Ahora bien, la cifra más baja de profesionalización biográfica registrada en toda nuestra base de datos se encontró en la LIV Legislatura del Estado de Morelos (2018-2021), cuyos 20 integrantes promediaron una experiencia parlamentaria de .9 años, una media de afiliación partidista de 6.2 años y solamente 45% de sus miembros reportó haber concluido sus estudios de nivel superior.

En esta asamblea hallamos representantes de distintas afiliaciones partidistas, cuyas referencias políticas previas proyectaron una escasa experiencia en los distintos ámbitos contemplados como factores de profesionalización. Por ejemplo, el diputado José Luis Galindo Cortez (PT) se desarrolló principalmente en el ámbito de la construcción y desarrollo de invernaderos y sistemas de riego en Morelos. Su única experiencia política previa al ejercicio de su cargo en la LIV Legislatura de Morelos fue haber sido precandidato a una diputación local por el distrito X de Morelos.

De manera similar, la diputada Cristina Xochiquétzal Sánchez Ayala (Partido Humanista) no presenta en la documentación oficial ningún tipo de registro sobre sus antecedentes laborales ni en el ámbito privado o público, mientras que sus fichas académicas concuerdan en acreditar un nivel de estudios medio superior, con una licenciatura trunca.

Paola de la Cruz Torres, una diputada morelense por Morena en la LV Legislatura (2021-2024), forma parte de una nueva generación de políticos de izquierda que comenzaron a ser parte del panorama público en la entidad tras la caída del sistema partidista que gobernó la entidad por más de 20 años. Con experiencia previa como síndica en el Ayuntamiento de Cuautla y secretaria técnica en el Congreso de Morelos, cuando le preguntamos a la diputada de la Cruz sobre las posibles causas de que el Congreso de Morelos figurara entre los menos profesionalizados, comentó lo siguiente:

Los políticos que ves que ahora están llegando aquí son producto de muchos años de hartazgo de la gente con partidos y con todos esos candidatos que venían, prometían y cuando ganaban solo se enriquecieron a costa del estado. Priistas, perredistas, panistas, ganaban, se enriquecían, nos endeudaban y dejaban cada vez más desigualdad. El movimiento [refiriéndose a Morena] aquí

es joven y trae nuevos perfiles que vienen desde los ayuntamientos y de la lucha social, la mayor parte. Es cierto lo que observas, no traemos esa experiencia de los anteriores, pero para qué quieres diputadas y diputados así, que tenían más mañas que experiencia. Eran muy buenos para robar y para ignorar al pueblo. Va a ser poco a poco, pero si la gente sigue confiando en nosotros como hasta ahora lo hemos visto con el buen recibimiento que tenemos, en pocas legislaturas vas a ver gente nuestra cada vez más experimentada en este Congreso que si bien tenemos muchas deudas, también hemos ido avanzando sobre todo con la idea de hacer caso a la gente que antes nadie las escuchaba.<sup>5</sup>

Una de las causas que la diputada Paola de la Cruz expresó de manera continua en la entrevista, al explicar la baja profesionalización en el Congreso de Morelos, fue la rotación de las élites políticas por la vía electoral. Y es que la entidad pasó de un predominio panista (con los gobiernos de Sergio Estrada Cajigal, 2000-2006, y Marco Antonio Adame, 2006-2012) a una transición hacia la izquierda con el gobierno perredista de Graco Ramírez (2012-2018). Sin embargo, durante esos 18 años el PRI no quedó borrado del mapa político de Morelos, pues los diputados de este partido llegaron a ocupar hasta 50% de los asientos legislativos del Congreso local. Esto sin contar la importante cantidad de municipios gobernados por este partido.

Este marcado tripartidismo declinó en 2018, con la elección de Cuauhtémoc Blanco, un gobernador que accedió al cargo arropado por la coalición Morena-PES-PT. Con ello, la nueva coalición llegó a ocupar hasta 65% de la asamblea local, dando muestra de que el tripartidismo que había operado en Morelos desde 2000 fue sustituido por una nueva élite política con políticos locales que no habían tenido cabida en la estructura gubernativa por más de 20 años.

Las reflexiones en torno al caso de Morelos sugieren que la profesionalización biográfica de los legisladores está sujeta a las condiciones de la contienda partidista y el acceso de los institutos políticos a espacios de poder. Mientras Morelos estuvo gobernada por el PAN y el PRD, con el PRI

<sup>5</sup> Entrevista con la diputada Paola de la Cruz Torres. 21 de octubre de 2022. Congreso del Estado de Morelos, Cuernavaca, Morelos.

manteniéndose como actor legislativo y municipal relevante, los integrantes de estos partidos tenían acceso a vías de profesionalización administrativa en la estructura gubernamental o en el propio Congreso local.

Por tanto, cuando una nueva fuerza partidista irrumpió en el panorama político del estado ganando la gubernatura, 14 municipios y una mayoría calificada en el Congreso local, los integrantes de esta nueva coalición accedieron como perfiles de larga oposición que durante varios años no tuvo acceso a los cargos de gobierno que por más de 20 años estuvieron solo disponibles para los políticos pertenecientes a los tres partidos tradicionales (PAN, PRI y PRD).

Es importante destacar que la misma diputada de la Cruz admitió que esta reconfiguración partidista permitió agregar pluralidad a un Congreso local que, hasta 2018, había estado gobernado “por los mismos partidos de siempre que se ponían de acuerdo entre ellos. Eso no ayudaba a que hubiera diputados profesionales. Había gente que se hizo especialista en negociar cosas en lo oscurito entre PAN, PRI y PRD. Lo que nosotros hicimos fue venimos a meter temas y discusiones de verdadera importancia para el pueblo de Morelos, para sus comunidades”<sup>6</sup>

Esta declaración parece ir en consonancia con la perspectiva de una diputada de uno de los congresos con menor profesionalización biográfica pero mayor pluralidad durante el periodo analizado. La diputada Aída Jiménez Sesma (PRI) formó parte de la LXVII legislatura del Congreso de Chiapas (2018-2021). En dicha legislatura, la asamblea chiapaneca tuvo uno de los más altos números de partidos efectivos (NEP) con más de 7. Al respecto la diputada explicó:

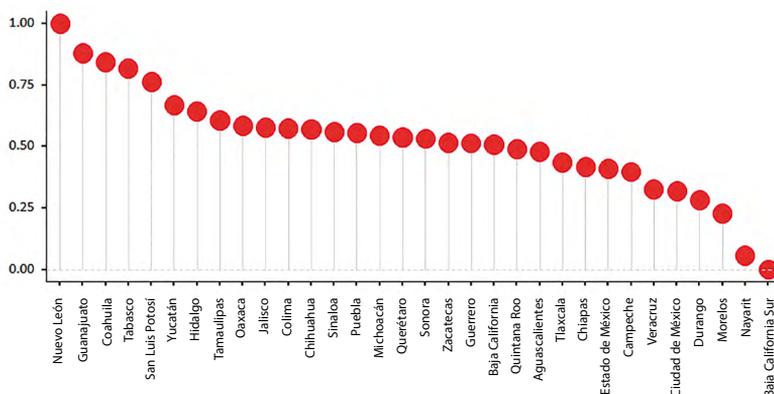
Quando me nombraron presidenta de la Comisión de Juventud y deporte me di cuenta de que se necesita que haya discusión y hasta pleito para que los diputados nos vayamos haciendo mejores en el debate. Si hay con quién discutir una iniciativa o algún programa entonces una se obliga a prepararse, a hacerse especialista en el tema para defender la postura de una misma. Incluso en asuntos que no parecieran tan importantes, hasta por orgullo propio, cuando

<sup>6</sup> Entrevista con la diputada Paola de la Cruz Torres, 21 de octubre de 2022. Congreso del Estado de Morelos, Cuernavaca, Morelos.

uno como legislador sabe que va a haber debate, se prepara y eso a la larga te va haciendo ganar respeto entre tus compañeros.<sup>7</sup>

La gráfica 4.4 ordena a los congresos estatales de manera descendente, en función del promedio de profesionalización biográfica obtenido en las dos legislaturas estudiadas por cada asamblea. Así, por ejemplo, la asamblea de Nuevo León, que obtuvo una puntuación de 2.247 en la Legislatura LXXIV (2015-2018) y de 0.982 en la LXXV (2018-2021), promedió un valor de 1.615. Al recalcular este puntaje promedio de 1.615 para ubicarlo en escala unitaria, la asamblea de Nuevo León (en sus dos legislaturas) obtuvo la máxima calificación (1) en nuestro índice de profesionalización biográfica.

Gráfica 4.4. *Profesionalización biográfica promedio de los congresos locales en México (2014-2021)*



Fuente: Elaboración propia.

Los congresos que en el agregado porcentual estuvieron conformados por membresías más profesionalizadas en el ámbito biográfico entre 2014 y 2021 fueron los de Nuevo León, Guanajuato, Coahuila, San Luis Potosí y Tabasco.

Es importante recordar que el índice de profesionalización biográfica de cada congreso está conformado por cuatro elementos (descritos a detalle

<sup>7</sup> Entrevista con la diputada Aída Guadalupe Jiménez Sesma, 3 de diciembre de 2021. Feria del Libro de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco.

en el capítulo anterior). Dichos indicadores son: 1) experiencia administrativa, 2) experiencia legislativa, 3) experiencia partidista y 4) escolaridad de los congresistas.

Hemos comentado ya algunos perfiles de la legislatura que registró el mayor nivel de profesionalización biográfica de todos los congresos aquí analizados (la LXXIV Legislatura del Congreso de Nuevo León, 2015-2018). A ello importaría añadir que las 84 diputaciones que conformaron las legislaturas LXXIV y LXIV de Nuevo León promediaron el mayor número de años de experiencia administrativa municipal de todo el país.

Para dimensionar el dato antes mencionado considérese que el Congreso de Nuevo León estuvo conformado por legisladores que sumaban alrededor de 6.2 años de experiencia administrativa municipal. Esto es el doble de años que el congresista local promedio.

En el caso de San Luis Potosí es por demás interesante la tendencia de los legisladores a tomar decisiones basadas en lo que consideran mejor para sus votantes, actuando unilateralmente y reflejando una falta de consultas exhaustivas. Al estudiar sus percepciones y trayectorias, Solís *et al.* (2017) encontraron que la mayoría de los diputados de la más reciente legislatura en esta asamblea comenzó su trayectoria política en partidos políticos, aunque es interesante notar que la influencia de familiares en la política parece no ser tan fuerte en comparación con otros tipos de capitales, como el económico o el de militancia.

Para estos congresistas (al menos los que integraron la LX Legislatura (2012-2015), el carisma es visto como una de las principales virtudes para ganar elecciones y desarrollar una carrera política, lo que refleja el carácter personalista de la política en América Latina. Aunque la honradez, la formación y el liderazgo también se consideran importantes, la presencia constante en los medios se destaca como una acción crucial para lograr objetivos electorales. Esto sugiere que la imagen y la visibilidad juegan un papel fundamental en la percepción pública y el éxito electoral de los diputados.

El hecho de que las diputaciones enfatizen su autosuficiencia en la campaña política, independientemente del programa de sus partidos o la imagen del líder nacional, apunta a que existe una tendencia a construir y proyectar una imagen personalizada y autónoma para conectarse con los votantes y generar confianza en su capacidad de representación y toma de decisiones.

Esta estrategia podría ser una respuesta a la creciente individualización de la política y la necesidad de diferenciarse en un entorno competitivo.

Esta tendencia hacia el personalismo se refuerza en sus razones para haber llegado al Congreso local, destacando su propia campaña y actuación individual por encima de otros factores. Para la profesionalización, esto sugiere que la formación y experiencia personal de los diputados tienen un peso significativo en su elección y éxito en el cargo, lo que podría influir en la toma de decisiones basadas en criterios individuales y en el énfasis en la relación directa con los votantes.

Por su parte, el Congreso del estado de Tabasco es la asamblea cuyos integrantes promedian las cifras más altas de años de experiencia administrativa en el orden federal. Sus 70 miembros (35 de la LXII Legislatura y 35 de la LXIII) promediaron un año de experiencia en cargos federales, cifra que supera por mucho al promedio de .4 años de experiencia administrativa federal del legislador local mexicano promedio.

En este Congreso hallamos perfiles como el del diputado Adrián Hernández Gamboa (PRI), integrante de la LXII Legislatura de Tabasco (2016-2019), quien prestó nueve años de servicio en el gobierno federal (desde la presidencia de Carlos Salinas) como jefe de departamento de la Coordinación de la Descentralización Educativa en la Secretaría de Educación Pública. Ocupó asimismo cargos como subdirector de área o subdelegado regional en la Secretaría de Gobernación durante la gestión del expresidente Ernesto Zedillo.

Un caso similar es el del diputado José Antonio Pablo de la Vega Asmitia (PRD). También integrante de la LXII Legislatura (2016-2019), el diputado De la Vega ha ocupado cargos gubernamentales desde 1991, cuando ocupó el cargo de jefe de Departamento de Estudios Políticos Especiales en la Dirección General de Desarrollo Político. A partir de esa fecha desempeñó cargos en la Secretaría de Gobernación y el Infonavit.

A su vez, el de Tabasco es el Congreso cuya membresía reportó el más alto promedio de años de experiencia administrativa estatal. Las diputaciones de esta asamblea promediaron 2.4 años de servicio en gobiernos estatales, mientras que la media nacional de todo el periodo fue de 1.4 años.

Del congreso tabasqueño importa destacar el caso de la diputada Gloria Herrera (PRI), que fungió como legisladora en la LXII Legislatura (2016-

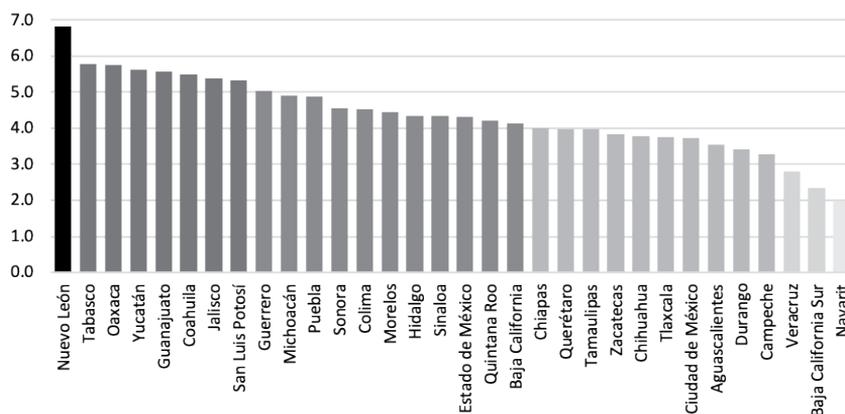
2018). Su perfil biográfico se colocó como uno de los más profesionalizados en todas las legislaturas que abarcó esta investigación. Antes de ocupar su curul, la diputada Herrera ejerció el cargo de coordinadora de la unidad de comunicación e imagen del departamento de Pesca del gobierno estatal tabasqueño entre 1976 y 2011. Además de desempeñar otros cargos públicos y sindicales relacionados con el tema pesquero en Tabasco, ejerció como secretaria general del CDE del PRI en Tabasco y fue seleccionada como presidenta del ONMPRI en dicho estado.

En este mismo Congreso se registró el perfil de la diputada Patricia Hernández Calderón. Esta legisladora forma parte de las 250 diputaciones que se reeligieron de manera inmediata a lo largo del periodo analizado. La diputada Hernández accedió por el PRI a la LXII Legislatura de Tabasco (2016-2018), y se reeligió por el PRD para la LXIII Legislatura (2018-2021). Al iniciar su primera legislatura de servicio, la diputada Hernández Calderón contaba con un título de maestría en Psicología Laboral por la Universidad Popular de la Chontalpa. A esto se le agregan 32 años de experiencia laboral en la administración pública en cargos vinculados a los temas de tránsito vehicular, seguridad pública y salud.

La gráfica 4.5 reporta el promedio de años que los integrantes de los 32 congresos acreditaron en las dos legislaturas analizadas. Este dato indica el promedio de la suma de años en la administración pública, federal, estatal y municipal de los legisladores.

Nuevo León tuvo al Congreso con el mayor porcentaje de diputaciones con escolaridad superior concluida. Ochenta de los 84 legisladores que participaron en las legislaturas LXXIV y LXIV (95%) concluyeron sus estudios universitarios antes de acceder al cargo. Esto coloca al Congreso de Nuevo León más de 10 puntos por encima de la media nacional en términos del porcentaje de congresistas con estudios superiores concluidos.

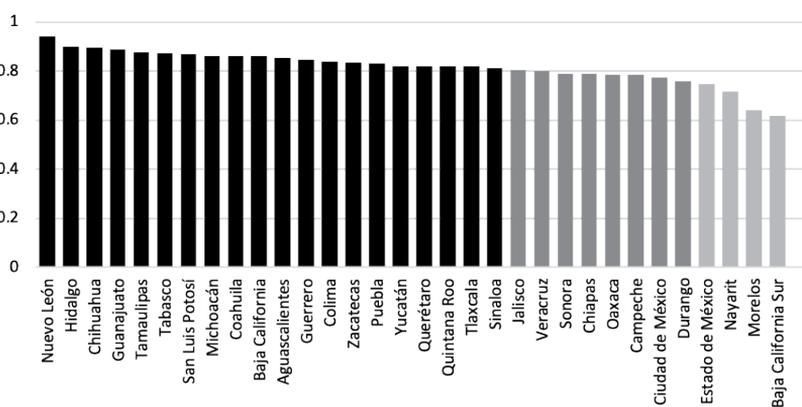
Gráfica 4.5. *Experiencia administrativa (años) promedio de los congresistas locales en México (2014-2021)*



Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica 4.6 se puede observar que los porcentajes promedio de legisladores con escolaridad superior no es tan distinto entre congresos, pues va de un rango entre 61% en Baja California Sur hasta un 95% en las dos legislaturas que comprenden el análisis del congreso de Nuevo León.

Gráfica 4.6. *Promedio de legisladores con educación superior concluida en los congresos locales en México (2014-2021)*



Fuente: Elaboración propia.

Los altos niveles en índices de desarrollo humano, así como la intensa actividad económico-comercial, pueden ser algunas de las causas para los altos niveles de profesionalización biográfica encontrados entre sus miembros. Asimismo, el hecho de que un sistema bipartidista estable (PAN-PRI) le diera forma al juego electoral en Nuevo León permitió que se afanzara una élite política-económica altamente capacitada, que tuvo acceso a capitales materiales, políticos y culturales.

Llama la atención que el promedio de edad de los integrantes de esta asamblea (41 años) fuera inferior a la media nacional (45 años). Esto sugiere que el predominio que el PRI y el PAN tuvieron sobre prácticamente todos los municipios de la entidad por varios años permitió que los jóvenes políticos de esas instancias partidarias comenzaran sus carreras desde cargos municipales.

Con miras a ganar mayor profundidad en la interpretación de estos resultados entrevistamos a la diputada Norma Benítez Rivera (MC). Maestra en Ciencia Política y licenciada en Psicología, accedió a la asamblea por el principio de proporcionalidad para ocupar una curul en la LXXVI Legislatura del Congreso de Nuevo León (2021-2024).

Cuando le preguntamos sobre el alto nivel de profesionalización de las diputaciones locales en su estado, ella compartió lo siguiente:

El legislador de aquí [refiriéndose a Nuevo León], sobre todo el que compite el voto en su distrito, desde hace ya varios años es alguien a quien se le exige mucho en campaña. Entre propios compañeros de partido y pues imagínate entre rivales, siempre se les busca a los candidatos para ver si terminaron su carrera, si hicieron algo antes de estar pidiendo el voto. Eso lo empezamos a ver mucho a partir de que el PRI ya no fue el partido más fuerte aquí, que de eso ya tiene algunos años. Desde entonces los votantes se han hecho cada vez más exigentes y pues eso obliga a los partidos a proponer gente preparada, que no es garantía el haber estudiado en la universidad que vas a ser un buen legislador o legisladora pero sí es cierto que aquí es casi un requisito, a diferencia de otros lugares donde importan más otras cosas como el trabajo que le hayan hecho al partido o que con su pura popularidad jalen gente los candidatos.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Entrevista con la diputada Norma Edith Benítez Rivera, 4 de marzo de 2022. Congreso del Estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León.

Por su parte, la diputada Jessica Elodia Martínez (Morena), también integrante de la LXXVI Legislatura del Congreso de Nuevo León (2021-2024), nos proporcionó una visión distinta del fenómeno de la profesionalización biográfica, especialmente sobre la importancia de los títulos académicos en el Congreso del estado.

A quienes somos jóvenes siento que se nos exige más. Porque no tenemos esa gran trayectoria en el gobierno o en los partidos. Estamos pues empezando nuestras carreras. Y lo que hemos visto es que a la gente le importa saber que los candidatos traen estudios, que son serios, más allá de cualquier bandera o tema. Si yo, por ejemplo, traigo una agenda centrada en la comunidad, eso no se pelea con una formación académica.<sup>9</sup>

En el ámbito legislativo se observan diferencias significativas entre diversas regiones de México. Por ejemplo, en el Congreso de Guanajuato, los legisladores de las legislaturas LXIII y LXIV se destacaron por tener un promedio de afiliación partidista de 12.7 años, superando la media nacional de 9.4 años en este aspecto. Esta larga afiliación puede influir en su enfoque y toma de decisiones.

Según el estudio realizado por Vázquez *et al.* (2017), la fragmentación de la oposición puede tener impactos en la coordinación de acciones legislativas. A pesar de ello, los legisladores de la oposición en Guanajuato expresaron una prioridad notable: la elaboración y propuesta de legislación. Esto resalta su enfoque en la producción de leyes por encima de otras tareas, como el apoyo a los electores o la gestión de servicios públicos.

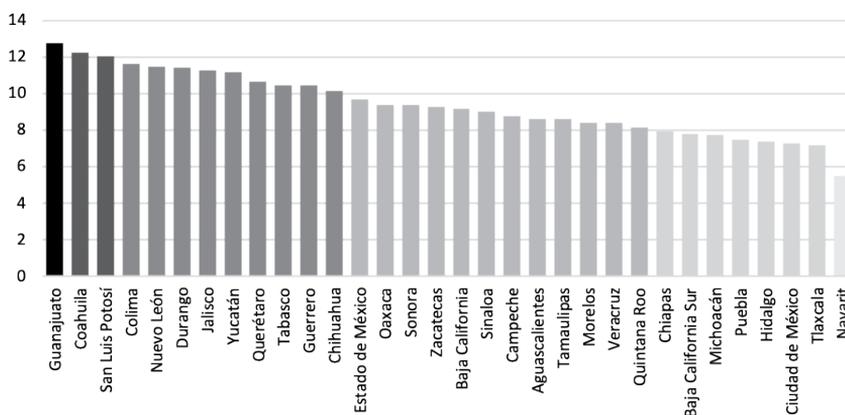
Las respuestas de las diputaciones indican que su atención se dirige primero a los ciudadanos en su conjunto y luego a los electores de sus distritos, con un enfoque en los votantes y grupos de interés. Además, el referente que guía sus decisiones y acciones es lo que consideran mejor para los guanajuatenses en general y la defensa de los intereses de sus distritos. Sin embargo, la definición exacta de qué significa “lo mejor para los guanajuatenses” y los “intereses de sus distritos” queda a la interpretación y criterio

<sup>9</sup> Entrevista con la diputada Jessica Elodia Martínez, 4 de marzo de 2022. Congreso del Estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León. Actualmente la diputada forma parte del Grupo Parlamentario del PRI.

individual de cada legislador. Estos hallazgos muestran cómo los legisladores en Guanajuato afrontan sus roles y responsabilidades en el contexto político y legislativo.

Después de Guanajuato, los congresos de Coahuila, San Luis Potosí y Colima albergaron a las diputaciones con el más alto promedio de años de afiliación partidaria. Mientras que las asambleas de Ciudad de México, Tlaxcala y Nayarit tuvieron a los congresistas con el más bajo promedio de años de militancia partidaria (véase la gráfica 4.7).

Gráfica 4.7. Afiliación partidista (años) promedio de los congresistas locales en México (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia.

Antes de iniciar la LXIV Legislatura (LXIV, 2018-2021), el diputado José Huerta Aboytes (PRI) tenía en su ficha biográfica 45 años de militancia partidista. Este legislador obtuvo su título de licenciatura en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México en 1981, afiliándose al PRI en 1973, año desde el cual comenzó a ejercer cargos relevantes dentro de la burocracia partidaria local como secretario de organización del Comité Directivo Estatal del PRI en Guanajuato.

Otro integrante destacado de la LXIV Legislatura del Congreso de Guanajuato fue el diputado Armando Rangel Hernández (PAN), quien reportó 32 años de militancia partidista antes de iniciar su encargo legislativo en 2018. Es importante mencionar que el diputado Rangel es de los pocos casos

en toda nuestra base de datos que contaba con más de una legislatura de experiencia parlamentaria nacional tras haber sido electo como diputado federal por Guanajuato en las Legislaturas LVII (1997-2000) y LIX (2003-2006) de la Cámara de Diputados. Además de haber ejercido el cargo electivo de presidente municipal de San Luis de la Paz, este legislador se desarrolló dentro de la burocracia de su partido como secretario de capacitación de comités directivos municipales y consejero estatal del PAN en Guanajuato.

De manera similar, el diputado José Guadalupe Vera Hernández (PAN) contaba ya con experiencia legislativa federal antes de integrar la LXIV Legislatura de Guanajuato (2018-2021). El diputado Vera fue parte del grupo parlamentario del PAN en la LXI Legislatura (de la Cámara de Diputados (2009-2012)). Sus cargos electivos municipales previos (como la regiduría de León en dos ocasiones) se dieron dentro de una larga militancia de más de 26 años como miembro activo del PAN. A lo largo de su carrera en el partido ocupó cargos relevantes dentro de la estructura partidaria en comités directivos tanto municipales como estatales del PAN en Guanajuato.

Podría pensarse que la alta profesionalización de los congresistas guanajuatenses se encuentra ligada a la historia de un partido político que convirtió a la entidad en un bastión por sus filas desde el proceso de alternancia democrática iniciado a finales del siglo xx. A partir de que Carlos Medina Plascencia ganó la gubernatura en 1995, todos los gobernadores de la entidad han sido panistas. Sin mencionar que la mayoría de los municipios han sido gobernados por el PAN y que los propios gobernadores han contado con importantes contingentes legislativos. Condición que le ha permitido al PAN ampliar su base de políticos profesionales dentro de la entidad.

De igual modo, el triunfo de Vicente Fox para ocupar el Ejecutivo federal en 2000 abrió las compuertas administrativas para que varios políticos de la entidad (que habían sido piezas clave en el proceso de transformación política y que fueron cruciales para el triunfo de Fox y el PAN) accedieran a cargos federales y continuaran con su proceso de profesionalización biográfica en una esfera gubernativa de alto nivel.

En síntesis, las diputaciones muestran arraigos importantes con sus partidos (principalmente PRI y PAN), lo cual se ha traducido en carreras legislativas y administrativas bastante longevas que abonan a la profesionalización del órgano legislativo en su conjunto. Además de esto, el acceso de una

élite local a la administración pública federal representó un espacio importante para que los políticos pertenecientes a la facción foxista accedieran a cargos y continuaran su proceso de profesionalización ahora en el ámbito federal.

Por su parte, los integrantes del Congreso del Estado de Coahuila figuraron como el segundo lugar en años de afiliación partidista. De hecho, en la LXI Legislatura (2018-2021) de Coahuila pudimos identificar al diputado local con el mayor número de años de afiliación partidaria.

El diputado Juan Antonio García Villa (PAN) se afilió al PAN desde 1961. En su trayectoria política se pueden encontrar designaciones como la candidatura a la gubernatura de Guanajuato en 1999, subsecretario de Economía en 2004, director de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) entre 2006 y 2008. Junto a perfiles como el de Alejandro Encinas, Federico Döring o Beatriz Zavala Peniche, el diputado García Villa fue una de las 17 personas (dentro de una base de datos de 2 237 congresistas) que tienen en su pasado biográfico el registro de haber ocupado una senaduría. A ello se deben agregar sus funciones previas como diputado federal en las legislaturas LIV (1979-1982) y LVI (1994-1997).

La diputada Luz Elena Morales (PRI) accedió a la LXII Legislatura del Congreso de Coahuila tras ganar su elección en el distrito 13 local. Maestra en Derecho Electoral y con experiencia previa como encargada de la Secretaría de las Mujeres y presidenta de la Organización de Mujeres priistas en la entidad, la diputada Morales nos comentó lo siguiente:

Yo diría que una de las razones por las que tenemos esto que encontraste de diputados y diputadas tan preparados aquí es porque para ya postularse para una candidatura hay que demostrarle al partido que se trae algo de trabajo para respaldarla a una. Aunque seamos la fuerza más importante, quienes han estado a cargo de nuestro partido han sido muy conscientes, muy cuidadosos al momento de elegir y desde que tengo memoria, por muy cercana que seas se te exige algo más. Alguna dirección, un puesto de liderazgo dentro del propio partido, trabajo municipal. A mí lo que me ayudó fue la oportunidad de servir en el gobierno y traer buenos resultados. Eso hizo que la gente me identificara y entonces en el partido era más probable que me dieran una candidatura. Por mucha fuerza que tenga el PRI, no mandaría a cualquiera a un

distrito tan difícil como el mío si no se les da cierta garantía de que la candidatura tiene arraigo o que al menos la gente te identifica.<sup>10</sup>

Al ser un bastión priista, y el único estado que hasta 2023 no ha experimentado alternancia en sus gobiernos estatales, la profesionalización de los políticos en esta entidad está fuertemente relacionada con la historia del PRI local. Tras analizar los perfiles de estos legisladores pudimos observar que, salvo por casos muy contados como el del panista García Villa, los políticos coahuilenses se han formado en los espacios burocráticos del PRI, así como en la cartera de puestos administrativos en el orden local y municipal que el mismo partido ha podido proporcionar al ser la más importante fuerza electoral de la entidad.

En cuanto al caso de San Luis Potosí, entrevistamos a dos legisladoras pertenecientes a distintas fracciones parlamentarias para conocer sus perspectivas en torno a la alta incidencia en años de afiliación partidaria en ese congreso.

Por un lado, la diputada Yolanda Josefina Cepeda Echavarría (PRI), licenciada en Derecho, secretaria general del CDE del PRI en San Luis Potosí y presidenta de la Mesa Directiva en la LXIII Legislatura (2021-2024) expresó que: “San Luis es un estado donde PAN y PRI han llevado la mano de la política. Casi todos los gobernadores han tenido fuerte respaldo en el Legislativo. En los municipios aparece de pronto una que otra fuerza, pero al menos hasta este gobierno del verde [refiriéndose al PVEM] quienes hemos estado en el Congreso somos casi todos de carreras largas en nuestros partidos”.<sup>11</sup>

Por otro lado, la diputada Nadia Ochoa (PVEM), integrante de la LXIII Legislatura de San Luis Potosí, licenciada en Mercadotecnia y Comunicación con experiencia en la Secretaría de Cultura del gobierno local, compartió esto con nosotros:

Pienso que este es un nuevo momento para nuestro congreso. Sí es cierto que hay compañeras y compañeros que tienen ya una carrera y que dentro de sus

<sup>10</sup> Entrevista con la diputada Luz Elena Guadalupe Morales Núñez, 13 de octubre de 2022. Congreso del Estado de Coahuila, Saltillo, Coahuila.

<sup>11</sup> Entrevista con la diputada Yolanda Josefina Cepeda Echavarría, 10 de junio de 2022. Edificio Caja Real de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, San Luis Potosí.

partidos han sido muy reconocidos. Pero también en San Luis, después de que nos hemos hecho un estado más democrático y más plural ha habido espacio para la juventud. Como la diputada más joven de este Congreso te puedo decir que la militancia en los partidos no ha dejado de ser importante pero ahora importan más otras cosas, como los logros que se hagan por la comunidad o los proyectos que una traiga como candidata.<sup>12</sup>

Y es que en el Congreso potosino encontramos perfiles como el de la diputada María Rebeca Terán Guevara (PRI), quien antes de acceder a su asiento en la LXI Legislatura de San Luis Potosí (2015-2018) tenía ya más de 30 años de militancia partidaria al haber iniciado su carrera como presidenta seccional de la estructura priista en 1980. Como lo avanzó la diputada Ochoa Limón, este tipo de perfiles coexiste con una nueva generación de políticos potosinos (aun minoritarios) que han logrado acceder a la asamblea por partidos como el PVEM o el PRD. Como ejemplos de estos casos destacan la diputada Dulcelina Sánchez de Lira (PRD) de 29 años o el diputado Gerardo Serrano Gaviño (PVEM), quien tenía 28 años al inicio de la LXI Legislatura (2015-2018).

En un estudio sobre esta asamblea en su LX Legislatura (2012-2015), Solís *et al.* (2017) confirman que la mayoría de los diputados locales ingresó a la política a través de partidos políticos, y sorprendentemente, la gran mayoría de ellos no tuvo familiares en política, lo que sugiere que poseen otros tipos de capitales para acceder a sus posiciones.

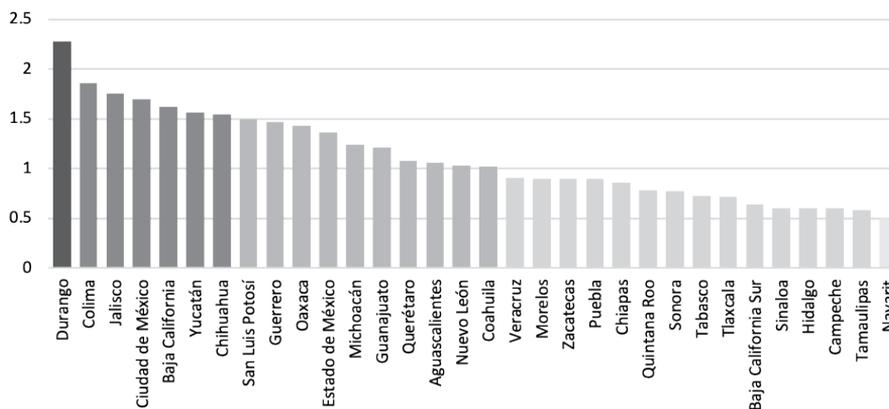
Asimismo, se observa que la profesionalización en este Congreso incluye algunos claroscuros propios de una democracia competitiva como su temor a ser públicamente exhibidos por sus opiniones sobre su trabajo legislativo y a mantener su distancia con ciertos temas como el matrimonio igualitario y la despenalización del aborto. Esta postura conservadora puede deberse a los prejuicios de los legisladores y al temor de enfrentar consecuencias políticas negativas ante un electorado igualmente conservador.

La experiencia legislativa es probablemente una de las más importantes para el oficio parlamentario. Un congresista experimentado tiene más altas

<sup>12</sup> Entrevista con la diputada Nadia Esmeralda Ochoa Limón, 11 de junio de 2022. Vía Zoom, por sala virtual del Tecnológico de Monterrey.

probabilidades de conocer detalles específicos del proceso legislativo, contar con canales de comunicación intra e interpartidistas, así como nexos con distintas instancias públicas y privadas. La gráfica 4.8 indica que los congresos con los más altos promedios de experiencia legislativa (en años) son los de Durango, Colima, Jalisco y Ciudad de México.

Gráfica 4.8. *Experiencia legislativa (años) promedio de los congresistas locales en México (2014-2021)*



Fuente: Elaboración propia.

Entre las Legislaturas LXVII (2016-2018) y LXVIII (2018-2021) de Durango encontramos 21 diputaciones con algún tipo de experiencia parlamentaria. Si consideramos que las dos legislaturas analizadas de Durango contemplan un total de 50 legisladores (25 por legislatura) la asamblea de dicha entidad albergó a cerca de 42% de congresistas con experiencia parlamentaria previa, lo que lo convierte en el Congreso con mayor incidencia de representantes con experiencia legislativa.

Téngase en cuenta que el porcentaje promedio de congresistas legislativamente experimentados durante el periodo analizado fue de 24%, mientras que el promedio de años de experiencia legislativa se ubicó en 1.13.

De la asamblea duranguense vale la pena mencionar a congresistas como Rodolfo Dorador Pérez Gavilán (PAN), militante de Acción Nacional desde 1987, diputado Federal en las Legislaturas LVIII (2000-2003) y LXII (2012-2015) así como senador de las Legislaturas LX y LXI (2006-2012).

El otro caso de un representante duranguense con amplio conocimiento legislativo es el de Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez (PRI), con 12 años de experiencia parlamentaria. Además de estar afiliado al PRI desde 1984 ocupando cargos en la burocracia partidaria nacional y en la Secretaría de Gobierno de su estado, el diputado Pacheco fue congresista local en Durango entre 1989 y 1982, diputado federal de la LVI Legislatura (1994-1997) y senador entre 2006 y 2012.

A lo anterior podríamos agregar que Durango es la entidad con más representantes parlamentarios experimentados en legislaturas federales. Además de los dos casos arriba mencionados, también habían servido en la Cámara federal (antes de iniciar sus mandatos locales) los diputados: Jorge Alejandro Salum del Palacio (PAN), Alma Marina Vitela Rodríguez (PRI), Luis Enrique Benítez Ojeda (PRI), Alicia Guadalupe Gamboa Martínez (PRI), Otniel García Navarro (Morena) y Sonia Catalina Mercado Gallagos (PRI).

### **La profesionalización estructural de los congresos locales en México**

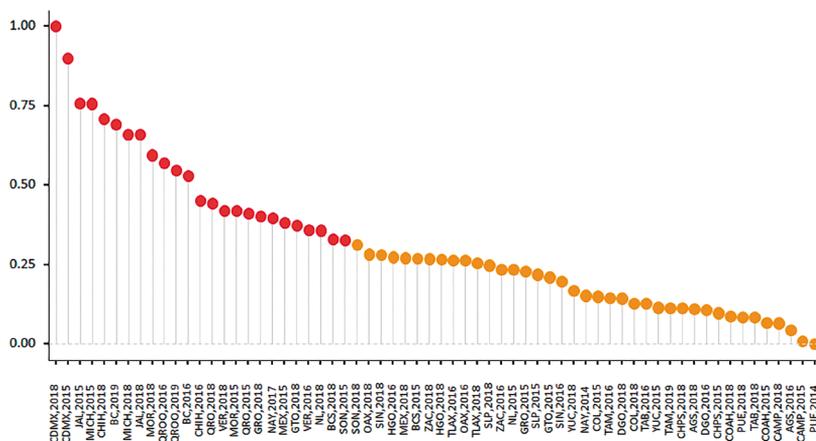
Las asambleas estructuralmente profesionalizadas son aquellas que disponen de los recursos necesarios para fortalecer su capacidad de respuesta en el sistema, convirtiéndose así en centros importantes en los procesos de toma de decisiones públicas. Puede, por tanto, decirse que una asamblea estructuralmente profesionalizada motiva a sus miembros a dedicarse de tiempo completo a su labor parlamentaria, les proporciona valiosos recursos materiales, humanos e informativos para llevar a cabo sus tareas legislativas y acercarse de manera más eficiente a la consecución de objetivos personales y colectivos (sociales, gremiales o partidistas). Además, posee una estructura administrativa bien definida en términos de tiempo, jerarquías, actividades y funciones que respaldan las labores de los congresistas.

Importa señalar que la profesionalización estructural no solo beneficia a los políticos que integran las asambleas, sino que esta tiene el potencial de traducirse en ganancias colectivas y en el fortalecimiento democrático mediante congresos que deliberen sobre asuntos de alta relevancia para la socie-

dad, lleguen a acuerdos en torno a esos temas, supervisen eficazmente a otras instituciones gubernamentales y sean transparentes ante el escrutinio público, promoviendo mecanismos que revelen tanto sus procesos deliberativos como sus resoluciones.

A continuación se muestran los resultados de nuestro índice de profesionalización estructural aplicado a las 64 legislaturas locales de México que comprenden este estudio. En primera instancia se observa que las asambleas de Ciudad de México, Jalisco, Michoacán, Chihuahua y Baja California aparecen como las más profesionales en términos estructurales. Mientras que las asambleas menos profesionalizadas estructuralmente son la LIX Legislatura de Puebla (2014-2018), la LXII Legislatura de Campeche (2015-2018) y la LXIII Legislatura del Estado de Aguascalientes (2016-2018).

Gráfica 4.9. Profesionalización estructural de los congresos locales en México (2014-2021)

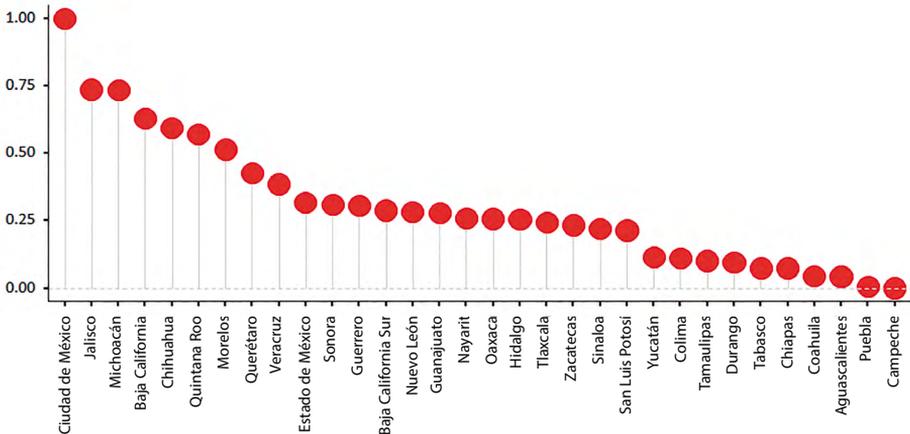


Fuente: Elaboración propia.

Para proveer un panorama general, más fácilmente interpretable de la profesionalización estructural promediamos los puntajes del índice obtenidos por las dos legislaturas contempladas por cada entidad federativa. Así, por ejemplo, el Congreso de Michoacán registró una cifra de profesionalización estructural de 1.593 en su LXXIII Legislatura (2015-2018), mientras que en la legislatura inmediata posterior su registro en el índice de profesionalización estructural fue de 1.238. El promedio de esta asamblea se

obtuvo de sumar ambos valores y dividirlos entre las dos observaciones correspondientes a sus legislaturas. Por tanto, su profesionalización estructural promedio fue de  $(1.593 + 1.238) / 2 = 1.415$ . Después de hacer esta operación con cada asamblea local redimensionamos los valores para tener una escala entre 0 y 1. Los resultados se muestran a continuación:

Gráfica 4.10. Profesionalización estructural promedio de los congresos locales en México (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia.

De todos los congresos aquí analizados, el de la Ciudad de México es el que ha recibido las cifras más cuantiosas de recursos financieros anuales para su funcionamiento. Para el año fiscal de 2015, este Congreso tuvo a su disposición un presupuesto aprobado de 1 589 349 499 pesos. Y para 2018 el Congreso de la Ciudad de México recibió la cifra más alta hasta ahora registrada para una asamblea local con 2 366 054 290 pesos. Para tener una noción comparativa basta mencionar que el promedio presupuestal anual de la Ciudad de México (entre 2015 y 2021) fue de 1 850 676.362, mientras que el promedio anual nacional (es decir, de todos los congresos locales en el mismo periodo) ha sido de 415 257 119 pesos. Es decir, el presupuesto para el Congreso de la capital es cuatro veces mayor que el del promedio de las asambleas subnacionales en el país.

Retomando a la diputada Cristina Márquez (PAN), los congresos más profesionales “como el nuestro, se deben a dos factores fundamentales. El pri-

mero es el desarrollo del propio estado, refiriéndome al estado de Guanajuato. La dinámica decreciente que ha tenido el estado en los últimos años. Esto hace que haya más recursos disponibles a través del presupuesto anual que recibe el Congreso y con ello se generan las condiciones para contratar mejor personal, tener mejores instalaciones, temas de mantenimiento, y todo lo demás que requiere de dinero”<sup>13</sup>

Sin embargo, la profesionalización estructural no solamente depende de la cantidad de recursos disponibles para una asamblea. A partir de las revisiones de la literatura y del estudio de otros congresos en el mundo pudimos constatar que la profesionalización estructural hace que el factor presupuestal deba pasar por una serie de filtros.

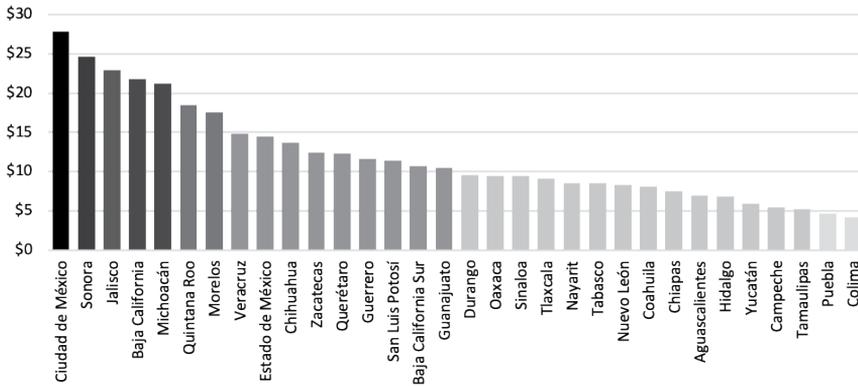
En primer lugar, un ejercicio comparativo requiere que los presupuestos no sean vistos en términos absolutos sino considerando, entre otras cosas, el tamaño de las asambleas (tanto de su membresía legislativa como de su personal de apoyo).

Si dividimos el promedio de presupuestos anuales de las asambleas (en cada una de sus dos legislaturas) entre la cantidad de legisladores por congreso obtenemos una cifra de costo por legislador que osciló entre los 28 y los 4 000 pesos anuales. Si bien el Congreso de la Ciudad de México sigue teniendo la cifra más alta, la diferencia entre esta asamblea y la inmediata posterior (Sonora, con legisladores que costaron en promedio 25 000 pesos) ya no es tan abultada (véase la gráfica 4.11).

Otro elemento importante para considerar en el cálculo de los presupuestos congresionales como variable para la medición de la profesionalización estructural es el sueldo de las personas legisladoras o dieta. Después de hacer un promedio de los salarios mensuales (sin deflactar) se observa que la asamblea de San Luis Potosí es la que ha provisto los estipendios más altos para sus congresistas a lo largo de los últimos ocho años. La persona congresista potosina ha recibido un sueldo mensual promedio de 162 000 pesos. Por el contrario, la asamblea que ha fijado los sueldos más bajos (en promedio) a lo largo de estos últimos ocho años es el Congreso de Hidalgo, con 48 000 pesos.

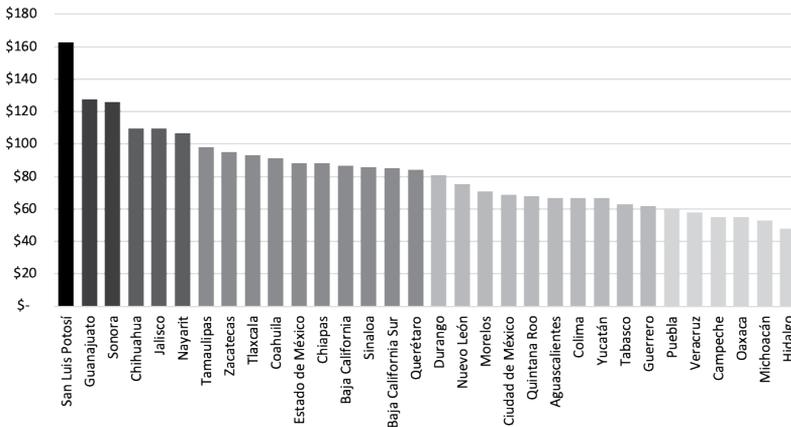
<sup>13</sup> Entrevista con la diputada Cristina Márquez Alcalá (PAN), 27 de julio de 2023. Vía Zoom, por sala virtual del Tecnológico de Monterrey.

Gráfica 4.11. Costo promedio (miles de pesos) por representante en los congresos locales de México (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 4.12. Salario mensual promedio de las diputaciones (miles de pesos) en los congresos locales de México (2014-2021)



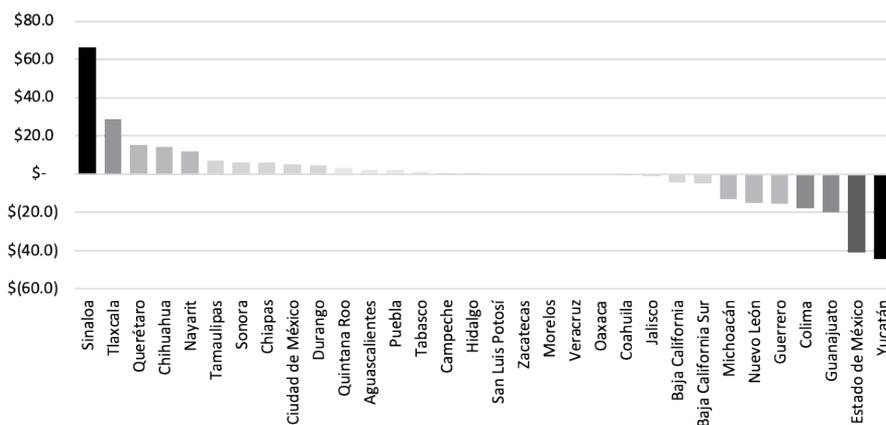
Fuente: Elaboración propia.

En algunos congresos, la estructura de sueldos sufrió modificaciones entre legislatura y legislatura. Por ejemplo, la LXII Legislatura del Congreso de Sinaloa (2016-2018) contemplaba un pago mensual promedio a sus legisladores de 52 369 pesos. Pero para la legislatura inmediata posterior (LXIII, 2018-2021) el estipendio bruto aumentó a 118 789. Lo que represen-

ta un incremento de aproximadamente 66 000 pesos. Otros congresos que aprobaron aumentos a los sueldos brutos de sus integrantes de una legislatura a otra fueron, por ejemplo, Tlaxcala (aumento de 28 000 pesos entre legislaturas), Querétaro (incremento de 15 000), Chihuahua (aumento de 14 000).

Empero, encontramos también asambleas que avalaron reducciones salariales al trabajo parlamentario entre legislaturas. Las disminuciones más notorias se dieron en los congresos de Yucatán y Estado de México. En la LXI Legislatura de Yucatán (2015-2018), los diputados recibían un sueldo mensual bruto promedio de 88 800 pesos, pero esta cifra se redujo a 44 480 para la Legislatura LXII (2018-2021). Por su parte, la LIX Legislatura del Estado de México (2015-2018) contemplaba un salario mensual de 108 935 pesos para sus legisladores, monto que cayó a 68 000 en la LXIII Legislatura (2018-2021) (véase la gráfica 4.13).

Gráfica 4.13. *Diferenciales de salarios (miles de pesos) por legislatura en los congresos locales de México (2014-2021)*



Fuente: Elaboración propia.

La diputada Valentina Valia Batres Guadarrama (Morena) es la actual presidenta de la Comisión de Presupuesto del Congreso de la Ciudad de México. Al preguntarle sobre los principales desafíos que enfrenta la asamblea con más recursos presupuestales en el país, nuestra entrevistada comentó:

El tema de los presupuestos tiene muchas aristas. No es solo cosa de decir que Congreso recibe más y ya con eso podemos decir que va a funcionar mejor. Por ejemplo, importa cómo se distribuyen los recursos adentro de la Cámara. Qué tanto las fuerzas políticas estén dispuestas a ponerse de acuerdo en la repartición interna. En el movimiento, nosotras consideramos que una buena parte del presupuesto se debe destinar a temas como el empoderamiento de la mujer, la inclusión y programas para combatir la pobreza. Pero desgraciadamente no todos los partidos están de acuerdo en eso y ahí es donde tener más recursos no es una ventaja sino un problema.<sup>14</sup>

Estas declaraciones de la diputada Batres se asemejan a los resultados de una investigación realizada por Moncrief (1988), donde se explora el concepto de profesionalización Legislativa y su relación con la complejidad socioeconómica y gubernamental del entorno del Legislativo. Sus resultados sugieren que una mayor complejidad se asocia con más recursos de personal y apoyo legislativo, y una compensación más generosa para los legisladores en estados prósperos. Estos hallazgos son esenciales para comprender cómo la complejidad afecta el trabajo legislativo.

Respecto de la cuestión presupuestal, el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) apuntó en su Informe Legislativo 2018 la falta de profesionalización y la gestión ineficiente en los congresos de los 32 estados. La organización identificó disparidades significativas en los presupuestos de los congresos locales, donde en ocho legislaturas el presupuesto por diputado supera al de la Cámara de Diputados Federal. Además, destaca que el gasto total presupuestado por la asamblea de la Ciudad de México duplica al del Congreso de los diputados de España. Esto sin mencionar la invasión de funciones en algunos congresos locales que tienden a destinar recursos a “ayudas sociales” que no están dentro de su atribución legal.<sup>15</sup>

La infraestructura de los congresos ha sido identificada como un elemento de importancia primordial en el proceso de profesionalización estructural de los órganos legislativos. Los argumentos respaldan la noción de que

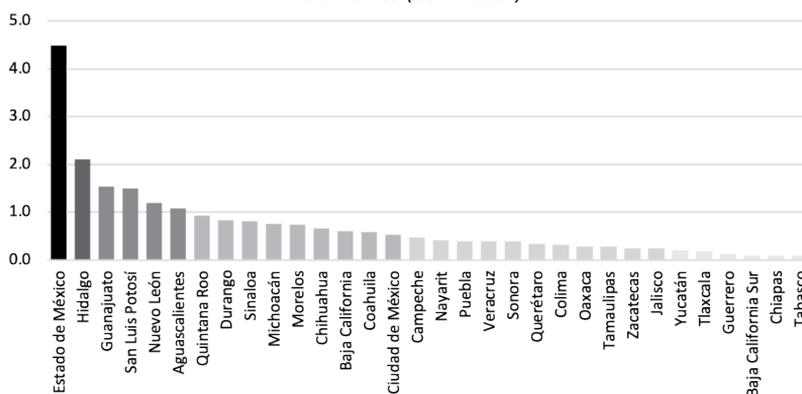
<sup>14</sup> Entrevista con la diputada Valentina Valia Batres Guadarrama, 11 de mayo de 2022. Congreso de la Ciudad de México, Ciudad de México.

<sup>15</sup> Véase <https://espaciomex.com/politica-y-economia/mala-gestion-y-falta-de-profesionalizacion-en-la-administracion-de-mexico-segun-imco/>.

una infraestructura adecuada desempeña un papel fundamental al facilitar la comunicación efectiva, mejorar la eficiencia en el desarrollo de las actividades legislativas y promover una mayor profesionalización de los legisladores. Además, se reconoce que una infraestructura legislativa bien concebida y adaptada contribuye significativamente a fomentar la interacción y colaboración entre los legisladores, lo que, a su vez, facilita la transferencia de conocimientos y fortalece el establecimiento de relaciones de trabajo; en última instancia, fortaleciendo el proceso de profesionalización legislativa.

A continuación se presentan los resultados (promediados por Congreso) de los principales indicadores de infraestructura parlamentaria en las asambleas locales de México. Téngase en cuenta que cada uno de estos indicadores divide el número bruto entre la cantidad de legisladores en las asambleas.

Gráfica 4.14. Promedio de vehículos disponibles por representante en los congresos locales de México (2014-2021)

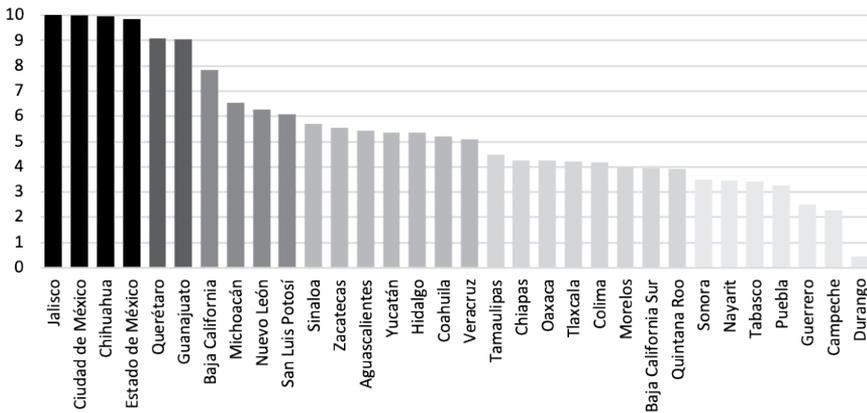


Fuente: Elaboración propia.

El parque vehicular es el primer componente de infraestructura legislativa que aquí tomamos en cuenta. A pesar de que el Congreso del Estado de México es la asamblea más cuantiosa en membresía (75 congresistas) esta contó con una cantidad muy superior de vehículos por legislador (más de 4.5). El Congreso más cercano fue el de Hidalgo, con dos vehículos por legislador. Mientras que las asambleas con el parque vehicular más reducido durante el periodo analizado fueron las de Tabasco, Chiapas y Baja California Sur con .1 vehículos por congresista.

En cuanto a la disponibilidad de aparatos de telecomunicaciones (teléfonos fijos móviles y otros dispositivos de comunicación a distancia), se tienen seis congresos con una disponibilidad de infraestructura prácticamente igual. En las asambleas de Jalisco, Ciudad México, Chihuahua y Estado de México se dispone de 10 aparatos de telecomunicaciones por legislador. La proporción es ligeramente menor en los congresos de Querétaro y Guanajuato. Y la asamblea con menor disponibilidad de aparatos de telecomunicación es Durango, con .4 aparatos por congresista (véase la gráfica 4.15).

Gráfica 4.15. Promedio de aparatos de telecomunicación disponibles por representante en los congresos locales de México (2014-2021)



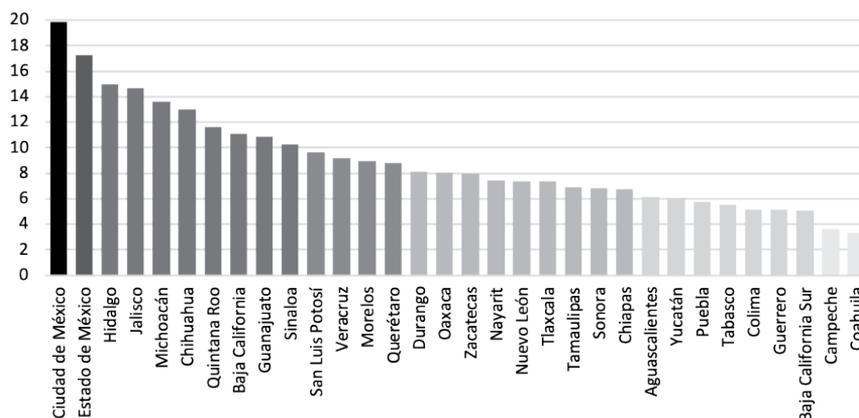
Fuente: Elaboración propia.

Los dispositivos informáticos con los que se encuentran equipados los congresos locales constituyeron nuestro tercer indicador empírico de profesionalización estructural en la categoría de infraestructura congresional. Al contrastar la cantidad de computadoras, impresoras, multifuncionales, tabletas electrónicas y servidores con la cantidad de congresistas por asamblea obtuvimos los siguientes resultados.

Las diputaciones de las dos legislaturas analizadas en Ciudad de México son los que tienen un mayor acceso a equipos informáticos, con casi 20 dispositivos por representante. Nuevamente las asambleas de Estado de México y Jalisco aparecen entre los niveles más altos de profesionalización estructural en este ámbito. Por el contrario, los congresos de Campeche y

Chihuahua son los que menos aparatos informáticos proveen a sus integrantes con un promedio de cuatro dispositivos por legislador.

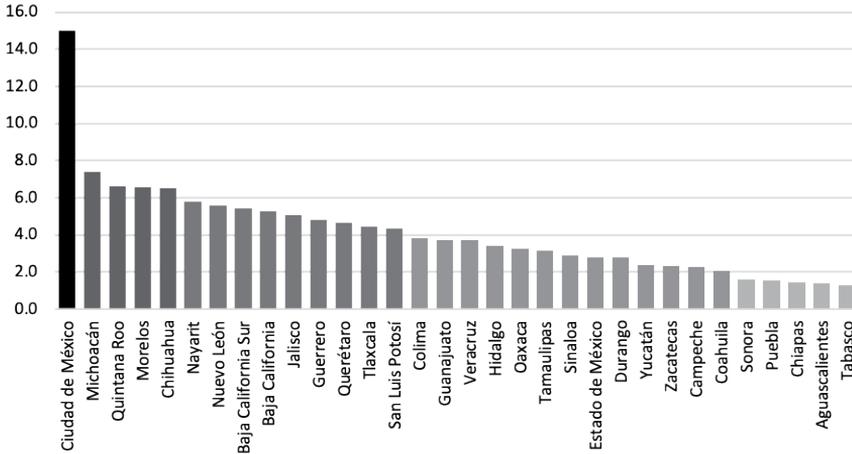
Gráfica 4.16. Promedio de dispositivos informáticos disponibles por representante en los congresos locales de México (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia.

El último aspecto de la profesionalización estructural que abordaremos en este capítulo refiere a los equipos de asesoría especializada de los integrantes de una asamblea. El argumento que sustenta este elemento es que contar con un personal capacitado y competente en el contexto legislativo resulta fundamental para la profesionalización, ya que el *expertise* de estos funcionarios brinda información especializada y apoyo técnico a los congresistas. Estas contribuciones se traducen en una toma de decisiones más informada y eficiente por parte de los legisladores. Además, se argumenta que un equipo de apoyo sólido tiene la capacidad de influir en la calidad y efectividad de la legislación, impulsando así la profesionalización legislativa.

Gráfica 4.17. Promedio de asesores por representante en los congresos locales de México (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica 4.17 se observa una disparidad considerable en el indicador de equipo especializado de apoyo. El Congreso de la Ciudad de México reporta la abultada cifra de 15 asesores por diputación. La asamblea inmediata posterior es la de Michoacán, con un promedio de siete asesores por congresista, menos de la mitad de lo reportado por la Ciudad de México. En el extremo derecho de la gráfica se ubican los congresos con los menores recursos humanos de apoyo a las personas congresistas. Se trata de las asambleas de Tabasco, Aguascalientes, Chiapas, Puebla y Sonora, donde hay menos de dos asesores por representante.

## Conclusiones

Uno de los principales objetivos de este capítulo fue el perfeccionamiento metodológico de nuestro Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL). Un instrumento de medición que evalúa la profesionalización de las legislaturas locales en México en dos dimensiones: biográfica y estructural.

Para lograr esto, estandarizamos las variables de tres índices relacionados con la profesionalización, lo que nos permitió comparar de manera

precisa los valores de cada congreso y obtener una medida coherente y uniforme.

El ICPL tiene como objetivo cuantificar la profesionalización de los congresos, considerando factores como la experiencia administrativa y parlamentaria de sus integrantes, su afiliación partidista y la conclusión de estudios superiores. Al estandarizar las variables, obtuvimos resultados expresados en una escala unitaria, facilitando la interpretación y comparación entre las distintas legislaturas.

Los valores del ICPL reflejan el grado de profesionalización alcanzado por cada Congreso durante el periodo de análisis (2014-2021). Aquellas legislaturas que obtuvieron puntuaciones más altas en el ICPL se consideran más profesionalizadas en términos de la formación académica y experiencia de sus miembros, así como su trayectoria en el ámbito político y administrativo.

Gracias a este indicador pudimos identificar que algunas legislaturas locales destacaron por su alto nivel de profesionalización, como la I Legislatura de la Ciudad de México, la LXI Legislatura del estado de Sonora y la LXI Legislatura de Jalisco. Por otro lado, encontramos congresos con niveles más bajos de profesionalización, como la LXVIII Legislatura de Durango, la LXIII Legislatura de Sonora y la LXIII Legislatura de Campeche.

Al aplicar el ICPL a las 64 legislaturas locales bajo análisis, encontramos que en el Bajío, centro y occidente del país existen congresos altamente profesionalizados, destacando casos como los de Jalisco, Chihuahua y Baja California en el norte. Estas regiones mostraron un mayor grado de preparación y experiencia en sus miembros, lo que sugiere un esfuerzo significativo hacia la profesionalización de la labor legislativa.

Por otro lado, identificamos congresos con niveles más bajos de profesionalización dispersos en la geografía nacional. Algunos congresos de escasa profesionalización se encontraron en el norte, como Baja California Sur y Durango, mientras que otros se ubicaron en la región occidental, como Nayarit, y en el sur, como Chiapas y Campeche.

Es relevante destacar que los resultados del ICPL mostraron correlaciones con el contexto político y las dinámicas electorales en cada entidad. Por ejemplo, en el caso de Sonora, observamos un cambio notable en los indicadores de profesionalización biográfica. La LXI Legislatura (2015-2018)

mostró un alto nivel de profesionalización, pero en la legislatura siguiente (LXII, 2018-2021) estos indicadores disminuyeron considerablemente debido a cambios importantes en las élites políticas, producto de procesos electorales y de renovación en el poder.

Además, en entidades como Morelos, donde hubo un cambio de fuerza política en el gobierno estatal, también se observó una reconfiguración en la profesionalización de los legisladores. La entrada de una nueva coalición política generó una pluralidad en el Congreso local, dando paso a la incorporación de perfiles políticos previamente excluidos, lo que puede haber afectado los niveles de profesionalización en la legislatura.

En otro contexto, las personas legisladoras guanajuatenses mostraron arraigos importantes con sus partidos, principalmente el PRI y el PAN, lo que se tradujo en carreras legislativas y administrativas longevas. Esto contribuyó a la profesionalización del órgano legislativo en su conjunto, además de que el acceso de una élite local en la administración pública federal representó un espacio relevante para el crecimiento profesional de los políticos de la entidad.

El caso de Coahuila también resaltó, con congresistas que mostraron un alto número de años de afiliación partidaria, destacando perfiles como el del diputado Juan Antonio García Villa (PAN), que se afilió al PAN desde 1961, y otros perfiles que se formaron en la burocracia interna del PRI. Esto remarca la importancia de la pertenencia partidista y la estructura de oportunidades dentro de los partidos políticos como elementos clave en la profesionalización de las personas legisladoras.

En conclusión, el ICPL reveló una variedad de situaciones en las legislaturas locales de México en términos de profesionalización. Hubo casos destacados con altos niveles de preparación y experiencia en sus miembros, así como situaciones con menor grado de profesionalización, que se relacionaron con los contextos políticos y las dinámicas electorales de cada entidad. La evaluación del ICPL proporcionó un panorama detallado sobre la realidad de la profesionalización legislativa en el país, identificando áreas de mejora y oportunidades para fortalecer el trabajo parlamentario en el futuro.

Asimismo, en este capítulo también analizamos la profesionalización estructural de las asambleas locales de México. Observamos que este aspecto de la profesionalización está estrechamente vinculado con la disponibi-

lidad de recursos y la organización administrativa interna de cada congreso local. Sin embargo, simplemente asignar mayores recursos no garantiza una mayor profesionalización, ya que la distribución interna de estos recursos puede generar conflictos entre las fuerzas políticas.

Identificamos que la fragmentación partidista puede obstaculizar la profesionalización institucional, ya que aumenta la competencia y la lucha por los recursos disponibles. Es relevante investigar si este fenómeno se observa de manera generalizada en todos los congresos locales del país.

La infraestructura de los congresos, incluyendo aspectos como el parque vehicular, los aparatos de telecomunicaciones, los dispositivos informáticos y los equipos de asesoría especializada, juega un papel importante en la profesionalización estructural. Una infraestructura adecuada facilita la comunicación, mejora la eficiencia y promueve la colaboración entre los legisladores.

En el transcurso de nuestra investigación notamos disparidades significativas en los presupuestos de los congresos locales en México. Algunas legislaturas estatales tienen presupuestos por diputado que superan incluso al de la Cámara de Diputados federal, lo cual puede indicar una gestión ineficiente e incluso falta de profesionalización.

Por otra parte, la distribución de los recursos presupuestarios dentro de los congresos es un factor crítico. Las diferencias ideológicas y políticas entre las fuerzas políticas pueden dificultar un acuerdo equitativo en la asignación de recursos, lo que afecta la eficacia y la capacidad de cumplir con objetivos sociales importantes. El Instituto Mexicano para la Competitividad ha señalado la falta de profesionalización y la gestión ineficiente en los congresos locales como un desafío importante.

Entre los congresos que se destacaron como los más profesionales en términos estructurales se encuentran las asambleas de Ciudad de México, Jalisco, Michoacán, Chihuahua y Baja California. Por otro lado, las asambleas de la LIX Legislatura de Puebla (2014-2018), la LXII Legislatura de Campeche (2015-2018) y la LXIII Legislatura del Estado de Aguascalientes (2016-2018) mostraron menor profesionalización estructural.

En conclusión, la profesionalización estructural de las asambleas legislativas en México está influenciada por la disponibilidad y distribución de recursos, la fragmentación partidista, la infraestructura legislativa y la capacidad de llegar a acuerdos internos. Identificamos casos destacados de

alta profesionalización, así como situaciones que requieren mejoras para fortalecer el proceso legislativo y cumplir con las responsabilidades legislativas de manera más eficiente.

Además, a partir de los resultados y entrevistas del capítulo anterior, encontramos que entre los principales desafíos para la profesionalización de las asambleas locales en México destaca la ausencia de un marco normativo claro y sólido en materia de profesionalización legislativa, lo que ha generado un vacío legal que dificulta el establecimiento de estándares y mecanismos efectivos para asegurar la calidad del desempeño parlamentario. Asimismo, la formación y capacitación de congresistas locales enfrenta desafíos significativos debido a la falta de programas especializados, escasez de recursos destinados a la educación parlamentaria y la ausencia de incentivos para el desarrollo profesional de los legisladores, factores que dificultan el proceso de profesionalización y limitan el potencial de los congresos locales para ejercer un papel protagónico en el diseño e implementación de políticas públicas de calidad.

## 5. Las causas de la profesionalización legislativa local en México

### Introducción

En un acercamiento con la diputada Sandra Pámanes (MC), integrante de la LXXVI Legislatura del Estado de Nuevo León (2021-2024), conversamos sobre la profesionalización en el ámbito legislativo. La diputada nos compartió su visión acerca de los elementos que ella consideró como cruciales para el desarrollo de un legislador profesional:

Es un camino que se construye a lo largo del tiempo. La educación formal es un pilar. En la carrera y después como profesora, puedo decir que tengo ciertas bases para entender cómo funciona el marco legal y a tomar en cuenta los desafíos políticos de nuestra sociedad al legislar. Sin embargo, creo que el aprendizaje o que la formación de un legislador no se detiene allí. La experiencia en el terreno es también crucial. Quienes decidimos dedicarnos a esto aprendemos muchísimo de interactuar directamente con la comunidad que representamos, escuchando sus inquietudes, sus necesidades. La colaboración con otros colegas y el trabajo en equipo son también invaluable para desarrollar habilidades de negociación y buscar consensos. Y algo que no podemos dejar de un lado son las capacitaciones y cursos especializados que nos mantienen al día con temas cambiantes. A nosotros y a nuestros equipos. Todo esto nos ayuda a crecer y a estar preparados para ejercer nuestro trabajo de la mejor manera posible, siempre con el objetivo de servir a la gente que nos eligió.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Entrevista con la diputada Sandra Elizabeth Pámanes Ortiz (MC). Congreso del Estado de Nuevo León, 6 de marzo de 2022.

Las fuentes de la profesionalización legislativa en México han sido objeto de escasa investigación, y esto se debe a diversas razones. En primer lugar, el sistema político y las instituciones legislativas en México han recibido menos atención en comparación con otros países. En México, los estudios han tendido a centrarse más en el análisis normativo que en el estudio de las instituciones o las élites políticas que moldean las dinámicas organizacionales de las asambleas.

En consecuencia, el concepto y análisis de los orígenes de la profesionalización legislativa provienen sobre todo del caso estadounidense (Edelstein, 2012) y de algunos países europeos desde los años setenta, lo que ha generado un amplio conocimiento especializado sobre la función legislativa y las características de las carreras parlamentarias en contextos a menudo ajenos al latinoamericano.

Lo anterior se debe, en buena medida, a que en los Estados Unidos comenzó un importante movimiento académico y político que hizo notar cómo las instituciones estadounidenses incentivaban la profesionalización de los congresistas a través de la reelección consecutiva.

Dicho movimiento fue tan relevante que, en la década de los ochenta se compartía una perspectiva optimista desde la cual se sostenía que la profesionalización de los congresos locales estadounidenses solo podría ir en ascenso. Investigaciones de finales del siglo xx, como la de King (2000), defendieron esta tendencia de creciente profesionalización en las legislaturas estatales, sin señales de detenerse o revertirse en el futuro. De hecho, la creencia general era que el aumento de la profesionalización legislativa mantendría un desarrollo significativo en años posteriores (Malhotra 2008).

Empero, a medida que los congresistas parecían volverse más profesionales, surgieron algunas voces de preocupación advirtiendo que los marcos institucionales estadounidenses podrían estar incentivando a los legisladores a priorizar sus intereses personales por encima de los de las asambleas y los de sus electorados (Rosenthal 1989).

Esta tendencia optimista en torno a la profesionalización de los congresos locales cambió cuando los procesos de profesionalización se desaceleraron significativamente, como lo comenzaron a advertir los estudios de Squire y Hamm (2005) y Kousser (2005). Con ello revivió el interés por conocer los factores que podrían reactivar la profesionalización legislativa en las asambleas subnacionales estadounidenses.

En este contexto político y de investigación es donde surge la interrogante sobre si los órganos legislativos de otros países estarían lo suficientemente profesionalizados para enfrentar los desafíos políticos contemporáneos, como restricciones presupuestarias, una creciente pluralidad partidista y la complejización de las demandas provenientes de comunidades diversas.

En este capítulo nos enfocamos en examinar las posibles causas de la profesionalización legislativa en los congresos locales de México. A lo largo del acápite analizaremos el papel que juega en este proceso una serie de elementos exógenos (como la competitividad electoral y la participación ciudadana) y endógenos (entre los que se incluyen las comisiones legislativas, la capacitación, la solidez de las élites locales y la relación entre las carreras políticas de los congresistas y la solidez estructural de las asambleas).

Además de hacer una breve descripción de las bases político-institucionales de los congresos locales mexicanos, retomamos una serie de entrevistas con legisladoras mexicanas de asambleas locales en distintas entidades, que son testigos cotidianos y pueden dar cuenta del fenómeno de la profesionalización legislativa local en México.

Finalmente, a partir de modelos estadísticos, buscamos validar la incidencia de los elementos endógenos y exógenos sobre la profesionalización legislativa subnacional de los congresos locales y con ello contribuir al debate teórico-empírico en torno a este fenómeno en el contexto mexicano.

## **Los cimientos de la profesionalización legislativa. Una revisión crítica a la literatura**

A partir de una revisión exhaustiva de la literatura hemos identificado distintas fuentes de profesionalización legislativa, que se pueden clasificar en dos grandes grupos: fuentes endógenas y exógenas.

### **Fuentes endógenas de profesionalización**

Los dispositivos endógenos de profesionalización legislativa se manifiestan como elementos relacionados con la estructura, el funcionamiento continuo

y la organización de las asambleas. Se trata de factores que nos recuerdan que la profesionalización no es un hecho estático, sino un proceso en constante evolución. Es decir, los legisladores y las asambleas pueden avanzar o retroceder en su nivel de profesionalismo día a día, lo que destaca la importancia de un compromiso continuo para mejorar y fortalecer sus capacidades y eficiencia. Factores como la capacitación constante y el fortalecimiento de las comisiones legislativas contribuyen a este proceso dinámico de profesionalización.

Una de las principales fuentes endógenas de profesionalización, según distintos enfoques teóricos y estudios empíricos, son las comisiones legislativas. Estos órganos pueden servir a los propósitos de la asamblea (Weingast y Marshall, 1998), de los partidos políticos (Cox y McCubbins, 1993) y de los propios congresistas (Fiorina, 1977), pero prácticamente todos los trabajos de investigación hasta ahora realizados apuntan a que las comisiones legislativas (siempre que no tengan cambios sustantivos en su membresía y no sean vulnerables a vaivenes partidistas o de otros poderes) (Makse, 2017) constituyen una fuente significativa de profesionalización endógena (Hamm *et al.*, 2011; Asher, 1974), que especializa a los congresistas como conocedores del proceso legislativo y los avala como expertos en temas específicos de interés público (Strøm, 1998), a la vez que eficienta el uso de los recursos internos de las asambleas para la realización de sus tareas fundamentales.

Otro factor endógeno que desde los estudios especializados se plantea como crucial para la profesionalización es la capacitación, tanto de los legisladores como del equipo de apoyo técnico. Investigaciones recientes han puesto de manifiesto que el tamaño, la estructura organizativa y la del personal de respaldo legislativo no solo contribuyen a la profesionalización interna de la legislatura y perfeccionan la labor de los congresistas, sino que también ejercen una influencia significativa en el entorno político más amplio, otorgando a las legislaturas un papel más relevante en la elaboración de políticas, la supervisión gubernamental y en la toma de decisiones en general (Grossback y Peterson, 2004).

A medida que se fortalecen las capacidades de los legisladores y sus equipos mediante una formación y desarrollo constantes, el cuerpo legislativo se vuelve más competente y eficiente en su funcionamiento. E inver-

samente, la mayor experiencia y habilidades del personal permite que los legisladores participen en discusiones de políticas más informadas y sofisticadas, lo que a su vez conduce a una legislación más efectiva (Mooney, 1994, 1995; Squire, 2007).

Siguiendo con esta idea, la profesionalización estructural de las asambleas es considerada por ciertos expertos como otro factor que puede influir en el nivel de profesionalismo de los congresistas. En la literatura, se identifican dos grandes perspectivas que abordan esta relación.

Por un lado, encontramos la perspectiva de interacción efectiva. Según esta visión, existe una relación positiva y reforzadora entre la profesionalización estructural de las asambleas y la profesionalización biográfica de los legisladores. Quienes defienden este enfoque sostienen que aquellos congresos donde hay incentivos salariales correctos, la cantidad de recursos adecuados para la operación parlamentaria y una sólida estructura organizativa, tienden a atraer candidatos altamente capacitados y a retener a los legisladores más calificados. Estas personas legisladoras profesionales (preferentemente reelectos por largos periodos) contribuyen a fortalecer las asambleas y consolidar su influencia en el sistema político (Fiorina, 1994; Mershon y Shvetsova, 2013).

Del mismo modo, las asambleas con recursos abundantes funcionan como pilares de carreras políticas sólidas. Pero mientras los políticos forman parte de dichos órganos cuentan con todos los incentivos para especializarse y realizar funciones representativas altamente eficientes. En un estudio llevado a cabo por McCrain y O'Connell (2022) se destaca que las legislaturas locales altamente profesionalizadas en los Estados Unidos actúan como trampolines para políticos progresistas, ofreciendo sólidas estructuras políticas que no solo benefician las campañas proporcionando recursos y visibilidad significativos, sino que motivan a las personas congresistas locales a profesionalizar sus gestiones desde que forman parte de la asamblea local.

Este enfoque plantea, pues, que los incentivos para progresar políticamente, las largas carreras legislativas y las bajas tasas de rotación en las asambleas permiten establecer comportamientos organizativos rutinarios en los congresos, a la vez que promueven la especialización y diferenciación en el interior de estos cuerpos, lo cual resulta crucial para lograr un funcionamiento profesional de las legislaturas (Polsby, 1968; Huntington, 1965).

Sin embargo, es importante tener en cuenta que esta noción analítica puede tener limitaciones explicativas en contextos como el mexicano, donde la reelección inmediata fue permitida solo recientemente y las tasas de permanencia de los legisladores han sido relativamente bajas. Por lo tanto, la permanencia de los legisladores en la asamblea o el desarrollo de sus carreras políticas futuras no puede considerarse como un indicador confiable de profesionalización legislativa, ya que no depende exclusivamente de sus capacidades o de sus decisiones individuales, sino que está más asociado a decisiones de las cúpulas partidistas, principalmente del aprovisionamiento de recursos y candidaturas (Bárcena, 2021; Valencia, 2022).

Es por lo anterior que, en casos como el mexicano, resulta pertinente revalorar la importancia de los partidos políticos en su relación con la profesionalización de legislaturas y congresistas. Lo que podría definirse como estabilidad en la membresía es la permanencia de una élite partidista en el Congreso. Es decir, cuando un partido se mantiene como fuerza mayoritaria en la legislatura durante un periodo prolongado, existirían, de acuerdo con este enfoque, condiciones para tener altos índices de profesionalización biográfica y estructural.

Uno de los pocos trabajos de investigación que aplica esta perspectiva al contexto latinoamericano es el de Tejerizo *et al.* (2017), donde se demuestra que en el Congreso de la Ciudad de Buenos Aires la estabilidad de una élite partidista puede tener un impacto positivo en la profesionalización de los congresistas cuando se convierte en la fuerza mayoritaria en la asamblea.

Por el contrario, los trabajos que abogan desde una perspectiva de interacción no determinista entre la profesionalización estructural y la profesionalización biográfica sostienen que la relación entre ambas dimensiones no sigue un curso lineal. Si bien una mayor profesionalización estructural puede atraer a legisladores altamente capacitados o ser un espacio para el desarrollo de carreras exitosas en otros espacios políticos, esto también puede dar lugar a comportamientos oportunistas, que motiven a los representantes a priorizar sus intereses personales sobre los de sus electores (Rosenthal, 1989) o que, por encima de desarrollar sus funciones representativas de manera eficaz, ejerzan su mandato parlamentario solo en busca de consolidar sus futuros políticos.

Además, este enfoque advierte que los órganos legislativos con elevadas tasas de permanencia de sus miembros corren el riesgo de desarrollar élites legislativas estáticas, que se enquisten en las asambleas y que con el tiempo representen prioritariamente los intereses de grupos muy reducidos de la población. Esto sin mencionar que el control de una asamblea por parte de grupos político-partidistas por tiempos prolongados tiende a reducir la diversidad ideológica, de género, étnica, etaria, etc., aspectos fundamentales para la profesionalización de los congresos, según Reingold (2019); Hansen y Clark (2020); Voegelé (2014); Guerra Aguijosa (2011); Bárcena y Téllez, (2016).

Como se puede advertir, este segundo enfoque destaca que la profesionalización de los congresos depende de la pluralidad de las asambleas y de la rotación continua de los grupos políticos que las conforman. Al respecto, algunos estudios señalan que, en contextos de cambio político y económico, la profesionalización de las legislaturas está relacionada con modificaciones necesarias en su composición. En países poscomunistas como Estonia, Lituania y Moldavia, la profesionalización política se vinculó con una renovación de las élites al permitir la entrada de nuevas voces en la política, más sensibles a las demandas de ciertos grupos sociales minoritarios que habían sido ignorados durante mucho tiempo (Crowther y Matonyte, 2007).

De manera similar, el estudio de Kontouri (2018) sobre la representación parlamentaria en Grecia respalda la idea de que la crisis económica y la caída del sistema bipartidista provocaron cambios en las élites políticas de la asamblea nacional, dando paso a una generación de legisladores menos dependientes de las redes políticas tradicionales y más orientados a atender peticiones de carácter local.

### **Los factores exógenos de la profesionalización legislativa**

Los factores exógenos de la profesionalización legislativa son elementos externos al funcionamiento y estructura de las asambleas legislativas, pero que ejercen un impacto significativo en su nivel de profesionalismo y eficiencia operativa. Estos están vinculados al entorno o contexto en el que

operan los legisladores y no dependen de decisiones internas u organizacionales. Afectan directamente el funcionamiento y desempeño de los legisladores. Elementos como la competitividad electoral y la participación ciudadana generan demandas, presiones y oportunidades que influyen en el proceso de profesionalización de la legislatura. Aunque no están bajo el control directo de la asamblea, es crucial reconocer su relevancia y adaptarse a ellos para impulsar un nivel más alto de profesionalismo en la labor legislativa.

El impacto de la competencia política y electoral en la profesionalización legislativa ha sido motivo de amplias discusiones en la disciplina. Algunos expertos sostienen que la competencia electoral puede fomentar la profesionalización de los legisladores, ya que, en entornos altamente competitivos, los candidatos buscan destacar y obtener el respaldo de los votantes para ganar futuras elecciones (Nemerever y Butler, 2020). Esto genera incentivos para que los legisladores adquieran habilidades y conocimientos especializados en el Congreso, que les permitan ganar visibilidad entre los votantes y atraer apoyo electoral (Carrol y Eichorst, 2013; Berry *et al.*, 2000).

Estudios adicionales han respaldado esta idea al demostrar que, en distritos competitivos, los legisladores son más efectivos en avanzar proyectos de ley a través del proceso legislativo (Volden y Wiseman, 2014). También se ha observado que cuando los legisladores enfrentan competidores fuertes en elecciones primarias dentro de sus propios partidos, aumentan sus esfuerzos para promover proyectos de ley importantes hasta lograr su aprobación, y con ello consolidarse entre el electorado y dentro de sus partidos (Barber y Schmidt, 2019; Schmidt y Young, 2017).

Investigaciones más recientes han revelado que la competencia electoral influye en cómo los legisladores asignan sus prioridades de desempeño. Aquellos congresistas que no buscan la reelección tienden a presentar menos proyectos de ley y reportan una menor productividad en su trabajo de comisiones (Fournaies y Hall, 2022).

Por otra parte, en el contexto de las democracias contemporáneas, se ha planteado una cuestión crucial sobre cómo las elecciones influyen en el comportamiento de los políticos, especialmente cuando la participación ciudadana es baja. Diversos estudiosos han abordado esta relación entre participación ciudadana y profesionalización legislativa, proporcionando pers-

pectivas valiosas que arrojan luz sobre la dinámica de los sistemas electorales y su impacto en las decisiones de los actores políticos (Downs, 1957; Putnam, 2000; Przeworski, 2000; Popkin, 1991).

Según algunos estudios, la participación ciudadana desempeña un papel fundamental en la profesionalización legislativa, ya que genera una mayor demanda de rendición de cuentas y profesionalismo por parte de los legisladores y congresos (Woods y Baranowski, 2006). Los ciudadanos vigilantes pueden exigir representantes competentes y comprometidos, evaluando su desempeño y demandando políticas públicas basadas en evidencia y en beneficio de la sociedad.

La participación ciudadana activa desempeña un papel fundamental en la promoción de la transparencia, la fiscalización y el escrutinio público en el ámbito legislativo, al mismo tiempo que fortalece la calidad democrática y mejora la representatividad (Arceneaux, 2001; Reingold, 2019). Esta implicación de los ciudadanos en el proceso legislativo impulsa a los candidatos a demostrar una mayor competencia y conocimiento en áreas relevantes, ya que los ciudadanos reconocen la importancia de la labor legislativa y pueden exigir estándares más elevados (Uppal y Glazer, 2015; Cook y Fortunato, 2023).

La demanda ciudadana ejerce presión sobre los partidos políticos para que seleccionen candidatos mejor preparados, con experiencia en la formulación de políticas públicas y una comprensión más cercana a las necesidades de la población (Maestas, 2000; Makse, 2017). Además, cuando los ciudadanos participan activamente, se crea un entorno propicio para el escrutinio público y la supervisión de los legisladores. Sin embargo, para que esta supervisión sea efectiva, los ciudadanos deben tener acceso a mecanismos de participación como la comunicación directa con sus representantes, audiencias públicas, consultas ciudadanas y la disponibilidad de información (Bieda y Taccone, 2017).

Es importante tener en cuenta que la participación ciudadana por sí sola no garantiza la profesionalización de los congresos y sus integrantes. Se requiere contar con marcos legales sólidos que promuevan la transparencia, la rendición de cuentas y la ética en la función legislativa (Harden *et al.*, 2021; Papaloi y Gouscos, 2013). Además, es necesario un sistema educativo y político que fomente una ciudadanía informada y crítica, capaz de evaluar

y demandar la profesionalización de los legisladores (Uppal y Glazer, 2015; Woods y Baranowski, 2006). En algunos casos, puede ser posible que los ciudadanos no estén plenamente informados sobre el desempeño legislativo o que la participación ciudadana se vea limitada por barreras socioeconómicas o políticas. Por lo tanto, es fundamental fomentar la educación cívica y promover la inclusión y participación equitativa de todos los sectores de la sociedad en el proceso político (Habel y Birch, 2019).

Como se puede advertir, la competitividad electoral y la participación ciudadana están intrínsecamente vinculadas en el proceso de profesionalización legislativa, como lo han mostrado diversos trabajos de investigación. En entornos políticos altamente competitivos, candidaturas y partidos se esfuerzan por destacar entre sus oponentes y obtener el respaldo de votantes para ganar las elecciones. Para lograr este objetivo, congresistas y aspirantes a cargos públicos deben desarrollar habilidades y conocimientos especializados que les permitan presentarse como candidaturas competentes y capaces de representar los intereses ciudadanos de manera efectiva. En paralelo, cuando la ciudadanía está informada, comprometida y participa activamente en el proceso político, tiene más probabilidades de evaluar y exigir de las candidaturas, un mayor nivel de competencia y compromiso. La ciudadanía consciente de la importancia del trabajo legislativo pueden demandar representantes bien preparados, que tengan experiencia en la formulación de políticas públicas y que puedan abordar los desafíos colectivos con efectividad.

## **La profesionalización de congresos y legisladores locales en México**

En esta segunda parte del capítulo procederemos a aplicar los conceptos, ideas y argumentos teóricos de las causas de la profesionalización legislativa al caso específico de los congresos locales de México.

## Factores endógenos de profesionalización en los congresos locales de México

Uno de los dispositivos de profesionalización interna que merece especial atención es el papel de las comisiones legislativas en el proceso representativo y de formación de congresistas. En distintas asambleas de México, las comisiones han demostrado ser fundamentales para el proceso de profesionalización de las diputaciones (Fabela, 2020; Bárcena, 2019). En su función de profundizar el análisis y resolución de temas específicos de interés para la sociedad, como el medio ambiente (Castro *et al.*, 2018) o el desarrollo social (Bárcena y Téllez, 2016), las comisiones han adquirido también un papel clave en el fortalecimiento de la capacidad operativa de las asambleas locales y federales.

Entre 2014 y 2021 se conformaron 1 795 comisiones ordinarias en las 64 legislaturas locales que comprenden este estudio. Esto es un promedio de 28 comisiones por legislatura, que van desde las 15 comisiones ordinarias de la LXI Legislatura del Congreso de Yucatán (2015-2018) hasta las 42 comisiones de la LXVII Legislatura de Chiapas (2018-2021).

Las 1 795 comisiones ordinarias reportaron un total de 24 224 reuniones, con un promedio de 14 sesiones por comisión y una media de 378 reuniones de comisiones por legislatura. En este caso, el rango va desde las 3.7 sesiones que promediaron las comisiones de la XLIX Legislatura del Estado de México (2015-2018) hasta las 44 reuniones promedio que se celebraron en la LXIV Legislatura de Oaxaca (2018-2021).

Además de la deliberación y el perfeccionamiento de las propuestas de reforma, la supervisión gubernamental es una de las tareas centrales de las comisiones legislativas. Y la celebración de comparecencias es una de las formas en que las comisiones llevan a cabo esta función.

En el mismo periodo, las comisiones de las asambleas subnacionales de México realizaron 1 589 comparecencias de funcionarios públicos locales. La asamblea local cuyas comisiones dedicaron un mayor porcentaje de sus reuniones a desahogar comparecencias fue la XV Legislatura del Congreso de Baja California Sur (2018-2021). Las 21 comisiones de ese Congreso llevaron a cabo 114 reuniones, de las cuales 27 fueron comparecencias de funcionarios públicos (23.6%). Mientras que las comisiones que dedicaron el

más bajo porcentaje de reuniones a la supervisión fueron las de la LXI Legislatura de Jalisco (2015-2018). Las 37 comisiones ordinarias de ese Congreso celebraron un total de 1 350 reuniones, de las cuales solamente 30 (el 2%) se plantearon para desahogar comparecencias de funcionarios públicos.

El congreso de Chiapas vio varios casos de legisladores que cumplieron con ciclos de profesionalización a partir de su sistema de comisiones (que, cabe recordar, es el más numeroso del país). Al respecto, la diputada Aída Jiménez (PRI) comentó:

Una de las experiencias más formativas en mi carrera política fue cuando presidí la Comisión de Juventud y Deporte [...] me ayudó a abrirme para comprender mejor las necesidades y deseos de los jóvenes en nuestra región. Empecé a entrarle a temas relacionados con problemáticas de los jóvenes de manera más directa, como el feminicidio o la salud, y ya no hablaba nada más de jóvenes como algo tan general que es lo que hacía al principio de la legislatura. Estar en esa comisión me hizo enfocarme y eso me dio un lugar en el Congreso.<sup>2</sup>

A pesar de que la diputada no fue respaldada por su partido en su intento de reelección para la posterior legislatura, su involucramiento en el tema de los jóvenes le permitió proyectarse hacia otras instancias políticas de la entidad. Al poco tiempo de concluir su mandato legislativo, el perfil de la diputada Jiménez captó la atención del gobernador Rutilio Escandón (Morena), lo que le abrió una nueva oportunidad profesional y asumir el cargo de coordinadora de la zona centro-norte del Colegio de Bachilleres en Chiapas.

Este caso destaca cómo, además de contribuir a la profesionalización de las discusiones y los productos congresionales en temas particulares, la adquisición de conocimientos y experiencia en campos específicos de acción pública puede generar oportunidades para la continuidad de una trayectoria política personal en esferas más allá del ámbito congresional. Es decir, la profesionalización organizativa y estructural de las asambleas (como en este caso, la existencia de una comisión especializada en temas de juventud

<sup>2</sup> Entrevista con la diputada Aída Guadalupe Jiménez Sesma, 3 de diciembre de 2021. Feria del Libro de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco.

y deporte) resulta de enorme trascendencia para el desarrollo de las carreras políticas, pero a su vez incentiva a que los congresistas desarrollen conocimientos y experiencias que fortalecen a la propia asamblea.

Otro ejemplo que resalta la importancia de las comisiones legislativas como arenas de profesionalización se observa en una iniciativa de la diputada Karla Salazar (PAN), integrante de la LXII Legislatura del Congreso de Yucatán (2021-2024).

Como presidenta de la Comisión Especial de Turismo, la legisladora Salazar promovió un proyecto de decreto para reformar la ley de gobierno del Poder Legislativo del estado de Yucatán, y crear la Comisión Permanente de Desarrollo Turístico y Promoción Internacional. En la exposición de motivos de la iniciativa, dicha comisión se planteaba como un paso necesario para abordar de manera más seria los asuntos relacionados con el turismo en Yucatán.<sup>3</sup> Cuando le preguntamos a la diputada promovente sobre este proyecto, nos explicó que:

Tener una Comisión Permanente de Desarrollo Turístico es algo estratégico. No es un capricho personal ni una meta de partido. Por el crecimiento que ha tenido el turismo y lo importante que es para nuestra economía necesitamos legisladores comprometidos y bien informados en este tema. Que puedan proponer las mejoras que se necesitan. Pero también necesitamos asesores que sepan de turismo y cómo aterrizarlo a esas leyes y programas que vamos a crear los legisladores. Por eso pienso que nuestra comisión es clave para que podamos desde el Legislativo garantizar el crecimiento sostenible del turismo en nuestro estado.<sup>4</sup>

La anterior descripción rescata el rol que desempeñan las comisiones permanentes en los procesos de profesionalización legislativa. Al parecer de la diputada Salazar (y varios legisladores más que respaldaron el proyecto) se reconocía la importancia de una comisión ordinaria de turismo para garantizar que la asamblea yucateca contara, en futuras legislaturas, con un

<sup>3</sup> El proyecto de ley de la diputada Salazar se puede consultar en: <https://www.congresoyucatan.gob.mx/gaceta/iniciativas>.

<sup>4</sup> Entrevista con la diputada Karla Vanessa Salazar González, 20 de septiembre de 2022. Congreso del Estado de Yucatán.

espacio de discusión, supervisión y planeación de política pública especializado, que permitiera abordar de manera más profesional un asunto tan significativo como el turismo.

La capacitación de asesores y congresistas constituye otro importante dispositivo de profesionalización endógena para las asambleas. Se relaciona, en buena medida, con el trabajo de las comisiones, como lo comentó la diputada Cristina Márquez Alcalá (PAN). Como presidenta de la Comisión de Justicia en la LXIV Legislatura del Congreso de Guanajuato, la diputada nos compartió que

el apoyo técnico que tenemos las y los diputados de manera institucional es vital para profesionalizar nuestra labor. En el Congreso contamos con una dirección de apoyo parlamentario que son nuestros secretarios técnicos de las comisiones donde tenemos especialistas, abogados todos y expertos en las diferentes materias que se abordan en las comisiones [...] y que hacen que la tarea temática del Congreso sea mucho mejor [...] y lo más importante, hay capacitación permanente para el área institucional. Hay incluso una partida que permite que puedan ellos seguir estudiando en aras de un mejor desempeño.<sup>5</sup>

La misma entrevistada añadió que un elemento central para la profesionalización del Congreso de Guanajuato fue la creación de una unidad para el estudio de las finanzas públicas en que

hace que podamos tener un panorama completo de lo que hacemos los legisladores desde que proponemos iniciativas hasta, emitimos un dictamen y vigilamos al ejecutivo [...] esta unidad nos permite aprovechar las nuevas tecnologías y si me preguntas este congreso es fuerte porque tiene que ver con este tipo de trabajos en equipo entre legisladores y colaboradores que saben lo que hacen.

Nótese que, además de las instancias de capacitación, la profesionalización de una asamblea también se relaciona con la existencia de estructuras operativas especializadas al servicio de las tareas cotidianas de los congre-

<sup>5</sup> Entrevista con la diputada Cristina Márquez Alcalá (PAN), 27 de julio de 2023. Vía Zoom, por sala virtual del Tecnológico de Monterrey.

sistas. La unidad del estudio de las finanzas comentada por la diputada Márquez apoya a los legisladores en sus funciones legislativas, de vigilancia y de representación política.

Apuntando también la relevancia de los esfuerzos institucionales de capacitación de personal y conformación de equipos de asesoría en el Congreso local de Chihuahua, la diputada Blanca Gámez (PAN) comentó esto:

El Congreso de Chihuahua es de excelencia porque tiene su personal de base muy preparado. Tiene ya muchas personas con una trayectoria y experiencia trabajando en el Congreso desde hace mucho tiempo y que son especialistas en temas de las comisiones, pero aparte saben mucho de proceso legislativo. Porque como diputado no puedes saber todo de todos los temas. Lo más importante es que a ellos el propio Congreso los apoya y los impulsa a seguirse capacitando. Sacan su maestría, su doctorado, porque el Congreso los motiva y les da las facilidades. Entonces siempre me he sentido muy orgullosa del personal que hay en nuestro Congreso. Eso es un impulso a que todo el Congreso funcione bien porque el Congreso tiene un presupuesto y lo invierte muy bien para capacitar al personal.<sup>6</sup>

Como se puede advertir, la capacitación y la consolidación de cuerpos de apoyo técnico altamente especializados son elementos fundamentales para la profesionalización legislativa, que además se engarzan con el trabajo en comisiones de los congresistas. Estos esfuerzos permiten a los legisladores adquirir la asistencia necesaria para desempeñar eficazmente sus funciones dadas sus restricciones cognitivas y de tiempo, acaso funcionando como un complemento que perfecciona su trabajo en sus distintas tareas asociadas con la actividad parlamentaria que requieren un alto grado de conocimiento técnico y temático.

En el estudio de Barraza (2020) sobre los congresos locales de México se destaca que la inversión en personal calificado y tecnología avanzada ha sido crucial para mejorar la eficiencia de las asambleas subnacionales en México. Particularmente la implementación adecuada del servicio civil de

<sup>6</sup> Entrevista con la exdiputada Blanca Gámez Gutiérrez (PAN), 24 de julio de 2023. Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. Blanca Gámez fue diputada federal en 1998, y diputada local del Congreso del Estado de Chihuahua en 1998, 2016 y 2018.

carrera en los congresos subnacionales ha contribuido a garantizar una mayor profesionalización de estas instituciones.

Empero, la capacitación legislativa y la conformación de equipos sólidos de apoyo técnico no dependen únicamente de los esfuerzos institucionales de las asambleas. Los partidos políticos juegan un papel fundamental en la consolidación de estos dispositivos de profesionalización parlamentaria.

Siguiendo esta idea, la diputada Cristina Márquez (PAN) señaló que:

los asesores que tenemos como legisladores, algunos forman parte de nuestros equipos, pero muchos se forman desde el partido. Tener asesores especializados hace una gran diferencia, yo pienso que en mi partido tenemos excelentes asesores, con mucha y muy buena formación [...] al final lo que te quiero decir es que un legislador o legisladora profesional necesita de un equipo de trabajo. Una de dos, o somos abogados especialistas o nos hacemos de un equipo que nos pueda transmitir cómo funcionan las cosas y guiarnos para garantizar que estamos legislando de manera correcta al considerar marcos internacionales con un enfoque de convencionalidad.<sup>7</sup>

Por su parte, la diputada Soraya Pérez Munguía (PRI), integrante de la LXIV Legislatura del Congreso de Tabasco (2021-2024), confirmó que el establecimiento de estructuras de apoyo técnico desde la instancia partidaria resulta crucial para “afinar nuestras iniciativas, investigar temas de presupuesto y conocer lo que se necesita en el estado [...] y el partido es el que se encarga de que nosotros tengamos asesores de esa calidad”.<sup>8</sup>

Sobre este mismo tema de la profesionalización a través de las estructuras partidarias la diputada Blanca Gámez (PAN) puntualizó que:

En Acción Nacional nos capacitaban y nos obligaban a que estudiaras para hacer un buen papel. En el 2012 a mí se me hizo muy buena herramienta que se puso desde el CEN [Comité Ejecutivo Nacional] cuando participé para ser

<sup>7</sup> Entrevista con la diputada Cristina Márquez Alcalá (PAN), 27 de julio de 2023. Vía Zoom, por sala virtual del Tecnológico de Monterrey.

<sup>8</sup> Entrevista con la diputada Soraya Pérez Munguía (PRI), 19 de enero de 2021. Vía Zoom, por sala virtual del Tecnológico de Monterrey.

diputada federal el partido elaboró un examen que incluía desde la Constitución, reglamento del Congreso, los principios y ética del partido y desde antes nos daban un curso. Lamentablemente solo se hizo en esa vez. Lo que sí se ha seguido es que previo a que empiece el año electoral el partido empieza a capacitar a los candidatos a cargos legislativos. Yo pienso que eso contribuye a tener mejores perfiles.

Sirvan los anteriores testimonios para describir los modos en que la profesionalización legislativa se ve fortalecida por los equipos de apoyo técnico y la capacitación (ya sea que estos provengan de fuentes institucionales o partidistas). Contar con especialistas y asesores altamente preparados respalda a los legisladores en el abordaje de temas complejos, sea en la formulación de iniciativas, la supervisión al Ejecutivo, la revisión de la cuenta pública o la representación de intereses ciudadanos con mayores fundamentos jurídicos, así como con una más sólida especialización temática.

Es fundamental resaltar un hallazgo intrigante presentado por Gurrola (2020) en el contexto del Congreso de Nuevo León. Al indagar con los diputados acerca de la profesionalización, emerge que las personas legisladoras más productivas no son necesariamente aquellas que destacan con mayor visibilidad en el pleno y en las comisiones. Este fenómeno radica en la diversidad de formas de participación que no son perceptibles a simple vista. Por ejemplo, el proceso de dictaminar proyectos o la negociación para asegurar los votos necesarios en la aprobación de legislaciones son estrategias que contribuyen a la productividad legislativa de manera menos obvia.

Un aspecto adicional de gran interés es la percepción de las personas legisladoras en relación con el nivel de profesionalización en la LXXII Legislatura del Congreso de Nuevo León. Se resalta que la idea de ser profesional no necesariamente implica ser un experto en todas las áreas, sino más bien rodearse de personas expertas. Aunque los diputados puedan contar con el respaldo de asesores y tengan experiencia en campos como el derecho, esto no garantiza un conocimiento exhaustivo de todos los temas legislativos. A esto se suma la disposición de los legisladores a aprender, investigar y estudiar los asuntos en análisis, así como a perfeccionar sus habilidades en la técnica legislativa. En este sentido, muchos diputados reciben capacitación y asesoramiento de manera constante.

En la revisión teórica que inicialmente expusimos en este capítulo mencionamos que, además de la compartimentalización del trabajo legislativo en comisiones, los equipos de apoyo técnico y capacitación, existe otra fuente endógena de profesionalización en los congresos. A saber, la relación entre las estructuras congresionales y las biografías de los representantes.

Adelantamos que existen dos posturas encontradas en torno a cómo se pueden interpretar las relaciones entre estas dos fuentes de profesionalización legislativa. Por un lado, se encuentran quienes defienden la permanencia de una élite legislativa (por retención de sus integrantes a través de la reelección o el sostenimiento prolongado de un grupo partidista mayoritario) como factor de profesionalización.

El presupuesto general de esta perspectiva es que, cuando una élite política se mantiene estable y dominante en la legislatura (sea con los mismos congresistas o a través de un partido), tiene los incentivos y recursos necesarios para desarrollar comportamientos organizativos rutinarios que fomentan la especialización y diferenciación de sus miembros. Esto crea una base sólida para el desarrollo de capacidades técnicas y conocimientos especializados en los legisladores y su equipo de apoyo.

La diputada Blanca Gámez (PAN) forma parte del grupo de 88 congresistas reelectos durante el periodo de estudio que comprende este libro (2014-2021). De hecho, formó parte de la asamblea que reportó el más alto porcentaje de miembros reelectos de manera inmediata (30.3%) entre una legislatura y otra (el congreso de Chihuahua).

Que el PAN fuera el partido mayoritario y la principal fuerza legislativa en el Congreso desde hace varios años hizo que “adentro del partido hubiera competencia. Pero era una competencia sana que nos impulsaba a trabajar arduamente con nuestros electores y a buscar oportunidades para capacitarnos para que nos siguieran considerando para nuevas candidaturas o para seguir en el Congreso”.<sup>9</sup> En su explicación, Chihuahua tuvo una alta tasa de reelección porque “la de 2016 fue una legislatura muy corta y desde el inicio, muchos legisladores ya tenían en mente buscar la reelección”.<sup>10</sup> Asimismo, comentó:

<sup>9</sup> Entrevista con la exdiputada Blanca Gámez Gutiérrez (PAN), 24 de julio de 2023. Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México.

<sup>10</sup> Entrevista con la exdiputada Blanca Gámez Gutiérrez (PAN), 24 de julio de 2023. Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México.

Yo vi la reelección pues como una oportunidad para hacer mejor las cosas. Porque ya conoces el camino a seguir y sabes cómo abordar los temas. No es que la primera vez lo hagas mal, pero cuando te quieres reelegir lo haces porque ya traes la inercia de trabajo, varios contactos activos y un equipo con el que vienes trabajando y traen todos juntos un ritmo. Por eso creo que reelegirse es muy positivo porque al haber pasado por una curva de aprendizaje en mi primer periodo legislativo, ya estaba familiarizada de nuevo con los procedimientos y después de haber presidido la mesa directiva pues eso me hacía sentir como con más seguridad y más confianza en mi trabajo.<sup>11</sup>

Por último, la diputada Gámez apuntó que

gracias a que el PAN venía como el partido más fuerte y traíamos la mayoría, pues pudimos hacer cosas en beneficio de la asamblea. Nuestra prioridad era impulsar la transparencia y la rendición de cuentas, sabiendo que era necesario mejorar la percepción del Congreso porque así lo decían varias encuestas. Y gracias a que éramos mayoría nos coordinamos para lograr algo benéfico para el Congreso. Porque si hubiéramos tenido que ponernos de acuerdo con muchos más diputados de otros partidos no hubiera sido posible impulsar todos los cambios que nosotros teníamos planeados en la bancada.

Además de ser el único estado que a la fecha no ha visto una alternancia política del partido en el gobierno, Coahuila ha tenido al PRI como partido mayoritario en su Congreso desde hace varios años. La diputada Luz Elena Morales (PRI), integrante reelecta de ese Congreso, nos compartió lo siguiente:

la gente sabe que, si el Congreso funciona bien o mal, se debe a nosotros. Las diputadas y los diputados del PRI tenemos una responsabilidad porque históricamente hemos sido mayoría y partido en el gobierno. Pero yo le veo algo positivo a eso. Cuando hay muchos partidos en el Congreso no hay responsabilidad. Todos se echan la culpa de que haya poca credibilidad en el Congreso o de que una iniciativa o el presupuesto no se apruebe. En cambio, nosotros

<sup>11</sup> Entrevista con la exdiputada Blanca Gámez Gutiérrez (PAN), 24 de julio de 2023. Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México.

como partido mayoritario tenemos que rendir cuentas porque a quién más le echamos la culpa.<sup>12</sup>

De manera similar, la diputada Cristina Márquez (PAN) indicó una relación entre la permanencia de una élite partidista en el estado y la profesionalización del Congreso guanajuatense:

Si vamos hacia atrás, desde el 2000 ha sido mayoritariamente panista la conformación de nuestra legislatura y hay un compromiso de quienes integramos el grupo parlamentario para que funcione bien el Congreso. Es un pacto, digamos, que tenemos dentro del grupo y que se pasa de legislatura a legislatura, para promover la profesionalización del personal y de nosotros como grupo. Como ejemplo tienes la legislatura del 2000 al 2003, donde se acordó que Guanajuato iba a ser pionero en el tema de transparencia y por eso fuimos los primeros en legislar y crear un instituto de acceso a la información. Y los que entraron a la siguiente legislatura mantuvieron ese compromiso, impulsaron el tema y así es como se puede avanzar. De otra manera puede llegar un gobierno o una mayoría de oposición y solo por llevar la contra tiran el trabajo y los avances de años porque lo que hacía el partido anterior estaba mal hecho.<sup>13</sup>

En el contexto de los congresos locales de México, la competencia intrapartidista genera incentivos para que las diputaciones se capaciten y consoliden su posición entre los electores. No obstante, la consecución de acuerdos en beneficio de la asamblea se dificulta cuando el poder partidista está atomizado debido al multipartidismo y la rotación de élites partidarias. Por lo tanto, parece favorecer la profesionalización de los congresos que exista un partido dominante, ya que esto puede contribuir a una mayor estabilidad y continuidad.

Los testimonios rescatados apuntan a que la permanencia prolongada de una élite partidista mayoritaria en los congresos puede generar un mayor

<sup>12</sup> Entrevista con la diputada Luz Elena Guadalupe Morales Núñez, 13 de octubre de 2022. Congreso del Estado de Coahuila, Saltillo, Coahuila.

<sup>13</sup> Entrevista con la diputada Cristina Márquez Alcalá (PAN), 27 de julio de 2023. Vía Zoom, por sala virtual del Tecnológico de Monterrey.

sentido de responsabilidad, ya que saben que serán premiados o castigados como partido, lo que incentiva la rendición de cuentas. Además, esta permanencia en el poder asegura que los proyectos y propuestas perduren entre legislaturas, evitando cambios bruscos impulsados por intereses gubernamentales. Esta posición también brinda la oportunidad de establecer redes y alianzas estratégicas, fortaleciendo la capacidad para influir en las decisiones y ejercer el mandato de forma más efectiva. La experiencia acumulada en largos periodos legislativos mejora el desempeño y permite identificar oportunidades para ejercer un liderazgo más efectivo en la legislatura.

Sin embargo, existen perspectivas contrastantes que advierten sobre los riesgos de la conformación de élites que permanecen por largos plazos en control de las asambleas. La concentración prolongada del poder parlamentario puede generar comportamientos oportunistas y falta de diversidad ideológica y representatividad en el Congreso, lo que puede afectar negativamente la profesionalización legislativa. Es decir, existe la noción de que la permanencia prolongada de los miembros en los órganos legislativos puede llevar a la formación de élites legislativas estáticas que representen solo a grupos reducidos de la población, reduciendo la diversidad (ideológica, etaria, de género, ética etc.) en la asamblea. Por lo tanto, la profesionalización de los congresos depende de la pluralidad y la rotación continua de los grupos políticos que los conforman.

La diputada Valentina Batres (Morena) puso como ejemplo el caso de México durante el periodo de hegemonía priista a nivel nacional y comentó que

los políticos se quedaban en el poder por mucho tiempo y eso afectaba la motivación para mejorar en la legislación y las campañas. Si sabían que ganarían sin esfuerzo, no se preocupaban mucho por representar a la gente. Además, se repetían los mismos temas y vicios porque no entraba gente nueva con ideas frescas. Como política de izquierda, que me formé desde la lucha por causas creo en la competencia y la diversidad en la política. Necesitamos cambiar a esa vieja guardia y fomentar la política de causas y no la política de políticos.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Entrevista con la diputada Valentina Valia Batres Guadarrama, 11 de mayo de 2022. Congreso de la Ciudad de México, Ciudad de México.

Asimismo, la diputada Norma Edith Benítez Rivera (MC) destacó que

cuando se tiene un partido predominante y que además ya lleva varios años, me ha tocado verlo, lo que empieza a pasar es que los diputados ven el cargo como un trampolín para obtener posiciones políticas más altas, en lugar de enfocarse en su papel como legisladores. Esto pues a fuerzas afecta la profesionalización. Si todos sus esfuerzos van para lograr sus metas personales en lugar de representar adecuadamente a la ciudadanía o impulsar políticas que beneficien al Estado.<sup>15</sup>

Finalmente, platicamos con la diputada Nadia Esmeralda Ochoa (PVEM), quien agregó a la discusión estas nociones:

Definitivamente creo que es crucial incorporar la visión de las nuevas generaciones en el Congreso y más en estados como San Luis, donde a veces somos tan conservadores. Nosotros, los jóvenes, podemos aportar perspectivas frescas y poner sobre la mesa temas que a veces los hombres o las generaciones mayores ni se imaginan que existen. La profesionalización del Congreso pasa por ahí, ya que de lo contrario siempre se legislaría sobre lo mismo, con una visión estancada. Para representar verdaderamente a la sociedad, un Congreso debe ser muy dinámico, y eso implica tener integrantes con visiones nuevas y diferentes.<sup>16</sup>

La declaración de la diputada Ochoa resuena con el análisis de Rodríguez (2021), donde se comenta cómo la profesionalización legislativa trasciende la mera experiencia y conocimiento técnico. En el caso específico de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología en San Luis Potosí, se revela la relevancia de tener miembros del Congreso que aporten diversidad generacional y enfoques distintos para una labor legislativa más dinámica y eficiente.

Esto sugiere que, ante un Congreso cada vez más involucrado en la generación y adaptación de políticas públicas se requiere una representación

<sup>15</sup> Entrevista con la diputada Norma Edith Benítez Rivera, 4 de marzo de 2022. Congreso del Estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León.

<sup>16</sup> Entrevista con la diputada Nadia Esmeralda Ochoa Limón, 11 de junio de 2022. Vía Zoom, por sala virtual del Tecnológico de Monterrey.

legislativa actualizada, lo cual encuentra eco en el análisis previo sobre la composición y funciones del Congreso local.

Asimismo, las entrevistas nos permiten diferenciar las dos perspectivas que la literatura ha expuesto en torno a la profesionalización legislativa en su relación con las estructuras congresionales y la consolidación de élites partidarias.

Por un lado, una visión acaso conservadora que otorga gran importancia a la permanencia de las élites como factor clave para la profesionalización. Esta perspectiva es defendida principalmente por legisladores más experimentados y suele prevalecer en estados donde ha habido predominio de un solo partido político. Consideran que la continuidad en el poder proporciona estabilidad y conocimiento para una legislación efectiva.

De manera opuesta se presenta la perspectiva de cambio y renovación, respaldada a menudo por legisladores jóvenes que experimentan procesos de pluralismo con la llegada de nuevos partidos. Desde esta perspectiva se destaca la necesidad de discreción, pluralidad y dinamismo constante para lograr una legislatura profesional. La diversidad de ideas y enfoques se valora como un elemento fundamental para abordar la representación parlamentaria de forma innovadora.

### **Fuentes exógenas de profesionalización en los congresos subnacionales de México**

En lo que respecta a los factores externos como la competitividad y la participación, que no están bajo el control directo de la legislatura, los cambios en la apertura democrática en México han generado un notable aumento en la competencia electoral. Este aumento ha tenido un impacto relevante en el fomento de la profesionalización legislativa. La nueva dinámica ha obligado a los partidos políticos a adaptarse y buscar candidatos con perfiles más especializados y competitivos. Como resultado, se ha observado una mayor inclusión de expertos en diversas áreas en las listas de candidatos.

Un estudio de Guerra Aguijosa (2011) indagó sobre los efectos de la competencia electoral en los congresos estatales de Nuevo León, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas. A partir de más de 300 entrevistas a actores crí-

ticos, la autora encontró que la competencia electoral profesionaliza y descentraliza los congresos, fortalece las comisiones, mejora la productividad, aumenta el poder presupuestario y fortalece la capacidad de la Auditoría Superior.

Con base en las consideraciones teóricas de Méndez de Hoyos (2003), Bárcena (2022) constata cómo en los últimos 21 años (hasta la incursión de Morena en el sistema electoral), los niveles de competitividad electoral han experimentado un notable aumento en las elecciones de diputaciones federales de mayoría relativa.

Para medir la competitividad en el orden subnacional analizamos los resultados de 2 025 distritos electos entre 2011 y 2019. Posteriormente generamos un índice cuyos valores oscilan entre 0 (distrito con competitividad nula) y 0.99 (distrito perfectamente competitivo) que se calculó como el inverso de la diferencia porcentual de votos entre partido o coalición ganadora y segundo lugar:

$$1 - (\% \text{ votos ganador} - \% \text{ votos 2}^{\circ} \text{ lugar})$$

Tras emplear nuestro índice, dividimos los procesos electorales en bienios para quedar con un total de 4 puntos de corte para un periodo de siete años.

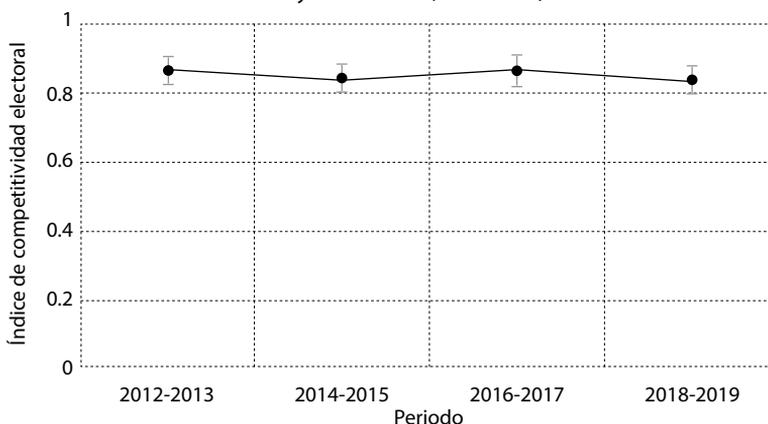
Como resultado del análisis notamos que, en el orden subnacional, los datos apuntan hacia una dirección distinta a lo observado en las elecciones de los distritos federales.

La gráfica 5.1 muestra que si bien la competitividad electoral en los distritos locales de mayoría relativa es algo alta (siempre por encima del 80) a partir de 2014 inició un proceso de declive. Es decir, desde 2014 las elecciones para diputación local en distritos de mayoría relativa comenzaron a ser cada vez menos cerradas. En el periodo 2012-2013 una diputación local se ganaba por una diferencia de 12 puntos porcentuales promedio entre el primero y segundo lugar. Sin embargo, para el periodo 2018-2019 esta diferencia promedio se amplió hasta los 16 puntos porcentuales.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> En los datos de 2012 se incluyen las elecciones de 2011 para conformar la XIII Legislatura del Congreso de Baja California Sur (2011-2014); la LIX Legislatura del Estado de Coa-

A lo largo del periodo que comprende nuestro estudio, la competitividad más baja (es decir, la elección menos reñida) se registró en el distrito 6 de Coahuila en el proceso electoral 2014. Por el contrario, la elección más reñida se dio en el distrito 6 local de Sinaloa en 2018, donde la candidata priista Ana Cecilia Moreno Romero ganó su reelección por tres votos a la candidata Mónica Cecilia Nava, de la coalición Juntos Haremos Historia.

Gráfica 5.1. Evolución del índice de competitividad para la elección de diputaciones locales de mayoría relativa (2012-2019)



N = 1 951 elecciones distritales para diputaciones de mayoría relativa.

*Nota:* los puntos negros indican el valor promedio del índice de competitividad para los distritos electos en cada periodo. Las barras entre las cuales se ubican los puntos reportan los intervalos de confianza de las medias aritméticas a un nivel de 95 por ciento.

En los datos de 2012 se incluyen las elecciones de 2011 para conformar la XIII Legislatura del Congreso de Baja California Sur (2011-2014); la LIX Legislatura del Estado de Coahuila (2012-2014); la XXX Legislatura de Nayarit (2011-2014); y la LXXII Legislatura de Michoacán, (2012-2015).

Fuente: Elaboración propia.

Considerando los datos anteriormente expuestos podríamos decir que el último decenio en la política local de México ha sido competido en términos electorales. Hay pocos casos de distritos donde un partido o candidato ejerza un dominio absoluto y son más comunes los distritos donde se han visto alternancias, así como procesos electorales cerrados.

El promedio de competitividad para el primer periodo fue de .886, mientras que la media del segundo periodo cayó a .849. Nótese que hay pocas

huila (2012-2014); la XXX Legislatura de Nayarit (2011-2014); y la LXXII Legislatura de Michoacán, (2012-2015).

entidades que rebasan este valor en ambas elecciones. Se trata de los congresos de Aguascalientes, Colima, Jalisco, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas.

Por su parte, las entidades más competitivas (promediando sus dos procesos electorales) fueron Michoacán, Jalisco y San Luis Potosí, mientras que los menores índices de competitividad promedio se registraron en las elecciones para diputaciones locales de Chihuahua, Veracruz y Coahuila.

En cuanto a la relación que, teóricamente, guarda la competitividad electoral con la profesionalización legislativa, hay quienes consideran que este es un binomio benéfico para la democracia representativa.

La política activa que más elecciones ha ganado en su carrera es la diputada Aleida Alavez Ruiz (Morena). Actualmente es diputada federal por el distrito 19 de la Ciudad de México. Sin embargo, la diputada Alavez ganó su distrito para ocupar una diputación local en tres ocasiones (2003, 2009 y 2015), además de haber resultado electa en tres ocasiones para ocupar una diputación federal (2006, 2012 y 2018), incluyendo su reelección como diputada federal para el periodo 2021-2024. Con sus más de 18 años de experiencia legislativa ininterrumpida, la diputada Alavez considera que:

las elecciones son la mejor forma de garantizar cumplimiento y rendición de cuentas. Cuando buscas un puesto en tu mismo distrito local o si vas a pasar de uno federal a local la gente ya te identifica y si haces un mal papel, te sacan. Yo sí creo que es necesario hacer un buen trabajo para mantenerse vigente en puestos de elección popular como este. Para los que queremos seguir haciendo carrera, saber que nos pueden sacar nuestros electores con su voto es la más importante de todas las pruebas.<sup>18</sup>

De manera similar, la diputada Ivón Salazar (PRI), presidenta de la Comisión de Igualdad en la LXXVI Legislatura del Congreso de Nuevo León (2021-2024), narró cómo en campaña los propios líderes de su partido le decían: “está difícil ganar porque tienes hijos, no tienes muchos recursos ni posibilidades, pero éntrale porque vas a ganar buena experiencia”.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Entrevista con la diputada Aleida Alavez Ruiz, 31 de mayo de 2023. Senado de la República.

<sup>19</sup> Entrevista con la diputada Ivón Salazar Morales, 16 de noviembre de 2022. Congreso del estado de Chihuahua.

La diputada Salazar recordó algunos episodios donde:

por ejemplo, llegábamos a alguna entrevista y llegaba con candidatos hombres y yo tenía que decir dónde había dejado a mis hijos. A mí me preguntaban cómo le hace como mujer, dónde andan sus hijos, su esposo. Si nos daban cinco minutos yo perdía uno y medio explicando que hacía con mi familia y dónde los dejaba mientras estaba de candidata. En cambio, a los hombres no les preguntaban eso. Ellos entraban directos a sus propuestas. Yo me di cuenta de esas desigualdades dentro del partido y en los propios medios, pero no sabía que era violencia.<sup>20</sup>

Estas vivencias, de acuerdo con la diputada Salazar, impactaron notablemente sobre sus intereses de política pública:

haber vivido todo esto que te cuento y sobre todo haber conocido los testimonios de otras compañeras y de mujeres que no necesariamente se dedican a la política es lo que me tiene aquí. Esa campaña fue lo que me trajo a este tema [refiriéndose a la igualdad de género] y si no hubiera pasado por eso posiblemente ni siquiera sería diputada hoy, porque mi lugar se ganó en el tribunal precisamente por un tema de género. Entonces, sin eso pues no me hubiera preparado tanto en este tema y no me rodearía de la gente que sufre esto, o de las que son especialistas y saben del tema.<sup>21</sup>

No obstante, hay casos que demuestran que la inercia de la competencia electoral también puede llevar a la desprofesionalización de la labor parlamentaria. Sobre estos riesgos advierte la diputada Cristina Márquez (PAN), señalando que las elecciones continuas y competidas

son necesarias para la democracia. Eso nadie lo discute. Pero el problema de eso es que varios caen en lo que se le podría llamar populismo legislativo, en el que creemos que con la creación de un nuevo delito estamos resolviendo el

<sup>20</sup> Entrevista con la diputada Ivón Salazar Morales, 16 de noviembre de 2022. Congreso del estado de Chihuahua.

<sup>21</sup> Entrevista con la diputada Ivón Salazar Morales, 16 de noviembre de 2022. Congreso del estado de Chihuahua.

problema de fondo de seguridad en la entidad. Ser un buen legislador significa saber que a lo mejor tomamos las decisiones no más populares y que no nos van a dejar mejor parados con el elector, pero son las que van a permitir que el estado siga funcionando [...] entonces yo creo que sí es un riesgo que el legislador se sienta presionado para responderle a sus electores o para reelegirse o para buscar un cargo más arriba y entonces empiece a presentar muchas cosas y que pocas de ellas tengan siquiera sentido en el marco jurídico de la entidad o del país.<sup>22</sup>

La fórmula para evitar estas “tentaciones de la competitividad electoral” es, según la propia diputada Márquez

trabajar de cerca con la sociedad, tener un diálogo permanente para entonces proponer cosas coherentes para los que van a ser afectados o beneficiados por la norma [...] pero, sobre todo, necesitamos una base de preparación fundamental y conocimiento del sistema jurídico. Saber que estamos insertos en un concierto internacional, formamos parte de una república federal y cuáles son las mejores formas que existen para resolver la problemática. Y si no somos abogados o especialistas, hacernos de un equipo que nos lo pueda transmitir.<sup>23</sup>

Esta “cercanía con la sociedad” que refiere la diputada Márquez como herramienta para evitar la hiperproducción de proyectos normativos sin sustento representativo real fue evidente en el caso de una legisladora cuya carrera política está asociada desde su origen a las luchas de un segmento particular. La diputada Jessica Martínez (Morena) fue electa por la vía plurinominal a la LXXVI Legislatura del Congreso de Nuevo León. Sobre el tema, comentó lo siguiente:

yo entré por cuestión de cuota como la primera diputada en Nuevo León de la diversidad sexual. Es mi mayor orgullo porque toda mi campaña la hice con la bandera de la comunidad [...] nuestro mayor logro es que hemos hecho

<sup>22</sup> Entrevista con la diputada Cristina Márquez Alcalá (PAN), 27 de julio de 2023. Vía Zoom, por sala virtual del Tecnológico de Monterrey.

<sup>23</sup> Entrevista con la diputada Cristina Márquez Alcalá, 27 de julio de 2023. Vía Zoom, por sala virtual del Tecnológico de Monterrey.

que se hable de estos temas en un Congreso muy conservador, pero no ha sido porque propongamos leyes y busquemos con eso quedar bien dentro de la comunidad. Esto ha sido gracias a que hemos hecho mesas de trabajo con compañeras de la comunidad trans y lo hemos llevado a las secretarías de la mujer, de la inclusión e incluso hay proyectos que han llegado al Ejecutivo. Pero te digo, solo hemos llegado hasta ahí porque hemos construido una agenda desde las bases, con reuniones, mesas, marchas donde rescatamos y entendemos todas las peticiones, las cosas pendientes que tiene la gente de la comunidad, como demandas para reducir la discriminación a grupos vulnerables.<sup>24</sup>

Por su parte, la diputada Blanca Gámez (PAN) abrió una dimensión poco explorada en la literatura y los estudios empíricos que relacionan la competitividad con una mayor profesionalización de congresos y legisladores.

En entrevista, la legisladora Gámez narró una posible consecuencia del hecho de que en 2012 su partido restringió los recursos de campaña para algunas candidaturas, incluida la suya:

mi equipo de campaña, el único que podía pagar yo cuando competí para diputada federal en 2012 era un señor que fue mi chofer, pero me ayudaba en todo lo demás. Hasta a llamar a los electores, ir de puerta en puerta e invitar a los eventos. Y además yo no podía pagarle mucho. Lo natural era que si ganaba yo algo tenía que darle. Y me quedé pensando que por esa prisa de ganar la elección y de que no importa cómo, muchos legisladores llegan al Congreso con compromisos y acompañados de gente que pues no es especialista en el Legislativo. Como diputada una no puede saber de todos los temas, pero tener gente que sí sepa y que sea verdaderamente especialista es lo primero que se debe hacer. Pero si ya hiciste acuerdos o si tienes que estar pagando compromisos que hiciste desde la campaña porque no tenías dinero o no te pusieron un equipo de campaña bien conformado eso acaba siendo negativo para ti como legisladora, y al final a la sociedad se le hace un daño porque eso lo resienten todos.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Entrevista con la diputada Jessica Elodia Martínez Martínez, 4 de marzo de 2022. Congreso del estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León. Actualmente la diputada forma parte del Grupo Parlamentario del PRI.

<sup>25</sup> Entrevista con la exdiputada Blanca Gámez Gutiérrez, 24 de julio de 2023. Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México.

La competitividad electoral ejerce un poderoso incentivo que impulsa a los legisladores hacia una mayor responsabilidad y rendición de cuentas frente a sus electores locales. El enfrentamiento continuo y competitivo en elecciones los motiva a realizar un trabajo destacado y mantenerse relevantes en sus cargos. Esto fomenta una mayor cercanía con los ciudadanos y los hace conscientes de que su desempeño tiene un impacto directo en su permanencia en la función pública. Sin embargo, es importante reconocer los riesgos asociados a esta dinámica. Los legisladores podrían verse tentados a presentar propuestas populistas, que carecen de un sólido fundamento, con el objetivo de asegurar su reelección o ascenso político. La limitación de recursos durante las campañas también puede afectar su capacidad para rodearse de equipos especializados, lo que podría afectar negativamente la calidad de su trabajo legislativo.

Por otro lado, la competitividad electoral puede también fomentar la conexión entre los legisladores y ciertos grupos ciudadanos que han sido ignorados en sus demandas, lo cual podría derivar en una especialización indirecta de la labor representativa.

En última instancia, la relación entre competitividad electoral y profesionalización legislativa es compleja y multifacética. Si bien puede ser un incentivo para una mayor responsabilidad, también conlleva el peligro de caer en el populismo legislativo y la desprofesionalización. Para mejorar la calidad del trabajo legislativo, se hace necesario fortalecer la preparación de los legisladores y asegurar condiciones igualitarias para todos aquellos que aspiran a profesionalizarse en la política. Asimismo, es fundamental promover un enfoque informado y bien fundamentado en la toma de decisiones legislativas, evitando la tentación de presentar propuestas meramente populares en detrimento del bienestar general.

A pesar de estas suposiciones y de la creencia de que los legisladores que tienen la intención de postularse en el próximo proceso electoral son más activos y eficaces, Gurrola (2020) desmitifica esta noción al descubrir que, en el Congreso de Nuevo León, de los 10 diputados locales con mayor productividad, solo tres se presentaron como candidatos en las elecciones subsecuentes. De tal manera, en este caso particular, la idea previa no se sostiene.

El estudio realizado por Muñoz y Díaz (2017) sobre el Congreso del Estado de México destaca un aspecto importante: la competitividad, a

menudo expresada en asambleas plurales, no siempre se traduce en congresos más eficientes o que cumplan adecuadamente sus funciones. Los autores ilustran cómo el aumento significativo de la competencia electoral en los distritos locales de mayoría a partir de la elección de 1996 refleja la intensificación de la competencia partidista en el contexto del Estado de México. Además de que los cambios en el panorama electoral, el marco normativo de la competencia electoral impide que el PRI obtenga la mayoría de los distritos por sí mismo. De hecho, desde 2009 el PRI tuvo que coaligarse con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA) para asegurar la mayoría en el Congreso estatal.

Empero, a pesar de este contexto, los autores comprueban que los diputados están dispuestos a ceder buena parte de su función legislativa y de fiscalización a raíz de intercambios y negociaciones entre cúpulas partidistas. La oposición cede el ejercicio de estas facultades a cambio de que no se les fiscalice en los gobiernos municipales. Aun cuando su función más importante es legislar y ejercer el control del gobierno, los datos muestran que el papel real de las diputaciones es limitado en comparación con sus expectativas, aun cuando hay una pluralidad inducida tanto por la competencia como por las reglas electorales.

Ahora bien, la participación ciudadana puede desempeñar un papel crucial en el fortalecimiento y la profesionalización de los congresos en México. A lo largo de los años, el país ha experimentado un aumento en la participación ciudadana y en el interés por los asuntos políticos, creando un entorno propicio para exigir una mayor calidad en la labor legislativa.

La historia política del México contemporáneo no ha sido ajena a la conformación de movimientos sociales y protestas que han generado cambios significativos en la agenda política. Estos movimientos han impulsado la participación ciudadana y concientizado sobre la importancia de tener congresos comprometidos y responsables. Ejemplos recientes incluyen el movimiento estudiantil del 2012 (#yosoy132) y las manifestaciones por la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en 2014.

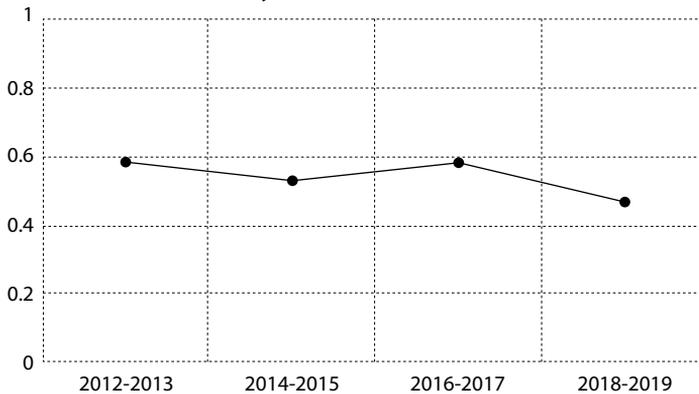
La movilización en redes sociales debido a votaciones en la LXV Legislatura del Congreso Federal, como la reforma eléctrica, la reforma electoral y la reforma de la Guardia Nacional, promovidas por el Ejecutivo Federal, también ejemplifican un importante involucramiento ciudadano en los

asuntos legislativos, evidenciando una creciente participación y vigilancia de los ciudadanos en la vida política del país.

De acuerdo con Bárcena (2022), México ha sido testigo de un aumento en la participación ciudadana en los últimos años, particularmente en elecciones federales. Además, la facilidad de acceso a la información y las redes sociales ha permitido una mayor interacción entre ciudadanos y candidatos, fomentando el debate y la discusión sobre temas políticos relevantes. Esta mayor participación ciudadana ha llevado a los legisladores a enfrentar una creciente demanda por parte de la sociedad para que cumplan con sus responsabilidades y actúen en beneficio de los intereses y necesidades populares.

Dicha tendencia es distinta a la observada en las elecciones locales. La gráfica 5.2 comprueba que la participación ciudadana de los últimos años tuvo un comportamiento curvilíneo, con una tendencia a la baja entre 2012 y 2015 para posteriormente describir un ascenso que llega a su promedio máximo (por encima de 60%) en las elecciones para diputación local de 2018 y 2019. Importa mencionar que calculamos el nivel de participación como el cociente de los votos totales (incluyendo abstenciones, no registrados e independientes) entre la ciudadanía inscrita en la lista nominal de cada distrito local electo entre 2012 y 2019.

Gráfica 5.2. Evolución del porcentaje de participación para la elección de diputaciones locales de mayoría relativa (2012-2019)



N = 1,951 elecciones distritales para diputaciones de mayoría relativa.

Nota: los puntos negros indican el valor promedio del índice de competitividad para los distritos electos en cada periodo. Las barras entre las cuales se ubican los puntos reportan los intervalos de confianza de las medias aritméticas a un nivel de 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia.

Si promediamos la participación electoral para la conformación de las dos legislaturas de cada congreso local aquí estudiadas, tenemos que la cifra más baja se registró en Baja California (33%). El distrito con la menor participación electoral de los 1 359 electos entre 2014 y 2019 fue el distrito 8 de Baja California Sur en 2015, con un porcentaje de participación efectiva de 12 por ciento.

Por el contrario, con un promedio de 73% Yucatán fue la entidad con los más altos niveles de participación ciudadana en los dos procesos electorales analizados. Y el distrito con mayor participación fue el 9 de dicha entidad, con un 95% de asistencia efectiva a las urnas.

La legisladora Karla Salazar (PAN) representa a uno de los distritos más participativos a nivel nacional (el 5 de Yucatán con cabecera en Mérida). En referencia a la alta participación de los electores en su distrito, la diputada compartió su perspectiva comentando que eso

me motiva cada día a ser una legisladora más comprometida con sus necesidades. Creo que cuando los ciudadanos se sienten escuchados y representados, se fortalece la confianza en el sistema democrático. Personalmente me siento afortunada de tener esta oportunidad para hacer una diferencia en la vida de las personas que confiaron en mí.

A manera de contraste consultamos a la representante de una entidad con baja participación electoral. El distrito 13 de Coahuila reportó 34% de participación en 2021. La ganadora de la contienda en dicho enclave fue la diputada Luz Elena Morales (PRI). Cuando le preguntamos sobre su perspectiva en torno a la relación entre participación electoral y profesionalización, la diputada comentó lo siguiente:

mi distrito en efecto no fue de los que más salieron a votar, pero debes tener en cuenta que a pesar de esos números los electores a los que les hablo se involucran de diferente manera. Por ejemplo, la colaboración con los medios, en particular las reporteras y los colectivos feministas, ha sido muy valiosa en mi trabajo. Gracias a su apoyo, hemos podido llevar temas como la igualdad y la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Mal que bien esto ayuda a que nuestro trabajo en el Congreso y el debate en general sean más profesionales

[...] no voy a negarte que todavía hay algunos medios se enfocan en aspectos personales o la vida sexual de las políticas, pero ha sido alentador ver que cada vez más ciudadanos se involucran en la política, en gran medida gracias al trabajo de estos colectivos y su labor en la comunicación.

De lo anterior se puede afirmar que ambas legisladoras comparten la visión de la importancia de la participación ciudadana y la colaboración con los medios y colectivos para fortalecer el trabajo legislativo y mejorar el debate político. A pesar de las diferencias en la participación electoral en sus distritos, ambas coinciden en fortalecer la conexión entre los ciudadanos y la labor legislativa para alcanzar una sociedad más informada, igualitaria y comprometida con la política.

El trabajo realizado por Gurrola (2020) en el Congreso de Nuevo León resalta que el proceso legislativo involucra a una gama diversa de actores, que va más allá de los legisladores. Estos actores incluyen asesores parlamentarios y ciudadanos bajo la supervisión de los diputados locales, así como organizaciones de la sociedad civil, cabilderos, medios de comunicación, partidos políticos, sus dirigencias, sectores y otras organizaciones, además del gobierno estatal y municipal. Todos estos agentes tienen la capacidad de influir en la velocidad y el ritmo de la productividad legislativa.

En relación con los diferentes roles y las conexiones con otros actores, en especial el Ejecutivo y los grupos legislativos, los legisladores profesionales adquieren una posición ventajosa toda vez que cuentan con más herramientas para involucrarse en las negociaciones políticas, lo que se convierte en un aspecto de gran relevancia. Sin embargo, esta ventaja está limitada por ciertos factores. Por ejemplo, las posiciones de valor dentro de las comisiones son altamente codiciadas, y la relación con otros actores parece llevar más peso, especialmente para los grupos legislativos en mayoría.

Ya sea mediante el voto o la participación mediante formas más organizadas, el involucramiento ciudadano se revela entonces como factor clave para profesionalizar la labor legislativa, ya que cuando los ciudadanos se informan a través de los medios y participan activamente en la política (generalmente a través de organizaciones civiles), el trabajo de las legisladoras adquiere mayor significado y se enfoca en atender las necesidades reales de la sociedad. La colaboración entre legisladoras, colectivos y medios de comu-

nicación resulta, pues, esencial para avanzar hacia una sociedad más informada, igualitaria y con un debate político enriquecido.

## **Modelando la profesionalización legislativa y sus causas en los congresos locales en México**

A partir de entrevistas y datos agregados el segmento anterior de este capítulo sirvió para perfilar el efecto que ciertas fuentes citadas en la literatura pueden tener sobre la profesionalización de congresos y congresistas locales en México.

El siguiente paso en nuestro análisis consiste en emplear técnicas estadísticas que permitan sustentar o cuestionar las relaciones observadas desde las perspectivas subjetivas de nuestras entrevistadas. Importa decir que los modelos subsecuentes tienen la fuerte limitación de contar aún con pocos casos para establecer generalizaciones continentales, además de que, con la información disponible, solo podemos poner a prueba algunas de las explicaciones tentativas sugeridas tanto por la literatura como por nuestras informantes.

En un primer acercamiento al fenómeno nos centramos en los factores endógenos que tienden a relacionarse con la profesionalización. Los dispositivos endógenos de profesionalización legislativa están relacionados con la estructura y el funcionamiento de las asambleas. Estos elementos destacan que la profesionalización es un proceso en constante evolución, donde las personas legisladoras pueden mejorar o retroceder en su nivel de profesionalismo a diario.

Como paso inicial en este objetivo de investigación realizamos un análisis de varianza (Anova) para examinar la relación entre la variable escalar “años de experiencia” de las 2 237 diputaciones locales y el “nivel de profesionalización estructural” de cada legislatura a la que pertenecen los congresistas bajo estudio.

La variable de experiencia es la agregación de años que cada diputación sumó en su paso por la administración pública (local federal y municipal) y la tenencia de distintos cargos de representación popular antes de acceder a la legislatura. El valor promedio de dicha variable fue de 15.25 años de experiencia acumulada de las diputaciones locales, con una varianza de 11.38 años; y un rango de 0 a 60 años de experiencia.

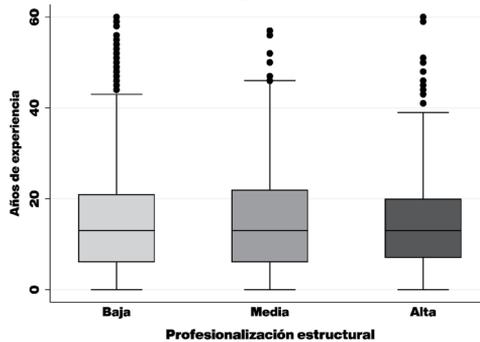
Por su parte, la variable “nivel de profesionalización estructural” se obtuvo después de dividir los valores del índice estandarizado que calculamos en el capítulo 3 de este libro para cada una de las 64 legislaturas locales. Los puntos de corte de la variable se establecen en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.1. Distribución del nivel de profesionalización estructural

Nivel de profesionalización estructural	Valores de referencia	Congresos	Legisladores
Bajo	0 < .330	13 (20.3%)	1,355 (60.6%)
Medio	>0.331 a <.660	39 (60.9%)	536 (24.0%)
Alto	>.661	12 (18.8%)	346 (15.4%)
<b>Total</b>		<b>64</b> (100%)	<b>2,237</b> (100%)

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 5.3. Años de experiencia de los congresistas por nivel de profesionalización estructural de las legislaturas



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados del análisis de varianza (Anova de un factor) muestran que existe una diferencia no estadísticamente significativa entre los años de experiencia de las personas representantes en función del nivel de profesionalización estructural de las legislaturas a las que pertenecen ( $F [2, 2,237] = .110, p = .896$ ). El valor de R-cuadrada de 0.0001 en la Anova indica que una mínima proporción de la varianza en años de experiencia puede ser expli-

cada por el nivel de profesionalización estructural de los congresos. Como se observa en la gráfica 5.3 de cajas, el promedio de años de experiencia de los congresistas (aproximadamente 15 años) prácticamente no varía entre los tres grupos de legislaturas por nivel de profesionalización estructural.

Los hallazgos del análisis en los congresos locales de México plantean interrogantes sobre la perspectiva teórica de interacción efectiva entre la profesionalización estructural y biográfica. A pesar de no encontrarse diferencias estadísticamente significativas en la experiencia legislativa entre los grupos de legislaturas clasificados por nivel de profesionalización estructural, estos descubrimientos cuestionan la solidez de esta relación propuesta.

En contraste, respaldan parcialmente la perspectiva de interacción no determinista entre ambos tipos de profesionalización. A diferencia de contextos como el estadounidense, donde los congresos más profesionalizados estructuralmente atraen y retienen a los mejores perfiles, el caso mexicano no muestra una relación tan clara. Esto puede atribuirse a particularidades del sistema político mexicano, como la reciente incorporación de la reelección legislativa inmediata, ambiciones políticas progresivas, ciclos electorales, centralización de candidaturas en élites partidarias, entre otros factores.

La siguiente hipótesis que pondremos a prueba es la que relaciona la pluralidad con la profesionalización legislativa. En segmentos previos de este capítulo expusimos dos posturas en torno a esta correlación. Por un lado, existe la noción de que, cuando una élite legislativa o partidista se mantiene por periodos prolongados como la facción dominante, las legislaturas tienden a profesionalizarse toda vez que se generan incentivos para la adquisición de conocimientos especializados y experiencia en el ámbito legislativo. Esto se debe a que la estabilidad y continuidad en el poder permiten a los legisladores dedicar tiempo y recursos para formarse en temas relevantes y complejos, lo que a su vez puede mejorar la calidad y eficiencia de la legislación.

En sentido opuesto está la idea de que los congresos que mantienen élites por largos periodos se estancan y no pueden profesionalizarse porque la permanencia prolongada de una élite puede dar lugar a la complacencia y falta de incentivos para innovar o mejorar. Si los miembros de la élite ya se encuentran en una posición de poder consolidada, podrían tener menos interés en adquirir nuevos conocimientos o habilidades que podrían amena-

zar su dominio político. Además, la falta de renovación en la élite legislativa puede conducir a una resistencia al cambio y a la adopción de prácticas más modernas o efectivas en el proceso legislativo. Esto podría resultar en legislaturas estancadas y menos adaptadas a los desafíos y necesidades cambiantes de la sociedad. En resumen, mientras que la permanencia prolongada de una élite puede generar oportunidades para la profesionalización, también puede dar lugar a la complacencia y el estancamiento.

Para probar estas dos nociones aparentemente contradictorias entre sí recuperamos información histórica de las asambleas contemplando desde cuatro y hasta seis legislaturas hacia atrás. Así, por ejemplo, los datos históricos que acompañaron a la LXIII Legislatura de Aguascalientes (2016-2018) contemplaron información desde la legislatura LVIII (2001-2004) hasta la inmediata anterior (LXII, 2013-2016).

El primer dato recuperado para hacer este análisis longitudinal fue el promedio histórico del número efectivo de partidos (NEP) en las distintas asambleas del país. El NEP es un índice de fragmentación retomado de las ciencias económicas, el cual provee una aproximación puntual a la competencia electoral a partir de una transformación no lineal de la fuerza electoral de cada partido en función de los votos obtenidos en determinado proceso. Dicho índice se calcula mediante la fórmula:

$$\text{NEP} = \frac{1}{\sum_{i=1}^n V_{it}^2}$$

Posteriormente, promediamos los valores de las últimas legislaturas y los agregamos al análisis de la legislatura en curso. Por ejemplo, el valor del NEP histórico asignado a la LXII Legislatura de Tlaxcala (2015-2018) consistió en promediar los NEP de las cinco legislaturas previas: LVII, LVIII, LIX, LX, LXI y LXI. Mientras que el NEP histórico asignado a la LXIII Legislatura de Tlaxcala (2018-2021) promedió los NEP de las 6 legislaturas anteriores: LVII, LVIII, LIX, LX, LXI, LXI y LXII. Así, por ejemplo, el NEP histórico de la LXII Legislatura de Tlaxcala se calculó a partir de los siguientes valores.

Cuadro 5.2. Ejemplo de cálculo de NEP histórico para la LXII Legislatura de Tlaxcala (2015-2018)

Legislatura	Años	NEP
LVII	2002-2005	3.122
LVIII	2005-2008	4.163
LIX	2008-2011	3.710
LX	2011-2013	4.900
LXI	2013-2015	5.988
Suma	21.883	
Promedio	$21.883/5=4.377$	
NEP_histórico	4.377	

Fuente: Elaboración propia.

Además de los NEP históricos de cada una de las 64 legislaturas aquí consideradas calculamos un índice de control partidista (ICP). El primer paso para generar este índice consistió en identificar al partido o coalición dominante en las cuatro a seis legislaturas previas a las analizadas. Para ello debimos primero reconocer qué partido fue el mayoritario en cada legislatura.

Por mayoritario nos referimos al partido o coalición que haya tenido el mayor porcentaje de integrantes al iniciar la legislatura. Esto incluye grupos parlamentarios que no hayan alcanzado  $50\% + 1$  de la asamblea, basta con que sus miembros conformaran el porcentaje más numeroso de la legislatura. Mientras que por dominante entendemos a aquel partido o coalición que hubiera sido mayoritario en más de 50% de las legislaturas analizadas.

Salvo por la LXII Legislatura de Tlaxcala (2015-2018), en todos los congresos hubo un partido dominante. En todos esos casos, el ICP se calculó dividiendo la cantidad de veces que el partido dominante fue mayoritario entre el total de legislaturas consideradas.

Por ejemplo, para obtener el ICP de la LIV Legislatura de Morelos (2018-2021) consideramos los valores de las legislaturas previas XLVIII, XLIX, L, LI, LII y LIII. El PAN fue el partido mayoritario en el Congreso en las primeras cuatro legislaturas. Por tanto, el PAN fue considerado como el partido dominante en ese Congreso. Dado que el PAN fue mayoritario en cuatro ocasiones, esa cifra (4) constituye el numerador del índice. Mientras que el denominador está definido por la cantidad total de legislaturas analizadas. En este caso, seis. Por tanto, el ICP para la LIV Legislatura del Estado de Morelos fue:  $4/6 = .66$

Otra variable que incluimos en este análisis fue el promedio porcentual de integrantes del partido dominante a lo largo de las legislaturas previas. A este indicador lo denominamos fuerza del partido dominante (FPD). Retomando el caso de Morelos tenemos que el PAN (partido dominante) obtuvo el mayor porcentaje de integrantes en cuatro legislaturas: XLVIII (2000-2003), XLIX (2003-2006); L (2006-2009); y LI (2009-2012).

Para estimar la FPD de la LIV Legislatura de Morelos (2018-2021) calculamos entonces el porcentaje promedio de integrantes del partido dominante (PAN) en las cuatro legislaturas en que fue el partido mayoritario a partir de los siguientes valores.

Cuadro 5.3. Ejemplo de cálculo de FPD para la LIV Legislatura de Morelos (2018-2021)

<i>Legislatura</i>	<i>Años</i>	<i>Coalición/partido mayoritario</i>	<i>% integrantes</i>
XLVIII	2000-2003	PAN	0.500
XLIX	2003-2006	PAN	0.300
L	2006-2009	PAN	0.400
LI	2009-2012	PAN	0.200
LII	2012-2015	PRD-PT-MC	0.433
LIII	2015-2018	PRI-PVEM-PANAL	0.367
*Suma de porcentajes		1.400	
Promedio		1.400/4=.350	
FPD		.350	

\*La suma es sobre el porcentaje de integrantes del partido dominante (en este caso el PAN) en las legislaturas en que fue mayoritario (en este caso las legislaturas XLVIII, XLIX, L y LI).

Fuente: Elaboración propia.

La intención de los índices anteriores es contar con un cuerpo de variables que permitan poner a prueba las hipótesis de permanencia de élites y pluralidad legislativa. Para ello ajustamos dos modelos de regresión lineal con errores estándar robustos empleando como variables dependientes de los índices estandarizados de profesionalización biográfica y estructural. A continuación se pueden ver los descriptivos de las variables independientes de los modelos.

Cuadro 5.4. *Principales descriptivos de las variables independientes del modelo de regresión lineal*

<i>Variable</i>	<i>Media aritmética</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
NEP histórico	3.028	0.563	2.355	4.844
ICP	0.768	0.191	0.300	1.000
FPD	0.539	0.081	0.359	0.682

N = 64 legislaturas locales de México electas entre 2014 y 2019.

Fuente: Elaboración propia.

En el capítulo previo calculamos los índices estandarizados de profesionalización biográfica y estructural que servirán como variables dependientes de los modelos a ser ajustados en este capítulo. Sirva el cuadro 5.5 para expresar nuevamente sus principales descriptivos.

Cuadro 5.5. *Descriptivos de las variables dependientes. Índices estandarizados de profesionalización legislativa*

<i>Variable</i>	<i>Media aritmética</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
Profesionalización biográfica (estandarizada)	0.503	0.212	0	1
Profesionalización estructural (estandarizada)	0.315	0.224	0	1

N = 64 legislaturas locales de México electas entre 2014 y 2019.

Fuente: Elaboración propia.

A partir del cuerpo de variables arriba descrito (y tras correr pruebas de normalidad en las variables dependientes y de multicolinealidad en las independientes) procedimos al ajuste de nuestros modelos de regresión lineal. El modelo 1 emplea como variable dependiente al índice estandarizado de profesionalización biográfica, mientras que el modelo 2 tiene como variable dependiente el índice estandarizado de profesionalización estructural. Adicionalmente, en cada modelo agregamos al partido dominante como variable de control, pudiendo adquirir los valores de: PRI, PAN y PRD. Véase el cuadro 5.6 con los resultados de los modelos.

Cuadro 5.6. Efectos de la pluralidad, el predominio y la fuerza partidista sobre la profesionalización legislativa. Modelos de regresión lineal

	Profesionalización biográfica			Profesionalización estructural		
	<i>b</i>	Error estándar	<i>p</i>	<i>b</i>	Error estándar	<i>p</i>
NEP histórico	-0.169	0.056	0.004	0.046	0.045	0.310
ICP	-0.092	0.146	0.530	0.349	0.156	0.029
FPD	-0.701	0.409	0.092	-0.498	0.339	0.147
PAN_dominante	-0.060	0.084	0.475	0.236	0.070	0.001
PRD_dominante	-0.102	0.061	0.100	0.259	0.090	0.006
Constante	1.487	0.362	0.000	0.099	0.312	0.753
Prob > F		0.002			0.000	
N		64			64	
R <sup>2</sup>		0.186			0.358	

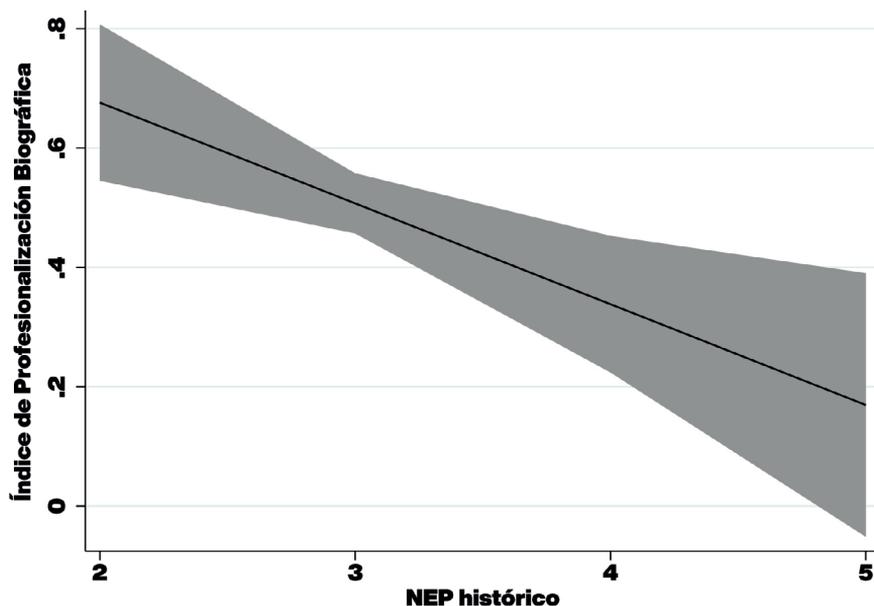
Fuente: Elaboración propia.

Del modelo 1 (profesionalización biográfica) importa destacar inicialmente que el valor Prob > F de 0.002 permite sostener que existe evidencia estadística para afirmar que al menos una de las variables predictoras tiene un efecto significativo. Es decir, nuestro modelo de regresión lineal es estadísticamente significativo y válido para realizar predicciones.

Ahora bien, de los cinco predictores seleccionados para explicar la profesionalización biográfica, únicamente en NEP histórico de los congresos tuvo un efecto estadísticamente sustancial. De hecho, el coeficiente estimado para el predictor NEP histórico fue de -0.169. Esto significa que, manteniendo todas las demás variables constantes, un aumento de una unidad en el promedio histórico del número efectivo de partidos en las legislaturas se asocia con una disminución promedio de -0.169 unidades en el índice de profesionalización biográfica. Es decir, por cada aumento en el NEP histórico, las legislaturas reportaron valores 16% menores en su profesionalización de carácter biográfico. Con miras a facilitar la interpretación de esta relación calculamos los efectos marginales del NEP, que se expresan en la gráfica 5.4.

Esta relación inversa que arrojó nuestro primer modelo de regresión sugiere que, a medida que la diversidad partidista en la composición legislativa disminuye, a las asambleas acceden congresistas con perfiles biográficos de mayor experiencia.

Gráfica 5.4. Efectos marginales del NEP histórico sobre el índice de profesionalización biográfica de los congresos locales de México



Fuente: Elaboración propia.

En otras palabras, los resultados señalan que en aquellas asambleas locales conformadas por pocos partidos efectivos es más probable que haya un alto grado de profesionalización en los perfiles biográficos de su membresía.

Los hallazgos de nuestro análisis respaldan parcialmente a los obtenidos en investigaciones previas como las de Fiorina (1994) y Mershon y Shvetsova (2013), quienes demuestran cómo legisladores profesionales, preferentemente reelectos por largos periodos, contribuyen al fortalecimiento de las asambleas y su influencia en el sistema político. Además, respaldan la idea de que bajas tasas de rotación en las asambleas permiten establecer comportamientos organizativos rutinarios que promueven la especialización y diferenciación, aspectos fundamentales para un funcionamiento profesional de la legislatura según Polsby (1968) y Huntington (1965).

Los testimonios de diputadas pertenecientes a asambleas donde un partido ha sido dominante y mayoritario durante varios años, como en los congresos de Guanajuato, Chihuahua y Coahuila, respaldan esta idea de que

un partido dominante y mayoritario fomenta la competencia interna, motivando a los legisladores a profesionalizarse para ganar nuevas candidaturas y mantenerse vigentes ante los electores. Además, incentiva la consecución de acuerdos para mejorar el Congreso y asume la responsabilidad por aciertos o errores a la vez que permite implementar programas de mejora legislativa a largo plazo sin el riesgo de ser derribados por la mayoría de otro partido.

Una posible explicación de este hallazgo es que la presencia de pocos partidos efectivos en una legislatura puede crear un ambiente político más estable y predecible. Cuando los partidos políticos tienen una fuerte dominancia en una asamblea, es probable que cuenten con recursos y estructuras más consolidadas para seleccionar candidatos con trayectorias y perfiles más experimentados y profesionales.

Por otro lado, cuando hay una mayor diversidad partidista en una legislatura, la competencia electoral puede ser más intensa y dinámica. En este contexto, los partidos políticos podrían centrar sus estrategias en captar votantes y obtener la mayoría, lo que podría llevar a la selección de candidatos con perfiles más variados y menos experimentados. Esto podría explicar por qué en legislaturas con mayor pluralidad de partidos efectivos se observa una menor profesionalización biográfica.

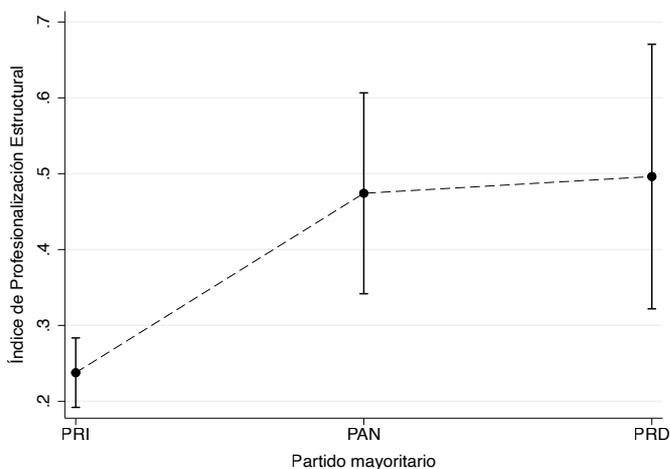
Llama la atención que el modelo no permite responder si las élites partidistas que permanecen por periodos prolongados en un congreso estimulan o limitan la profesionalización (tanto biográfica como estructural). Es decir, no contamos con información lo suficientemente sólida como para asumir que los miembros de élites partidistas que se mantienen en el poder durante periodos prolongados pueden desarrollar intereses consolidados y priorizar los intereses de grupos minoritarios o particulares en lugar de representar adecuadamente a la población en su conjunto.

En conclusión, los hallazgos ofrecen una visión matizada sobre la relación entre la permanencia de élites partidistas y la profesionalización legislativa en los congresos locales de México. A pesar de no encontrarse diferencias significativas en la experiencia legislativa entre los grupos de legislaturas clasificados por nivel de profesionalización estructural, se observa que la interacción entre ambos tipos de profesionalización no sigue un curso lineal y está afectada por diversos factores del sistema político y las prácticas políticas en el país. Es esencial considerar estos aspectos para com-

prender la complejidad de esta relación y buscar mecanismos que fomenten la profesionalización garantizando la diversidad y responsabilidad ante los ciudadanos, con miras a una legislatura más eficiente y representativa en beneficio de la sociedad.

En cuanto al segundo modelo que se aprecia en la gráfica 5.5, encontramos que la profesionalización legislativa solo se ve (estadísticamente) influenciada por el partido que se consolidó como dominante en la legislatura. Dado que los coeficientes para PAN y PRD fueron positivos, se advierte que el que ambos partidos ejercieran el papel de fuerzas políticas dominantes tuvo un efecto favorable sobre la profesionalización estructural, a diferencia del partido de referencia (PRI). Estos efectos se captan con mayor nitidez en dicha gráfica.

Gráfica 5.5. Efectos marginales del partido dominante sobre el índice de profesionalización estructural de los congresos locales de México



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la gráfica de arriba, el promedio de profesionalización estructural de las 44 legislaturas locales el PRI fue dominante por .23 puntos, en promedio. Por el contrario, el promedio de profesionalización estructural de las 11 legislaturas locales dominadas por el PAN fue de .47. Y el valor promedio de este índice en el caso de las nueve legislaturas donde el PRD fue el partido dominante fue de .49.

Lo anterior significa que en términos de profesionalización estructural de los congresos locales en México no solo es relevante la existencia de una fuerza partidista dominante, sino que importa mucho quién haya ejercido ese dominio en los últimos años. Al parecer, el dominio priista es el que peores resultados produce en términos de profesionalización estructural, mientras que el hecho de que PAN o PRD sean los partidos históricamente dominantes se traduce en asambleas con mayores niveles de profesionalización estructural.

Hasta ahora hemos analizado la relación entre un conjunto de variables endógenas y la profesionalización legislativa. Esto nos ha llevado a comprobar que, históricamente, la pluralidad partidista acotada contribuye a la profesionalización biográfica; y que la condición mayoritaria ejercida por el PRI reduce la profesionalización estructural con respecto de PAN y PRD.

No obstante, aún queda pendiente probar la influencia de las variables exógenas sobre los dos tipos de profesionalización legislativa.

Importa recordar que los factores exógenos de la profesionalización legislativa, externos a las asambleas legislativas, impactan significativamente en su profesionalización y eficiencia. Elementos como competitividad electoral y participación ciudadana influyen directamente en el desempeño de los legisladores. Aunque no son controlables internamente, es crucial reconocer su relevancia y adaptarse para impulsar mayor profesionalismo en el trabajo legislativo.

Dada la estructura de los datos disponibles optamos por ajustar un modelo de regresión lineal de efectos mixtos con covarianza no estructurada, cuyos detalles metodológicos explicamos más adelante.

La variable dependiente de nuestro primer modelo para medir el efecto de variables exógenas sobre la profesionalización biográfica está dada por la suma de años de experiencia de los legisladores en los ámbitos administrativo y de representación popular.

Por ejemplo, el diputado Juan Antonio García Villa (PAN) se afilió al Partido Acción Nacional en 1961 y ejerció cargos tanto en el partido como en el gobierno local de Coahuila, además de haber sido diputado local y federal en distintas ocasiones. Antes de iniciar su mandato como integrante de la LXI Legislatura de Coahuila (2018-2021) la suma de años de afiliación partidista y en todos sus cargos ascendía a 94. En contraste, dentro de nues-

tra base de datos que contempla la biografía de 2 237 congresistas encontramos ocho legisladores con cero años de afiliación partidaria y que además carecían de todo tipo de experiencia en el ámbito público.

Cuadro 5.7. *Descriptivos de la variable dependiente. Suma de años de experiencia partidista y en cargos públicos*

<i>Variable</i>	<i>Media aritmética</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
Suma de años de experiencia	15.471	11.901	0	94

N = 2 237 congresistas locales de México electos entre 2014 y 2019.

Fuente: Elaboración propia.

En función de las consideraciones teóricas en torno a los factores exógenos de profesionalización legislativa, así como la disponibilidad de datos en México decidimos estimar como variables independientes los siguientes indicadores:

Competitividad distrital en la elección actual: analizamos los resultados de 1 359 distritos locales uninominales electos entre 2014 y 2019 a partir de un índice cuyos valores oscilan entre 0 (distrito con competitividad nula) y 0.99 (distrito perfectamente competitivo), que se calculó como el inverso de la diferencia porcentual de votos entre partido o coalición ganadora y segundo lugar.

Competitividad distrital en la elección inmediata anterior: en este caso analizamos los resultados de 692 distritos locales uninominales electos entre 2011 y 2013 empleando el mismo índice arriba mencionado.

Participación distrital en la elección actual: analizamos los resultados de 1 359 distritos locales uninominales electos entre 2014 y 2019 calculando el nivel de participación como el cociente de los votos totales (incluyendo abstenciones, no registrados e independientes) entre la ciudadanía inscrita en la lista nominal de cada distrito local electo entre 2011 y 2019.

Participación distrital en la elección inmediata anterior: consideramos los resultados de 692 distritos locales uninominales electos entre 2011 y 2013 a partir del mismo cociente arriba descrito.

Importa señalar que los datos de competitividad y participación distrital se calcularon de manera directa e individual para cada uno de los 1 359 legisladores de MR electos entre 2014 y 2019. Sin embargo, dado que los

congresistas electos por RP (un total de 878 casos) no son asignables a un solo distrito debimos promediar los valores de competitividad y participación de toda la entidad.<sup>26</sup>

A continuación presentamos los datos descriptivos de cada una de las variables independientes a ser usadas en el modelo.

Cuadro 5.8. *Descriptivos de las variables independientes. Competitividad y participación electoral*

<i>Variable</i>	<i>Media aritmética</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
Participación (elección actual)	0.575	0.111	0.123	0.955
Competitividad (elección actual)	0.864	0.096	0.313	1.000
Participación (elección previa)	0.571	0.112	0.123	0.969
Competitividad (elección previa)	0.876	0.089	0.313	1.000

Fuente: Elaboración propia.

Los modelos de regresión lineal de efectos mixtos con covarianza no estructurada incorporan tanto efectos fijos (representados por los coeficientes) como efectos aleatorios (representados por los términos de agrupación y errores aleatorios). Mientras los efectos fijos capturan la relación promedio entre las variables independientes y la variable dependiente, los efectos aleatorios consideran la variabilidad entre las agrupaciones y dentro de cada agrupación. Asimismo, este tipo de modelos se ajustan mediante técnicas de estimación de máxima verosimilitud que buscan los valores óptimos para

<sup>26</sup> Salvo por el Estado de México, Jalisco y Sinaloa, los textos constitucionales y los reglamentos electorales estatales establecen que la asignación de diputaciones proporcionales se hace a partir de una lista estatal. El párrafo 3 del artículo 39 de la Constitución Local del Estado de México indica que la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional se efectuará hasta por tres circunscripciones electorales en el estado. No obstante, el artículo 36 de la legislación en materia electoral de ese estado indica que se constituirá una circunscripción plurinominal. Algo similar ocurre en Jalisco y Sinaloa. A pesar de que sus respectivas constituciones indican que se pueden conformar de una hasta varias circunscripciones plurinominales (art. 19 y art. 24, respectivamente), la legislación electoral indica lo contrario (art. 16 y art. 3 bis, respectivamente). Hasta ahora, los institutos electorales del Estado de México, Jalisco y Sinaloa han seguido el procedimiento estipulado por las leyes electorales. En el caso de Nuevo León, ni la constitucional local ni la legislación electoral indican la asignación de diputaciones de RP que se hace por una o varias circunscripciones, sin embargo, el organismo electoral local ha seguido el método de una sola circunscripción.

los coeficientes y las varianzas de los efectos aleatorios que maximizan la probabilidad de los datos observados.

Finalmente, se debe señalar que este modelo de regresión lineal de efectos mixtos con covarianza no estructurada es una extensión del modelo de regresión lineal clásico que permite abordar datos estructurados en niveles jerárquicos o repetidos. Resulta de utilidad cuando los datos presentan correlación dentro de grupos o clústeres y, al mismo tiempo, se desea tener en cuenta los efectos fijos y aleatorios en la relación entre las variables.

La formulación general del modelo de regresión lineal de efectos mixtos con covarianza no estructurada es la siguiente:  $Y = X\beta + Zu + \varepsilon$ . Donde:  $Y$  es el vector de variables de respuesta;  $X$  es una matriz de diseño para los efectos fijos, que contiene las variables independientes que se desean modelar;  $\beta$  es el vector de coeficientes para los efectos fijos;  $Z$  es una matriz de diseño para los efectos aleatorios, que contiene las variables que representan los grupos o clústeres en los datos;  $u$  es el vector de efectos aleatorios y  $\varepsilon$  es el vector de errores aleatorios.

La principal diferencia entre los efectos fijos y aleatorios radica en su interpretación y estimación. Los efectos fijos se consideran constantes y se estiman con precisión, mientras que los efectos aleatorios se consideran muestras de una población más amplia y se estiman con el objetivo de capturar la variabilidad entre los grupos.

La covarianza no estructurada implica que no se asume un patrón específico para la matriz de covarianza de los errores aleatorios dentro de los grupos. Es decir, no se presupone una relación particular entre los elementos de la matriz de covarianza, lo que permite que los errores aleatorios puedan estar correlacionados de manera compleja y no lineal entre los grupos.

El cuadro 5.9 muestra los resultados de la regresión ajustada con las variables del caso mexicano. Además de los predictores arriba mencionados incluimos un control para elecciones concurrentes. Esta variable controla a las legislaturas por ciclo electoral de manera binaria, distinguiendo entre aquellas electas de forma concurrente con gobernador y las electas el proceso intermedios o no concurrentes.

Cuadro 5.9. *Efectos de la competitividad y la participación electoral sobre la profesionalización biográfica. Modelo de regresión lineal con efectos fijos*

	<i>b</i>	<i>Error estándar</i>	<i>p</i>
Participación (elección actual)	-3.289	3.599	0.361
Competitividad (elección actual)	0.937	3.178	0.768
Participación (elección previa)	9.996	3.149	0.002
Competitividad (elección previa)	12.931	3.452	0.000
Elección concurrente	1.453	0.996	0.144
Constante	-1.214	4.368	0.781
N	2,237		
Grupos	64		
Tamaño promedio de grupos	35		
Tamaño mínimo de grupos	20		
Tamaño máximo de grupos	75		
Wald chi2(5)	27.15		
Prob > chi <sup>2</sup>	0.000		

	<i>Estimador</i>	<i>Error estándar</i>
Desviación estándar (constante)	3.382	.416
Desviación estándar (residual)	11.368	.173
Prueba chibar2(01)	85.04	
Prob >=chibar	0.000	

Fuente: Elaboración propia.

Del modelo arriba mostrado importa destacar que las 2 237 observaciones (diputados) se agrupan en 64 clústeres definidos por cada una de las legislaturas analizadas. La distribución de observaciones por grupo varía desde un mínimo de 20 (Congreso de Morelos) hasta un máximo de 75 (Congreso del Estado de México) con un promedio de 35 observaciones (congresistas) por legislatura.

La prueba chi-cuadrado de Wald, con 5 grados de libertad arrojó un valor de 27.15, con un indicador *p* asociado de 0.000, lo que sugiere que al menos uno de los coeficientes de efectos fijos es significativamente diferente de cero, validando así la significancia global del modelo como instrumento explicativo de la profesionalización biográfica.

El segmento inferior del cuadro describe el resultado de una prueba de razón de verosimilitud (LR test) para comparar el actual modelo de efectos mixtos con un modelo lineal clásico. Para el efecto aleatorio de agrupación

por legislatura, el valor estimado para la desviación estándar es de 3.382, con un intervalo de confianza de 95% que va desde 2.656 hasta 4.304. Esto indica la variabilidad entre los grupos en la variable dependiente que no se puede explicar por los efectos fijos. Asimismo, el valor de prueba  $\chi^2(01)$  es 85.04, con un indicador  $p$  asociado de 0.000, lo que indica que el modelo de efectos mixtos es significativamente mejor que un modelo lineal clásico para explicar la variabilidad en los datos. En otras palabras, el modelo de efectos mixtos es una mejora significativa sobre un modelo lineal que no considera los efectos aleatorios entre los grupos.

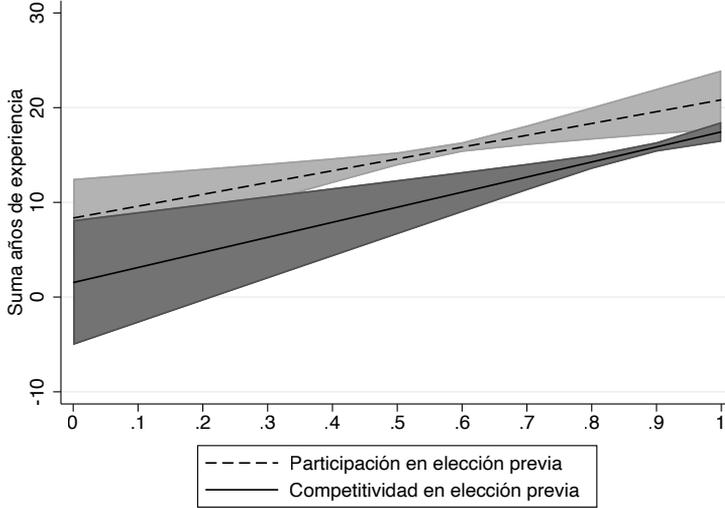
Finalmente, se debe destacar que las dos únicas variables que mostraron tener efectos estadísticamente significativos sobre la profesionalización biográfica (medida en años totales de experiencia) fueron la participación y la competitividad en los procesos inmediatos anteriores a la elección de las personas congresistas.

El coeficiente de la variable “Participación (elección previa)” indica que, en promedio, un aumento de 1% en la participación de su distrito de la elección inmediata anterior se asocia con un aumento de aproximadamente .99 años en la experiencia acumulada de las diputaciones, manteniendo constantes todas las demás variables del modelo.

Por su parte, el coeficiente de “Competitividad (elección previa)” indica que, en promedio, un aumento de una unidad en el índice de competitividad (que va de 0 a 1) en la elección inmediata anterior se asocia con un aumento de aproximadamente 1.29 años en la experiencia acumulada de las diputaciones, manteniendo constantes todas las demás variables del modelo. Véase la gráfica 5.6 que describe los efectos marginales de los cambios en las variables antes comentadas.

Según los resultados del modelo, tanto el porcentaje de participación como el índice de competitividad de la elección inmediata anterior están positivamente asociados con la experiencia acumulada de los legisladores en años. Esto significa que un mayor nivel de participación y un índice de competitividad más alto en elecciones anteriores se asocian con una mayor experiencia acumulada de las diputaciones a lo largo de su carrera política. Estas relaciones son estadísticamente significativas y pueden tener implicaciones importantes para entender la trayectoria profesional de las personas representantes.

Gráfica 5.6. Efectos marginales de la participación y competitividad electoral (en procesos previos) sobre la profesionalización biográfica de congresistas locales



Fuente: Elaboración propia.

Estos hallazgos respaldan resultados de estudios previos (Carrol y Eichorst, 2013; Berry *et al.*, 2000; Barber y Schmidt, 2019), los cuales comprobaron que la competencia electoral puede fomentar la profesionalización de los legisladores. En contextos altamente competitivos, los candidatos se esfuerzan por destacar y ganar el respaldo de los votantes, lo que incentiva a los legisladores a adquirir habilidades y conocimientos especializados en el Congreso.

Asimismo, algunas de nuestras entrevistadas ofrecieron testimonios que respaldan esta perspectiva al compartir sus experiencias durante las campañas electorales al explicar cómo la competencia electoral es un incentivo para focalizar temáticamente el trabajo parlamentario, para fortalecer sus nexos representativos con los electores o bien, para conformar equipos de trabajo altamente especializados.

Trabajos previos sobre el caso mexicano fortalecen esta noción de que durante las campañas electorales, se evidencia cómo la competencia electoral actúa como un poderoso incentivo de profesionalización para los políticos, impulsándolos a adoptar diversas estrategias para ganar presencia entre los electores y fortalecer sus lazos con ellos. Este fenómeno ha sido

respaldado por diversos estudios que arrojan luz sobre los impactos de la competitividad en el sistema político.

Por ejemplo, Langston (2008) destaca cómo la competitividad electoral y la descentralización del poder político en el sistema político mexicano de finales del siglo xx contribuyeron a aumentar la influencia de las élites priistas locales en la nominación de candidaturas para senadurías. Conscientes de la importancia de sus bases de apoyo electoral, estos políticos comenzaron a utilizar sus candidaturas para ganar visibilidad y reconocimiento entre los votantes estatales durante las campañas. Y al resultar electos usaban sus escaños para direccionar recursos federales a sus territorios con el objetivo de obtener candidaturas a gubernaturas. De esta manera, la competencia electoral no solo impulsó la focalización temática del trabajo parlamentario, sino también incentivó el uso estratégico de las candidaturas para fortalecer los nexos representativos con los votantes y con los representados.

Asimismo, Langston *et al.* (2018) ofrecen una perspectiva adicional al estudiar las campañas para diputaciones federales entre 2006 y 2012. Comentan los autores que, aunque las leyes electorales desincentivaban las campañas personalistas en el periodo analizado, los candidatos encontraban formas de establecer nexos directos con sus votantes a través de acciones de bajo costo y vinculación directa, muy similares a los ejemplos provistos por nuestras entrevistadas que se desarrollan como gestiones, atenciones personalizadas y atención de demandas muy específicas. Dichas acciones generan vínculos valiosos, ya que posteriormente pueden ser utilizados cuando los candidatos buscan ocupar otros cargos políticos. Por otro lado, mencionan que los líderes nacionales de los partidos también reconocen la importancia de las campañas, pero se enfocan en el escenario nacional y la obtención de escaños de representación proporcional. En este contexto, se puede observar cómo la competencia electoral incentiva el establecimiento de conexiones más directas entre las candidaturas y sus votantes, lo que fortalece el compromiso con la base electoral sensibilizando las acciones de las diputaciones con los requerimientos ciudadanos.

Adicionalmente, el estudio de Bárcena y Kerevel (2017) sobre la Cámara de Diputados de México entre 1997 y 2009 revela que, a nivel agregado, la competitividad electoral tiene efectos positivos sobre la profesionalización legislativa. Conduce, en primer lugar, a la postulación de candidaturas más

populares y mejor calificadas. Sin embargo, a nivel individual, los incentivos de competitividad no siempre estimulan a las personas legisladoras a generar más propuestas de reforma o a dirigir recursos hacia sus distritos. Estos autores destacan cómo la competencia electoral puede tener resultados positivos en términos generales, pero no necesariamente se traduce en un mayor compromiso individual de las personas congresistas con la representación directa de sus electorados.

Para probar la posible correlación entre los elementos exógenos (competitividad electoral y participación ciudadana en votaciones) y la profesionalización estructural de las asambleas locales optamos por ajustar un modelo de regresión lineal que estableció como variable dependiente al índice estandarizado de profesionalización estructural. Para ver los descriptivos de esta variable refiérase a la gráfica 5.4 de este mismo capítulo.

Ahora bien, como predictores del modelo usamos las mismas variables del modelo anterior: *a*) competitividad distrital en la elección actual; *b*) competitividad distrital en la elección inmediata anterior; *c*) participación distrital en la elección actual; y *d*) participación distrital en la elección inmediata anterior.

Dado que la profesionalización estructural es una propiedad observable en las legislaturas y no en los congresistas, las unidades para este modelo fueron las 64 legislaturas locales consideradas en el estudio.

Considérese también que los datos de competitividad y participación electoral se calculan por distrito. No obstante, las legislaturas contienen varios distritos uninominales. El promedio de distritos locales por legislatura fue de 32, con un mínimo de 12 (Morelos) y un máximo de 45 (Estado de México).

Teniendo lo anterior en cuenta, la forma de atribuir un solo dato electoral de competitividad y participación a cada una de las 64 legislaturas consistió en promediar los valores de todos los distritos que compusieron cada observación. Así, por ejemplo, la participación atribuida a la LXIII Legislatura del Congreso de Campeche (2018-2021) se calculó sumando el total de votos emitidos en sus 21 distritos electorales (446 634 votos) entre el listado nominal de la entidad (642 056 ciudadanos). El resultado fue  $446\,634/642\,056 = 0.695$ .

En el caso de los datos de la elección previa seguimos el mismo principio, pero atribuyendo a cada legislatura los datos electorales de compe-

tividad y participación del proceso electoral inmediato anterior. A continuación se presentan los descriptivos de esta versión (promediada) de los predictores del modelo.

Cuadro 5.10. *Descriptivos de las variables independientes. Competitividad y participación electoral (promedios por legislatura)*

<i>Variable</i>	<i>Media aritmética</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
Participación (elección actual)	0.571	0.103	0.236	0.746
Competitividad (elección actual)	0.554	0.107	0.034	0.768
Participación (elección previa)	0.868	0.066	0.646	0.965
Competitividad (elección previa)	0.879	0.064	0.646	0.965

N = 64 legislaturas locales electas entre 2014 y 2019.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la regresión se disponen en el cuadro 5.11. De ellos se puede adelantar que el valor de R-cuadrado es muy bajo (0.050), lo que indica que solo aproximadamente 5% de la varianza de la profesionalización estructural podría ser explicada por las variables independientes incluidas en el modelo. Asimismo, el valor de la probabilidad ( $\text{Prob} > F = 0.601$ ) sugiere que el modelo no es estadísticamente significativo y no proporciona un buen ajuste global a los datos. El error estándar también es alto, lo que implica que las predicciones del modelo tienen un margen de error considerable. Finalmente, los coeficientes de las variables independientes no son estadísticamente significativos, ya que todos los valores de  $p$  son mayores que 0.05. Esto indica que no hay una relación lineal significativa entre las variables independientes y la variable dependiente.

Cuadro 5.11. *Efectos de la competitividad y la participación electoral sobre la profesionalización estructural. Modelo de regresión lineal*

	<i>b</i>	<i>Error estándar</i>	<i>p</i>
Participación (elección actual)	-0.455	0.287	0.119
Competitividad (elección actual)	0.281	0.545	0.609
Participación (elección previa)	0.141	0.238	0.557
Competitividad (elección previa)	-0.098	0.647	0.880
Elección concurrente	0.012	0.061	0.849
Constante	0.334	0.578	0.566
N	64		
Prob > F	0.601		
R <sup>2</sup>	0.050		

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, con los datos disponibles se advierte que las variables exógenas seleccionadas no tienen un efecto estadísticamente significativo sobre la profesionalización estructural de los congresos. Como lo adelantaron algunas de nuestras entrevistadas en el capítulo previo este fenómeno más bien puede deberse a otros factores, como la disponibilidad de recursos financieros de las entidades, la cultura política local, la influencia de grupos de interés o el contexto histórico y social en el que se desenvuelven las asambleas. Es también posible que nuestras variables no estén siendo capturadas adecuadamente por el modelo de regresión lineal utilizado, y que se requieran enfoques más complejos o datos adicionales para comprender completamente la complejidad del proceso de profesionalización legislativa en el contexto estudiado. Por lo tanto, es importante considerar estas limitaciones y realizar investigaciones más profundas que permitan explorar y analizar de manera más exhaustiva los determinantes de la profesionalización en los congresos locales del país.

## Conclusiones

A lo largo de este capítulo hemos debatido acerca de los factores que se asocian como causales de la profesionalización legislativa. Entre ellos, la literatura ha destacado la importancia de la preparación continua de los legisladores y sus equipos de apoyo, así como la relación entre las carreras políticas y los sistemas de comisiones como elementos endógenos que promueven la profesionalización. Además, diversos especialistas han comprobado la incidencia sobre la profesionalización de elementos exógenos a las asambleas, como la competitividad y la participación electoral.

Con base en esta distinción teórica, hemos estructurado nuestro análisis buscando distinguir el papel que juegan estos elementos endógenos y exógenos sobre la profesionalización de los congresos locales en México. Para lograr este objetivo, hemos planteado una crítica metodológica a la literatura tradicional al considerar que la profesionalización no es un fenómeno estático, medible solo en determinados momentos, sino que se trata de un proceso continuo, influenciado por distintos factores que impactan a las asambleas y a sus integrantes de manera constante.

El conjunto de entrevistas con legisladoras de distintos congresos y diferentes extracciones partidarias respalda algunas conclusiones encontradas por trabajos previos, al evidenciar que las comisiones permanentes juegan un papel crucial en la profesionalización legislativa al facilitar la adquisición de conocimientos y experiencia en temas específicos de acción pública. Además, observamos que la capacitación de congresistas y equipos de apoyo técnico resulta esencial para mejorar el desempeño de los legisladores, especialmente en temas complejos y que requieren de una alta especialización.

En cuanto a la influencia de las élites partidistas, encontramos perspectivas contrastantes. Algunas de las legisladoras más experimentadas o pertenecientes a asambleas con élites partidistas sólidamente afianzadas respaldaron la idea de que la permanencia prolongada de un grupo partidista mayoritario fomenta la profesionalización, al proporcionar conocimiento y motivación para capacitarse y consolidar su posición. Además, esto abre la posibilidad para emprender proyectos de profesionalización legislativa de largo plazo, sin el riesgo de que la irrupción de un nuevo grupo político mayoritario elimine o desestabilice dichos programas.

En este sentido, nuestros análisis estadísticos indicaron que la pluralidad partidista acotada se asocia con una mayor profesionalización biográfica de los legisladores. Esto sugiere que cuando ciertos partidos son dominantes y ejercen un papel de fuerzas políticas mayoritarias, se favorece la profesionalización del Congreso al conformarse por integrantes altamente experimentados que adquieren sus capitales y conocimientos a raíz del control que ejercen sus partidos en la política local y que son finalmente las vías que les dan acceso a la asamblea. Asimismo, este tipo de congresos con pluralismo partidista restringido logran establecer comportamientos organizativos rutinarios que promueven la especialización y diferenciación, aspectos fundamentales para el funcionamiento profesional de la legislatura.

Un resultado estadístico que plantea una interesante contradicción con el punto anterior es que la competitividad electoral está positivamente asociada con la experiencia acumulada de los legisladores. Una mayor participación y un índice de competitividad más alto en elecciones anteriores se relacionan con una mayor experiencia a lo largo de la carrera política de los legisladores. Es decir, las elecciones competidas y concurridas aumentan la calidad de los candidatos y legisladores en una asamblea. No obstante, la exis-

tencia de congresos fragmentados o con diversos partidos efectivos limita la presencia de estos perfiles.

Algunas de nuestras entrevistadas ofrecieron testimonios que respaldan la perspectiva de que la competencia electoral es un factor clave para la profesionalización legislativa. Estas legisladoras compartieron cómo la competencia electoral actúa como un incentivo para enfocar su trabajo parlamentario en temas específicos y fortalecer los lazos con los electores mediante equipos de trabajo profesionales.

Este aspecto es de gran importancia para la profesionalización legislativa, ya que la presencia de candidatos con perfiles más profesionales y una destacada experiencia en el Congreso local puede llevar a una mayor capacidad para abordar los desafíos legislativos y diseñar políticas públicas más efectivas. Las personas congresistas con trayectorias sólidas y conocimientos específicos están mejor preparadas para proponer soluciones informadas y fundamentadas, lo que puede traducirse en leyes y políticas más beneficiosas para la sociedad.

Además, la participación electoral juega un papel crucial en este contexto. Una mayor participación indica un mayor compromiso y conciencia ciudadana sobre la importancia del voto y su impacto en la vida política del país. Cuando la ciudadanía se siente más comprometida con el proceso electoral, es más probable que tomen decisiones informadas sobre su voto y consideren factores como la preparación y experiencia de las candidaturas al emitir su sufragio.

No obstante, es importante señalar que estos hallazgos se centran en la dimensión de la profesionalización biográfica de los congresistas locales. Al realizar diversos análisis estadísticos, observamos que la profesionalización estructural de los congresos puede estar influenciada por factores distintos, como el presupuesto estatal, los mecanismos de toma de decisiones internas o las relaciones con otros poderes públicos locales y nacionales.

En general, nuestra investigación sugiere que la mejor combinación para un congreso profesional en México se da cuando hay una alta competitividad distrital, pocos partidos en la asamblea y altos niveles de participación ciudadana. Estos factores están relacionados con la presencia de diputaciones altamente experimentadas y preparadas, lo que a su vez influye en la calidad del trabajo legislativo

Por lo anterior, podemos decir que en México existe una conexión electoral que, aunque más sutil que en otros sistemas políticos, está fuertemente mediada por los partidos políticos. Los partidos juegan un papel importante en la profesionalización de los legisladores, buscando perfiles atractivos y con mayor experiencia para competir en distritos con elecciones cerradas y electorados exigentes.

Por otro lado, nuestras entrevistas también respaldan la idea de que la atención a los electorados sensibiliza y profesionaliza a las diputaciones. Al resolver las problemáticas específicas de sus electores, las personas representantes adquieren experiencia en áreas relevantes para su comunidad, como gestión, salud, educación y justicia penal. Este proceso de adquirir conocimientos y sensibilidad hacia las necesidades de sus electores contribuye indirectamente a una mayor especialización en su labor representativa. Es decir, nuestros hallazgos y los resultados de estudios previos respaldan la idea de que la competencia electoral y la participación ciudadana son factores que fomentan la profesionalización legislativa. Las candidaturas en contextos altamente competitivos tienden a esforzarse por destacar y ganar el respaldo de los votantes, lo que incentiva a las personas congresistas a adquirir habilidades y conocimientos especializados para desempeñar eficazmente su labor en el Congreso.

Trabajos previos sobre el caso mexicano respaldan la idea de que la competencia electoral actúa como un poderoso incentivo de profesionalización para los políticos durante las campañas electorales. Diversos estudios han demostrado que la competitividad en el sistema político mexicano ha llevado a los políticos a adoptar estrategias para ganar presencia entre los electores y fortalecer sus lazos con ellos.

Por ejemplo, se ha observado cómo la competitividad electoral y la descentralización del poder político en el sistema mexicano aumentaron la influencia de las élites locales en la nominación de candidaturas para cargos legislativos. Los políticos utilizan sus candidaturas para ganar visibilidad entre los votantes durante las campañas y, al resultar electos, direccionan recursos hacia sus territorios para obtener candidaturas a otros cargos. De esta manera, la competencia electoral impulsa la focalización temática del trabajo parlamentario y el uso estratégico de las candidaturas para fortalecer los nexos representativos.

Además, se ha encontrado que, aunque las leyes electorales desincentivan las campañas personalistas, los candidatos encuentran formas de establecer nexos directos con los votantes a través de acciones de bajo costo y vinculación directa, como gestiones, atenciones personalizadas y atención de demandas específicas. Estas acciones generan vínculos valiosos que pueden ser utilizados cuando los candidatos buscan ocupar otros cargos políticos.

También se ha revelado que, a nivel agregado, la competitividad electoral tiene efectos positivos sobre la profesionalización legislativa. Conduce a la postulación de candidatos más populares y mejor calificados. Sin embargo, a nivel individual, los incentivos de competitividad no siempre estimulan a las diputaciones a generar más propuestas de reforma o a dirigir recursos hacia sus distritos. La competencia electoral puede tener resultados positivos en términos generales, pero no necesariamente se traduce en un mayor compromiso individual de las personas representantes con la representación directa de sus electorados.

Con todo lo anterior es relevante destacar que la profesionalización legislativa debe ser observada desde la arena electoral. Es un proceso que comienza desde las campañas electorales y no se agota en el Congreso. Durante la competencia por el voto, las candidaturas enfrentan una fuerte competencia electoral y se ven motivados a destacar y ganar el respaldo de los votantes, lo que los lleva a adquirir compromisos con agentes que exigen gestiones representativas o beneficios a cambio de su apoyo en campaña. Esta necesidad de obtener el apoyo ciudadano impulsa a las candidaturas a enfocar temáticamente su trabajo parlamentario y fortalecer sus nexos representativos con ciertos grupos organizados de electores, lo que contribuye a la adquisición de habilidades y conocimientos especializados en el Congreso.

Así pues, este capítulo ha servido para fortalecer nuestra noción inicial de que la profesionalización legislativa no se limita a indicadores estáticos, sino que es un proceso continuo y dinámico que abarca desde las campañas electorales hasta el funcionamiento de la asamblea y las relaciones con otros poderes y partidos políticos.

## 6. Las consecuencias de la profesionalización legislativa local en México

### Introducción

El 30 de abril de 2018, por acuerdo de la mesa directiva, se notificó que las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores de México desechaban una iniciativa presentada poco más de un año antes por la senadora Sonia Rocha Acosta. Aunque el destino de la propuesta no es del todo sorprendente (ocho de cada 10 iniciativas fueron rechazadas en la etapa de comisiones en la aquella LXIII Legislatura), lo que verdaderamente llama la atención de este episodio fue el contenido del proyecto de decreto.

A través de su iniciativa, la senadora Rocha propuso una reforma constitucional a fin de establecer como requisito para ser diputado (federal y local) el nivel académico superior, debidamente acreditado con título y cédula profesional.<sup>1</sup>

En la presentación de esta iniciativa ante el pleno, la senadora Rocha resaltó las consecuencias positivas que puede generar un Congreso conformado por legisladores profesionales. Ante los medios, la diputada iniciante hizo hincapié en que su propuesta no buscaba la discriminación con base en la escolaridad, sino más bien aspiraba a elevar la calidad general de la representación, garantizando que los legisladores tuvieran las competencias, habilidades y conocimientos necesarios para comprender y resolver las necesidades de la ciudadanía.

<sup>1</sup> El texto original de la iniciativa puede consultarse aquí: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/03/asun\\_3495174\\_20170307\\_1488902394.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/03/asun_3495174_20170307_1488902394.pdf).

Además de motivar a que un grupo de ciudadanos apoyara esta moción desde la plataforma Change.org,<sup>2</sup> la iniciativa generó un intenso debate que arrojó perspectivas encontradas en días posteriores a su presentación. Por un lado, la senadora Rocha defendía con convicción la necesidad de contar con profesionales en el ámbito legislativo para garantizar una representación de alta calidad. Mientras que algunos congresistas, como David Palacios (PRI), líder de la CNOP, sostenían que la experiencia práctica también aporta un valor significativo a la profesionalización de los legisladores, además de que imponer un requisito académico para ostentar un cargo de representación popular podría infringir derechos constitucionales (*El Universal*, 2017).

Voces como la del diputado federal Braulio Guerra (PRI) se alinearon con la propuesta, pero con una visión matizada. Aunque el diputado Guerra respaldó la exigencia de licenciatura para los diputados plurinominales, el congresista difirió con la senadora cuando se trataba de los legisladores de mayoría relativa, electos, según sus declaraciones, directamente por voto popular. Su postura reflejaba una búsqueda consciente del equilibrio entre la formación académica y la experiencia práctica como una ponderación esencial en la labor legislativa profesional (*El Universal*, 2017a).

En este contexto de discusión, la iniciativa de la senadora Rocha Acosta emerge con un ejemplo de cómo algunos congresistas interpretan y esperan obtener resultados tangibles de la profesionalización legislativa. Más allá de su resultado final, la propuesta plantea cuestiones esenciales sobre el perfil y el papel de los legisladores y cómo esto repercute en decisiones que impactan a una sociedad. Este debate persistirá como testimonio de los resultados exigibles a congresos y representantes altamente profesionalizados.

En el presente capítulo exploramos en detalle las consecuencias de la profesionalización legislativa en el ámbito local. Comenzamos haciendo una exhaustiva revisión de la literatura relevante en la disciplina explorando las diversas perspectivas y hallazgos en torno a los resultados asociados a la profesionalización parlamentaria. Posteriormente, a partir de entrevistas y un seguimiento al estado actual de los congresos locales de México proporcionamos claves argumentativas que arrojan luz sobre la situación de las asambleas subnacionales mexicanas en años recientes. Por último, presen-

<sup>2</sup> La cual se puede consultar en esta liga: <https://www.change.org/p/senadora-sonia-rocha-acosta-diputados-con-licenciatura>.

tamos una serie de modelos estadísticos diseñados para corroborar y analizar las posibles consecuencias que se espera que la profesionalización legislativa produzca en diferentes aspectos de la labor parlamentaria.

## **La profesionalización legislativa y sus consecuencias. Un estado de la cuestión**

En la mayor parte de la literatura especializada el fenómeno de la profesionalización legislativa ha sido asociado con una mejor deliberación, mayor capacidad de promover políticas públicas sensibles y eficaces, una marcada independencia de los congresos con respecto del Poder Ejecutivo, mayor transparencia y congresistas con mayores capacidades de supervisión gubernamental (Rocca y Krebs, 2023).

Como punto de partida tenemos entonces que la profesionalización influye en aspectos generales del comportamiento parlamentario, como la habilidad de la legislatura para recopilar información. Lo cual se debe a menudo a equipos de apoyo altamente capacitados, tecnología de vanguardia para la obtención, almacenaje y análisis, así como a un mayor nivel deliberativo en las sesiones colegiadas. A raíz de esto, en congresos más profesionales se tienden a registrar mayores cifras de votaciones estratégicas, ya que los congresistas pueden evaluar de manera más precisa las implicaciones políticas de sus votos (Fortunato y Provins, 2017). Por ende, se ha visto que, en legislaturas profesionalizadas, los resultados de los votos son más coherentes y predecibles en comparación con aquellas menos profesionalizadas, lo que implica que las coaliciones exitosas que se forman tienden a ser más estables y a estar más alineadas con la afiliación partidista de las diputaciones (Carroll y Eichorst, 2013).

Adicionalmente, la profesionalización legislativa ha demostrado tener un impacto considerable en la política presupuestaria (Barrilleaux y Berkman, 2003). En este sentido, algunos argumentan que la profesionalización está relacionada con un gasto estatal más eficiente por parte de los gobernadores (Owings y Borck, 2000), que enfocan sus gastos de manera precisa en distritos o municipios específicos en lugar de proyectos de alcance estatal, como estrategia de desarrollo económico (Gamm y Kousser, 2010).

Una reciente investigación de Landgrave y Weller (2020) comprobó que una mayor profesionalización legislativa está asociada con una menor discriminación contra minorías raciales. Tras analizar un gran volumen de correos electrónicos intercambiados entre congresistas y ciudadanos, los autores encontraron que la profesionalización legislativa se relaciona con una mayor probabilidad de que los representantes respondan a la comunicación electrónica con menor nivel de discriminación contra minorías raciales. Estos hallazgos enfatizan la importancia de la heterogeneidad sustantivamente relevante en los estudios de auditoría y señalan un posible mitigador de la discriminación: la profesionalización legislativa.

Como se puede apreciar, la profesionalización legislativa parece tener un impacto positivo en ámbitos generales del desempeño parlamentario. Si bien este fenómeno ha sido objeto de amplia investigación, en este capítulo nos concentraremos específicamente en analizar su influencia en tres aspectos clave del desempeño parlamentario: la supervisión sobre el Ejecutivo, la generación de legislación y la transparencia.

En el ámbito de la supervisión del Poder Ejecutivo, algunos análisis han arrojado luz sobre la crucial importancia de la profesionalización y composición de las legislaturas para el equilibrio entre los poderes públicos. Por ejemplo, Shair-Rosenfield *et al.* (2017) investigaron minuciosamente la influencia de la composición partidaria de las legislaturas sobre la capacidad de limitar la acción ejecutiva mediante decretos. Su investigación abarcó países como Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay, durante el periodo comprendido entre 1990 y 2010. Sus resultados resaltaron que aquellos legisladores con mayor nivel de profesionalización y experiencia previa tenían más probabilidades de enfrentar la acción ejecutiva y restringir la emisión de decretos presidenciales. Lo cual pone de manifiesto que la formación y experiencia de los legisladores desempeñan un papel esencial en la dinámica de poder entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en América Latina.

Unos años atrás, Boehmke y Shipan (2015) estudiaron cómo los legisladores locales estadounidenses influyen en el desempeño de las agencias gubernativas. Sus resultados evidencian una clara influencia de las preferencias partidistas en las legislaturas sobre el desempeño del gobierno. Las legislaturas con mayoría demócrata tienden a asumir un rol más activo de supervisión hacia el gobierno de lo que se observa en las asambleas de ma-

yoría republicana. Un aspecto notable es que, sin importar el partido en el poder, las legislaturas más profesionalizadas demuestran una capacidad superior para supervisar las acciones de las agencias públicas y evaluar los resultados de los programas gubernamentales. De manera similar, Rocca y Krebs (2023) corroboraron que las legislaturas que ofrecen salarios más elevados tienden a generar legislación más detallada, lo cual conlleva un control más eficiente sobre las burocracias estatales y una mayor resistencia a su influencia.

Otro cuerpo de literatura se ha centrado en cómo la profesionalización legislativa se asocia con resultados más tangibles para el ciudadano. Estos incluyen la implementación de programas dirigidos a grupos específicos de la ciudadanía (Kousser, 2005), una mayor capacidad de respuesta política (Maestas, 2000) y una participación del Congreso en la formulación y supervisión de políticas fiscales (Lewis, 2012). En términos generales se observa que las legislaturas más profesionalizadas tienen una mayor capacidad para elaborar legislación compleja e innovadora y son menos susceptibles a la influencia burocrática de los gobiernos locales (Jansa, Hansen y Gray, 2019; Kroeger, 2022).

A su vez, las legislaturas más profesionalizadas se destacan por ser más productivas en términos de políticas públicas de alcance local (Callaghan y Karch, 2021). Estas legislaturas no solo aprueban más proyectos de ley con mayores niveles de asistencia en sus sesiones de votación (lo que les da más legitimidad) (Hoffman y Lyons, 2020), sino que también logran tomar decisiones basadas en coaliciones más coherentes y predecibles en términos de ideología partidista (Carroll y Eichorst, 2013). En el contexto estadounidense, se ha demostrado que las legislaturas más profesionalizadas tienen sesiones más largas, lo que permite a sus miembros dedicar más tiempo a su trabajo y entregar resultados tangibles a sus distritos (Gamm y Kousser, 2010). Esto se relaciona con el hecho de que los legisladores más experimentados producen más y mejores propuestas legislativas en términos de alcance, y siguen activamente su progreso hasta su aprobación (Bangcaya *et al.*, 2015).

Contar con personal más capacitado, al cual pueden delegar tareas rutinarias, libera a los congresistas tiempo importante para interactuar con sus electores y conocer sus prioridades y preferencias políticas (Miler, 2016).

Por tanto, se ha visto que los miembros de las legislaturas altamente profesionalizadas por lo regular tienen una mayor conciencia de las preferencias de sus electorados en comparación con los integrantes de congresos más amateur. Por ejemplo, Broockman y Skovron (2018) descubrieron que el profesionalismo legislativo tiene un efecto significativamente negativo en los errores de percepción de los legisladores en temas como inmigración, armas, derechos LGBTQ+, derechos reproductivos, bienestar y atención médica universal.

Y es que, cuando los legisladores enfrentan demandas divergentes por parte de sus electorados, requieren emplear herramientas heurísticas o simplificar tareas relacionadas con el reconocimiento de las demandas de sus electores (Miler, 2016). Al tener capacidades ampliadas para la recepción y tratamiento de información, las legislaturas más profesionalizadas proporcionan a sus integrantes mejores herramientas para equilibrar estas demandas sin tener que recurrir a atajos que puedan ser perjudiciales para la representación sustantiva.

Finalmente, la relación entre la profesionalización legislativa y la transparencia resulta esencial para garantizar la rendición de cuentas y la divulgación precisa de información relevante para el ciudadano. La falta de informes sobre datos críticos a menudo se debe a la insuficiente capacidad de supervisión de los órganos legislativos encargados de ejercer control sobre estas agencias. Sin embargo, Cook y Fortunato (2023) demuestran que este problema puede mitigarse a través de legislaturas estatales profesionalizadas, las cuales tienen la capacidad de impulsar la transparencia en agencias a nivel estatal y subestatal (incluyendo a las propias asambleas). Los hallazgos de estos autores subrayan la importancia de una legislatura profesionalizada, transparente y con recursos adecuados como medios ciudadanos para tener una supervisión efectiva y contar con información sobre temas de interés público.

## **La profesionalización legislativa y sus efectos en los congresos locales de México. Una aproximación inicial**

Mediante la revisión anterior de la literatura se puede advertir que la profesionalización legislativa conlleva importantes beneficios para el funcionamiento de los congresos y de las comunidades representadas. Los legisladores capacitados llevan a cabo debates más informados y de mayor calidad, lo que resulta en decisiones mejor fundamentadas. Además, una sólida infraestructura organizacional habilita a la asamblea para revisar con precisión la cuenta pública, supervisar al gobierno y observar la actuación de las agencias públicas. De igual modo, la profesionalización promueve la independencia del Poder Legislativo y la transparencia en el proceso de toma de decisiones, fortaleciendo la confianza ciudadana en el sistema democrático. En sí, la profesionalización legislativa genera congresos más competentes, lo que mejora la calidad de la gobernanza en términos generales.

### **Supervisión gubernamental y profesionalización legislativa**

Uno de los factores cruciales que influyen en la fuerza parlamentaria es la interacción entre el Parlamento y el Gobierno, la cual ejerce un impacto significativo en la eficacia parlamentaria. En este contexto, la capacidad de los diputados para ser eficaces radica en la posesión de poderes formales que les permitan controlar al Ejecutivo, así como en la presencia de incentivos políticos que los motiven a participar tanto en el control como en el respaldo de políticas destinadas a beneficiar a la población.

En relación con la tarea de supervisar al Gobierno, la observación que realizan los plenos parlamentarios y las comisiones respecto a las acciones del Poder Ejecutivo, emerge como un indicador esencial del nivel de fiscalización y control que los legisladores ejercen sobre el accionar gubernamental. La frecuencia y regularidad con la que se lleva a cabo esta supervisión desempeñan un papel fundamental al reflejar el nivel de profesionalismo y rendición de cuentas en el funcionamiento parlamentario. Una vigilancia

frecuente implica que los legisladores están comprometidos a monitorear de manera continua y activa las acciones del Poder Ejecutivo. Mediante una supervisión regular, los legisladores pueden evaluar el cumplimiento de las políticas y decisiones adoptadas por el Ejecutivo, así como identificar posibles irregularidades o abusos de poder. Esta constante vigilancia muestra un enfoque serio y una actitud responsable por parte de los legisladores en su rol de contrapeso y control sobre el Poder Ejecutivo.

El propósito central del control es establecer una responsabilidad política entre aquellos en el poder, asegurando que haya una supervisión continua para garantizar el cumplimiento de las reglas legales. Un enfoque significativo en este contexto es que la función del control no debe limitarse a la imposición de sanciones, sino más bien evaluarse por su capacidad de generar impacto en el sistema político. Cuando el Congreso local logra mostrar que el ejercicio del Poder Ejecutivo es inadecuado a través de mecanismos de control y fiscalización, esto estimula una revisión de la actuación de los funcionarios públicos y fomenta mejoras en la gestión. En esta perspectiva, el control legislativo no busca destituir al Gobierno, como podría ser en sistemas parlamentarios, sino que su objetivo es supervisar y fiscalizar las áreas en las que el Ejecutivo interviene para exponer sus acciones. Esta rendición de cuentas no solo se limita a los controles institucionales, sino que también se extiende a la relación entre los ciudadanos y los gobiernos, donde la información sobre las acciones del Ejecutivo permite a los ciudadanos influir a través de las urnas y demandar una rendición de cuentas más justa.

La investigación de Gutiérrez (2018) representa uno de los pocos esfuerzos en la operacionalización de la supervisión legislativa. Mediante una variedad de indicadores, el autor examina la relación Ejecutivo-Legislativo en los congresos locales de Jalisco y Estado de México, centrando su enfoque analítico en la interacción entre el Congreso y el Ejecutivo y evaluando las tensiones institucionales presentes en los mecanismos de control.

En este estudio, Gutiérrez (2018) analiza la supervisión con indicadores como sistemas de comparecencias, comisiones de investigación, facultades de incentivo, veto, fiscalización del gasto y cambios al presupuesto de egresos, los cuales revelan la capacidad normativa de los congresos para controlar a los ejecutivos locales. Asimismo, se consideran como variables independientes ciertos factores institucionales, como la competencia y las

facultades normativas del Congreso. También se examina el desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior Local (EFS) y se introduce el concepto de *profesionalización* como variable moderadora.

El autor sostiene la hipótesis de que una mayor competencia, pluralidad política y profesionalización de los congresos mejoran el desempeño de los mecanismos de control legislativo, a la vez que introduce la noción de acuerdos de mutua impunidad como un factor político-partidista que puede inhibir el desempeño de los mecanismos de control, incluso en presencia de factores institucionales favorables. Esta hipótesis alternativa se basa en la idea de que las instituciones pueden ser limitadas por contextos políticos y culturales.

Si bien el estudio se presenta como el avance de una investigación aún inconclusa, tanto la operacionalización del fenómeno como la metodología y las variables explicativas sientan un precedente para el estudio empírico de esta función legislativa.

A partir de un análisis comparado en los congresos nacionales de Alemania, Chile y México entre 2005 y 2009, Ramírez (2013) estudió la relación entre la profesionalización de los legisladores y el control parlamentario sobre el Gobierno. El autor encontró que la especialización de los congresistas resulta esencial para ejercer un control efectivo sobre la burocracia. Los legisladores que se especializan en temas concretos de políticas públicas tienen una mayor influencia en el proceso de toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, la especialización no depende solo de la reelección, el tiempo del mandato de los congresistas o su formación biográfica, sino que está relacionado con las circunstancias políticas y partidistas de cada país. Es decir, los partidos políticos juegan un papel importante en dirigir a los nuevos miembros hacia áreas específicas de especialización.

La regularidad en la supervisión fortalece la rendición de cuentas por parte de los legisladores. Al realizar un seguimiento constante de las acciones del Poder Ejecutivo, los congresistas se aseguran de que las decisiones y políticas adoptadas estén alineadas con los intereses y necesidades de la sociedad. Una supervisión regular permite detectar desviaciones o malas prácticas, fomentando así la transparencia y la responsabilidad por parte del Poder Ejecutivo.

En una entrevista, la diputada Jessica Martínez (Morena) comentó que

por ser oposición nuestra tarea más fuerte, incluso a veces más que legislar, es estar al tanto de lo que hace el Gobierno, cómo gasta y cómo usa el dinero de los *neoleoneses*. Así nos aseguramos de que no se haga mal uso de recursos. Ser oposición responsable es no solo actuar como contrapeso, es también ponerle el foco al Gobierno en su actuar de todos los días, sobre todo cuando implementa programas sociales. Eso es básico para mantener todo en orden y que las decisiones que se tomen sean de verdad lo mejor para la gente.<sup>3</sup>

Estas relaciones entre poderes públicos mencionadas por la diputada Martínez son de creciente importancia en un contexto donde la interacción entre los ejecutivos y los congresos locales presenta tendencias notables en términos de facultades y equilibrio de poderes. El análisis de las constituciones locales de Sánchez Gayosso (2018) revela que los gobernadores de México aún ejercen un papel relevante en el proceso legislativo al promover iniciativas de ley y utilizar poderes de veto. Además, tienen la facultad de nombrar a los titulares de órganos judiciales y de justicia, lo que puede influir en la formación de gabinetes con afinidad partidista. Aunque las legislaturas cuentan con amplias competencias en materia legislativa y de nombramiento, su capacidad para ejercer contrapesos efectivos a menudo se ve limitada en la práctica.

Con su estudio, Sánchez Gayosso (2018) muestra cómo, en solo tres entidades (Aguascalientes, Ciudad de México y Chiapas), los ejecutivos poseen un dominio más fuerte desde la perspectiva legal. En los demás estados los congresos locales tienen un mayor número de facultades, particularmente en la creación de leyes y en el nombramiento de titulares de órganos autónomos y judiciales. Aunque el diseño normativo promueve un equilibrio de poderes, la influencia real de los congresos a menudo se ve obstaculizada por factores como el liderazgo de los gobernadores, la cohesión de la oposición y las prácticas informales.

En este contexto, las relaciones entre ejecutivos y congresos locales desempeñan un papel crucial en la gobernanza estatal. Aunque las facultades

<sup>3</sup> Entrevista con la diputada Jessica Elodia Martínez Martínez, 4 de marzo de 2022. Congreso del Estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León. Actualmente la diputada forma parte del Grupo Parlamentario del PRI.

legislativas y de nombramiento están claramente definidas en las constituciones, su ejercicio efectivo y la capacidad de los congresos para ejercer control y contrapeso son temas cruciales que determinan la dinámica política y la toma de decisiones en cada entidad federativa.

Para poner a prueba la noción de Sánchez Gayosso (2018) de que los gobernadores ejercen un fuerte control sobre sus territorios, Sánchez Martínez (2022) explora cómo los gobiernos divididos, en los que el Ejecutivo local carece de mayoría absoluta en el Congreso, impactan en diferentes fases del proceso presupuestario. En la fase de aprobación, Sánchez Martínez (2022) analiza las iniciativas de ingresos y gastos presentadas por los gobernadores. Según la teoría de los gobiernos divididos, se esperaría que en estos casos hubiera más cambios al presupuesto por parte del Legislativo. Empero, los datos muestran que, en los estados con gobiernos divididos, se introdujeron modificaciones en un 38% de las iniciativas de leyes de ingresos y en un 40% de los presupuestos de egresos, en comparación con un 23 y 23% respectivamente en estados con gobiernos unificados.

Por su parte, en la fase de ejercicio del presupuesto, se observa cómo los estados recaudan y gastan en relación con lo presupuestado. Los datos del periodo 2005-2017 revelan que los gobiernos divididos no afectan significativamente la diferencia entre lo planeado y lo implementado. Por último, en la fase de fiscalización se examina el presupuesto de las entidades de fiscalización superior (EFS) y su desempeño. Se aprecia que, en estados con gobiernos divididos, las EFS tienden a tener un presupuesto mayor, lo que podría traducirse en una supervisión más robusta.

En resumen, lo que plantea Sánchez Martínez (2022) es que los efectos esperados de los gobiernos divididos son más notorios en las fases de aprobación y fiscalización, mientras que en la fase de ejercicio el poder de los gobernadores tiende a predominar. Aunque los gobiernos divididos no son la solución definitiva, pueden contribuir a una relación más dinámica y bidireccional entre el Ejecutivo y el Legislativo en el proceso presupuestario de los estados.

En un trabajo previo, el mismo Sánchez Martínez (2017) explora cómo factores como la pluralidad partidista, el estatus del gobierno y la afiliación de los partidos de oposición influyen en las enmiendas realizadas al presupuesto de los gobernadores. Sus hallazgos revelan una relación interesante:

a medida que el porcentaje de escaños del partido del gobernador disminuye, aumenta el número de enmiendas realizadas al presupuesto. Esto sugiere que la pluralidad partidista está vinculada con una mayor actividad legislativa en términos de ajustes al gasto como mecanismo de supervisión y control gubernamental. Además, desde ese trabajo inicial observa que los congresos bajo gobiernos divididos tienden a realizar más modificaciones en el proyecto de gasto en comparación con aquellos que operan bajo gobiernos unificados.

Es relevante destacar que aunque las enmiendas de los congresos locales representan un porcentaje similar al observado en otros países de América Latina, no deben subestimarse, ya que reflejan la participación de los congresos en la configuración del presupuesto. Este estudio sugiere un cambio en la dinámica tradicional de poder entre los gobernadores y los congresos estatales, indicando que los congresos están ejerciendo una influencia más sustancial en la revisión gubernamental a través de su participación en políticas económicas.

A partir de lo señalado por los estudios anteriores se tiene que la vigilancia frecuente a los ejecutivos locales conlleva a las asambleas a desarrollar una mayor capacidad para tomar medidas correctivas en caso de identificar acciones indebidas por parte del Poder Ejecutivo. Es decir, se genera un ciclo virtuoso donde los congresos más profesionales son los que más vigilan, pero una mayor actividad de supervisión también conlleva a la profesionalización de las asambleas. Ejemplo de esto es que los legisladores pueden hacer uso de mecanismos disponibles, como comparecencias, cuestionamientos o la exigencia de informes y explicaciones a los funcionarios de los ejecutivos locales. Si cuentan con los recursos necesarios para realizar estas acciones eficazmente, entonces están contribuyendo a reforzar la legalidad, la ética y la buena gobernanza en el ejercicio gubernamental.

Para tener un referente empírico de la vigilancia legislativa al ejecutivo local seleccionamos las comparecencias de los funcionarios del gobierno ante el pleno y las comisiones de las distintas asambleas del país. Por comparecencias consideramos toda aquella reunión de legisladores con las autoridades gubernamentales de la administración pública estatal (mandos superiores como titulares de las secretarías y mandos medios-superiores como subsecretarios o funcionarios encargados de un área específica) ante reque-

rimiento expreso del pleno cameral o por mandato constitucional (desglose del informe de gobierno).

Como indicador de vigilancia plenaria estimamos un cociente que divide la cantidad de comparecencias de pleno entre el total de sesiones de cada legislatura. Con esto generamos un indicador contrastable entre legislaturas. Véase la siguiente descripción.

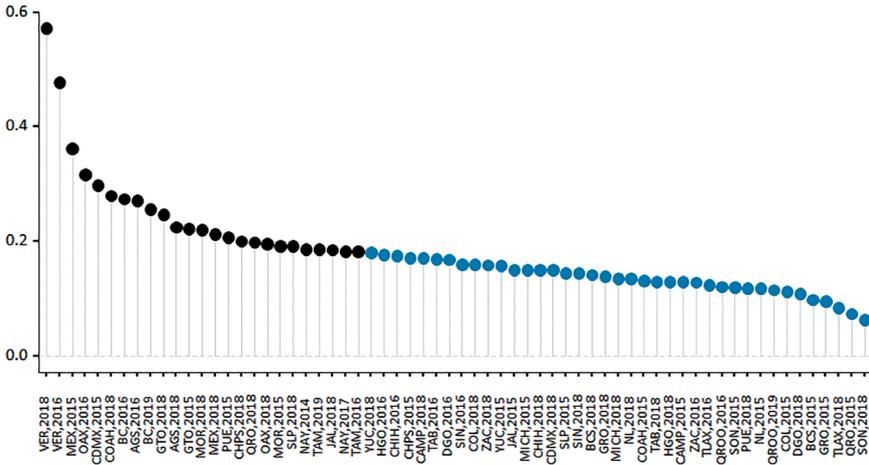
$$\text{vigilancia plenaria} = \frac{\text{Comparecencias de funcionarios en pleno}}{\text{Suma de sesiones plenarias en legislatura}}$$

El promedio de sesiones de comparecencia en el pleno de las 64 legislaturas aquí analizadas fue de .18. Es decir, 18% de las reuniones de pleno se destinó al desahogo de una comparecencia. El caso que reportó el cociente más alto de comparecencias plenarias fue la LXV Legislatura del Congreso de Veracruz (2018-2021). En 110 sesiones de pleno llevadas a cabo en tres años esta asamblea aprobó un total de 63 comparecencias de funcionarios públicos ante el pleno, con lo que obtuvo un cociente de comparecencias plenarias de .572.

Por su parte, la asamblea que obtuvo el menor cociente en este rubro fue la LXII Legislatura del Congreso del estado de Sonora (2018-2021). Este congreso celebró 411 sesiones de pleno en las cuales se llevaron a cabo 26 Comparecencias de funcionarios gubernamentales, lo que produjo un cociente de vigilancia plenaria de 0.063.

Los puntos de la gráfica 6.1 coloreados con negro indican que el pleno de la legislatura referida tuvo un cociente de supervisión superior a la media. Por el contrario, los puntos grises señalan que el pleno de esa legislatura reportó un coeficiente inferior a la media de los 64 congresos locales.

Gráfica 6.1. Resultados del cociente de vigilancia plenaria en las legislaturas locales en México (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, las comisiones legislativas también están facultadas para llevar a cabo sesiones de comparecencia con funcionarios. Para calcular la actividad de vigilancia gubernamental desarrollada por estos subórganos parlamentarios empleamos un método prácticamente igual al anterior. En este caso contabilizamos el total de sesiones que tuvo cada comisión en cada legislatura local. Después sumamos las sesiones de comparecencia que cada comisión llevó a cabo a lo largo de la legislatura, para finalmente obtener un cociente donde el numerador fueron las sesiones de comparecencia y el denominador las sesiones totales.

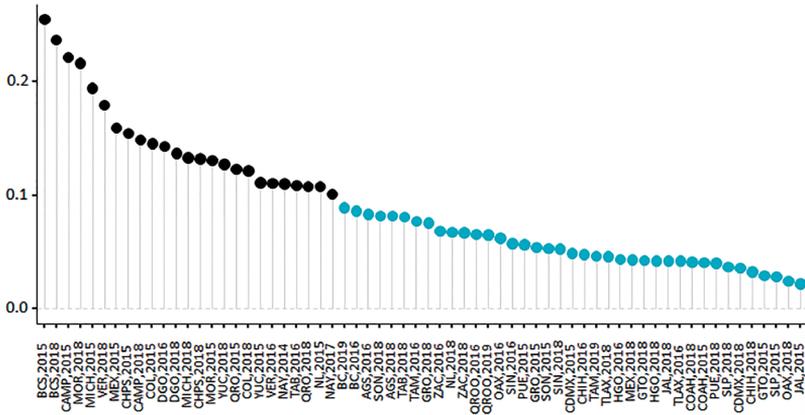
$$vigilancia\ en\ comisiones = \frac{Comparecencias\ de\ funcionarios\ en\ comisiones}{Suma\ de\ sesiones\ de\ comisiones\ en\ legislatura}$$

Dentro del indicador de vigilancia en comisiones, la asamblea que reportó un mayor cociente fue la XV Legislatura de Baja California Sur (2018-2021), cuyas 21 comisiones de dictamen celebraron un total de 114 sesiones, entre las cuales se programaron y llevaron a cabo 27 comparecencias de funcionarios públicos, lo que generó un cociente de comparecencia en comisiones de .236. Y la asamblea con menor cociente de vigilancia en comi-

siones fue la LXI Legislatura del Congreso de Jalisco (2015-2018) con un indicador de .022.

Los puntos de la gráfica 6.2 coloreados con negro indican que las comisiones de la legislatura referida tuvieron un cociente de supervisión superior a la media. Por el contrario, los puntos grises señalan que las comisiones de esa legislatura reportaron un coeficiente inferior a la media de los 64 congresos locales.

Gráfica 6.2. Resultados del cociente de vigilancia de comisiones en las legislaturas locales en México (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito de la supervisión gubernamental, las asambleas y comisiones legislativas desempeñan un papel fundamental al proporcionar un indicador clave del control y fiscalización ejercidos por los legisladores sobre las acciones del gobierno. La regularidad de esta vigilancia emerge como un factor crucial que refleja la presencia de profesionalismo y rendición de cuentas en el proceso legislativo.

La observación constante se traduce en un compromiso activo de los legisladores para monitorear de manera continua las acciones del Poder Ejecutivo. Al mantener una supervisión regular, los legisladores no solo evalúan la implementación de políticas y decisiones gubernamentales, sino que también están en posición de identificar posibles irregularidades. Esta persis-

tente vigilancia revela la seriedad y responsabilidad que los legisladores asumen en su rol de control sobre el Poder Ejecutivo.

Por tanto, la vigilancia constante de los ejecutivos locales promueve la capacidad de las asambleas para adoptar medidas correctivas en casos de irregularidades. Este ciclo virtuoso refuerza tanto la legalidad como la ética gubernamental, al mismo tiempo que fomenta una relación dinámica entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso presupuestario. La participación en comparecencias y otras formas de supervisión, tanto en plenos como en comisiones, contribuye significativamente a una rendición de cuentas más robusta por parte del gobierno y fomenta una gobernanza más efectiva en su conjunto.

A partir de los datos arriba provistos podemos decir que la vigilancia guarda una estrecha relación con la formación de los legisladores, la actividad de las comisiones y la estructura del pleno. Asimismo, el factor partidista también desempeña un papel influyente en la intensidad de la supervisión gubernamental. Estos descubrimientos tienen implicaciones profundas para la gobernanza estatal y la calidad de la toma de decisiones en cada entidad federativa.

La efectividad de la fiscalización y supervisión gubernamental desde el Congreso se encuentra influenciada por una serie de factores partidistas y relaciones de poder, así como la concentración de facultades y poderes reales, que han sido analizados en diversos estudios. Un ejemplo en este sentido son los congresos locales en México, donde se encuentra respaldo empírico en investigaciones como la de Sánchez Martínez (2017), que destaca la participación activa de los congresos estatales en la formulación de políticas de gasto, incluso bajo gobiernos unificados. Esta dinámica desafía la noción de que la aprobación presupuestaria es automática en estos casos, y que las enmiendas sustanciales solo ocurren en contextos de gobiernos divididos. Aunque las enmiendas son más comunes en situaciones de gobiernos divididos, se observa que la oposición también propone cambios, evidenciando diferencias de preferencias y señalando el equilibrio de poderes. Sin embargo, surgen interrogantes sobre las razones detrás de las enmiendas en gobiernos unificados y los métodos utilizados por el Congreso para influir en el gasto público.

En contraste con la actual participación de los congresos estatales en la política de gasto, en épocas pasadas su rol se centraba en la supervisión fi-

nanciera de algunos ayuntamientos. Durante este periodo, la estabilidad del Poder Legislativo se correlacionaba con la cesión de sus poderes legislativos y una sumisión casi absoluta al gobernador en turno. De acuerdo con Puentes y Villagómez (2011), entre 1929 y 1975 el Congreso del Estado de México fundamentalmente validaba las decisiones del gobernador, actuando más como un sello formal de aprobación que como un contrapeso efectivo.

De manera específica, se encuentra el caso de la asamblea de Nuevo León, donde la presencia de un gobierno dividido no necesariamente fortaleció las capacidades de fiscalización y rendición de cuentas, según Gurrola (2020).

Para el Estado de México Muñoz y Díaz (2017) presentan un trabajo que investiga a profundidad la relación entre los principales partidos de oposición al PRI en el Congreso estatal mexicano (PAN y PRD) y su función como contrapeso al Ejecutivo. Su hallazgo más importante es que los miembros de estos partidos evitaron desempeñar su papel de control para evitar ser fiscalizados en los municipios donde están en el gobierno. Concluyen que, incluso en un entorno de competitividad y pluralismo político, los partidos de oposición en los congresos estatales pueden encontrar incentivos para pactar con el partido en el poder un acuerdo de impunidad mutua. En el caso del Estado de México, a pesar de ser mayoría en el Congreso, estos partidos renunciaron a ejercer su papel de control y contrapeso, limitando así la rendición de cuentas y la función legislativa.

### **Generación de políticas públicas y profesionalización legislativa**

Como se evidenció en la exploración inicial de la literatura, presentada en la sección precedente de este capítulo, la profesionalización de las asambleas está intrínsecamente ligada a su habilidad para forjar políticas públicas en aras del bienestar colectivo. La premisa central que rodea esta correlación es que las asambleas profesionales se encuentran equipadas con mecanismos y recursos que optimizan la recepción de demandas, la implicación de los sectores interesados en los procedimientos de concepción de políticas públicas, además de permitir un procesamiento de información más eficaz.

Esto se conjuga con la presencia de legisladores sensibles a las necesidades colectivas, debidamente capacitados para transformarlas en propuestas legislativas, hábiles en el ámbito político para llevarlas hasta su ratificación, y que además cuentan con robustos equipos de apoyo y una infraestructura operativa eficiente en sus congresos.

Dentro del contexto mexicano, Medina (2022) analiza el trabajo legislativo de 88 diputados locales reelectos en 2018, evaluando su desempeño. Sus resultados revelan que la permanencia en el cargo (reelección inmediata) no parece haber tenido un impacto significativo en la creación y aprobación de iniciativas de ley en la mayoría de los casos. A pesar de las expectativas de una mejora en el desempeño legislativo, la reelección no parece haber impulsado un mayor compromiso y efectividad, lo que plantea interrogantes sobre los factores contextuales, institucionales y partidistas que podrían mediar en la relación entre profesionalización biográfica y generación de proyectos de reforma.

Al analizar el desempeño del Congreso de Nuevo León, Gurrola (2020) ha concluido que la productividad legislativa está estrechamente ligada a las perspectivas de reelección de los legisladores. Su estudio destaca que, durante periodos de dominio partidista, la productividad en el ámbito legislativo solía ser baja, mientras que la aprobación de iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo era alta. En situaciones opuestas, en gobiernos divididos, se observa un incremento en la productividad del Congreso sin que esto afecte negativamente la eficacia del Poder Ejecutivo local. Aunque la conformación de mayorías no es un factor determinante en la productividad, sí influye en la facilidad o dificultad del proceso. Los legisladores tienen más probabilidades de obtener respaldo para sus propuestas cuando cuentan con el apoyo de colegas y cuando poseen habilidades persuasivas innatas o presentan iniciativas atractivas en sí mismas, con cualidades que las hacen convincentes por naturaleza.

Uno de los pocos trabajos que han analizado la relación entre profesionalización de los cuerpos congresionales con la producción legislativa es el estudio de Valencia (2022), quien respalda la noción de que los congresos más profesionalizados experimentan un aumento en su protagonismo en el ámbito legislativo, impulsando un mayor número de iniciativas, incluso entre partidos minoritarios.

La generación de proyectos de reforma por parte de los congresistas comienza con la detección e identificación de asuntos a ser atendidos a partir de gestiones legislativas. Esta etapa del proceso de creación de leyes fue referida a detalle por la diputada Cristina Márquez (PAN), integrante de la LXV Legislatura del Congreso de Guanajuato. Al respecto, la diputada comentó:

Para formular una propuesta adecuada que permita resolver una necesidad, los legisladores primero deberíamos entender cómo funciona el Congreso y cómo se desarrolla el proceso legislativo, y luego tener claro que las leyes se deben construir sobre una base constitucional y convencional. Nos obliga a estar a la vanguardia de lo que sucede en el ámbito del derecho y en el Congreso de la Unión. Pongo por ejemplo sobre la mesa algunas de las leyes que han estado más controvertidas y son temas dolorosos, como la ley de búsqueda en el estado relacionada con la desaparición forzada de personas y la ley de víctimas para el estado. Ambas leyes deben ajustarse a una norma general y no nos da margen para modificar o implementar cosas muy novedosas que se salgan de ese marco, ya que nos lo tacharían de inconstitucional por invadir competencias que no tenemos en los estados. Podemos creer que generamos algo muy novedoso con muy buenas intenciones, pero si nos falta un elemento que incluir en la reforma, entonces estas no tendrán las herramientas necesarias para los operadores de la norma y su implementación. Así, el grado de tecnicidad y responsabilidad que tenemos los legisladores es grandísimo [...] pero lo que hace la labor legislativa tan complicada es que, además de este grado de tecnicidad, es nuestro deber mantener un diálogo permanente con la sociedad, que nos permita primero entender la problemática, revisar la norma y ver si tal vez, a través de un ajuste a la misma, podemos brindar una mejor herramienta para solucionar esa problemática.<sup>4</sup>

El testimonio anterior resalta la importancia de un enfoque profesional en la labor legislativa, donde los legisladores no solo presentan propuestas impulsivas, sino que demuestran comprensión de la Constitución y del marco de convencionalidad. Más allá de la calidad de las propuestas, lo crucial

<sup>4</sup> Entrevista con la diputada Cristina Márquez Alcalá (PAN), 27 de julio de 2023. Vía Zoom, por sala virtual del Tecnológico de Monterrey.

es que los legisladores estén conscientes de evitar proyectos inconstitucionales o que ignoren los linderos normativos nacionales e internacionales. En este sentido, los legisladores profesionales reconocen su rol como eslabones en conjunto con otros poderes y entienden que la mejora social no depende únicamente de sus propuestas legislativas. Asimismo, se observa que los proyectos sólidos de reforma no solo son sensibles y evitan soluciones superficiales, sino que se caracterizan por la participación de un equipo de profesionales, comenzando por los propios legisladores, quienes deben tener conocimientos profundos sobre el tema que abordan, así como habilidades en términos de técnica jurídica y procedimientos parlamentarios, entre otros aspectos.

Sobre el apoyo que brindan los equipos de asesoría para la detección de problemáticas colectivas, la diputada Soraya Pérez Munguía (PRI) destacó que sus asesores “continuamente revisan medios, encuestas, notas, todo lo que genere información para encontrar primero los asuntos que le importan a la gente o que están desatendidos. También nos ayudamos mucho de los centros de estudios de la cámara federal y de la local. De ahí partimos para irlos definiendo con más detalle y analizar la forma de atenderlos con todos los instrumentos que tenemos a la mano desde el Congreso”.<sup>5</sup>

Este enfoque, nuevamente enfatizado por nuestra entrevistada, refleja la conciencia de que el papel de los asesores y la infraestructura especializada de las asambleas (centros de estudio) es fundamental para orientar la labor legislativa de manera informada y precisa. La diputada Pérez Munguía (PRI) reconoce que la labor del legislador no se limita únicamente a proponer reformas legales, sino que abarca un repertorio más amplio de instrumentos y estrategias para impactar en cuestiones de relevancia pública. Esta comprensión muestra una visión integral y estratégica en la que los legisladores trabajan en colaboración con sus equipos de asesoría para abordar las necesidades de la sociedad de manera efectiva y con un enfoque multidimensional.

Existen, sin embargo, aproximaciones distintas a la etapa de detección de problemáticas colectivas. Por ejemplo, la Dip. Aída Jiménez Sesma (PRI)

<sup>5</sup> Entrevista con la diputada Soraya Pérez Munguía (PRI), 19 de enero de 2021. Vía Zoom, por sala virtual del Tecnológico de Monterrey.

destacó la importancia de realizar foros, congresos y eventos de parlamento abierto (auspiciados mayormente con el presupuesto de la asamblea) para conocer de primera mano las demandas de diversos grupos de la sociedad.<sup>6</sup>

De manera muy similar, la diputada Blanca Gámez (PAN) declaró:

A mí lo que me encantaba era hacer mesas de trabajo para escuchar a las organizaciones u otros segmentos de la población. A mí me tocó con la asociación de inmobiliarios. Querían tener una ley y nosotros los escuchamos en una mesa abierta. A esa mesa asistió el jurídico del Gobierno, del Congreso, los representantes de los inmobiliarios, que todos eran expertos. Y yo ese tema lo desconocía completamente. Y es que volvemos a lo mismo. Un diputado no puede saberlo todo [...] por ejemplo, la Ley del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En Chihuahua, la ley se aprobó en 2005 si mal no recuerdo. Pero no tenía las órdenes de protección y duró muchos años así, hasta que las incluimos, pero eso era porque una asociación civil nos hizo notar cómo era posible que la ley no tuviera las órdenes de protección [...] La otra parte que a mí me gusta mucho es tener la cercanía con la ciudadanía. El distrito que yo representaba era un distrito con bastantes carencias. Lo que busqué fue ver qué hago para resolver las problemáticas. Me tocó que había muchos comités de vecinos muy bien organizados. Entonces me invitaban a reuniones y lo que yo fui detectando era que tenían necesidades que no podían resolver ellos. Muchas mamás solteras que no podían solicitar una pensión e ir a las instancias de Gobierno, pues, ¿a qué hora? Gente con problemas de papeles de sus tierras. Entonces, con las dos abogadas que yo tenía como asesoras en la oficina, se dedicaban nada más a eso, a hacer este tipo de gestiones. Entonces creo que son cosas que para los ciudadanos son necesidades primordiales y que alguien les ayude a resolver cierto tipo de situaciones, la gente se siente atendida, se siente hasta, no sé si será la palabra correcta, pero querida. Para mí te puedo decir que era un 80% del trabajo tener esta cercanía con la ciudadanía.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Entrevista con la diputada Aída Guadalupe Jiménez Sesma, 3 de diciembre de 2021. Feria del Libro de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco.

<sup>7</sup> Entrevista con la exdiputada Blanca Gámez Gutiérrez (PAN), 24 de julio de 2023. Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México.

Como se puede notar en el fragmento anterior, la diputada Gámez resalta la importancia de la interacción cercana con asociaciones civiles y la ciudadanía en la labor legislativa. Al participar en mesas de trabajo y escuchar a diversos sectores, se identifican necesidades legislativas y se perfeccionan proyectos de ley. Esta colaboración también permite canalizar propuestas y mejorar leyes existentes, como en el caso de la ley de derechos de las mujeres a una vida libre de violencia.

Por otra parte, la cercanía con la ciudadanía a través de una relación directa ayuda a los congresistas a detectar y abordar problemáticas urgentes, beneficiando a grupos marginados, como mamás solteras y personas con dificultades legales o de tierras. Esta profesionalización en el momento de identificar las demandas (la cual pasa por filtros partidistas, biográficos, de disponibilidad de recursos humanos y materiales) no solo enriquece la labor legislativa, sino que también fortalece la conexión entre los representantes y la comunidad, promoviendo una gobernanza inclusiva.

Una vez que las necesidades ciudadanas acceden al circuito parlamentario mediante proyectos de legislación, la etapa de discusión resulta de enorme relevancia, de acuerdo con la diputada Paola de la Cruz (Morena), toda vez que

asuntos que tienen que ver con género, derechos humanos y temas con los que a veces ni los legisladores están familiarizados necesitan pasar por las comisiones para que nosotras hagamos observaciones tanto técnicas como de operación, y a veces cosas muy básicas que se pueden escapar en una iniciativa. Sin eso tendríamos muchas ocurrencias como leyes en este y en otros congresos.<sup>8</sup>

Si bien la diputada Norma Benítez (MC) concuerda en que el paso de las iniciativas por la etapa de comisiones puede contribuir a su mejoramiento técnico y temático, considera que:

Que se apruebe un tema o no, sabemos que depende primero de los partidos. De los acuerdos que haya en la junta de Gobierno y lo secundario es qué tan

<sup>8</sup> Entrevista con la diputada Paola de la Cruz Torres, 21 de octubre de 2022. Congreso del Estado de Morelos, Cuernavaca, Morelos.

hábil puedas ser tú como diputada, como negociadora. Finalmente, las habilidades hasta de la mejor diputada acaban por ceder cuando vienen presiones fuertes de los coordinadores o de los comités de los partidos, que casi siempre son hombres.<sup>9</sup>

Con lo anterior, la diputada Benítez ilustra cómo la dinámica partidista puede superponerse a la pericia y las cualidades individuales en el proceso legislativo. A pesar de los esfuerzos y las habilidades de una diputada, las decisiones finales a menudo están influidas por factores más allá del ámbito técnico o personal. Esta perspectiva destaca la complejidad del entorno político en el que las iniciativas toman forma y subraya la importancia de comprender las dinámicas internas de los partidos en el proceso legislativo. Además, señala una preocupación de género, indicando que en muchos casos son los coordinadores y comités de los partidos, que en su mayoría son hombres, quienes ejercen una influencia significativa en el resultado final de las iniciativas.

A manera de análisis empírico sobre la generación de políticas públicas presentamos primero una gráfica cuya elaboración derivó de calcular las iniciativas per cápita promovidas por los congresistas de las 64 legislaturas que conforman nuestro estudio. El cálculo de este indicador es relativamente simple en tanto que resulta de dividir el total de iniciativas presentadas individualmente por integrantes de cada legislatura entre el total de integrantes de la legislatura.

Para refinar este indicador hemos decidido solo considerar las iniciativas que pretenden modificar las constituciones locales, leyes federales secundarias y la Constitución Federal. Con este paso nos centramos únicamente en proyectos de reforma de amplio alcance.

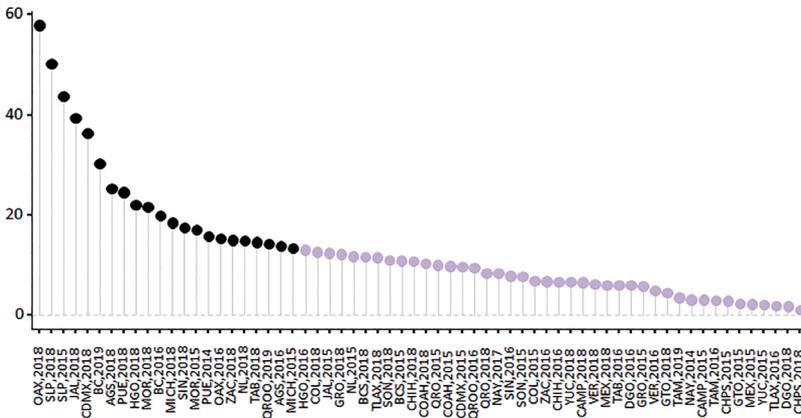
Véase la siguiente descripción:

$$\text{Iniciativas per cápita} = \frac{\text{Total de iniciativas presentadas en la legislatura}}{\text{Cantidad de congresistas en la legislatura}}$$

<sup>9</sup> Entrevista con la diputada Norma Edith Benítez Rivera (MC). Congreso del Estado de Nuevo León, 6 de marzo de 2022.

Nótese en la gráfica 6.3 que la LXIV Legislatura de Oaxaca (2018-2021) es la que presenta el mayor número de iniciativas per cápita en el periodo bajo análisis. Sus 42 congresistas presentaron un total de 37 iniciativas con proyecto de decreto orientadas a hacer modificaciones constitucionales locales, leyes secundarias federales y a la propia Constitución Federal. En orden descendente Oaxaca es seguida por la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México (2018-2021) y la LXI de San Luis Potosí (2015-2018). Finalmente, la asamblea cuyos miembros promovieron la menor cantidad de iniciativas per cápita es la LXVII Legislatura del estado de Chiapas (2018-2021). Los puntos color negro de la gráfica indican valores por encima del promedio de iniciativas per cápita.

Gráfica 6.3. *Iniciativas per cápita en las legislaturas locales en México (2014-2021). Reformas a la constitución local y al marco jurídico federal*

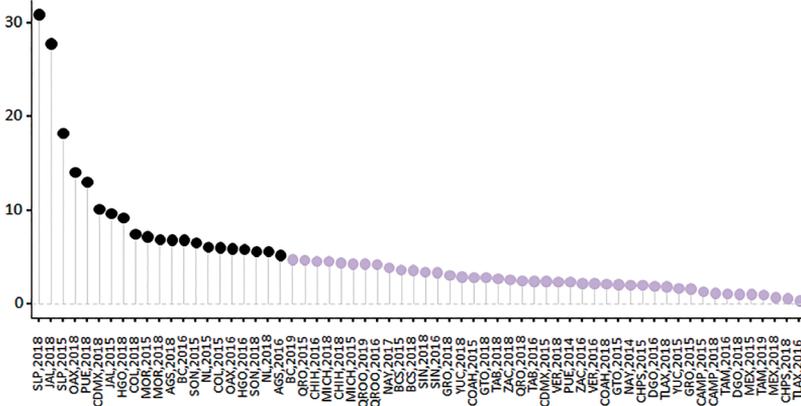


Fuente: Elaboración propia.

Si bien los datos de arriba nos permiten una aproximación inicial para conocer la variación que hay entre legislaturas en términos de promoción de iniciativas de ley es importante aclarar que entre el subgrupo de proyectos seleccionados puede haber también reformas simbólicas que no necesariamente tengan un impacto sustancial sobre la sociedad. Sin embargo, consideramos que acotar el cuerpo de proyectos analizado solamente reformas constitucionales locales, leyes secundarias y constitución federal hacemos un poco más preciso nuestro esbozo relacional.

El siguiente indicador se concentra solo en la última fase del proceso legislativo considerando únicamente los proyectos de reforma aprobados y publicados en los respectivos diarios por los ejecutivos locales y federal durante el tiempo que abarca la legislatura correspondiente. Un primer elemento comparativo que permite contrastar entre congresos es el tamaño de estos. Para ello dividimos la cantidad de leyes aprobadas por cada legislatura entre el total de miembros que las integran. Véase en la gráfica 6.4 que la legislatura con mayor producción de leyes (por diputado) es la de San Luis Potosí (2018-2021), seguida por la de Jalisco (2018-2021). En estas dos legislaturas se tienen promedios cercanos a las 30 leyes por diputado. Mientras que en el extremo derecho de la gráfica se ubica la LXIII Legislatura de Tlaxcala (2018-2021). Los puntos grises son valores por debajo de la media nacional, que fue de cinco leyes aprobadas por diputado.

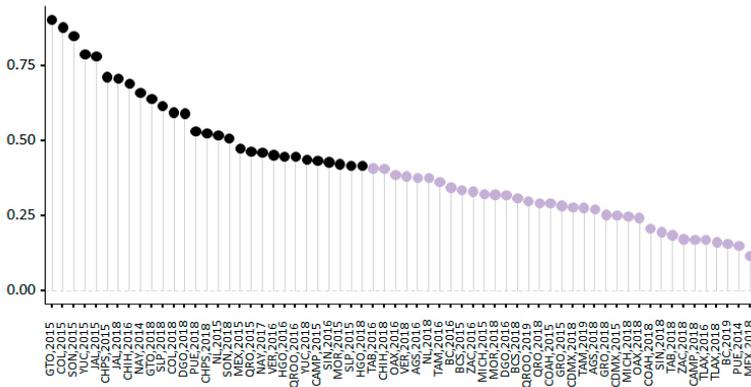
Gráfica 6.4. Producción de leyes en las legislaturas locales en México (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia.

Un segundo acercamiento al fenómeno de la generación de reformas consiste en calcular el porcentaje de aprobación de las iniciativas. Esto se logra dividiendo el total de leyes aprobadas entre la cantidad de iniciativas con proyecto de decreto presentadas por los congresistas. La gráfica 6.5 indica que la legislatura con el más alto nivel de aprobación es la LXIII de Guanajuato (2015-2018), mientras que el menor porcentaje de aprobación se observa en la LXII Legislatura del estado de Tlaxcala (2016-2018).

Gráfica 6.5. Porcentaje de aprobación de proyectos de reforma en las legislaturas locales en México (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia.

Una baja cifra porcentual de aprobación de iniciativas puede ser indicativa de diversas situaciones, como una división interna en los congresos que obstaculiza la aprobación de reformas que requieren mayorías complicadas y amplios consensos (lo cual puede vincularse a la disparidad entre fracciones partidistas). Alternativamente, asambleas con bajos porcentajes de aprobación podrían estar experimentando debates intensos tanto en comisiones como en el pleno, que limitan la cantidad de aprobaciones. Otra posibilidad es que los ejecutivos locales estén ejerciendo un veto con gran influencia. Algunas de estas hipótesis las ponderemos a prueba más adelante.

Este análisis sobre la generación de políticas públicas en el contexto legislativo mexicano resalta la importancia de la profesionalización biográfica y estructural de los congresistas en la producción y calidad de las iniciativas legislativas. La capacidad de los legisladores para detectar y resolver demandas de la sociedad se apoya en su sensibilidad, redes de acción política y el flujo constante de información proveniente de la sociedad civil, así como de los recursos proporcionados por la cámara y sus equipos de asesoría.

A partir de lo rescatado en las entrevistas conocimos que la etapa de pulimento y perfección de las iniciativas se desarrolla en comisiones y el pleno, donde se debaten y enriquecen con aportes técnicos y operativos. La labor legislativa de los diputados más profesionales se basa en una estrecha

colaboración con sus asesores y con instancias como los centros de estudios de la asamblea, así como en la interacción con la sociedad civil.

Ahora bien, la profesionalización biográfica, el conocimiento profundo del proceso legislativo y el compromiso con la construcción de propuestas sólidas son factores determinantes en la cantidad, calidad y destino de las políticas públicas creadas en el Congreso. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el avance y la aprobación de los proyectos también dependen de los acuerdos partidistas, así como de la habilidad personal de los legisladores para establecer negociaciones y generar apoyos, incluso con agencias gubernamentales.

En última instancia, el desarrollo de este segmento del capítulo muestra que la labor legislativa va más allá de la simple presentación de iniciativas, ya que implica un proceso complejo y multidimensional que requiere un enfoque profesional, una comprensión profunda de la Constitución y el marco de convencionalidad, así como una constante interacción con la sociedad y la colaboración con expertos y asesores.

### **Transparencia y profesionalización legislativa**

En el actual contexto de democratización en México ha cobrado especial relevancia la transparencia en el proceso de toma de decisiones legislativas, ya que facilita que todas las partes interesadas conozcan cómo se tomó la decisión, quiénes estuvieron involucrados y cuál fue la justificación técnica que orientó la decisión. El uso de instrumentos electrónicos y tecnología adaptada a la representación parlamentaria puede promover la rendición de cuentas y permitir un mayor acceso de los ciudadanos a la información legislativa, fortaleciendo así el desempeño de las funciones de control, legislación, educación y comunicación legislativa.

La implementación de mecanismos de transparencia en los congresos desempeña un papel esencial en la garantía de la rendición de cuentas y la promoción de la apertura en la gestión legislativa. Estos mecanismos abarcan una variedad de prácticas y herramientas diseñadas para fomentar la transparencia y facilitar el acceso a la información por parte de los ciudadanos.

Una de estas prácticas consiste en la publicación de información presupuestal, que implica divulgar de manera detallada y accesible el destino y la asignación de los recursos financieros utilizados en el funcionamiento del Congreso. Esto permite a los ciudadanos y a los actores interesados comprender cómo se gestionan y distribuyen los fondos públicos, lo que a su vez contribuye a la rendición de cuentas y a la supervisión de la gestión presupuestaria.

Otro mecanismo relevante es la divulgación de datos abiertos, que implica poner a disposición del público conjuntos de información legislativa de manera digital, estructurada y accesible. Esto puede incluir datos sobre proyectos de ley, votaciones, informes de comisiones y cualquier otro documento legislativo relevante. La divulgación de datos abiertos fomenta la transparencia al permitir a los ciudadanos y a la sociedad en general conocer y analizar la actividad legislativa de forma más completa y en tiempo real.

Además, la accesibilidad a la información es un elemento crucial en los mecanismos de transparencia. Los congresos deben garantizar que la información legislativa y administrativa esté fácilmente disponible para el público, ya sea a través de plataformas en línea, portales web o mediante solicitudes de acceso a la información. Esto permite a los ciudadanos informarse sobre las decisiones y acciones de los legisladores, así como participar de manera informada en el proceso político.

La transparencia en los congresos no solo es un requisito fundamental para la rendición de cuentas, sino que también se erige como un indicador clave del nivel de profesionalismo y compromiso de los legisladores con la responsabilidad hacia la sociedad. La adopción de mecanismos de transparencia muestra la disposición de los congresos a actuar de forma abierta, ética y responsable en el ejercicio de sus funciones. Además, fortalece la confianza de los ciudadanos en el sistema legislativo y promueve una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos.

En la región latinoamericana, el proceso de modernización legislativa ha buscado mejorar el acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana en las decisiones legislativas. A pesar de las expectativas tecnológicas, estos cambios no han generado transformaciones profundas en las prácticas políticas, la representación y la rendición de cuentas, lo que ha llevado a los congresos a enfrentar una crisis de credibilidad y confianza (Valencia, 2016).

Sin embargo, un estudio reciente del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) (2022) ha puesto de manifiesto la existencia de opacidad y falta de rendición de cuentas en la mayoría de los congresos estatales de México. En dicho trabajo se identifican cuatro factores que explican esta problemática: la falta de contrapeso entre los congresos y el Poder Ejecutivo estatal, el ejercicio indebido de funciones legislativas, la insuficiencia de recursos e independencia de los órganos de fiscalización, y la carencia de profesionalización en la estructura del Legislativo.

Estos factores evidencian deficiencias significativas que obstaculizan la profesionalización de los congresos estatales. La falta de contrapeso propicia un ejercicio poco escrutado del Poder Ejecutivo y merma la rendición de cuentas. El ejercicio indebido de funciones legislativas, como la asignación de recursos a actividades ajenas a su competencia, mina la seriedad y la legitimidad de los legisladores. La escasez de recursos e independencia de los órganos de fiscalización limita su capacidad para supervisar las cuentas públicas y garantizar la transparencia. Además, la carencia de profesionalización en la estructura del Legislativo pone de relieve la necesidad de contar con legisladores capacitados y comprometidos con su labor.

Con el propósito de revertir esta situación y promover la profesionalización legislativa, se proponen diversas líneas de acción. Entre ellas, se destacan el cumplimiento de la ley y la transparencia en la gestión presupuestal, la eliminación de funciones que no corresponden a los legisladores, la reducción del gasto destinado a servicios legislativos y la especialización y profesionalización de los legisladores.

Ahora bien, la relación entre ambas dimensiones de profesionalización legislativa con la transparencia radica en la mejora de la calidad de la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Los legisladores con una formación sólida en temas relevantes tienen más probabilidad de desarrollar políticas basadas en evidencia y de comprender las implicaciones de sus acciones. Además, las instituciones legislativas bien estructuradas pueden establecer procedimientos claros para la divulgación de información, lo que promueve la apertura y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Se puede decir que una profesionalización legislativa sólida, tanto desde el punto de vista de la formación de los legisladores como de la estructura institucional, está estrechamente relacionada con la transparencia le-

gislativa. Ambos elementos trabajan en conjunto para fortalecer la calidad de la toma de decisiones y fomentar la confianza de la ciudadanía en el proceso político al garantizar que las acciones y deliberaciones legislativas estén fundamentadas en conocimientos sólidos y sean accesibles para todos.

Uno de los pocos estudios que se aproximan a esta relación en el caso de los congresos locales de México es el de Puente (2018). En dicho trabajo se retoman datos de los 32 congresos locales en 2015, partiendo de la noción de que la transparencia implica la disponibilidad de información y la participación ciudadana en el proceso legislativo, lo cual es fundamental para la rendición de cuentas y la toma de decisiones informadas.

Los resultados de nuestro estudio indican que la mayoría de los congresos locales presenta un nivel insuficiente de transparencia en el interior de sus comisiones. Solo cuatro estados, liderados por Nuevo León, han logrado puntajes altos en dicho rubro. En contraste, la mayoría de los congresos se encuentra por debajo de la mitad del índice de transparencia, lo cual puede tener repercusiones directas en la institucionalización de los congresos. La falta de acceso a información relevante y la opacidad en el proceso deliberativo pueden erosionar la confianza pública en las decisiones legislativas y debilitar la percepción de que las comisiones son instituciones sólidas y efectivas. A medida que la transparencia disminuye, la capacidad de los ciudadanos para monitorear y evaluar la actuación de sus representantes también se ve comprometida.

En este sentido, se observa que la transparencia y la institucionalización pueden estar intrínsecamente vinculadas. Una mayor transparencia no solo promueve una mayor responsabilidad y confianza en el sistema político, sino que también puede contribuir a un proceso legislativo más robusto y representativo. La falta de transparencia, por otro lado, puede limitar el poder de las comisiones para influir en el proceso de toma de decisiones y debilitar su papel institucional.

El indicador que aquí emplearemos para aproximarnos empíricamente a la transparencia en los congresos locales de México fue calculado a partir de un cociente que dividió las solicitudes de información atendidas por cada legislatura entre el total de solicitudes recibidas.

Debido a la importancia que representa la respuesta expedita de las solicitudes, en este indicador agregamos otra dimensión a la ecuación refe-

rente al tiempo de respuesta. En tal sentido, calculamos el promedio de días que tomó al Congreso local responder todas las solicitudes y ese promedio de días lo dividimos entre el total de días que duró la legislatura. Finalmente, calculamos el inverso de ese factor para generar un valor entre 0 y 1, donde 1 significaría la mayor velocidad de respuesta y 0 representaría una respuesta que tomó prácticamente todos los días de una legislatura para ser procesada.

El cálculo del factor temporal estaría dado por la siguiente ecuación:

$$\bar{x} = \frac{\sum xi + xii \cdots n}{n}$$

Donde:

$xi$  = días de respuesta a la solicitud  $i$ ;

$xii$  = días de respuesta a la solicitud  $ii \dots$  congresista  $n$

$n$  = total de solicitudes de transparencia planteadas a la asamblea.

Con ello, la fórmula para el cálculo del indicador sobre transparencia es:

$$\text{Transparencia} = \left( \frac{\text{Solicitudes atendidas}}{\text{Solicitudes recibidas}} \right) (1 - \bar{x})$$

Así se representa el promedio de días de respuesta a solicitudes de transparencia con respecto de la duración total de la legislatura.

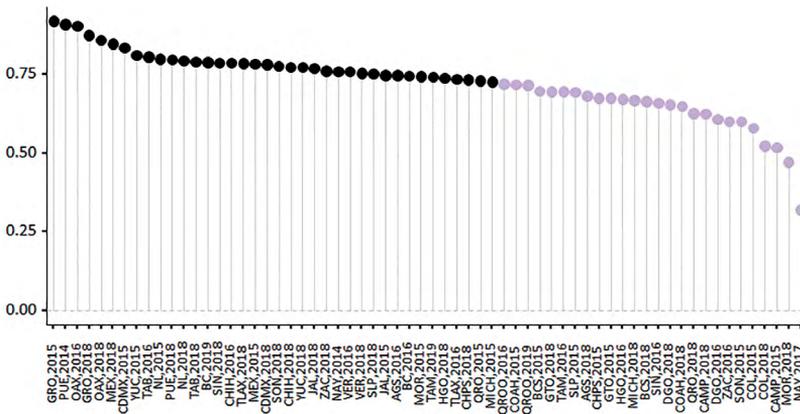
En este punto es importante precisar que prácticamente todos los congresos subnacionales registran los datos públicos de transparencia bajo distintos parámetros. Por ejemplo, la unidad de transparencia del Congreso de Jalisco tiene 10 categorías de respuesta (respuesta procedente, respuesta parcialmente procedente, parcialmente clasificada, entre otros),<sup>10</sup> en tanto

<sup>10</sup> 1) Divulgación procedente —refiere a aquellas solicitudes en las que el sujeto obligado proporcionó la información solicitada de manera completa y conforme a los términos planteados; 2) Divulgación parcialmente disponible —son aquellas solicitudes en las que el sujeto obligado respondió, pero con ciertas limitaciones, como la falta de procesamiento de cierta información 3) Información pendiente o sin resolver —requerimientos aún sin respuesta; 4) Clasificadas como reservadas/confidencial —se refiere a aquella información que, a pesar de estar en posesión del sujeto obligado, no puede ser divulgada debido a la

que la asamblea de Tlaxcala (LXII Legislatura) entre 2016 y 2018 el órgano de transparencia emitía sus informes con únicamente seis categorías.

Ello significó que, para tener un criterio de homogeneidad de los datos, se contabilizaron únicamente aquellas solicitudes atendidas por el órgano garante de transparencia en los términos planteados, es decir, el sujeto obligado atendió al requerimiento de información de acuerdo con las especificaciones de solicitante, excluyendo las otras categorías. Véase la siguiente gráfica:

Gráfica 6.6. *Porcentaje y velocidad de respuesta de solicitudes de transparencia en las legislaturas locales en México (2014-2021)*



Fuente: Elaboración propia.

A partir de los resultados de la gráfica 6.6 se puede observar que el Congreso que tuvo una mayor tasa de respuesta en comparación con sus solicitudes recibidas fue la LXI Legislatura de Guerrero (2015-2018). El ór-

protección de datos personales u otras restricciones institucionales; 5) Clasificadas como parcialmente reservadas —se refiere a las solicitudes que fueron respondidas, pero con la omisión de ciertos datos confidenciales o protegidos; 6) Incompetencia o improcedentes —son aquellos requerimientos de información en los que el sujeto obligado no tiene la capacidad o facultad para atender y resolver la solicitud; 7) Parcialmente incompetente —se refiere a las solicitudes que, aunque el órgano garante no tiene competencia para responder, son canalizadas a las autoridades correspondientes que sí tienen la capacidad de atenderlas; 8) Inexistencia o sin respuesta —el sujeto obligado no tiene almacenada la información pública; 9) Parcialmente inexistente —se refiere a las solicitudes en las que el sujeto obligado proporciona una respuesta, pero parte de la información solicitada no existe o no se encuentra disponible; 10) Requerimiento adicional —el sujeto obligado pide al solicitante más información para que profundice en su búsqueda.

gano de transparencia de dicha asamblea respondió a 490 de 528 solicitudes en un promedio de 9.87 días. Por el contrario, el Congreso con la cifra más baja de transparencia fue la XXXII Legislatura de Nayarit (2017-2021), donde se atendieron 617 de 1916 solicitudes en un promedio de respuesta de 10.5 días.

El estudio de Lavín (2021) es uno de los pocos que investigan la transparencia legislativa a nivel local en México. Este trabajo describe cómo los legisladores de la LXXV Legislatura en el Congreso de Nuevo León (2018-2021) perciben el funcionamiento de su Congreso en términos de transparencia legislativa centrándose en cuatro dimensiones analíticas: 1) la falta de voluntad política en la anticipación de asuntos y la contratación de asesores externos, 2) la divergencia en la necesidad de publicar asuntos con antelación, 3) la importancia de mejorar la contratación y la gestión administrativa para garantizar la transparencia presupuestal, y 4) la necesidad de aumentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas a través de mesas de trabajo y redes sociales.

Casi a manera de sugerencias, los resultados subrayan los retos en estas áreas y enfatizan la importancia de implementar medidas para fortalecer la transparencia y la confianza en las instituciones democráticas del Congreso neoleonés.

## **Modelando la profesionalización legislativa y sus consecuencias en los congresos locales en México**

Mediante entrevistas y datos agregados, la sección previa de este capítulo ha contribuido a esbozar los resultados que se pueden esperar de la profesionalización de los congresos y congresistas locales en México. Nuestro siguiente paso en el análisis implica la aplicación de técnicas estadísticas para respaldar o cuestionar las relaciones identificadas desde las perspectivas subjetivas de nuestras entrevistadas, así como de las expectativas teóricas citadas.

Resulta importante recordar que, a partir de una revisión exhaustiva a los estudios especializados y tras haber realizado una serie de entrevistas a legisladoras de distintos congresos locales y de diferentes extracciones par-

tidistas se advierte que la profesionalización legislativa a menudo se relaciona con beneficios para el funcionamiento de los congresos y de las comunidades políticas. En tal sentido decidimos acotar las posibles consecuencias de la profesionalización a tres ámbitos específicos de la acción parlamentaria: *a)* supervisión gubernamental; *b)* promoción, deliberación y generación de políticas públicas; y *c)* transparencia en los procesos de toma de decisiones legislativas.

Hasta ahora hemos empleado estas tres categorías analíticas como eje estructural del capítulo. Por ello, el subsecuente segmento presenta una serie de modelos estadísticos que buscan comprobar estas relaciones teóricamente esperadas.

### **Profesionalización legislativa y supervisión gubernamental. Un modelo analítico**

Para iniciar este segmento de nuestro análisis nos concentramos en la relación entre profesionalización legislativa y supervisión gubernamental. Basta recordar que nuestro referente empírico de supervisión está dado por dos medidas. La primera es un cociente llamado vigilancia plenaria, que resulta de dividir las comparecencias de funcionarios públicos en los plenos de las legislaturas locales entre el total de sesiones plenarias de una legislatura; mientras que la segunda está construida también como un cociente resultante de dividir el total de comparecencias de funcionarios en comisiones entre la suma de sesiones de las comisiones ordinarias de una legislatura.

Como hemos visto, es esperable que los congresos con más recursos y perfiles legislativos de mayor experiencia sean más activos en términos de supervisión al Poder Ejecutivo. Es por ello que los dos primeros predictores de nuestra variable dependiente (supervisión) serán los índices de profesionalización biográfica y estructural de las 64 legislaturas que conforman nuestro estudio.

Importa señalar que nuestros indicadores de profesionalización legislativa comprenden dos grandes dimensiones. A saber: *a)* las propiedades biográficas de los integrantes de una asamblea, entendidas como capitales individuales que los integrantes de una legislatura desarrollan a su paso por

las esferas de la administración pública, la burocracia partidista y la arena parlamentaria; y *b*) las condiciones estructurales y de desempeño del órgano parlamentario. Que refieren a aspectos organizativos, administrativos y de gestión del órgano parlamentario.

Como recordatorio, los componentes de cada una de estas dos dimensiones se dividen de la siguiente manera:

Cuadro 6.1. *Componentes de la profesionalización biográfica y estructural*

<i>1. Profesionalización biográfica</i>	<i>2. Profesionalización estructural</i>
1.1. Experiencia administrativa	2.1. Parque vehicular
1.2. Experiencia legislativa	2.2. Telecomunicaciones
1.3. Experiencia partidista	2.3. Equipo informático
1.4. Escolaridad	2.4. Presupuesto
	2.5. Dieta
	2.6. Asesoría

Fuente: Elaboración propia.

Como describimos a detalle en los capítulos 3 y 4 de este libro, el cálculo de estos dos componentes del índice se realizó mediante operaciones de factorización estadística, cuyos resultados (por legislatura) fueron posteriormente sometidos a un reescalamiento. Con lo anterior conseguimos medir la profesionalización dentro de una misma escala unitaria haciendo sus resultados más fácilmente interpretables. Los descriptivos generados a partir de dicha reconfiguración se sintetizan en la siguiente tabla:

Cuadro 6.2. *Descriptivos estandarizados de profesionalización legislativa en 64 asambleas locales de México (2014-2021)*

<i>Variable</i>	<i>Media aritmética</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
Profesionalización biográfica (estandarizada)	0.503	0.212	0	1
Profesionalización estructural (estandarizada)	0.315	0.224	0	1

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, tanto la literatura como nuestras entrevistas advierten que la vigilancia al gobierno no solo depende de la profesionalización parlamentaria (biográfica y estructural), sino que este fenómeno puede ser altamente sensible a una red de condiciones político-partidistas y de desem-

peño que en ocasiones pueden tener mayor incidencia incluso que la propia profesionalización de las asambleas como determinantes de la función de control al Gobierno.

En atención a esto último hemos establecido, como base para un modelo estadístico un conjunto de variables independientes que teóricamente poseen la capacidad explicativa para descifrar los elementos político-partidistas y de desempeño operativo que impulsan los ejercicios de supervisión congresional. Así, hemos definido como predictores adicionales a la profesionalización las siguientes variables:

- a) Alternancia (alt). Indica si el gobernador actual es del mismo partido que el anterior. Esta variable se codificó como entrada de respuesta binaria que indica 1 = Sí hubo alternancia; o 0 = No hubo alternancia.
- b) Número efectivo de partidos (nep). Es una aproximación a la fragmentación o concentración partidista a partir de un índice que parte de una transformación no lineal de la fuerza de cada partido en función de los asientos que ocupa en determinada legislatura. Esta variable se codificó como entrada escalar continua con valores que van desde los 2.18 hasta los 6.58 partidos efectivos.
- c) Legislatura concurrente (conc). Describe si una legislatura fue conformada en el mismo proceso electoral donde se eligió al gobernador o si es producto de una elección intermedia. Esta variable se codificó como entrada de respuesta binaria que indica 1 = Sí es legislatura electa en proceso electoral concurrente; o 0 = No es legislatura electa en proceso electoral concurrente.
- d) Fuerza partidista del gobernador (fza\_gober). Describe el porcentaje de congresistas que pertenecen al mismo partido o coalición del gobernador en turno durante la legislatura. Esta variable se codificó como entrada escalar continua con valores que van desde 0% hasta 80% de congresistas pertenecientes a la coalición del gobernador.
- e) Porcentaje de asistencia de diputados (asist). Expresa el promedio de asistencia de los legisladores de la asamblea a las sesiones de pleno durante la legislatura bajo análisis. Esta variable se codificó como entrada escalar continua con valores que van desde 0% hasta 100% de promedio de asistencia de una legislatura.

Tras determinar los predictores queda aún como pendiente definir las variables dependientes de los modelos cuyo objetivo es conocer si la supervisión gubernamental es una consecuencia de la profesionalización, más otras variables partidistas y de desempeño que incluiremos en el modelo como factores de contraste.

A partir de lo desarrollado en el segmento previo de este capítulo, determinamos que nuestro referente empírico de vigilancia legislativa al Ejecutivo local fueron las comparecencias de los funcionarios del Gobierno ante el pleno y las comisiones de las distintas asambleas del país. En tal sentido calculamos dos indicadores. El primero se obtuvo de dividir la cantidad de comparecencias de funcionarios gubernamentales ante el pleno entre la suma de las sesiones plenarias de la legislatura. Mientras que la segunda fue el resultado de dividir la cantidad de comparecencias de funcionarios gubernamentales ante las comisiones ordinarias entre la suma de sesiones de comisión de cada legislatura. Con ello se produjeron dos variables, cuyos descriptivos se observan en la siguiente cuadro.

Cuadro 6.3. *Descriptivos de supervisión legislativa en 64 asambleas locales de México (2014-2021)*

<i>Variable</i>	<i>Media aritmética</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
Supervisión plenaria	0.182	0.086	0.063	0.573
Supervisión en comisiones	0.088	0.052	0.022	0.237

Fuente: Elaboración propia.

El siguiente paso en el análisis consistió en ajustar dos modelos de regresión para cada una de las variables dependientes. Después de probar la no violación del principio de normalidad de la variable de reacción, así como la no colinealidad entre predictores, los resultados de dichas operaciones estadísticas se muestran a continuación.

Cuadro 6.4. *Efectos de la profesionalización y otras variables político-partidistas sobre la supervisión gubernamental desde los congresos locales. Modelos de regresión lineal*

	<i>Supervisión plenaria</i>			<i>Supervisión en comisiones</i>		
	<i>b</i>	<i>Error estándar</i>	<i>p</i>	<i>b</i>	<i>Error estándar</i>	<i>p</i>
Prof (biográfica)	-0.033	0.053	0.531	-0.097	0.031	0.003
Prof (estructural)	0.058	0.035	0.103	-0.033	0.030	0.286

alt	-0.001	0.019	0.961	0.002	0.013	0.897
nep	0.012	0.007	0.096	-0.002	0.007	0.811
conc	0.006	0.020	0.759	0.011	0.013	0.374
fza_gober	0.196	0.055	0.001	-0.003	0.049	0.955
asist	0.062	0.243	0.800	0.185	0.126	0.147
constante	0.009	0.225	0.968	-0.025	0.128	0.848
Prob > F		0.061			0.112	
N		64			64	
R <sup>2</sup>		0.116			0.178	

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de los modelos de supervisión plenaria y de comisión presentaron pruebas de significancia global con valores  $p$  de 0.061 y 0.112, respectivamente. Estas pruebas evalúan la adecuación de los modelos a los datos. En general, un valor  $p$  inferior a 0.05 es estadísticamente significativo, indicando un buen ajuste del modelo a los datos. Sin embargo, en estos casos, los valores son significativamente mayores que este umbral.

Esto sugiere que los modelos no representan de manera confiable la supervisión gubernamental, ya que las variables independientes seleccionadas carecen de capacidad estadística para explicarla, lo cual podría implicar la influencia de otros factores o limitaciones en la cantidad y distribución de las observaciones. En todo caso se puede decir que la información aquí analizada resulta insuficiente para comprobar si existe una relación entre profesionalización y supervisión gubernamental.

### **Profesionalización legislativa y la elaboración de políticas públicas**

Nuestra revisión a la literatura y algunos testimonios de legisladoras parecen confirmar que existe una relación positiva entre la profesionalización de asambleas y congresistas y los procesos de formulación de políticas públicas. La capacidad de los cuerpos legislativos y sus integrantes para atender las necesidades sociales se basa en su sensibilidad, redes políticas y flujo de información. Vimos, además, que los legisladores más profesionales trabajan junto a asesores y centros de estudio, colaboran con la sociedad civil y negocian con agencias gubernamentales, por lo que la cantidad y calidad de las

políticas depende tanto de los recursos disponibles en las asambleas como del nivel de especialización y compromiso de los representantes.

En el segmento previo de este capítulo operacionalizamos el proceso de elaboración de leyes en distintas fases. Interesa recordar que esta posible consecuencia de la profesionalización la analizamos como la presentación de iniciativas y la aprobación de leyes en el Congreso.

El primer paso para poner esta posible relación entre profesionalización y función legislativa a prueba constó en conformar una base de datos con los legisladores como unidades de observación. A partir de ella buscamos conocer si ciertos rasgos de la profesionalización biográfica tienen algún efecto sobre la presentación y aprobación de proyectos de reforma. Asumiendo, desde luego, que a mayor profesionalización biográfica, mayor involucramiento de los congresistas en la generación de iniciativas y en la aprobación de sus proyectos.

Para confirmar la robustez de nuestros resultados agregamos una serie de variables institucionales y político-partidistas de los congresistas cuya presencia puede incidir sobre la producción de políticas públicas. Esta inclusión es atribuible tanto a las respuestas de nuestras informantes como al peso que distintos estudios han comprobado que tiene la variable partidista en la elaboración de políticas públicas desde el Legislativo (Hicks, 2009; Martin y Vanberg, 2014; Futterman, 2020).

Además de estas expectativas, en el caso mexicano, Gurrola (2020) encontró que en el contexto del Congreso de Nuevo León los parlamentarios provenientes de bancadas con un mayor porcentaje de representación mostraron mayor eficacia en convertir sus propuestas en legislación.

Toda vez que la profesionalización biográfica es un atributo de los congresistas en lo individual y la profesionalización estructural es un atributo de las legislaturas, un modelo simple con los legisladores como unidades de observación sería inviable para conocer los efectos de la profesionalización estructural sobre la construcción de políticas públicas.

Es por lo anterior que decidimos emplear modelos de regresión multinivel donde se evalúa cómo una variable de respuesta (“y”) se relaciona con distintas variables predictoras “x” en diferentes niveles de agrupación (identificadas por una variable que identifica a cada uno de los congresos locales).

En los modelos introdujimos una estructura de covarianza entre niveles para permitir una correlación arbitraria entre los errores de los grupos, estimando a su vez las varianzas de los efectos aleatorios.

Este tipo de modelos capturan las relaciones entre variables a nivel individual y a nivel de grupo, permitiendo que los efectos aleatorios varíen entre grupos y considerando la estructura de covarianza entre los grupos. Con esto es posible analizar datos jerárquicos, como estudios longitudinales o de grupos teniendo en cuenta las variaciones en diferentes niveles de agrupación.

Ahora bien, las variables dependientes para los primeros modelos estuvieron dadas por la cantidad de iniciativas presentadas a título individual por los 2 237 congresistas locales que ocuparon un asiento en las 64 legislaturas bajo análisis. La cantidad de proyectos comprendidos en la base de datos fue de 30 741.

Además de contar la cantidad total de iniciativas hicimos un recorte que identificó solo aquellos proyectos que buscaran reformar la Constitución local, leyes secundarias federales y la Constitución Federal. A estos últimos nos referiremos como “iniciativas complejas”.

De este modo, la cantidad de iniciativas y de proyectos de reforma constitucional local, reforma federal secundaria y reforma constitucional federal se estableció como un atributo de cada congresista. El total de iniciativas de este tipo contempladas en la base de datos fue de 3 491.

En el cuadro 6.5 se pueden consultar los principales descriptivos de ambas variables dependientes. Obsérvese que el legislador local promedio presentó casi 13 iniciativas durante su mandato. Asimismo, de los 2 237 congresistas analizados, 1 882 promovieron al menos un proyecto, lo que significa que 84% de los congresistas locales se interesó por reformar al menos una ley.

En cuanto a las iniciativas complejas se tiene un promedio mucho menor. La media de proyectos complejos presentados por legislador fue de 1.5. Del total de legisladores, solo 1 007 presentaron una iniciativa con estas características, lo que representa menos de 50%. Sin embargo, de los 1 882 que presentaron al menos un proyecto, 1 006 (53%) promovieron al menos un proyecto complejo.

Cuadro 6.5. *Descriptivos de la variable dependiente (presentación de iniciativas) en 64 asambleas locales de México (2014-2021)*

<i>Variable</i>	<i>Media aritmética</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
Iniciativas	12.940	23.266	0	351
Iniciativas complejas	1.470	3.640	0	76

Fuente: Elaboración propia.

A continuación enlistamos y describimos brevemente los predictores que seleccionamos para nuestros modelos multinivel que buscan predecir la promoción de iniciativas en los congresos locales de México.

Cuadro 6.6. *Variables independientes del modelo (presentación de iniciativas) en 64 asambleas locales de México (2014-2021)*

<i>Nombre</i>	<i>Nivel</i>	<i>Tipo</i>	<i>Descripción</i>	<i>Codificación</i>
Experiencia partidista	1	Biográfica	Reporta si el congresista ha ocupado al menos un cargo en la burocracia del partido por el cual accede a la asamblea local.	1 = Posee la característica 0 = No posee la característica
Experiencia administrativa	1	Biográfica	Expresa si el congresista ha ejercido al menos un cargo en alguna de las estructuras locales, municipales o federal del gobierno previo a la actual legislatura.	1 = Posee la característica 0 = No posee la característica
Experiencia legislativa	1	Biográfica	Describe si el congresista ocupó algún cargo parlamentario federal o local antes de acceder a la actual legislatura.	1 = Posee la característica 0 = No posee la característica
Educación superior	1	Biográfica	Detalla si el congresista concluyó al menos un grado de educación superior previo a iniciar su encargo en la actual legislatura.	1 = Posee la característica 0 = No posee la característica
Partido del gobernador	1	Partidista	Notifica si el congresista pertenece al partido o coalición del gobernador en curso.	1 = Posee la característica 0 = No posee la característica
Partido mayoritario	1	Partidista	Expone si el congresista pertenece al partido o coalición con el mayor porcentaje de integrantes en la actual legislatura.	1 = Posee la característica 0 = No posee la característica
Tipo elección	1	Institucional	Informa el principio electoral por el cual accedió el congresista a la actual legislatura.	1 = Elección por mayoría relativa (MR) 2 = Elección por representación proporcional (RP)
Mesa directiva	1	Institucional	Reporta si el congresista perteneció a la mesa directiva en algún momento de la legislatura.	1 = Posee la característica 0 = No posee la característica

Junta de gobierno	1	Institucional	Detalla si el congresista formó parte de la junta de Gobierno o junta de coordinación en algún momento de la legislatura.	1 = Posee la característica 0 = No posee la característica
Presidencia de comisión	1	Institucional	Informa si el congresista fue nombrado presidente de comisión en algún momento de la legislatura.	1 = Posee la característica 0 = No posee la característica
Profesionalización estructural	2		Reporta el Índice de Profesionalización Estructural de la legislatura.	Escala de 0 a 1
Número efectivo de partidos	2	Partidista	Detalla el número de partidos efectivos en la legislatura.	Escala de 1 a 5
Elección concurrente	2	Institucional	Expresa si la actual legislatura se eligió de manera concurrente con el Ejecutivo local.	1 = Posee la característica 0 = No posee la característica

*Nota:* Dado que las variables se emplean en un modelo multinivel, los valores “1” de la columna nivel 1 refieren a los 2 237 congresistas como unidades de observación. Mientras que el nivel analítico “2” contempla a las 64 legislaturas como unidades de observación.

Fuente: Elaboración propia.

Detalladas las variables y la técnica para analizarlas presentamos los resultados de nuestros modelos de regresión multinivel. De estos interesa destacar inicialmente que el número promedio de observaciones por grupo fue de 35.0, con un mínimo de 20 (equivalente al Congreso de Morelos) y un máximo de 75 (en la asamblea local del Estado de México).

El estadístico chi-cuadrado de Wald reportado por los modelos de iniciativas y de iniciativas complejas fue de 65.02 y de 129.22, respectivamente. Ambas con un valor *p* de 0.0000, indicando que los modelos reportaron un ajuste estadísticamente viable para su interpretación como fuente explicativa de la presentación de iniciativas con los predictores seleccionados.<sup>11</sup>

Cuadro 6.7. Efectos de la profesionalización y otras variables sobre la promoción de iniciativas de ley. Modelos de regresión multinivel

	Iniciativas			Iniciativas complejas		
	<i>b</i>	Error estándar	<i>p</i>	<i>b</i>	Error estándar	<i>p</i>
experiencia_partidista	-1.499	1.235	0.225	-0.072	0.156	0.644
experiencia_admin	0.666	1.003	0.507	0.095	0.089	0.287
experiencia_legis	2.209	1.079	0.041	0.362	0.102	0.000

<sup>11</sup> La distribución altamente sesgada de la variable “iniciativas complejas” requirió el uso de un modelo binomial negativo.

educación_superior	2.846	1.198	0.018	0.506	0.111	0.000
partido_gobernador	-3.335	1.117	0.003	-0.738	0.137	0.000
partido_mayoritario	0.014	1.124	0.990	0.380	0.151	0.012
tipo_eleccion	1.043	1.017	0.305	0.347	0.091	0.000
mesa_directiva	1.806	0.973	0.063	-0.014	0.113	0.898
junta_gobierno	3.931	1.095	0.000	0.575	0.127	0.000
presid_comision	3.758	1.113	0.000	0.337	0.132	0.010
prof_estructural	3.302	1.706	0.053	0.280	0.137	0.041
nep	0.834	1.282	0.515	-0.010	0.118	0.932
elección_concurrente	0.571	2.742	0.835	0.090	0.240	0.708
constante	3.931	5.752	0.494	-0.727	0.629	0.248
Prob > F		0.000			0.000	
N		2 237			2 237	
Grupos		64			64	
Pseudo R <sup>2</sup>		—			0.034	

*Nota:* Para el modelo “iniciativas”, la variable aleatoria “legislatura” se estimó una varianza de 105.963 con un intervalo de confianza de 95% entre 71.533 y 156.965. Para la varianza residual se obtuvo un valor de 415.352 con un intervalo de confianza de 95% entre 391.006 y 441.215.

La prueba de razón de verosimilitud comparando el modelo seleccionado con un modelo lineal arrojó un estadístico  $\chi^2(01)$  de 363.34, con un valor  $p$  de 0.0000, lo que indica que el modelo multinivel de efectos aleatorios es significativamente mejor que el modelo lineal.

En el modelo “iniciativas complejas” el parámetro de enlace logarítmico ( $\ln\alpha$ ) es estimado en 0.8098301, con un error estándar de 0.104. El intervalo de confianza de 95% para  $\ln\alpha$  se encuentra entre 0.605 y 1.013. Asimismo, el parámetro de dispersión ( $\alpha$ ) es estimado en 2.247, con un error estándar de 0.233 y un intervalo de confianza de 95% entre 1.833 y 2.755.

Fuente: Elaboración propia.

La promoción de reformas a título individual analizada en el modelo “Iniciativas” destaca varios aspectos importantes del fenómeno bajo estudio. En primer lugar, es relevante señalar que ninguno de los factores agregados de las legislaturas tuvo un impacto significativo en la presentación de proyectos de reforma por parte de las personas congresistas. A pesar de las expectativas teóricas, las entrevistas realizadas y otros estudios previos, la disponibilidad de recursos proporcionados por los congresos a sus miembros no influyó en sus intenciones de reformar los códigos normativos que se encuentran facultados para modificar.

De igual manera, las características biográficas de las personas congresistas locales (educación y experiencia) parecen no tener ningún tipo de efecto sobre su involucramiento en la promoción de proyectos de reforma.

Sin embargo, se identificó un conjunto de predictores a nivel individual que parecen tener un efecto considerable en la presentación de iniciativas.

En primer lugar, la afiliación de las diputaciones al partido o coalición en el ejecutivo local tuvo un impacto negativo y estadísticamente significativo. Esto se tradujo en una disminución promedio de aproximadamente 3.33 iniciativas presentadas por congresistas que pertenecen al partido del ejecutivo local, en comparación con aquellos que no comparten esta afiliación.<sup>12</sup>

El resultado contrasta con algunos estudios previos como el de Muñoz y Díaz (2017), quienes mencionan que los partidos de oposición en los congresos estatales, incluido el Estado de México, encuentran ciertos incentivos para delegar la agenda legislativa en el gobierno. De acuerdo con estos autores, esta tendencia se observa incluso en congresos donde la oposición es mayoría en el Congreso. A cambio de evitar ser fiscalizados, los partidos de oposición y sus legisladores renuncian a ejercer su función legislativa.

Los datos de Muñoz y Díaz (2017) muestran que, en años recientes, los partidos de oposición en el congreso del Estado de México presentaron solo 3% de las iniciativas legislativas.

Por su parte, Alcántara Vargas (2017) se enfoca en analizar el nivel de profesionalización de los diputados federales en la LXII Legislatura (2012-2015) y su impacto en la presentación y aprobación de iniciativas legislativas. En primera instancia el autor prueba que la profesionalización de congresistas se relaciona con su desempeño, y la experiencia legislativa se destaca como un factor crucial en este aspecto.

En términos de la presentación de iniciativas, se observa que en promedio las diputaciones presentaron 5.7 iniciativas, y se identifica un desbalance en la producción legislativa entre los diferentes grupos parlamentarios. Aunque el GPPAN lidera en cantidad de iniciativas presentadas, se señala que el partido con mayor producción legislativa es el PANAL y los grupos minoritarios muestran un rendimiento superior a los dominantes en la asamblea.

En lo que respecta al éxito legislativo, se aprobaron 117 iniciativas en total, lo que da un promedio bajo de .24 iniciativas aprobadas por congre-

<sup>12</sup> Adicional a los resultados mostrados en el modelo corrimos algunas interacciones. Descubrimos que la pertenencia al partido o coalición del gobernador, cuando esta es mayoritaria, no tiene un efecto reductor sustantivamente mayor en términos de presentación de iniciativas. Sin embargo, cuando el gobernador es de MC, la relación se invierte y los congresistas de ese partido promueven una mayor cantidad de iniciativas. Este es el caso particular del Congreso de Jalisco.

sista. A pesar de que el PRI tuvo la mayor cantidad de iniciativas aprobadas debido a su tamaño, el análisis por promedio muestra que el PANAL obtuvo el mejor resultado en términos de éxito legislativo.

De nuevo la experiencia legislativa demostró tener una relación positiva con la presentación y aprobación de iniciativas. Las diputaciones con nueve a 11 años de experiencia acumularon más proyectos de ley en promedio que sus colegas sin experiencia, lo que se tradujo en un mayor éxito legislativo para este grupo.

Asimismo, la educación influyó positivamente en la producción y éxito legislativo. Los diputados con posgrado presentaron y aprobaron más iniciativas en promedio, indicando que un mayor nivel educativo puede mejorar las capacidades del legislador en sus funciones.

La experiencia en cargos de elección popular también afectó la producción y éxito legislativo. Los diputados que habían sido diputados federales y locales mostraron mejores resultados en términos de producción y éxito legislativo en comparación con otros cargos.

Asimismo, la posición en comisiones legislativas y la pertenencia a órganos de gobierno dentro de la Cámara influyeron en la producción y éxito legislativo. Presidir una comisión y ocupar una posición institucional parecen dar ventajas en términos de priorización de iniciativas y éxito legislativo.

Por último, se observó que las diputaciones de representación proporcional presentaron y aprobaron más iniciativas en promedio que sus contrapartes elegidas por mayoría relativa, lo que sugiere que el sistema de elección también influye en el desempeño legislativo.

Otros estudios recientes también aplicados a la Cámara de Diputados federal (Vázquez, 2017; Bárcena y Kerevel, 2022; Kerevel, 2010) concuerdan en que, por un lado, existe una regla implícita de deferencia de las diputaciones pertenecientes al partido gobernante hacia el Ejecutivo. En este sentido, se permite que sea el Ejecutivo quien dirija la formulación de políticas públicas, mientras que los legisladores de su propio partido evitan interferir con el programa de gobierno y dan paso al Ejecutivo como la voz predominante en el proceso. Por otro lado, se ha observado que los gobiernos, particularmente cuando carecen de mayorías parlamentarias sólidas, enfrentan dificultades para salvaguardar sus propias iniciativas ejecutivas de las enmiendas propuestas por la oposición. Además, se ha constatado que las iniciativas

presentadas por el Ejecutivo requieren el respaldo de al menos un partido de oposición relevante para avanzar en el proceso legislativo. Esta dinámica otorga a la oposición la capacidad de ejercer influencia sobre el contenido de las iniciativas y, por ende, sobre la política que se busca implementar. Así, mientras que por un lado se observa una limitación en la presentación de reformas por parte de los legisladores afiliados al Gobierno, quienes siguen una regla implícita de deferencia, por otro lado los legisladores de la oposición encuentran incentivos para proponer proyectos de ley.

En este sentido, las personas legisladoras de la oposición pueden negociar la aprobación de sus propias iniciativas con el Gobierno. Tal situación crea un escenario en el cual tanto la presentación de iniciativas por parte de la oposición como su aprobación pueden depender en cierta medida de la colaboración y el acuerdo con el Gobierno. En resumen, la interacción entre estas dos dinámicas, la deferencia del partido gobernante y la influencia de la oposición a través de enmiendas conforma un entorno en el cual la política legislativa resulta de un delicado equilibrio entre la necesidad de cooperación y la búsqueda de objetivos políticos específicos por parte del gobierno en turno.

La pertenencia de las diputaciones a las juntas de gobierno de sus respectivos congresos locales condujo a un aumento esperado de alrededor de cuatro iniciativas en comparación con aquellas que no ocuparon dicho cargos.

Otra variable con un efecto positivo en la presentación de proyectos de reforma por parte de las personas congresistas fue el desempeño en presidencias de comisión. En comparación con aquellas que no tuvieron esta responsabilidad, el modelo predijo un aumento de aproximadamente 3.76 iniciativas presentadas.

Un estudio que arroja conclusiones afines es el de Bárcena (2017), el cual enfatiza que las diputaciones que ocupan posiciones de decisión pivotal en la asamblea legislativa tienen un papel crucial en el proceso. Esto se debe a que, al situarse en el centro de múltiples decisiones, estas diputaciones tienen una mayor capacidad para entablar negociaciones y se vuelven influyentes tanto para sus colegas del mismo partido como para miembros de otras agrupaciones políticas. Dada la estructura institucional de los congresos locales, las juntas de gobierno y las comisiones adquieren un papel de veto de gran relevancia en el avance y configuración de las iniciativas

legislativas. Por consiguiente, aquellos que ocupan tales cargos tienen incentivos para impulsar un mayor número de proyectos.

Del mismo modo, la ocupación de estas posiciones confiere a los congresistas recursos adicionales, como equipos de asesores suplementarios, un mayor financiamiento y, en algunos casos, oficinas más equipadas. Estos recursos adicionales reducen los costos asociados con la promoción de proyectos de reforma a nivel individual. En última instancia, el estudio resalta cómo la interacción entre la ubicación estratégica en la toma de decisiones y la asignación de recursos enriquece la capacidad de los congresistas para promover iniciativas legislativas de reforma.

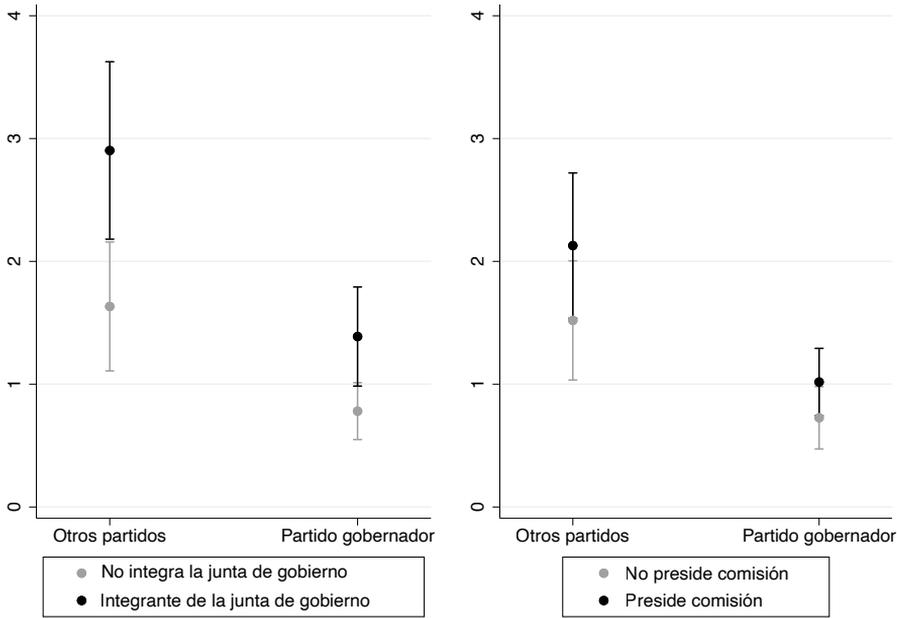
Como mera ejemplificación hemos tomado a los tres congresistas que promovieron la mayor cantidad de iniciativas. Estos son: Jesús Angélica Díaz Quiñonez (PAS) de la LXIII Legislatura de Sinaloa (351 iniciativas); María Patricia Meza Núñez (Morena) de la LXII Legislatura de Jalisco (322 iniciativas a título personal); y José Juan Espinosa Torres (PT) de la LX Legislatura de Puebla. Algo destacable de estos tres casos es que todos presidieron alguna comisión además de haber sido integrantes de partidos opositores al Gobierno local en su legislatura.

En la gráfica 6.7 se pueden observar los efectos marginales de la pertenencia a las juntas de gobierno y las presidencias de comisión contrastando por la adscripción partidista de los legisladores en términos de la cantidad de iniciativas presentadas (eje "y"). Nótese cómo en todos los casos ser del partido del gobernador deprime el promedio predicho de iniciativas presentadas mientras que la ocupación de cargos de jerarquía institucional incrementa el involucramiento de los legisladores en dicha actividad.

El segundo modelo estadístico multinivel representado en el cuadro 6.6 predice la cantidad de iniciativas complejas presentadas por los congresistas. Empero, al igual que en el modelo antes analizado (iniciativas en general), este modelo advierte un importante efecto reductivo en el caso de los legisladores pertenecientes al partido gobernante. Los legisladores afiliados a los partidos o coaliciones del gobernador tienden a presentar 3.3 iniciativas complejas menos en comparación con los diputados de otros partidos.

Este resultado apunta a que la deferencia hacia el gobernador es incluso más sólida cuando se trata de proyectos de gran calado que cuando se consideran todas las iniciativas presentadas por los congresistas.

Gráfica 6.7. Incidencia de distintas variables significativas sobre la promoción de iniciativas de ley: efectos marginales



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, a diferencia del modelo que se concentra en el total de proyectos de reforma, las variables biográficas de las personas congresistas parecen tener una incidencia importante sobre su involucramiento en reformas a las constituciones locales, leyes federales secundarias y la constitución federal. Es decir, algunos aspectos de la profesionalización biográfica resultan predictores importantes para comprender el fenómeno de la presentación de iniciativas de calado amplio.

En primer lugar, tenemos que la experiencia legislativa importa. Aquellos congresistas que ocuparon un asiento parlamentario previo a la legislatura en la que se les analiza presentaron una predicción promedio de 2.2 iniciativas complejas más que los congresistas novatos. De hecho, cada aumento de tres años de experiencia legislativa previa está asociado con un aumento de .04 iniciativas complejas presentadas por las diputaciones. Esto sugiere que la experiencia acumulada en el Legislativo se correlaciona positivamente con la capacidad de presentar y promover iniciativas complejas.

Uno de los primeros estudios que descubrió esta relación es el de Béjar (2012), cuyos resultados revelan que aquellos congresistas con mayor experiencia tienen más probabilidades de presentar iniciativas. Si bien la autora estudia a los diputados federales, plantea que la estrategia de presentar proyectos de reforma puede ser una forma de abrirse camino en la política, especialmente para aquellos legisladores con trayectorias políticas cortas. Sin embargo, señala que esta táctica puede afectar la calidad y enfoque de las leyes presentadas, ya que los líderes de grupos parlamentarios podrían impulsar leyes en beneficio de intereses particulares.

En un trabajo investigativo sobre el Congreso federal, Bárcena (2017) encontró que las diputaciones con pasado legislativo local (pero no federal) perciben su paso por la asamblea nacional como una oportunidad para avanzar en sus carreras políticas, lo que tiende a traducirse en gestiones altamente productivas en términos de promoción de iniciativas de reforma. Por el contrario, las diputaciones con experiencia previa en congresos federales comprenden que proponer muchas leyes no beneficia sus planes futuros, por lo que generalmente siguen una estrategia de mayor precisión al promover pocas iniciativas, pero emblemáticas. Además, se sugiere que congresistas con posición federal consolidada tienen pocos incentivos para impulsar reformas que los destaquen en el ámbito local. Es decir, las diputaciones federales cuyas carreras se han basado en lo local tienden a presentar más proyectos, buscando avanzar al ámbito federal, mientras que congresistas federales promueven menos reformas, aunque de mayor calado.

Otra característica biográfica de las personas representantes que demostró tener una incidencia positiva sobre la tendencia a promover reformas complejas fue la educación superior. Las diputaciones que concluyeron sus estudios universitarios antes de iniciar la legislatura presentaron en promedio .4 más iniciativas complejas que las no graduadas.

El estudio de Bárcena (2017) confirma que las diputaciones federales con mayores niveles de educación mostraron una hiperactividad en la promoción de iniciativas en comparación con aquellas que carecían de esos grados académicos. Esto sugiere que adquirir conocimientos profesionales provee a las personas congresistas herramientas para gestionar asuntos de manera más eficiente, ya sea debido a habilidades técnicas o a conocimientos específicos que orientan su labor legislativa.

Tanto el estudio de Bárcena (2017) como nuestros resultados sugieren que, en sistemas electorales que prohíben la reelección, los legisladores con formación profesional desarrollan habilidades que mejoran la productividad de su labor legislativa.

La pertenencia a las juntas de gobierno de los congresos locales fue nuevamente un factor de incidencia sobre la promoción de iniciativas. En el caso de los proyectos complejos, ocupar un cargo en dichas juntas aumentó la productividad de los congresistas en un promedio de .57 iniciativas.

Además de la pertenencia a estos espacios otra variable de carácter institucional que mostró tener efectos significativos solo sobre la producción de iniciativas complejas fue el tipo de elección de los congresistas. Los resultados del modelo sugieren que los legisladores electos por lista de RP promovieron, en promedio, aproximadamente 0.356 iniciativas complejas más que los congresistas electos por mayoría relativa.

El análisis de Kerevel (2010) probó que las diputaciones federales electas por representación proporcional (RP) mostraron una mayor probabilidad de patrocinar o copatrocinar iniciativas en comparación con las de mayoría relativa (MR). Al parecer del autor ello se debe a que estas últimas tendieron a patrocinar más propuestas focalizadas (puntos de acuerdo) que reformas legislativas profundas. Estos hallazgos sugieren que las diputaciones de MR tienden a centrarse en repartir beneficios específicos para sus circunscripciones, mientras que las de RP se inclinan hacia la promoción de iniciativas de alcance nacional.

De manera similar, Bárcena (2017) encontró que la baja productividad de las diputaciones de MR podría atribuirse a su concentración en actividades legislativas que generan resultados transferibles a electorados específicos, o incluso a su falta de interés en vincularse con votantes locales que carecen de poder de sanción posterior debido a la no reelección. Mientras que las diputaciones federales electas por RP otorgaron gran importancia a la promoción de iniciativas para conectar con audiencias más amplias y posiblemente aspirar a roles de mayor responsabilidad con el apoyo de una estructura partidaria en la que buscan consolidarse.

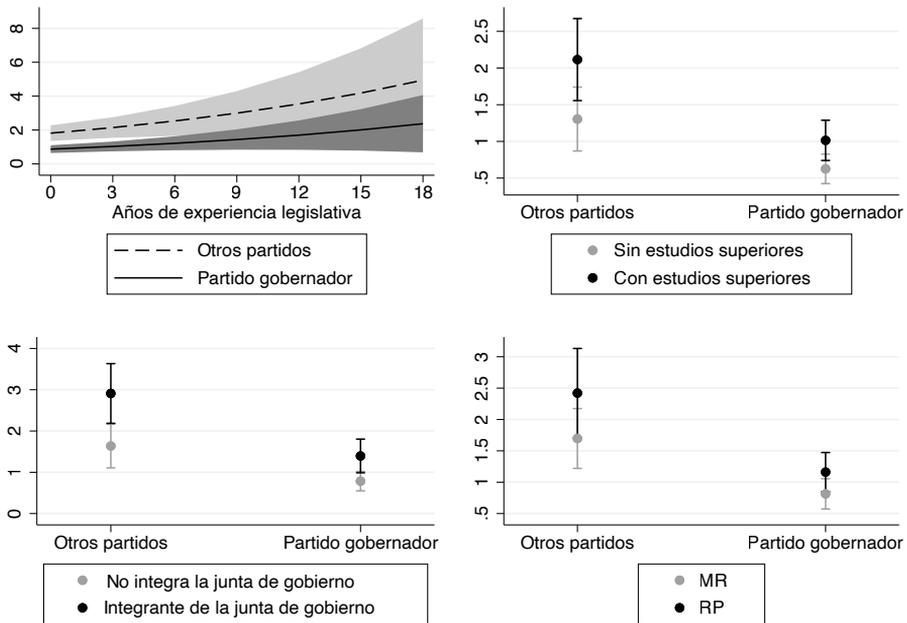
La gráfica 6.8 reporta los efectos marginales de cada una de estas variables relevantes sobre la producción de iniciativas complejas. Todas se en-

cuentran divididas por la pertenencia (o no) de los congresistas al partido del gobernador en turno. El eje vertical (“y”) indica la cantidad predicha de iniciativas complejas presentadas por los legisladores.

El único aspecto pendiente en nuestro análisis de la relación que guarda la profesionalización con la producción legislativa es la aprobación de iniciativas de ley. Para analizar este fenómeno empleamos las mismas técnicas y predictores que en los modelos anteriores y solo modificamos la variable dependiente.

En este caso, la variable dependiente o de reacción fue la cantidad de iniciativas (totales) aprobadas de cada congresista. Se trata de un universo de 11 455 proyectos aprobados y publicados por el Ejecutivo local durante el periodo que abarca la legislatura en que fueron presentadas.

Gráfica 6.8. Incidencia de distintas variables significativas sobre la promoción de iniciativas de ley complejas. Efectos marginales



Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 6.8 provee los descriptivos generales en torno a la distribución de esta variable. En ella se puede notar que el promedio fue de casi cinco

iniciativas aprobadas y publicadas por legislador. En ese universo hubo un total de 258 casos de congresistas locales que presentaron al menos una iniciativa y no se les aprobó ninguno de sus proyectos. Dado que 1 881 legisladores locales presentaron al menos una iniciativa, se tiene que 14% de los presentadores no vio ningún proyecto aprobado, mientras que 86% de ellos vio al menos uno de sus proyectos convertirse en ley.

De los 30 741 proyectos tramitados en las asambleas locales entre 2014 y 2012, se aprobó 37% de las iniciativas y el porcentaje promedio de aprobación por presentador fue de 38%. Finalmente, la legisladora con más iniciativas aprobadas fue María Patricia Meza Núñez (Morena) de la LXII Legislatura de Jalisco, mientras que hubo 212 legisladores con 100% de sus iniciativas aprobadas. Cabe mencionar que 176 de estos congresistas (83%) con una aprobación perfecta presentaron únicamente un proyecto de reforma.

Cuadro 6.8. *Descriptivos de la variable dependiente (iniciativas aprobadas y publicadas) en 64 asambleas locales de México (2014-2021)*

<i>Variable</i>	<i>Media aritmética</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
Aprobaciones	4.912	11.529	0	240

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 6.9 muestra los resultados del modelo de regresión multinivel. Siguiendo la estrategia metodológica empleada por Vázquez y Díaz (2019), para analizar el Congreso federal acotamos el modelo a la población de legisladores que presentaron al menos una iniciativa de ley. Del siguiente modelo importa destacar que el estadístico chi-cuadrado de Wald fue de 104.43, con un valor  $p$  de 0.000, indicando un ajuste estadísticamente viable para su interpretación como fuente explicativa de la aprobación de iniciativas con los predictores seleccionados.<sup>13</sup>

En cuanto a los coeficientes del modelo, lo primero que se debe comentar es que, a diferencia de la presentación de iniciativas, la pertenencia al partido del gobernador parece no tener un efecto (ni positivo ni negativo) sobre la aprobación de las iniciativas de los congresistas. De igual manera,

<sup>13</sup> La distribución altamente sesgada de la variable “iniciativas aprobadas” requirió el uso de un modelo binomial negativo.

el tipo de elección por el cual acceden a la asamblea no incide sobre sus niveles de aprobación de proyectos.

Sin embargo, cabe resaltar que ciertas características biográficas tuvieron un impacto estadísticamente significativo en el modelo. Nuevamente, la experiencia legislativa pareció ejercer un papel determinante. Por cada tres años de experiencia, los congresistas aumentaron en promedio su predicción de iniciativas aprobadas durante su mandato en una unidad. Si consideramos que el promedio es de 5, este incremento unitario por cada tres años de experiencia implica que, por cada mandato de experiencia, los legisladores incrementaban su tasa de aprobación en un 20 por ciento.

Cuadro 6.9. Efectos de la profesionalización y otras variables sobre la promoción de iniciativas de ley. Modelos de regresión multinivel

	Aprobaciones		
	<i>b</i>	Error estándar	<i>p</i>
experiencia_partidista	-0.081	0.134	0.546
experiencia_admin	0.168	0.068	0.014
experiencia_legis	0.317	0.088	0.000
educación_superior	0.335	0.089	0.000
partido_gobernador	-0.173	0.101	0.088
partido_mayoritario	-0.069	0.143	0.632
tipo_eleccion	0.011	0.115	0.924
mesa_directiva	0.254	0.103	0.014
junta_gobierno	0.237	0.084	0.004
presid_comision	0.341	0.090	0.000
prof_estructural	0.138	0.111	0.216
nep	0.123	0.114	0.280
elección_concurrente	0.236	0.230	0.304
constante	0.361	0.538	0.502
Prob > F		0.000	
N		1 881	
Grupos		64	
Pseudo R <sup>2</sup>		0.019	

Nota: El valor estimado del parámetro "Inalpha" de esta regresión fue de 0.134, con un error estándar de 0.112. Asimismo, el valor estimado del parámetro "alpha" fue de 1.143, con un error estándar de 0.1284257. El primer parámetro expresa la dispersión en la distribución binomial negativa, mientras que el segundo refiere a la transformación exponencial de "Inalpha".

Fuente: Elaboración propia.

Además, la educación superior también mostró un efecto significativo y positivo sobre la aprobación de proyectos de reforma entre los congresis-

tas. De hecho, este efecto es aún más pronunciado que en el caso de la experiencia parlamentaria previa. Se encontró que la posesión de un título universitario aumenta en dos unidades la cantidad promedio de aprobaciones predichas por legislador.

Adicionalmente, más allá de ciertos elementos de profesionalización biográfica, se identificaron factores institucionales que incidieron positivamente en la cantidad de aprobaciones. Entre ellos se destaca la pertenencia de los congresistas a las juntas de gobierno de sus respectivas legislaturas y su nombramiento como presidentes de comisión. Parece ser que la ocupación de espacios de jerarquía, que sitúan a los legisladores en el centro de las negociaciones, potencia su capacidad para avanzar con éxito en sus proyectos al permitirles negociar tanto con otros legisladores como con el Ejecutivo local.

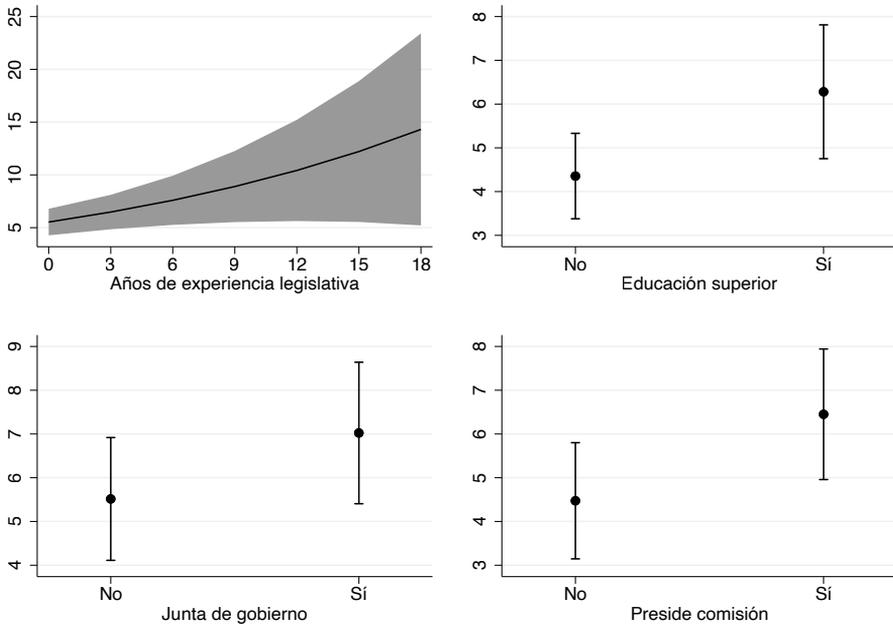
A pesar de la falta de estudios especializados en el ámbito local dentro de la disciplina, existe un par de trabajos que analizan este fenómeno en la Cámara de Diputados federal de México. Por ejemplo, Vázquez y Díaz (2019) realizaron un análisis que abarca el periodo entre 2009 y 2016, resaltando la influencia positiva de la afiliación política de la coalición mayoritaria (PAN y PRI) en el éxito legislativo. Además, observaron una relación negativa entre los legisladores electos por mayoría relativa y la promoción exitosa de iniciativas. En su análisis, también encontraron que la presidencia de comisión y la pertenencia a juntas de gobierno tienen un efecto positivo en la aprobación de iniciativas.

El análisis del Congreso de Nuevo León realizado por Gurrola (2020) revela que la ocupación de cargos de mayor influencia, como la presidencia o vicepresidencia de comisiones o del propio Congreso, parece impactar tanto en la promoción como en la presentación de iniciativas. En este contexto, se destaca que los legisladores más productivos, a excepción del coordinador del GPPRI, son aquellos que han demostrado alta productividad y han ocupado posiciones en comisiones relevantes. Curiosamente, siete de los 10 legisladores más productivos también son aquellos que participan con mayor frecuencia en términos de intervenciones en el pleno.

El mismo estudio de Gurrola (2020) subraya que múltiples factores vinculados a la calidad de la carrera política contribuyen al aumento de la productividad en el Congreso de Nuevo León. Entre ellos se resalta la

participación activa del legislador, su nivel de profesionalización, posición en el Congreso, talento, experiencia, disciplina y relevancia en la legislación. Sin embargo, las entrevistas a los coordinadores indican que, aunque estos factores son influyentes, no son determinantes ni absolutos. Se sostiene que existen otros aspectos y que no cumplir con todos estos elementos no necesariamente limita la productividad, ya que tanto los legisladores como los grupos legislativos tienen la capacidad de promoverla de diversas maneras.

Gráfica 6.9. Incidencia de distintas variables significativas sobre la aprobación de iniciativas de ley: efectos marginales



Fuente: Elaboración propia.

Un hallazgo interesante de este estudio es que la profesionalización de los legisladores destaca la importancia de hábitos en la promoción de la productividad, más allá de los logros académicos. La disposición para aprender, estudiar y prepararse durante el ejercicio del cargo puede equiparar la productividad entre aquellos con formación académica formal y quienes carecen de ella. En cuanto a la posición del legislador, se evidencia que las

comisiones desempeñan un rol crucial, mientras que la coordinación no se percibe tan influyente. Aunque los legisladores más productivos suelen ser coordinadores de grupos legislativos, esta preferencia podría deberse a la carga de trabajo más que a la posición en sí. Por otro lado, el estudio de Solís y Cortés (2023) se enfoca en la LXIII Legislatura (2015-2018) y se centra en la variable dependiente “dictamen positivo en la Cámara de Diputados”. En contraste con nuestro estudio, los autores encontraron que la experiencia legislativa, el principio electoral y la educación superior no tuvieron efectos significativos en la aprobación de iniciativas. En cambio, observaron una relación positiva y significativa entre la aprobación de iniciativas y el grado de apoyo a los proyectos de otros diputados, lo que sugiere la importancia crucial de la colaboración y la reciprocidad entre legisladores.

### **La relación entre profesionalización y transparencia legislativa**

Como se vio en segmentos previos de este capítulo, distintos especialistas han comprobado la existencia de una relación entre el nivel de profesionalización de las legislaturas y la transparencia con la que estos órganos desarrollan ciertas actividades. Asegurar la responsabilidad y la presentación precisa de datos relevantes para los ciudadanos depende en gran medida de esta relación. La carencia de informes detallados sobre datos esenciales a menudo se origina en una capacidad limitada de los recursos materiales y humanos de los congresos.

Nuestra estrategia de aproximación empírica a la transparencia de los congresos locales consistió en generar un indicador que dividió las solicitudes de información atendidas por cada legislatura entre el total de solicitudes recibidas. De igual manera, esta operación contempló el promedio de días que tomó a cada legislatura responder todas las solicitudes. Al final obtuvimos un indicador que adquirió un valor entre 0 y 1, donde 1 representó la mayor transparencia (en términos de porcentaje de respuestas y la prontitud de las mismas).

Para comprobar si la transparencia es una de las consecuencias de la profesionalización legislativa hemos ajustado un modelo lineal que contem-

pla las 64 legislaturas como su unidad de observación y emplea como variable dependiente el índice de transparencia.

A continuación se muestran los descriptivos de esta propiedad (índice de transparencia) de las 64 legislaturas analizadas. En el cuadro 6.10 puede observarse que el valor promedio del indicador de transparencia se ubica en los .72 puntos, con un valor mínimo de .32 (XXXII Legislatura de Nayarit, 2017-2021) y uno máximo de .92 (LXI Legislatura de Guerrero, 2015-2018).

Cuadro 6.10. *Descriptivos de la variable dependiente (iniciativas aprobadas y publicadas) en 64 asambleas locales de México (2014-2021)*

<i>Variable</i>	<i>Media aritmética</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Valor máximo</i>
Transparencia	0.724	0.104	0.320	0.920

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que lo hicimos en modelos previos, contemplamos dos indicadores de profesionalización (biográfica y estructural) como los principales predictores del modelo. Empero, para probar si la transparencia es atribuible a otros factores (contemplados en la literatura y mencionados por nuestras entrevistadas) incluimos un conjunto de variables político-partidistas y de desempeño que podrían tener incidencia sobre la transparencia de las asambleas.

Este conjunto de predictores pretende, pues, complementar las bases explicativas de la transparencia legislativa a partir de elementos político-partidistas y de desempeño operativo. Así, hemos definido como predictores, adicionales a la profesionalización, las siguientes variables:

- a) Alternancia (alt). Indica si el gobernador actual es del mismo partido que el anterior. Esta variable se codificó como entrada de respuesta binaria que indica 1 = Sí hubo alternancia; o 0 = No hubo alternancia.
- b) Número efectivo de partidos (nep). Es una aproximación a la fragmentación o concentración partidista a partir de un índice que se basa en una transformación no lineal de la fuerza de cada partido en función de los asientos que ocupa en determinada legislatura. Esta variable se codificó como entrada escalar continua con valores que van desde los 2.18 hasta los 6.58 partidos efectivos.

- c) Legislatura concurrente (conc). Describe si una legislatura fue conformada en el mismo proceso electoral que se eligió al gobernador o si es producto de una elección intermedia. Esta variable se codificó como entrada de respuesta binaria que indica 1 = Sí es legislatura electa en proceso electoral concurrente; o 0 = No es legislatura electa en proceso electoral concurrente.
- d) Fuerza partidista del gobernador (fza\_gober). Describe el porcentaje de congresistas que pertenecen al mismo partido o coalición del gobernador en turno durante la legislatura. Esta variable se codificó como entrada escalar continua con valores que van desde 0% hasta 80% de congresistas pertenecientes a la coalición del gobernador.
- e) Porcentaje de asistencia de diputados (asist). Expresa el promedio de asistencia de los legisladores de la asamblea a las sesiones de pleno durante la legislatura bajo análisis. Esta variable se codificó como entrada escalar continua con valores que van desde 0% hasta 100% de promedio de asistencia de una legislatura.

Con estos indicadores ajustamos entonces un modelo de regresión lineal para predecir la variable dependiente: índice de transparencia. Tras probar la no violación del principio de normalidad de la variable de reacción, así como la no colinealidad entre predictores, los resultados del modelo se muestran a continuación.

Cuadro 6.11. Efectos de la profesionalización y otras variables político-partidistas sobre la transparencia en los congresos locales. Modelo de regresión lineal

	Transparencia		
	b	Error estándar	p
Prof (biográfica)	0.096	0.094	0.313
Prof (estructural)	0.044	0.060	0.470
alt	0.037	0.027	0.185
nep	-0.006	0.011	0.562
conc	-0.053	0.027	0.052
fza_gober	-0.006	0.081	0.938
asist	0.253	0.266	0.346
constante	0.001	0.001	0.370
Prob > F		.128	
N		64	
R <sup>2</sup>		.168	

Fuente: Elaboración propia.

Del modelo de regresión lineal previo surgen aspectos significativos que cuestionan tanto su viabilidad como su capacidad para generar conclusiones sólidas en relación con la transparencia. Entre estos, destaca la presencia de coeficientes carentes de relevancia estadística. Como se puede observar, ninguno de los valores  $p$  es inferior a 0.005, lo cual indica que no existe respaldo estadístico suficiente para afirmar que dichos coeficientes difieran de cero, minando así su influencia en el modelo.

Adicionalmente, es necesario considerar el valor del estadístico  $F$ , que actúa como indicador global de la significancia del modelo. El valor de “Prob >  $F$ ” para el modelo es 0.128, superando el umbral de 0.05. Esta situación sugiere que el modelo en su totalidad carece de significado estadístico, suscitando inquietudes sustanciales en torno a su validez y aptitud para generar conclusiones confiables acerca de la hipotética relación entre la transparencia y la profesionalización.

Estos resultados podrían deberse a la limitada cantidad de casos analizados, o bien, a la insuficiente capacidad explicativa de los predictores seleccionados frente al fenómeno estudiado. Por lo tanto, es esencial considerar una reevaluación de los enfoques metodológicos, la inclusión de variables adicionales y la ponderación de la amplitud de la muestra para lograr resultados más sólidos y esclarecedores.

## Conclusiones

En este capítulo nos concentramos en analizar las expectativas teóricas acerca de las consecuencias derivadas de la profesionalización legislativa. Particularmente analizamos su potencial para impulsar mejoras sustanciales en el funcionamiento de los congresos y en la representación de las comunidades políticas.

De acuerdo con la literatura, los beneficios resultantes de contar con legisladores capacitados son significativos. Estos congresistas se encuentran mejor preparados para llevar a cabo debates informados y de alta calidad, lo que conduce a decisiones más sólidamente fundamentadas. Además, la presencia de una infraestructura organizativa sólida otorga a la asamblea la capacidad de realizar una revisión precisa de la cuenta pública, ejercer

supervisión sobre el Gobierno y monitorear las acciones de las agencias públicas.

Asimismo, distintos estudios consideran y comprueban que la profesionalización legislativa fomenta la independencia del Poder Legislativo y promueve la transparencia en el proceso de toma de decisiones. Esto, a su vez, fortalece la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático al asegurar un nivel más alto de responsabilidad y rendición de cuentas. En esencia, la profesionalización no solo mejora la competencia y eficacia de los congresos, sino que también contribuye a una gobernanza de mayor calidad en las comunidades políticas.

A partir de revisiones descriptivas y entrevistas a legisladoras encontramos que la supervisión al Poder Ejecutivo se relaciona con la disponibilidad de recursos de los congresos, de la capacidad y experiencia de los congresistas, así como de una serie de variables político-partidistas que pueden estimular o inhibir la regularidad y profundidad de las actividades de vigilancia. No obstante, los resultados obtenidos en los modelos estadísticos de supervisión plenaria y de comisión arrojaron valores de predicción escasos, lo que abre la posibilidad de que estos no representen de manera precisa la relación entre la profesionalización y la supervisión gubernamental. Es posible que las variables independientes seleccionadas no tuvieran suficiente capacidad estadística para explicar esta relación, lo que podría sugerir la presencia de otros factores no considerados en el análisis o limitaciones en la disponibilidad y distribución de los datos observados. En última instancia, la información examinada hasta ahora no proporcionó pruebas concluyentes para confirmar la existencia de una relación clara entre la profesionalización y la supervisión gubernamental.

Estos resultados subrayan la complejidad de los factores que influyen en la supervisión gubernamental y destacan la necesidad de un análisis más completo y detallado para comprender mejor esta dinámica. La interacción entre la formación de los legisladores, la actividad de las comisiones, las dinámicas partidistas, internas, las posibilidades de negociación entre ejecutivos locales y asambleas, la estructura del pleno y la afiliación partidista requieren una evaluación más profunda y quizá la inclusión de variables adicionales para obtener una visión más precisa de esta relación.

En el capítulo también exploramos a detalle la generación de políticas públicas en el contexto legislativo mexicano. Resaltamos la importancia de la profesionalización tanto a nivel biográfico como estructural de los congresistas y cómo esto impacta la calidad y cantidad de las iniciativas legislativas que producen. Observamos cómo la sensibilidad de los legisladores para captar y resolver las demandas de la sociedad es un aspecto crucial, al igual que sus redes de acción política y el flujo constante de información proveniente de la sociedad civil. Además, destacamos la relevancia de los recursos proporcionados por la Cámara y los equipos de asesoría en este proceso.

Uno de los hallazgos significativos en este tema fue que la etapa de pulimento y perfección de las iniciativas se desarrolla en comisiones y el pleno. Aquí, las propuestas son debatidas y enriquecidas con aportes técnicos y operativos. Por lo que advertimos una relación estrecha entre las capacidades procesales de los congresos y la calidad de sus salidas programáticas materializadas en leyes y resoluciones de carácter público.

Nuestras informantes también adelantaron que la labor legislativa exitosa se basa en la colaboración estrecha entre los legisladores y sus asesores, así como en la interacción activa con centros de estudios de la asamblea y la sociedad civil. A partir de las entrevistas quedó claro que el proceso de generación de políticas públicas va más allá de la simple presentación de iniciativas, involucrando un proceso multidimensional y profesional. En tal sentido, las legisladoras enfatizaron que la cantidad y calidad de las políticas públicas creadas en el Congreso no solo dependen de la profesionalización biográfica y el conocimiento profundo del proceso legislativo, sino también de los acuerdos partidistas y las habilidades personales de negociación de las personas congresistas.

Aunque la formación de las personas congresistas y los recursos de las asambleas son cruciales en este punto, las informantes nos permitieron ver que la promoción, procesamiento y aprobación de proyectos de reforma está sujeta a dinámicas políticas y estrategias de cooperación con los ejecutivos gubernamentales. Un descubrimiento interesante a partir de los modelos estadísticos fue que la afiliación al partido del gobernador ejerce un impacto negativo en la presentación de iniciativas, lo que atribuimos a una regla implícita de deferencia hacia el Ejecutivo. No obstante, observamos que las

diputaciones de la oposición encuentran incentivos para proponer proyectos, ya que pueden negociar la aprobación de sus iniciativas con el gobierno. Esta dinámica entre la deferencia del partido gobernante y la influencia de la oposición a través de enmiendas crea un equilibrio delicado en la política legislativa.

En relación con las características individuales de los legisladores, identificamos que la experiencia legislativa previa es un factor clave en la presentación de iniciativas complejas. Aquellas diputaciones que cuentan con un historial parlamentario previo tienden a presentar más iniciativas de este tipo. La educación superior también demostró tener un efecto positivo en la presentación de iniciativas, ya que brinda a los legisladores las herramientas necesarias para gestionar asuntos de manera más eficiente.

La pertenencia a las juntas de gobierno de los congresos locales y la ocupación de posiciones como presidencias de comisión emergieron como factores que aumentan la productividad en términos de presentación de iniciativas. Además, identificamos que el tipo de elección de las diputaciones influye en su involucramiento en reformas: los legisladores electos por representación proporcional promueven más iniciativas complejas que aquellos elegidos por mayoría relativa.

Nuestros resultados nos llevan a cuestionar la noción de que el involucramiento de las diputaciones se deba exclusivamente a factores habilitantes dentro del marco político institucional de los congresos locales o a la mera posesión de repertorios personales de activación. Los hallazgos nos llevan a subrayar cómo el uso estratégico de los recursos parlamentarios y el deseo de las personas representantes por reorientar sus carreras hacia nuevos espacios de influencia política también influyen en su comportamiento legislativo. En este contexto, observamos que la presidencia de comisiones incrementa la cantidad de iniciativas presentadas, aunque no está necesariamente relacionada con la presentación de iniciativas más complejas ni con su posterior aprobación.

El análisis exhaustivo realizado en el capítulo resalta la importancia de la profesionalización, el conocimiento legislativo y las habilidades de negociación en la generación y aprobación de políticas públicas en el marco legislativo mexicano. Además de la afiliación partidista, otros factores individuales y dinámicas institucionales desempeñan un papel esencial en este

proceso complejo y multifacético. En cuanto a la relación entre transparencia y profesionalización, los resultados de diversos estudios subrayan los retos identificados en estas áreas y resaltan la importancia de implementar medidas para fortalecer la transparencia y la confianza en las instituciones democráticas. Sin embargo, nuestros resultados plantean interrogantes sobre su viabilidad y capacidad para generar conclusiones sólidas en relación con la transparencia, la supervisión gubernamental y la profesionalización.



## 7. Conclusiones finales y notas de reflexión para estudios posteriores

Para hacer este libro partimos originalmente de la pregunta sobre si es importante la profesionalización en la política. Cuestión que ya ha sido abordada desde hace largo tiempo, pero frecuentemente sesgada entre los practicantes de la política y el desempeño de las instituciones políticas. No tendría sentido adentrarse en un estudio como este si obviamos y consideramos solamente los niveles normativos de la política y no enfrentamos la realidad y los resultados derivados de la misma.

En este contexto, la profesionalización emerge como un requisito indispensable en el marco de la democracia moderna, representando una exigencia constante para adaptarse y responder a los desafíos que impone el avance de las sociedades sobre la estructura gubernamental. Esta profesionalización es positiva en la medida en que fomenta el desarrollo y la reproducción de capacidades, tanto a nivel individual de los legisladores como a nivel institucional, mejorando la eficacia y eficiencia de las labores gubernamentales y legislativas. Pero, a su vez, puede presentar distorsiones que se observan como un proceso continuo de monopolización de las instituciones representativas por parte de los políticos profesionales, alejándose de la función básica de representación y respuesta a las demandas ciudadanas.

A lo largo de este estudio intentamos adentrarnos en las particularidades que guarda la profesionalización legislativa en los congresos locales en México. Recorrimos, a partir de una selección de enfoques teóricos, los

elementos sustantivos que permiten analizar la importancia de las capacidades tanto biográficas del legislador, como estructurales de las instituciones legislativas.

El modelo compuesto sobre profesionalización legislativa que presentamos fue construido con base en los enfoques y nociones teóricas que se encuentran en la abundante literatura especializada en casos como el estadounidense, pero también consideramos estudios previos sobre el caso mexicano que, aunque incipientes, han generado preguntas de investigación relevantes sobre la profesionalización legislativa. La intención ha sido comprender qué elementos pueden contribuir a la profesionalización, o en su caso, limitan su construcción. Por tal motivo, desagregamos los factores que se consideran como causas de entornos más profesionales y las características tanto individuales como estructurales que potencialmente generan consecuencias de mejora en las labores legislativas, tales como la supervisión legislativa, la transparencia y la producción de legislación. En los índices revisados previamente, encontramos que frecuentemente se utilizaban los factores como atributos mezclados y que no se separaban produciendo solo una medición de características inherentes a los congresos. Importantes seguramente, pero no indicaban más que la comparación de esos elementos entre congresos y no nos ofrecían mayores entendimientos sobre qué es un congreso profesional; como es el caso de la mayoría de los índices que se desarrollaron en Estados Unidos durante el periodo que transcurre entre las décadas de 1970 a 1990.

Nuestro modelo, el índice compuesto de profesionalización legislativa (ICPL), propone que la profesionalización legislativa generalmente se compone de dos dimensiones clave: los atributos propios de la persona representante y las capacidades estructurales de las legislaturas. Los componentes de estas variables, interrelacionadas, definen una potencialidad mayor en la eficacia y la proactividad de una legislatura. Así, la debilidad de las legislaturas puede atribuirse a la falta de desarrollo o presencia de estos elementos esenciales en su funcionamiento.

Los hallazgos derivados del análisis de la profesionalización biográfica revelaron tendencias consistentes. Observamos que las trayectorias legislativas prolongadas, así como la experiencia en la burocracia de partidos políticos y en la administración pública, se vinculaban de manera directa con

puntuaciones más elevadas en el Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL). En aquellos casos donde se identificaron variaciones en los niveles de profesionalización biográfica, notamos que estos cambios podrían atribuirse a las fluctuaciones en las fuerzas políticas predominantes, las cuales favorecerían la incorporación de perfiles legislativos con menor experiencia. Esta situación no se interpreta como un inconveniente en sí, sino más bien como una validación de nuestra hipótesis de que la profesionalización está sujeta a las dinámicas electorales y a la configuración política de las legislaturas, lo cual puede influir en los niveles de experiencia y especialización de su membresía.

En nuestra exploración sobre la profesionalización estructural de las legislaturas locales en México se evidenció una correlación estrecha entre este aspecto de la profesionalización y la disponibilidad de recursos y la estructura administrativa de cada congreso. Sin embargo, se destaca que un simple aumento en los recursos no es garantía de una mayor profesionalización. La manera en que estos recursos se asignan y administran puede provocar tensiones y disputas entre distintos grupos políticos, lo que podría repercutir negativamente en la eficiencia y efectividad del Congreso. Esta evaluación proporciona una mayor comprensión de la forma en que los factores estructurales y administrativos inciden en el nivel de profesionalización de las legislaturas locales. Así, este análisis se convierte en un punto de partida crucial para el desarrollo de estrategias orientadas al fortalecimiento y la mejora de la eficacia en el entorno legislativo.

Del mismo modo, nos interesó ampliamente relacionar la profesionalización legislativa no solo como una serie de atributos individuales e institucionales, sino como un fenómeno dinámico que responde a diferentes factores endógenos de las legislaturas, pero también exógenos a la arena legislativa. Estos factores pueden determinar capacidades desarrolladas en el funcionamiento de las legislaturas. Nuestro estudio indica que la configuración de tres elementos sugiere un nivel de profesionalización legislativa mayor: alta competitividad en los distritos electorales, un menor número de partidos políticos representados en la asamblea, y un grado considerable de participación ciudadana en los procesos electorales. Esta confluencia de condiciones favorece la presencia de congresistas con una amplia experiencia y una sólida preparación. A su vez, estos atributos de los legis-

ladores potencialmente ejercen una influencia significativa en la calidad del trabajo legislativo.

La alta competitividad distrital fomenta un ambiente en el que los candidatos y, por ende, los futuros legisladores, se ven incentivados a demostrar una competencia y un conocimiento superiores para destacar entre sus pares. Este ambiente competitivo impulsa a los legisladores a perfeccionar continuamente sus habilidades y conocimientos para mantener su relevancia y efectividad.

La presencia de pocos partidos en la asamblea contribuye a una mayor cohesión y un enfoque más unificado en el trabajo legislativo. Esta menor fragmentación partidista puede facilitar la toma de decisiones y la implementación de políticas más coherentes y eficaces, permitiendo así a los legisladores concentrarse en el mejoramiento de la calidad legislativa en lugar de las complejidades partidistas, aunque estas complejidades siempre se encuentran presentes en la lógica electoral y en las dinámicas legislativas.

Finalmente, altos niveles de participación ciudadana no solo reflejan un mayor compromiso democrático y un interés activo en la gobernanza, sino que también elevan la responsabilidad de los legisladores ante sus electores. Esta dinámica crea un vínculo más fuerte entre los ciudadanos y sus representantes, incentivando a los legisladores a responder de manera más efectiva a las necesidades y expectativas de sus electores.

Con respecto a los efectos o consecuencias de la profesionalización legislativa, destacamos la relevancia tanto de la profesionalización individual de los legisladores como de la infraestructura institucional en la que operan. Estos elementos se mostraron importantes para influir tanto en la cantidad como en la calidad de las iniciativas legislativas generadas. Se evidenció una capacidad notable en las diputaciones para detectar y atender las necesidades de la sociedad, apoyada en sus redes políticas y una continua recepción de información de la sociedad civil. Además, subrayamos la influencia crucial de los recursos suministrados por las asambleas legislativas y la asistencia de equipos de asesoría en este dinámico proceso. Quedó claro que el desarrollo de políticas públicas trasciende la simple presentación de iniciativas, involucrando un proceso complejo y profesionalizado. En este sentido, otros condicionantes como las dinámicas partidistas internas en los congresos y

las habilidades de negociación de los legisladores se consideran relevantes en la calidad de las iniciativas generadas.

En lo que respecta a los atributos personales de las personas legisladoras, destacamos que contar con experiencia parlamentaria anterior juega un papel importante en la formulación de iniciativas de mayor complejidad. Los congresistas con trayectorias legislativas previas mostraron una tendencia a proponer un número mayor de este tipo de iniciativas. Además, el nivel educativo se reveló como un factor influyente, proporcionando a los legisladores competencias para abordar y gestionar cuestiones legislativas de manera más competente y efectiva. Ciertamente, son atributos importantes, sin embargo, destacamos que las dinámicas políticas y la relaciones con el Ejecutivo pueden tener una mayor influencia en los resultados de políticas generadas por los congresos.

Nuestros hallazgos se contraponen a la noción de que una mayor actividad y productividad legislativa se origina particularmente en las disposiciones del marco político-institucional o de habilidades personales inherentes. Es decir, son condiciones necesarias, mas no suficientes. Destacamos que la estrategia en la utilización de los recursos parlamentarios y la aspiración de las diputaciones por redirigir sus trayectorias hacia esferas de influencia política más amplias también son determinantes significativos en su conducta legislativa. Se pone de relieve la relevancia de la profesionalización, la pericia en legislación y las destrezas negociadoras para la creación y ratificación de políticas públicas. Además de la lealtad partidista, descubrimos que otros elementos individuales y mecánicas institucionales tienen un rol esencial en este proceso intrincado. En lo concerniente a la relación entre profesionalización legislativa y transparencia y supervisión gubernamental, el análisis no fructificó en resultados estadísticos significativos. No obstante, los resultados también generan interrogantes sobre la efectividad de las variables utilizadas en el análisis y en su caso la necesidad de establecer nuevas relaciones con respecto a la profesionalización y el desempeño legislativo en estas funciones exclusivas de las legislaturas.

Al abordar procesos dinámicos como la profesionalización legislativa, los resultados obtenidos siempre ofrecen una visión parcial, tal es el caso de este estudio. Aun así, consideramos que nuestra investigación ha abierto un abanico de oportunidades para profundizar en las temáticas exploradas y

generar preguntas innovadoras y rutas de investigación futuras en torno al papel de la profesionalización en el ámbito legislativo. Como se ha enfatizado a lo largo de este libro, la profesionalización legislativa es un fenómeno en constante cambio, afectado por una gama diversa de factores que inciden tanto en el interior como en el exterior de los entornos legislativos. Estos factores en constante cambio pueden llevar a diferencias significativas en la forma en que se conceptualiza y se practica la profesionalización dentro de las asambleas legislativas.

En este contexto, hemos observado que la evolución de estos elementos puede dar lugar a escenarios divergentes en términos de cómo se entiende y se aplica la profesionalización en los congresos. Un aspecto particularmente relevante, evidenciado en los últimos años, es cómo la pluralidad y la competitividad política se ven afectadas por la urgencia de obtener victorias electorales inmediatas. La prioridad parece residir en asegurar el poder, lo cual conduce a la nominación de candidatos cuyo principal atractivo es su capacidad para garantizar el triunfo electoral, a menudo sin la preparación adecuada o el entendimiento necesario sobre la labor legislativa. En este escenario, la representación de lo prometido durante la campaña y el trabajo legislativo efectivo generalmente quedan relegados ante la complacencia de mantener el poder político.

Un aspecto crucial y problemático en la investigación de los congresos locales en México, que merece atención especial, es la dificultad para obtener acceso oportuno y fiable a la información relevante. Tal como se destacó en nuestro estudio, el acceso a la información es restringido y varía considerablemente entre los 32 congresos locales. Esta diversidad representa un desafío significativo para la construcción de bases de datos longitudinales y homogéneas que abarquen todos los casos. La limitación en la disponibilidad de información detallada probablemente restringió el alcance de nuestro modelo y la profundidad del estudio, ya que no pudimos incluir tantas variables ni un rango temporal más amplio de legislaturas como hubiéramos deseado. Esta restricción pudo haber enriquecido notablemente la aplicación de nuestro modelo, en especial en lo que respecta a análisis estadísticos relacionados con la supervisión en comisiones y en sesiones plenarios. Es probable que la ausencia de resultados más contundentes en ciertas áreas del estudio no solo se deba a la limitación de las variables utilizadas, sino

también a la falta de datos estadísticos más amplios que hubieran podido reforzar y dar mayor solidez a nuestros hallazgos.

Intentamos reforzar los análisis estadísticos apoyándonos en entrevistas con los actores involucrados que pudieran robustecer y brindarnos mejores formas de entender las dinámicas legislativas en congresos locales. De esta manera, las entrevistas realizadas con legisladoras de distintos congresos y partidos han enriquecido nuestros hallazgos, proporcionando perspectivas únicas sobre la realidad de las legislaturas y evidencias concretas sobre el funcionamiento interno de estas instituciones. Las entrevistas revelaron un interés y preocupación constante por la profesionalización de los congresos, así como la intención de mejorar continuamente el desempeño legislativo a través de la adquisición de mayores conocimientos y experiencia en temas legislativos relevantes. Sin embargo, se observó que la dinámica partidista y política a menudo prevalece, impactando el progreso de las instituciones legislativas.

Al concluir este estudio sobre la profesionalización legislativa en México, nos enfrentamos a una serie de reflexiones y proyecciones que señalan el camino hacia el futuro de algunas líneas de investigación sobre las instituciones legislativas. Estas reflexiones se centran en cómo la profesionalización, un proceso dinámico y en constante evolución, puede ser mejor entendida, fomentada y aplicada para fortalecer nuestra democracia. A continuación mencionamos algunas reflexiones con base en los hallazgos de este estudio.

### *1. La profesionalización legislativa en el marco de cambios políticos dinámicos.*

El panorama político de México ha vivido transformaciones notables en las últimas décadas, caracterizadas por un cambio constante en el poder y la emergencia de nuevos actores y tendencias políticas. En este contexto dinámico, la profesionalización legislativa se posiciona no solo como una reacción a las demandas internas de las instituciones, sino también como un detonador fundamental que puede fomentar y orientar el cambio. Las asambleas legislativas profesionales poseen no solo la capacidad de adaptarse a estos cambios, sino también la de ser precursoras en el avance hacia

prácticas legislativas más transparentes y éticas. En particular, los congresos locales en México están influenciados por cambios en los ciclos electorales y el surgimiento de nuevos escenarios de partidos dominantes, lo que puede repercutir en los procesos de institucionalización de prácticas y dinámicas propias de legislaturas profesionales. A partir de los hallazgos de este estudio, es evidente que futuras investigaciones en este campo deben considerar la influencia de estas fuerzas políticas predominantes. Estos elementos tienen el potencial de inducir cambios significativos en la estabilidad y la dinámica competitiva de los partidos, los cuales son factores cruciales para la profesionalización legislativa. Reconocer y analizar cómo estas fuerzas afectan a las instituciones legislativas será clave para entender mejor y fomentar la profesionalización en el entorno político mexicano.

## *2. Profesionalización y la mejora de la calidad democrática.*

Las legislaturas más profesionales son un componente clave para una mejor representación política y para la formulación de políticas públicas más eficaces. Una asamblea legislativa que combina experiencia, conocimiento y habilidades avanzadas es esencial para el fortalecimiento de la democracia representativa. Esto implica no solo mejorar la eficiencia en la elaboración de leyes, sino también aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, lo que a su vez fortalece la confianza del público en las instituciones. Futuras investigaciones podrán establecer nuevas preguntas con respecto al potencial de las variables utilizadas para medir la profesionalización legislativa con respecto a los resultados de política pública generados por los congresos locales. Además, será necesario conjugar distintos elementos de análisis para obtener resultados más robustos que permitan establecer relaciones con el desempeño legislativo y los componentes tanto biográficos como estructurales de la profesionalización de las asambleas legislativas. Se deberán explorar nuevas interrogantes relacionadas con el impacto de las variables empleadas para medir la profesionalización legislativa en los resultados de políticas públicas procedentes de los congresos locales. En este sentido, será imprescindible integrar diferentes enfoques analíticos para obtener conclusiones más sólidas, que puedan vincular el desempeño legislativo con los aspectos tanto biográficos como estructurales de la profesio-

nalización en las asambleas legislativas. Este enfoque multidimensional permitirá entender mejor cómo las características de los legisladores y las estructuras institucionales de las legislaturas influyen en la calidad y eficacia de las políticas públicas desarrolladas.

### *3. Acceso a información y transparencia.*

Entre los desafíos clave identificados en este estudio destaca la imperiosa necesidad de mejorar el acceso a la información y su transparencia en los congresos locales. Garantizar la transparencia y facilitar el acceso a la información son aspectos vitales no solo para evaluar adecuadamente la profesionalización legislativa, sino también para posibilitar una supervisión más rigurosa y efectiva por parte del público sobre las actividades legislativas. Esto podría conllevar la implementación de políticas orientadas a la apertura de datos y la promoción de plataformas digitales que fomenten una interacción más estrecha entre ciudadanos y sus representantes políticos.

El Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales (CNPL), llevado a cabo por el INEGI, representa un avance positivo en esta dirección. No obstante, su utilidad como herramienta comparativa de los congresos locales es todavía limitada. Además, la reciente implementación de este censo limita la disponibilidad de datos retrospectivos sobre los congresos locales. La forma en que se presentan los datos, con un alto grado de agregación, también restringe la posibilidad de realizar análisis más detallados y exhaustivos de los poderes legislativos. Por lo tanto, los esfuerzos realizados en este estudio son de gran importancia para la generación y el análisis de información sobre los congresos locales en México, contribuyendo significativamente al campo de estudio de la profesionalización legislativa.

### *4. La formación y el desarrollo continuo de los legisladores y personal de asesoría en congresos locales.*

La formación y el desarrollo continuo de los legisladores emergen como aspectos cruciales a partir de nuestros hallazgos, señalando una necesidad imperativa de inversión en estos ámbitos. Es esencial diseñar y ofrecer programas de capacitación especializados, talleres sobre temáticas legislativas

actuales, y fomentar un aprendizaje continuo y adaptativo frente a los desafíos que emergen en el ámbito de la legislación y la política. Reforzar las habilidades y competencias de los legisladores es clave para garantizar su preparación ante los retos legislativos presentes y futuros.

Además, es relevante explorar con mayor profundidad la variable de asesoría, incorporando el análisis de los centros de estudio legislativo que se han establecido en la mayoría de los congresos locales. Estas entidades desempeñan un papel fundamental en la labor investigativa y de apoyo dentro de las asambleas legislativas subnacionales. Nuestra investigación en este campo específico sugiere que existen líneas de investigación significativas que pueden proporcionar una comprensión más detallada del trabajo de investigación realizado en estas asambleas.

Al desarrollar nuestro índice, enfrentamos limitaciones para incluir información más detallada sobre esta variable, principalmente debido a la falta de acceso a los datos necesarios. Optamos por aproximar esta variable al número de asesores por legislador reportado en cada congreso local, aunque reconocemos que esto no refleja completamente la realidad y la complejidad del apoyo legislativo. A pesar de algunos progresos en congresos específicos respecto a la formación de organismos de apoyo estables y eficaces, observamos que la institucionalización de estos cuerpos asesores aún es irregular e insuficiente en varios congresos locales.

Por lo tanto, se hace evidente la importancia de fortalecer e institucionalizar los cuerpos de asesoramiento en los congresos locales, promoviendo una estructura más sólida y profesional que respalde eficazmente la labor legislativa. Esta medida no solo mejoraría la calidad del trabajo legislativo, sino que también contribuiría a la profesionalización general de las legislaturas. Por ende, futuras investigaciones deberían centrarse en evaluar el impacto y la efectividad de estos equipos de asesoramiento en el proceso legislativo y en la calidad de las políticas públicas generadas.

##### *5. Género y profesionalización legislativa.*

La incorporación de una visión de género en la política legislativa no es solo una cuestión de relevancia contemporánea, sino una necesidad imperativa para el avance democrático. Por tanto, es esencial emprender inves-

tigaciones que se centren en la intersección entre género y profesionalización legislativa. Este enfoque tiene el potencial no solo de mejorar nuestra comprensión de las dinámicas legislativas, sino también de incidir de manera positiva en el desarrollo de políticas públicas más inclusivas y equitativas.

Un ámbito de estudio esencial sería el análisis de cómo la presencia y participación de mujeres en los congresos locales afecta la profesionalización legislativa. Es fundamental comprender los retos específicos a los que se enfrentan las legisladoras y cómo estas dificultades inciden en la calidad y dirección del proceso legislativo. Se debe prestar especial atención a la influencia de una representación de género equilibrada en el enriquecimiento del proceso legislativo y en la promoción de políticas más inclusivas.

Otro aspecto a investigar sería la correlación entre el nivel de profesionalización legislativa y la eficacia en el tratamiento de cuestiones relacionadas con la igualdad de género. Sería valioso examinar si una mayor profesionalización implica un enfoque más efectivo en temas críticos como la igualdad de género, la lucha contra la violencia de género y la salvaguarda de los derechos reproductivos.

La formación legislativa que integre una sólida perspectiva de género emerge como un área de investigación prioritaria. El objetivo sería diseñar programas de capacitación que empoderen a las legisladoras, asegurando que su trabajo sea reconocido y tenga un impacto significativo en el proceso legislativo.

En conjunto, estas líneas de investigación proporcionarían elementos valiosos para el fortalecimiento de las prácticas democráticas en México, subrayando la importancia de una perspectiva de género en la profesionalización legislativa y su impacto en la creación de políticas públicas más inclusivas y representativas.

#### *6. Participación ciudadana y profesionalización legislativa.*

Finalmente, es necesario resaltar la importancia de una participación ciudadana más activa y consciente en el proceso legislativo. La participación informada y comprometida de los ciudadanos puede ejercer una influencia positiva en la profesionalización legislativa, al tiempo que mejora la calidad de la representación democrática. Es esencial fomentar una mayor conciencia

y comprensión entre los ciudadanos sobre el papel y la importancia de las legislaturas profesionales.

La implicación de las ciudadanía de manera activa, informada y comprometida en el proceso legislativo no es simplemente deseable, sino fundamental para el fortalecimiento de las prácticas democráticas y la eficacia de las instituciones legislativas. Esta participación ciudadana consciente y enérgica puede propiciar una transformación significativa en la manera en que se lleva a cabo la labor legislativa, influyendo positivamente en el proceso de profesionalización.

La participación ciudadana en el proceso legislativo trasciende el simple acto de votar. Implica una interacción continua y dinámica con los representantes electos, una vigilancia constante de las actividades legislativas y un compromiso activo en los debates y discusiones que configuran las políticas públicas. Los ciudadanos informados y comprometidos tienen la capacidad de demandar transparencia, responsabilidad y profesionalismo de sus representantes, lo que a su vez impulsa a los legisladores a elevar sus estándares y mejorar sus competencias. Tomando en cuenta que la conexión electoral en México es débil y el alejamiento con la ciudadanía de las instituciones representativas suele ser una condición presente, líneas futuras de investigación pueden incidir sobre el tema.

En este contexto, es esencial que los congresos locales adopten estrategias que faciliten la participación ciudadana y que estén abiertos a la retroalimentación y al escrutinio público. Ello incluye la implementación de mecanismos como audiencias públicas, consultas ciudadanas y canales de comunicación directa entre legisladores y ciudadanos. Estas prácticas no solo fortalecen la democracia, sino que también promueven un ambiente legislativo más profesional y receptivo a las necesidades de la población.

Mirando hacia el futuro, es evidente que la profesionalización legislativa en México y en otras democracias similares debe ser una prioridad continua. Los desafíos y oportunidades que hemos identificado requieren un enfoque colaborativo que involucre a todos los actores del sistema político. Esto implica un esfuerzo conjunto de legisladores, académicos, profesionales de la política y ciudadanos para construir un diálogo continuo y productivo.

El camino hacia una profesionalización legislativa más efectiva no es lineal ni simple. Requiere un compromiso con la mejora continua, la adap-

tabilidad y la innovación. Nuestro estudio ofrece una base sobre la cual se pueden construir futuras investigaciones y prácticas. Alentamos a los futuros investigadores y practicantes a utilizar este trabajo como un punto de partida para exploraciones más profundas y detalladas, buscando siempre la promoción de una legislatura profesional que sea eficaz, transparente y responsable. Con este fin, esperamos que este estudio no solo arroje luz sobre el estado actual de la profesionalización legislativa en congresos locales en México, sino que también inspire y guíe esfuerzos futuros para fortalecer nuestras instituciones democráticas.



## Sobre los autores

### **Sergio Arturo Bárcena Juárez**

Doctor en Ciencia Política; maestro en Estudios Políticos y Sociales; licenciado en Ciencia Política, profesor investigador de la Escuela de Humanidades y Educación del Tec de Monterrey. Miembro del SNI del Conahcyt, nivel 1 y de ALACIP, Midwest Political Science Association y American Political Science Association. Principales líneas de investigación: Poder Legislativo, instituciones políticas y representación política. Sus últimas publicaciones: “Evolución y experiencias de parlamento abierto en la Cámara de Diputados”, en Puente Martínez, Khemvirg y Lisandro Devoto (coords.). *Apertura parlamentaria en México. Análisis y retos para el congreso local de la Ciudad de México*. México: UNAM, 2023, pp.107-122. [http://ciid.politicas.unam.mx/www/libros/978\\_607\\_30\\_7894\\_8.pdf](http://ciid.politicas.unam.mx/www/libros/978_607_30_7894_8.pdf). “Normative Frameworks of Gender-Based Political Violence in Mexico”, en Sánchez Hernández, Ana Luisa, Miguel Ángel Martínez Martínez y Francisco Díaz Estrada (coords.). *Gender-Based Violence in Mexico. Narratives, the State and Emancipations*. Nueva York: Routledge, 2023, pp. 85-110. [https://www.routledge.com/Gender-Based-Violence-in-Mexico-Narratives-the-State-and-Emancipations/Martnez-Martnez-Snchez-Hernndez-Daz-Estrada/p/book/9781032473819?\\_ga=1295278496.1684800000](https://www.routledge.com/Gender-Based-Violence-in-Mexico-Narratives-the-State-and-Emancipations/Martnez-Martnez-Snchez-Hernndez-Daz-Estrada/p/book/9781032473819?_ga=1295278496.1684800000). Bárcena, Sergio, Adriana Báez y Óscar Medina (2023). “El regreso de la reelección legislativa en México. Primer acercamiento a su impacto electoral y en la profesionalización del Congreso”, en Patrón, Fernando, Oniel Díaz Jiménez y Luis León Granatios (coords.). *Las elecciones intermedias en México, 2021. Competencia, comportamiento y escenarios electorales*. México: Universidad de Guanajuato, 2023.

pp. 272-299. <https://www.editorialgranenporrua.com.mx/e-books/271-las-elecciones-intermedias-en-mexico-2021-competencia-comportamiento-y-escenarios-electorales.html>.

ID SCOPUS: 57195727599

RESEARCHGATE: <https://www.researchgate.net/profile/Sergio-Barcena-2>

ACADEMIA: <https://independent.academia.edu/SergioArturoB%C3%A1rcenaJu%C3%A1rez>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4860-6699>

GOOGLE SCHOLAR: <https://scholar.google.es/citations?user=zeEz45AAAAAJ&hl=es>

### **Fernando Patrón Sánchez**

Doctor en Estudios de Gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra; maestro en Administración Pública por el CIDE y licenciado en Sociología por la UAM-Azc. Profesor titular en el Departamento de Gestión Pública, división de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato. Investigador del SNI del Conahcyt, nivel 1. Director de la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP)*. Sus líneas de investigación son: Poder Legislativo, relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo, política social. Sus últimas publicaciones son Patrón Sánchez, F., y K. Rodríguez Gómez, “Paridad de género en los congresos locales en México y representación socioeconómica: ¿Congresos más equitativos?”, *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 32(63), 4-23, 2023. <https://doi.org/10.20983/noesis.2023.1.1>. Patrón, F., O. Díaz, Luis E. León (eds.) (2023). *Las elecciones intermedias en México 2021. Competencia, comportamiento y escenarios electorales*. Universidad de Guanajuato/Grañen Porrúa/Secularte A.C., México. <https://www.editorialgranenporrua.com.mx/e-books/271-las-elecciones-intermedias-en-mexico-2021-competencia-comportamiento-y-escenarios-electorales.html>. Patrón Sánchez F., y G. González, configuración política y desempeño legislativo en la Cámara de Diputados con mayorías legislativas. El caso de la legislatura LXIV en México”, *REMAP*, 10 (20), 100-117, 2021. <https://doi.org/10.15174/remap.v10i20.372>.

RESEARCHGATE: <https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Patron-2>

ACADEMIA: <https://ugto.academia.edu/FernandoPatronSanchez>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9568-6724>

GOOGLE SCHOLAR: <https://scholar.google.com.mx/citations?hl=es&user=fvdIgFgAAAAJ>

WEB OF SCIENCE RESEARCHERID: KDP-1700-2024

### **Oscar Medina Llanos**

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Sus líneas de investigación son: Poder Legislativo, transparencia y rendición de cuentas y sistemas electorales. Últimas publicaciones: Bárcena, S., A. Báez y O. Medina, “El regreso de la reelección legislativa en México. Primer acercamiento a su impacto electoral y en la profesionalización del Congreso”, en Patrón, Fernando, Oniel Díaz Jiménez y Luis León Granatios (coords.). *Las elecciones intermedias en México, 2021. Competencia, comportamiento y escenarios electorales*. México: Universidad de Guanajuato, pp. 272-299, 2023. <https://www.editorialgranenporrua.com.mx/e-books/271-las-elecciones-intermedias-en-mexico-2021-competencia-comportamiento-y-esenarios-electorales.html>. Barcena, S., A. Báez, T. del R. J. y O. Medina, “La fuerza política de las legisladoras en los congresos locales de México”, *Inmujeres*, 2022. [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/Fuerza\\_Politica.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Fuerza_Politica.pdf).  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2026-8174>



## Bibliografía

- Aberbach, J., Putnam, R., y Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press.
- Aguiar Aguilar, A., y Maya, O. M. (2017). Democracia y representación en el poder legislativo de Nayarit. En M. Montaña Reyes y F. Patrón Sánchez (coords.). *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño* (pp. 195-220). Tirant Lo Blanch / Universidad de Guanajuato.
- Alcántara-Sáez, M. (2014). *El oficio de político*. CEDIP-H. Cámara de Diputados LXII Legislatura.
- . (2012). Partidos políticos en América Latina: hacia una profesionalización de calidad. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 58, 53-70.
- Alcántara-Sáez, M., García, M., y Rivas, C. (eds.) (2020). *Politics and Political Elites in Latin America. Challenges and Trends*. Springer.
- Alcántara Vargas, A. (2017). *La profesionalización legislativa de los Diputados mexicanos de la LXII Legislatura (2012-2015) y su influencia en la producción y éxito legislativo* [Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad Autónoma de Guerrero].
- Allen, N., Magni, G., Searing, D., y Warncke, P. (2020). What is a Career Politician? Theories, Concepts, and Measures. *European Political Science Review*, 12(2), 199-217.
- Arceneaux, K. (2001). The "Gender Gap" in State Legislative Representation: New Data to Tackle an Old Question. *Political Research Quarterly*, 54(1), 143-160.
- Asher, H. B. (1974). Committees and the Norm of Specialization. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 411(1), 63-74.
- Aziz N., A. (2002). Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización. En M. A. Casar e I. Marván (coords.). *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997* (pp. 295-318). CIDE / Taurus, 2002,
- Badillo, D. (2018). Es urgente profesionalizar a los asesores legislativos: José Luis Camacho. *El Economista*. <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Es-urgente-profesionalizar-a-los-asesores-legislativos-Jose-Luis-Camacho-20180818-0020.html>>.

- Barber, M., y Schmidt, S. (2019). Electoral Competition and Legislator Effectiveness. *American Politics Research*, 47(4), 683-708.
- Bárcena Juárez, S. A. (2022). *De vuelta a las mayorías: el votante mexicano y la elección de diputaciones federales en 2018 y 2021*. Tirant lo Blanch.
- . (2021). La reelección en manos de los partidos. *Expansión Política*. <<https://politica.expansion.mx/voces/2021/04/07/elecciones-2021-reeleccion-diputados-partidos-buro-parlamentario>>.
- . (2019). La profesionalización de los diputados federales en México. En M. Montaña Reyes y M. A. Cortés Guardado (coords.). *La profesionalización de la política* (pp. 115-146). Universidad de Guadalajara.
- . (2017). Involucramiento legislativo sin reelección: La productividad de los diputados federales en México, 1985-2015. *Política y Gobierno*, 24(1), 45-79.
- Bárcena Juárez, S. A., y Téllez, J. (2016). Transición democrática e institucionalización legislativa: el caso de la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados de México (2000-2012). *CONfinés de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 12(23), 11-38.
- Bárcena Juárez, S. A., y Sánchez, J. S. (2017). La negociación del presupuesto local. Relaciones Ejecutivo-Legislativo en los congresos subnacionales en México. En Mirón Lince, R. M., et al. (coords.). *Los congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales* (pp. 17-43). UNAM-IBD-Ed.
- Barraza de la Rocha, M. (2020). Profesionalización Parlamentaria: La Consolidación del Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa. *Revista Derecho & Opinión Ciudadana*, 4(7), 34-64.
- Barrilleaux, C., y Berkman, M. (2003). Do Governors Matter? Budgeting Rules and the Politics of State Policymaking. *Political Research Quarterly*, 56(4), 409-417.
- Beer, C. (2001). Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico. *Comparative Politics*, 33(4), 421-440.
- Béjar Algazi, L. (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(4), 619-647.
- . (2003). La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 46(187), 203-227.
- Berry, W. D., Berkman M. B., y Shneiderman S. (2000). Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries. *American Political Science Review*, 94(4), 859-874.
- Bieda, T., y Taccone, N. (2017). Every Breath You Take, I Will Be Watching You: Competencia y Control Provincial de las Carreras Políticas de los Legisladores Nacionales en Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 85-109.
- Black, G. S. (1972). A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives. *The American Political Science Review*, 66(1), 144-159.
- . (1970). A Theory of Professionalization in Politics. *American Political Science*, 64(3), 865-878.
- Boehmke, F. J., y Shipan, C. R. (2015). Oversight Capabilities in the States: Are Professionalized Legislatures Better at Getting What They Want? *State Politics & Policy Quarterly*, 15(3), 366-386.

- Borchert, J., y Zeiss, J. (eds.). (2003a). *The Political Class in Advanced Democracies: A Comparative Handbook*. Oxford.
- . (eds.) (2003b). Germany: From "Guilds of Notables" to Political Class. En J. Borchert y J. Zeiss (eds.). *The Political Class in Advanced Democracies: A Comparative Handbook* (pp. 142-163). Oxford University Press.
- Bowen, D. C., y Greene, Z. (2014). Should We Measure Professionalism with an Index? A Note on Theory and Practice in State Legislative Professionalism Research. *State Politics & Policy Quarterly*, 14(3), 277-296.
- Bowman, A., y Kearney, R. (1988). Dimensions of State Government Capability. *Western Political Quarterly*, 41(2), 341-362.
- . (1986). *Resurgence of the States*. Prentice-Hall.
- Broockman, D., y Skovron, C. (2018). Bias in Perceptions of Public Opinion among Political Elites. *American Political Science Review*, 112(3), 542-563.
- Cabezas Rincón, L. M. (2011). Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú. *Post Data*, 16(2), 223-258.
- Callaghan, T., y Karch, A. (2021). Bill Content, Legislative Outcomes, and State-Level Resistance to National Policies. *State Politics & Policy Quarterly*, 21(4), 380-402.
- Campbell, S., y Laporte, J. (1981). The Staff of the Parliamentary Assemblies in France. *Legislative Studies Quarterly*, 6(4), 521-531.
- Campos Aceves, B. H. (2021). Profesionalización de las élites legislativas en Aguascalientes, Zacatecas y Jalisco. *Doxa Digital*, año 16, 11(20).
- Carey, J. M., y Shugart, M. S. (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, 14(4), 417-439.
- Carroll, R., y Eichorst, J. (2013). The Role of Party: The Legislative Consequences of Partisan Electoral Competition. *Legislative Studies Quarterly*, 38(1), 83-109.
- Castro Salazar, J. I., Camacho García, M. O., y Tovar Cabañas, R. (2018). Profesionalización y especialización en las comisiones "ambientales" del Congreso de la Unión en México, 1988-2017. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 11(22), 11-42.
- Citizens Conference on State Legislatures (CCSL). (1971). *State Legislatures: An Evaluation of their Effectiveness*. Praeger.
- Coleman, S., y Blumler, J. G. (2009). *The Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy*. Cambridge University Press.
- Comrey, A. (1985). *Manual de análisis factorial*. Cátedra.
- Cook, S., y Fortunato, D. (2023). The Politics of Police Data: State Legislative Capacity and the Transparency of State and Substate Agencies. *American Political Science Review*, 117(1), 280-295.
- Cooper, C. A., y Rimes, H. (2023). Towards a Measure of Local Legislative Professionalism. *Urban Affairs Review*, 0(0).
- Cox, G. W., y McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. University of California Press.
- Crowther, W. E., y Matonyte, I. (2007). Parliamentary Elites as a Democratic Thermometer: Estonia, Lithuania and Moldova Compared. *Communist and Post-Communist Studies*, 40(3), 281-299.

- Cunow, S., Ames, B., Desposato, S., y Renno, L. (2012). Reelection and Legislative Power: Surprising Results from Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 37(4), 533-558.
- DeGregorio, C. (1995). Staff Utilization in the U.S. Congress: Committee Chairs and Senior Aides. *Polity*, 28, 261-275.
- Domínguez Lara, S. A. (2016). Datos normativos de la Escala de Procrastinación. *Revista Evaluar Laboratorio de Evaluación Psicológica y Educativa*, 16(1), 20-30.
- Downs, A. (1957). *Teoría económica de la democracia*. FCE.
- Dworak, F. (2003). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. FCE / Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
- Edelstein, A. (2012). *Causes and Effects: An Examination of Legislative Professionalism as an Independent and Dependent Variable in State Legislatures* [Bachelor of Arts (B.A.) in Political Science, Western Kentucky University].
- Eliassen, K. A., y Pedersen, M. N. (1978). Professionalization of Legislatures: Long-term Change in Political Recruitment in Denmark and Norway. *Comparative Studies in Society and History*, 20(2), 286-318.
- El Universal (24 de marzo de 2017). Sonia Rocha: "La sociedad pide gente profesional y más cercana". *El Universal*. <https://www.eluniversalqueretaro.mx/debates/24-03-2017/debate-licenciatura-obligatoria-para-legisladores/>.
- . (24 de marzo de 2017b). Debate: ¿Licenciatura obligatoria para legisladores? La profesionalización del Poder Legislativo confronta a los políticos. *El Universal*. <https://www.eluniversalqueretaro.mx/debates/24-03-2017/debate-licenciatura-obligatoria-para-legisladores-1/>.
- Fabela Montes de Oca, D. de J. (2020). *Profesionalización para los integrantes de las distintas Comisiones de la Legislatura del Estado de México* [Tesis de Maestría en Derecho Parlamentario]. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Fiorina, M. P. (1996). *Divided government* (2ª. ed.). Allyn and Bacon.
- . (1994). Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism? *The American Political Science Review*, 88(2), 304-316.
- . (1977). *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. Yale University Press.
- Fortunato, D., y Provins, T. (2017). Compensation, Opportunity, and Information: A Comparative Analysis of Legislative Nonresponse in the American States. *Political Research Quarterly*, 70(3), 644-656.
- Fouirnaies, A., y Hall, A. B. (2022). How Do Electoral Incentives Affect Legislator Behavior? Evidence from U.S. State Legislatures. *American Political Science Review*, 116(2), 662-676.
- Freidenberg, F., Gilas, K. M., Garrido de la Sierra, S. y Saavedra, C. (2022). Women in Mexican Subnational Legislatures. From Descriptive to Substantive Representation. Springer.
- Freidenberg, F., y Gilas, K. M. (2020). ¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el Estado de Morelos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(240), 327-358.
- Futterman, N. (2020). *Fifty Shades of State Legislatures: The Impact of State Legislative*

- Professionalism and Partisanship on Policy Implementation* [Tesis de maestría en Gobierno, Johns Hopkins University].
- Gamm, G., y Kousser, T. (2010). Broad Bills or Particularistic Policy? Historical Patterns in American State Legislatures. *American Political Science Review*, 104(1), 151-170.
- Grissom, J. A., y Harrington, J. R. (2012). Local Legislative Professionalism. *American Politics Research*, 41(11), 76-98.
- Guerra Aguijosa, A. Y. (2011). *Electoral, Competition and Democratic Governance: Subnational Legislative Performance in México* [Doctor of Philosophy in Government, Georgetown University].
- Hair, J. (1999). *Análisis Multivariante*. Prentice Hall.
- Henn, S. J. (2017). The Further Rise of the Career Politician. *British Politics*, 13(44), 524-553.
- Hernández Norzagaray, E. (2017). La élite parlamentaria y el "Gobierno del Cambio" en Sinaloa (2010-2013). Opiniones, percepciones, valores y actitudes. En M. Montaña Reyes y F. Patrón Sánchez (coords.). *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño* (pp. 115-138). Tirant Lo Blanch / Universidad de Guanajuato.
- Hernández, R. (2021). *El oficio político. La élite gobernante en México (1946-2020)*. El Colegio de México.
- Grossback, L. J., y Peterson, D. A. M. (2004). Understanding Institutional Change: Legislative Staff Development and the State Policymaking Environment. *American Politics Research*, 32(1), 26-51.
- Grumm, J. G. (1971). The Effects of Legislative Structure on Legislative Performance. En Hofferbert, R. I., y Sharkansky, I. (eds.). *State and Urban Politics* (pp. 298-322). Little Brown.
- Gurola P., L. (2020). *Productividad legislativa en el H. Congreso del Estado de Nuevo León: caso legislatura 2009-2012* [Tesis de Doctorado en Filosofía con Orientación en Ciencias Políticas, Universidad Autónoma de Nuevo León].
- Gutiérrez G., A. (2018). Limitaciones institucionales para la democratización subnacional: control legislativo en los congresos locales de México. En J. Cadena Roa, M. Aguilar Robledo y D. E. Vázquez Salguero (coords.). *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales* (pp. 919-941). Comecso.
- Habel, P., y Birch, S. (2019). A Field Experiment on the Effects of Ethnicity and Socioeconomic Status on the Quality of Representation. *Legislative Studies Quarterly*, 44(3), 389-420.
- Hall, R. L., y Deardorff, A. V. (2006). Lobbying as Legislative Subsidy. *The American Political Science Review*, 100(1), 69-84.
- Hamm, K. E., Hedlund, R. D., y Post, S. S. (2011). Committee specialization in US State legislatures during the 20th Century: Do legislatures tap the talents of their members? *State Politics & Policy Quarterly*, 11(3), 299-324.
- Hammond, S. W. (1984). Legislative Staffs. *Legislative Studies Quarterly*, 9(2), 271-317.
- Hansen, E. R., y Clark, C. J. (2020). Diversity in Party Leadership in State Legislatures. *State Politics & Policy Quarterly*, 20(1), 81-107.
- Harden, J. J., Kirkland, J. H., y Shea, P. E. (2021). Legislative Transparency and Credit Risk. *Legislative Studies Quarterly*, 46(1), 189-218.

- Heidar, K., y Koole, R. (2000). Party Members and Activists. En Dalton, R. J. y Wattenberg, M. P. (eds.). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* (pp. 291-315). Oxford University Press.
- Henn, S. J. (2017). The Further Rise of the Career Politician. *British Politics*, 13(44), 524-553.
- Hernández, R. (2021). *El oficio político. La élite gobernante en México (1946-2020)*. El Colegio de México.
- Hibbing, J. R. (1999). Legislative Careers: Why and How We Should Study Them. *Legislative Studies Quarterly*, 24(2), 149-171.
- Hicks, W. D. (2009). Do Parties Matter? Explaining Legislative Productivity in the American States [Documento presentado en The State of the Parties: 2008 & Beyond Conference, The Bliss Institute, University of Akron, Ohio, 15 y 16 de octubre de 2009].
- Huntington, S. P. (1965). Political Development and Political Decay. *World Politics*, 17(3), 383-430.
- Imco (2022). Informe Legislativo, 2022. [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2022/05/Documento\\_InformeLegislativo\\_202220601.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2022/05/Documento_InformeLegislativo_202220601.pdf).
- Jansa, J. M., Hansen, E. R., y Gray, V. H. (2019). Copy and Paste Lawmaking: Legislative Professionalism and Policy Reinvention in the States. *American Politics Research*, 47(4), 739-767.
- Jiménez Badillo, M., y Solano Ramírez, G. (2017). Perfil político-profesional de los legisladores en el Congreso de Guerrero. En M. Montaña Reyes y F. Patrón Sánchez (coords.). *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño* (pp. 277-311). Tirant Lo Blanch / Universidad de Guanajuato.
- Katz, R. S., y Mair, P. (1993). The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization. *The American Review of Politics*, 14, 593-617.
- Kernecker, T. (2020). Political Ambition in Latin America. En Alcántara, M., García, M. y Rivas, C. (eds.). *Politics and Political Elites in Latin America. Challenges and Trends* (pp. 27-50). Springer.
- Kerevel, Y. P. (2010). The Legislative Consequences of Mexico's Mixed-Member Electoral System, 2000-2009. *Electoral Studies: An International Journal*, 29(4), 691-703.
- Kerevel, Y. P., y Bárcena Juárez, S. A. (2017). Democratización y representación legislativa en México. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 59-83.
- Kang, I. (2016). U.S. State Legislative Professionalization: Redefining the Connection to Divided Government. *American Studies*, 39(22), 147-173.
- King, J. D. (2000). Changes in Professionalism in U.S. State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 25(3), 327-343.
- . (1981). Comparing Local and Presidential Elections. *American Politics Quarterly*, 9(3), 277-290.
- Kingdon, J. W. (1989). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman
- Kountouri, F. (2018). Patterns of Renewal and Continuity in Parliamentary Elites. The Greek MPs from 1996 to 2015. *The Journal of Legislative Studies*, 24(4), 568-586.
- Kouser, T. (2005). *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*. Cambridge University Press.

- Kroeger, M. (2022). Bureaucrats as Lawmakers. *Legislative Studies Quarterly*, 47(1), 257-289.
- Landgrave, M., y Weller, N. (2020). Do More Professionalized Legislatures Discriminate Less? The Role of Staffers in Constituency Service. *American Politics Research*, 48(5), 571-578.
- Langston, J. K. (2018). Las campañas políticas de los diputados federales en México. Esfuerzos basados en los candidatos y en los partidos. *Foro Internacional*, 58(4), 671-718.
- . (2010). Governors and "Their" Deputies: New Legislative Principals in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, 35(2), 235-258.
- . (2008). La competencia electoral y la descentralización partidista en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(3), 457-486.
- Lavín Salazar, R. E. (2021). *Retos en materia de transparencia legislativa de la LXXV legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León* [Tesis de Doctorado en Filosofía con orientación en Ciencias Políticas, Universidad de Nuevo León].
- Lax, J. R., y Phillips, J. H. (2011). The Democratic Deficit in the States. *American Journal of Political Science*, 56(1), 148-166.
- Lindblom, C., y Woodhouse, E. (1993). *The policy-making process*. Prentice Hall.
- Loomis, B. A., y Schiller, W. J. (2006). *The Contemporary Congress* (5ª. ed.). Thomson / Wadsworth.
- López L., Á., y Loza, N. (2003). Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1(3), 49-84.
- López Rosas, M. (2001). Gobiernos divididos horizontales en México. *Sociológica*, 16(45-46), 201-232.
- Lujambio, A. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano.
- Lupia, A., y McCubbins, M. D. (1994). Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making. *Legislative Studies Quarterly*, 19(3), 361-384.
- Maestas, C. (2003). The Incentive to Listen: Progressive Ambition, Resources, and Opinion Monitoring Among State Legislators. *Journal of Politics*, 65(2), 439-456.
- . (2000). Professional Legislatures and Ambitious Politicians: Policy Responsiveness of State Institutions. *Legislative Studies Quarterly*, 25(4), 663-690.
- Maddox, H. W. J. (2004). Opportunity Costs and Outside Careers in U.S. State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 29(4), 517-544.
- Make, T. (2017). The Retention of Expertise and Productivity in State Legislative Committees. *State Politics & Policy Quarterly*, 17(4), 418-440.
- Malhotra, N. (2008). Disentangling the Relationship between Legislative Professionalism and Government Spending. *Legislative Studies Quarterly*, 33(3), 387-414.
- Martin, L. W., y Vanberg, G. (2014). Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise. *American Journal of Political Science*, 58(4), 979-996.
- Martínez E., E. (2020). *El desarrollo de la profesionalización de los legisladores durante 40 años de democracia en Ecuador* [Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Política Comparada, Flacso-Ecuador].

- Martínez Rosón, M. M. (2006). La carrera parlamentaria: ¿La calidad importa? En Alcántara, M. (Ed.), *Políticos y política en América Latina* (pp. 175-211). Fundación Carolina / Siglo XXI Editores.
- Martorano, N. (2011). Balancing Power: Committee System Autonomy and Legislative Organization. *Legislative Studies Quarterly*, 31(22), 205-234.
- Mattozzi, A., y Merlo, A. (2007). The Transparency of Politics and the Quality of Politicians. *American Economic Review*, 97(2), 311-315.
- Mayhew, D. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press.
- McCrain, J., y O'Connell, S. (2022). Experience, institutions, and candidate emergence: The political career returns to state legislative service. *Political Science Research and Methods*, 11(4), 763-784.
- Medina Llanos, O. (2022). Reección legislativa y efectividad parlamentaria en los congresos locales. *Nexos*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2022/03/reeleccion-legislativa-y-efectividad-parlamentaria-en-los-congresos-locales/comment-page-1/>.
- Méndez de Hoyos, I. (2003). Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997. *Política y Gobierno*, 10(1), 139-182.
- Mershon, C., y Shvetsova, O. (2013). *Party System Change in Legislatures Worldwide: Moving Outside the Electoral Arena*. Cambridge University Press.
- Miler, K. (2016). Legislative Responsiveness to Constituency Change. *American Politics Research*, 44(5), 816-843.
- Mitchell Hoffman, M., y Lyons, E. (2020). A Time to Make Laws and a Time to Fundraise? On the Relation between Salaries and Time Use for State Politicians. *Canadian Journal of Economics*, 53(3), 1318-1358.
- Moncrief, G. F. (1988). Dimensions of the Concept of Professionalism in State Legislatures: A Research Note. *State & Local Government Review*, 20(3), 128-132.
- Moncrief, G. F. (1994). Professionalization and Careerism in Canadian Provincial Assemblies: Comparison to U. S. State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 19(1), 33-48.
- Moncrief, G. F., Niemi, R. G., y Powell, L. W. (2004). Time, Term Limits, and Turnover: Trends in Membership Stability in U.S. State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 29(3), 357-381.
- Mooney, C. Z. (1995). Citizens, Structures, and Sister States: Influences on State Legislative Professionalism. *Legislative Studies Quarterly*, 20(1), 47-67.
- . (1994). Measuring U.S. State Legislative Professionalism: An Evaluation of Five Indices. *State and Local Government Review*, 26(2), 70-78.
- . (1991). Information Sources in State Legislative Decision Making. *Legislative Studies Quarterly*, 16(3), 445-455.
- Monsiváis, A. (2009). *Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de legislación electoral en México, 1996-2007*. Editorial Mora.
- Montaño Reyes, M. (2020a). ¿Qué (no) representan los diputados locales? Sistema electoral mexicano, actitudes y desconfianza. *Espiral*, 27(77), 131-176.
- . (2020b). La calidad de los candidatos a diputados en Jalisco en 2018: ¿el género importa? *Apuntes Electorales*, 19(62), 117-146.

- . (2018). *La evaluación a los políticos: los legisladores de Italia, España, México y Argentina*. IEEM-Centro de Formación y Documentación Electoral.
- Montaño Reyes, M., y Cortés, M. A. (2019). *La profesionalización de la política*. Universidad de Guadalajara.
- Muñoz Armenta, A., y Díaz Jiménez, O. F. (2017). Los límites del control parlamentario en el nivel subnacional en un contexto de democratización política: el caso del Estado de México. En M. Montaño Reyes y F. Patrón Sánchez (coords.). *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño* (pp. 171-194). Tirant Lo Blanch / Universidad de Guanajuato.
- Nacif, B. (2001). La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México. En G. G. Villegas y R. H. Rodríguez (eds.). *Los legisladores ante las reformas políticas de México* (pp. 83-128). El Colegio de México.
- Nava, S. (2004). Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos. En Balkin, R. (coord.). *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico* (pp. 41-75). Universidad Anáhuac / Universidad Estatal de Nueva York / ITAM / CIDE.
- Navarro, A., y Gómez, C. A. (2020). Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance. *Polis*, 16(2), 121-156.
- Nemerever, Z., y Butler, D. (2020). The Source of the Legislative Professionalism Advantage: Attracting More Knowledgeable Candidates. *State Politics & Policy Quarterly*, 20(4), 416-436.
- Nieto M., F. (2023). *Profesionales del gobierno. Ensayo sobre la importancia de una burocracia pública efectiva*. El Colegio de México.
- Norton, P. (1990). *Parliaments in Western Europe*. Frank Cass & Co Ltd.
- Nownes, A. J. (2010). *Total Lobbying: What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*. Cambridge University Press.
- Offerlé, M. (2011). *Perímetros de lo político: contribuciones a una socio-historia de la política*. Antropofagia.
- O'Grady, T. (2019). Careerists Versus Coal-Miners: Welfare Reforms and the Substantive Representation of Social Groups in the British Labour Party. *Comparative Political Studies*, 52(4), 544-578.
- Oppenheimer, B. I. (1983). How Legislatures Shape Policy and Budgets. *Legislative Studies Quarterly*, 8(4), 551-597.
- Owings, S., y Borck, R. (2000). Legislative Professionalism and Government Spending: Do Citizen Legislators Really Spend Less? *Public Finance Review*, 28(3), 210-225.
- Pacheco Méndez, G. (2006). El PRI en las elecciones de 2006 en México. *Estudios Políticos*, (9), 159-192.
- Papaloi, A., y Gouscos, D. (2013). Parliamentary Information Visualization as a Means for Legislative Transparency and Citizen Empowerment? *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government*, 5(2), 174-186.
- Patrón, F. (2015). Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal. Fontamara / Ugto.
- Patrón, F., y Camacho García, M. O. (2018). *La profesionalización legislativa en México*. Tirant lo Blanch.

- Patterson, S. C., y Mughan, A. (eds.) (1999). *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press.
- Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. University of California Press.
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration*. Routledge.
- Picciotto, R. (2011). The Logic of Evaluation Professionalism. *Evaluation*, 17(2), 165-180.
- Polsby, N. W. (1968). The Institutionalization of the U.S. House. *The American Political Science Review*, 62(1), 144-168.
- Popkin, S. L. (1991). *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. The University of Chicago Press.
- Przeworski, A. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press.
- Puente Martínez, K. (2018). Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización. *Estudios Políticos*, (44), 65-91.
- Puente Martínez, K., y Villagómez Salgado, J. J. (2011). Legislaturas subnacionales y partido único en México. El Congreso del estado de México (1929-1975). *Estudios Políticos*, 9(23), 31-47.
- Puente, K., y García, E. (coords.) (2021). *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política*. UNAM / INE, México.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.
- Redacción (2023). Transparencia pendiente en los 32 Congresos locales: nuevas legislaturas, mismas opacidades, Colectivo CIMTRA. <https://cimtra.org.mx/transparencia-pendiente-en-los-32-congresos-locales-nuevas-legislaturas-mismas-opacidades/>.
- Reingold, B. (2019). Gender, Race/Ethnicity, and Representation in State Legislatures. *PS: Political Science & Politics*, 52(3), 426-429.
- Reyes Rodríguez, A. (2017). Congreso local en Aguascalientes, cambio y continuidad. En M. Montaña Reyes y F. Patrón Sánchez (coords.). *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño* (pp. 139-170). Tirant Lo Blanch / Universidad de Guanajuato.
- Reynoso Angulo, V. M., y Montero Bagatella, J. C. (2016). Los sistemas de partidos en México después de las elecciones de 2015. *Espacios Públicos*, 19(47), 27-50.
- Reynoso, V. (2021). ¿El fin de un periodo? Los congresos locales en México de 2000 a 2020. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 5(25), 15-45.
- Ríos, J. (2021). Mayoría de candidatos a diputados locales sin experiencia política ni estudios universitarios: OPE. *Gaceta UdeG*. <http://www.gaceta.udg.mx/mayoria-de-candidatos-a-diputados-locales-sin-experiencia-politica-ni-estudios-universitarios-ope/>.

- Rivas, C., Vicente, P., y Sánchez, F. (2010). La educación como calidad de los políticos latinoamericanos. *Política y Gobierno*, 17(2), 279-319.
- Rivas Uribe, R. (14 de febrero de 2023). En el Congreso de Jalisco "sobran" 649 empleados: Imco. *El Informador*. <https://www.informador.mx/jalisco/Congreso-de-Jalisco-Sobran-649-empleados-segun-el-imco-20230214-0118.html>.
- Rocca, M. S., Krebs, T. B., y McArthur, D. (2023). The Consequences of Legislative Professionalism in U.S. State Legislatures: A Review. *State and Local Government Review*, 0(0).
- Rodríguez Montaña, L. C. (2019). La profesionalización del Poder Legislativo en Sonora, ¿calidad o cantidad? Periodo 2009-2018. *Trascender, Contabilidad y Gestión*, 4(12), 2-21.
- Rodríguez Orta, E. (2021). *La participación del Congreso en la política pública. Un caso subnacional en México* [Tesis de Maestría en Asuntos Públicos y Políticas, El Colegio de México].
- Rosenzweig, R. M. (1957). The Politician and the Career in Politics. *Midwest Journal of Political Science*, 1(2), 163-172.
- Rosenthal, A. (2001). *The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States* (2ª. ed.). CQ Press.
- . (1998). *The Decline of Representative Democracy*. CQ Press.
- . (1996). State Legislative Development: Observations from Three Perspectives. *Legislative Studies Quarterly*, 21, 169-198.
- . (1989). The Legislative Institution: Transformed and at Risk. En C. E. Van Horn (ed.). *The State of the States* (pp. 69-101). CQ Press.
- Sánchez Gayosso, R. D. (2020). Ejecutivos y congresos locales en las entidades federativas en México: ¿relaciones de poder asimétricas o equilibradas? *Intersticios Sociales*, 20, 347-376.
- Sánchez Martínez, J. S. (2022). Los gobiernos divididos y el proceso presupuestario en los estados. *Nexos*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2022/10/los-gobiernos-divididos-y-el-proceso-presupuestario-en-los-estados/>.
- . (2017). La relación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación del presupuesto. El caso de México a nivel subnacional. *Política y Gobierno*, 24(2), 371-408.
- Sandoval-Almazán, R. (2019). Gobierno abierto y transparencia en México: estudio longitudinal 2015-2018. *Innovar*, 29(74), 115-131.
- Schicler, E., y Rich, A. (1997). Controlling the Floor: Parties as Procedural Coalitions in the House. *American Journal of Political Science*, 41(4), 1340-1375.
- Schlesinger, J. A. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Rand McNally.
- Schmidt, S. J., y Young, M. B. (2017). Electoral Competitiveness and Legislative Productivity. *Sigma: Journal of Political and International Studies*, 34, 119-138.
- Shair-Rosenfield, S., y Stoyan, A. T. (2017). Constraining Executive Action: The Role of Legislator Professionalization in Latin America. *Governance*, 30(2), 301-319.
- Solís Delgado, D., y Cortez Salinas, J. (2023). Nodos, centralidad y éxito legislativo en México: redes políticas en la Cámara de Diputados. *Colombia Internacional* (114), 151-184.

- Solís Delgadillo, J. M., Cerna Villagra, S. P., y Torre Delgadillo, V. (2017). La élite y su capacidad: la impenetrabilidad de los diputados locales de San Luis Potosí (2012-2015). En M. Montaña Reyes y F. Patrón Sánchez (coords.). *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño* (pp. 91-114). Tirant Lo Blanch / Universidad de Guanajuato.
- Solt, F. (2004). Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico's States. *Latin American Research Review*, 39(1), 155-167.
- Strøm, K. (1998). Parliamentary Committees in European Democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 4(1), 21-59.
- Squire, P. (2012). *The Evolution of American Legislatures: Colonies, Territories, and States, 1619-2009*. University of Michigan Press.
- . (2007). Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited. *State Politics & Policy Quarterly*, 7(2), 211-227.
- . (1993). Professionalization and Public Opinion of State Legislatures. *The Journal of Politics*, 55(2), 479-491.
- . (1992). Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 17(1), 69-79.
- Squire, P., y Hamm, K. E. (2005). *101 Chambers: Congress, State Legislatures, and the Future of Legislative Studies*. Ohio State University Press.
- Tarriba, G. (2014). Los índices: hacer concreto lo abstracto. Imco. <https://imco.org.mx/los-indices-hacer-concreto-lo-abstracto/>.
- Tejerizo, J., Almaraz, G., Mariano, P., y Zulcovsky, F. (2017). Las carreras políticas de los legisladores subnacionales. Los determinantes y las implicancias de los niveles de profesionalización de las elites legislativas en la Ciudad de Buenos Aires. Paper preparado para su presentación en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.
- Twombly, J., Nichols, B., y Slye, K. E. (2017). All Politics May Be Local, But What About Professionalism? Legislative Professionalism in Local Legislatures in New York State. *SSRN Electronic Journal*, 88.
- Twombly, J., y Slye, K. E. (2017). State Legislative Professionalism in the 21st Century: Revisiting the Determinants. *SSRN Electronic Journal*, 88.
- Uppal, Y., y Glazer, A. (2015). Legislative Turnover, Fiscal Policy, and Economic Growth: Evidence from U.S. State Legislatures. *Economic Inquiry*, 53(1), 91-107.
- Urbina Cortés, G., y Bárcena Juárez, S. A. (2019). *Herramientas de análisis multivariado para la investigación social. Una guía práctica en STATA*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey / Porrúa.
- Uriarte, E. (1997). El análisis de las élites políticas. *Revista de Estudios Políticos*, 97, 249-275.
- Valencia Escamilla, L. (2022). Representación y reelección legislativa México: la elección federal de 2021. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (32), 97-114.
- . (2016). Rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia legislativa en América Latina. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(10).

- . (2014). Democracia representativa y democratización de las políticas públicas. En D. Guillén y A. Monsiváis Carrillo (coords.). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México* (pp. 227-265). El Colegio de la Frontera Norte.
- . (2009). Élités parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano*, (155), 69-76.
- Vázquez Ferrel, C., y Díaz Domínguez, A. (2019). Poder e influencia en contextos de prohibición de reelección consecutiva: el caso de la Cámara de Diputados de México. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 39(3), 517-546.
- Vázquez Ferrel, C. (2017). *La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: El caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Vázquez Ferrel, C., Díaz Jiménez, O. F., y Hernández García, M. A. (2017). Los legisladores del Congreso del estado de Guanajuato: una aproximación a su concepción sobre las funciones de producción legislativa, control político y representación. En M. Montaña Reyes y F. Patrón Sánchez (coords.). *Élités parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño* (pp. 247-276). Tirant Lo Blanch / Universidad de Guanajuato.
- Varone, F., Bundi, P., y Gava, R. (2020). Policy Evaluation in Parliament: Interest Groups as Catalysts. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 98-114.
- Voegelé, J. (2014). A Renewed Look at Ideology and Legislative Professionalism. Portland State University. Bachelor of Arts (B.A.) in Political Science.
- Volden, C., y Wiseman, A. E. (2014). *Legislative Effectiveness in the United States Congress: The Lawmakers*. Cambridge University Press.
- Waggoner, P. D. (2019). Assessing the Value of State Legislative Experience and Legislative Professionalism in National Election Performance, 1974-2010. *The Social Science Journal*, 54(33), 358-367.
- Weingast, B., y Marshall, W. (1988). The Industrial Organization of Congress or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy*, 96(1), 132-163.
- Woods, N. D., y Baranowski, M. (2006). Legislative Professionalism and Influence on State Agencies: The Effects of Resources and Careerism. *Legislative Studies Quarterly*, 31(4), 585-609.
- Yoon, J. B., y Jeong, H. O. (2016). Developing a measure of legislative professionalism for local assemblies in South Korea. *Philippine Political Science Journal*, 37(1), 26-42.

*El corazón de las legislaturas. Causas y consecuencias de la profesionalización en congresos locales de México* de Sergio Arturo Bárcena Juárez,

Fernando Patrón Sánchez, Oscar Medina Llanos,

publicada por la Universidad de Guanajuato y Ediciones

Comunicación Científica, S. A. de C. V., se terminó de imprimir en

julio de 2024 en los talleres de Litografía Ingramex S.A. de C.V., Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, 09810, Ciudad de México. El tiraje fue de 200 ejemplares impresos y en versión digital para acceso abierto en los formatos PDF, EPUB y HTML.

**E**l corazón de las legislaturas: causas y consecuencias de la profesionalización en congresos locales de México es una obra esencial que explora la profesionalización legislativa, un tema crucial para el fortalecimiento de la democracia en México. A través de una investigación meticulosa, Sergio Arturo Bárcena Juárez, Fernando Patrón Sánchez y Oscar Medina Llanos ofrecen un análisis profundo y riguroso de las dinámicas internas de los congresos locales mexicanos. El libro proporciona una visión integral de los procesos políticos en el ámbito local empleando una metodología mixta, que combina análisis cuantitativo y entrevistas con legisladoras y ex legisladoras.

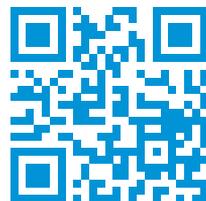
La obra destaca por su enfoque innovador en la construcción de un Índice Compuesto de Profesionalización Legislativa (ICPL), diseñado para medir la profesionalización legislativa a nivel local. Con datos recopilados que abarcan del 2014 al 2021, los autores examinan las características biográficas, la actividad parlamentaria y las estructuras operativas de los congresos, aportando un nuevo entendimiento sobre las causas de la profesionalización y sus consecuencias en la política local.

Este libro es distintivo por su contribución al campo de los estudios legislativos en México, ofreciendo un marco teórico y metodológico novedoso que permite una comprensión más completa de las causas y consecuencias de la profesionalización legislativa. Representa una referencia indispensable para académicos, políticos y para cualquier interesado en la evolución y profesionalización de las legislaturas locales en México, sentando las bases para futuras investigaciones en esta área vital.

**Sergio A. Bárcena** es Doctor, Maestro (UNAM) y Licenciado en Ciencia Política (Tec de Monterrey). Profesor investigador en el Tec de Monterrey. Investigador del SNI, nivel I, del Conahcyt, y miembro de la American Political Science Association. En 2018 funda la organización Buró Parlamentario. Sus áreas de interés incluyen legislaturas, elecciones y representación política sobre las que tiene diversas publicaciones.

**Fernando Patrón Sánchez** es Doctor en Estudios de Gobierno, por la Universidad de Essex en Inglaterra. Profesor e investigador del Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato. Especializado en Poder Legislativo y Política social. Autor de obras sobre profesionalización legislativa, con enfoque en congresos locales en México. Investigador del SNI, nivel I, del Conahcyt.

**Oscar Medina Llanos** es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FCPyS de la UNAM. Miembro y Articulista en la revista Nexos y Animal Político. Sus líneas de investigación son en estudios parlamentarios y procesos electorales.



[DOI.ORG/10.52501/CC.199](https://doi.org/10.52501/CC.199)



ISBN: 978-607-580-078-3

Ediciones  
Universitarias



**COMUNICACIÓN  
CIENTÍFICA** PUBLICACIONES  
ARBITRADAS

HUMANIDADES, SOCIALES Y CIENCIAS  
[www.comunicacion-cientifica.com](http://www.comunicacion-cientifica.com)

ISBN: 978-607-9104-60-3

ISBN-13: 978-607-580-078-3



9 786075 800783