



Elementos teóricos de la profesionalización legislativa: conceptos y propuesta metodológica para su estudio

*Legislative Professionalization:
A Conceptual and Methodological
Framework for Its Studio*

Marco Antonio Pérez Moreno

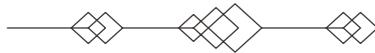
Universidad de Guanajuato, Campus León (México)

<https://orcid.org/0009-0007-3105-2152> | ma.perezmoreno@ugto.mx

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema01/2024.a4/8>

Recibido: 24 de junio de 2024

Aceptado: 6 de agosto de 2024



Resumen

En este trabajo se propone un modelo de análisis para el estudio de la profesionalización legislativa, tomando como referencia las LXIII y LXIV legislaturas del Congreso del Estado de Guanajuato. A partir del análisis de las dimensiones de la profesionalización legislativa desde un enfoque individual, se construye un índice compuesto que señala el grado de profesionalización por legislador y la dispersión por partido político. Los datos muestran que la principal fuente de profesionalización de las y los legisladores no reside en la experiencia legislativa, sino más bien en su trayectoria en otros cargos, como pueden ser el de regidor,



síndico y presidente municipal, así como cargos dentro de sus respectivos partidos políticos. Adicionalmente, el índice compuesto de profesionalización legislativa señala que, en ambas legislaturas de estudio, la mayoría de las y los legisladores se encuentran como legisladores semiprofesionales y, en menor medida, como amateurs.

Palabras clave: experiencia legislativa, trayectoria política, capital técnico o político, sistema político, representación, carrera legislativa

Abstract

The purpose of this paper is to present an analytical model for studying legislative professionalization, using the LXIII and LXIV legislatures of the Congress of the State of Guanajuato as a reference. By examining the dimensions of legislative professionalization from an individual perspective, we establish a composite index that measures the degree of professionalization among lawmakers and the dispersion across political parties. Our findings indicate that the primary source of professionalization for lawmakers is not legislative experience, but rather their background in other positions such as councilor, syndic, and city mayor, as well as roles within their respective political parties. Furthermore, the composite index reveals that the majority of lawmakers in both legislatures can be classified as semi-professional, with a smaller number falling into the amateur category.

Keywords: legislative experience, political career, technical and political capital, political system, representation, legislative career



Introducción

El Poder Legislativo en México no recibió mucha atención durante los tiempos de la hegemonía priista. Los estudios se concentraron principalmente en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y en temas meramente jurídicos. A partir de 1997, los estudios sobre el Poder Legislativo comenzaron a tener mayor relevancia (Cámara de Diputados, Mesa Directiva LXII Legislatura, 2013), pues las nuevas configuraciones de pluralidad política alentaron a estudiar desde otras posturas los efectos que trajeron consigo dichos cambios.

Sin embargo, en lo referente a la profesionalización legislativa, los estudios aún son incipientes y se han concentrado a nivel federal¹ por lo que el estudio de la profesionalización legislativa dentro de los congresos locales es aún escaso.

La literatura sobre el tema, mayoritariamente de Estados Unidos, ha enfatizado que la reelección legislativa es una fuente de profesionalización para las personas legisladoras, pues el hecho de haber estado en periodos consecutivos dentro de la asamblea les permite apropiarse de las reglas formales e informales de la misma, adquirir conocimientos especializados en temas específicos de política pública y maniobrar de mejor manera sus piezas legislativas. Sin embargo, las posibilidades de que se profesionalicen no solo se encuentran dentro de la asamblea, sino que también el sistema político en su conjunto les ofrece los insumos y espacios para profesionalizarse.

Partiendo de una discusión sobre el estado actual del tema, existen dos perspectivas que se han enfocado en estudiar la profesionalización legislativa. La primera de ellas aborda un enfoque institucional para construir el concepto

¹ Véanse los trabajos de Alcántara Vargas (2017) y Patrón Sánchez y Camacho García (2018).

de profesionalización, tomando en cuenta la actividad legislativa, como el número de sesiones por periodo, el tamaño del congreso, salarios de legisladores y total de comisiones. El segundo enfoque para construir el concepto de profesionalización analiza las capacidades individuales, ya sean técnicas o políticas, adquiridas al paso por el sistema político; esta será la perspectiva a la cual se le dará mayor énfasis en la presente propuesta.

De esta manera, resulta necesario buscar un concepto de profesionalización legislativa que sea útil. En ese sentido, la primera parte de este escrito discute los dos principales enfoques que han abordado el concepto de profesionalización en el ámbito legislativo. Posteriormente, se analizan las dimensiones que contribuyen a la profesionalización de los individuos en su quehacer legislativo. Además, se presenta un modelo de análisis como propuesta para medir la profesionalización. Por último, se presentan los resultados del modelo propuesto, así como el grado de profesionalización de las LXIII y LXIV legislaturas del Congreso del Estado de Guanajuato.

1. Concepto de profesionalización legislativa

La profesionalización de las personas que se dedican a la actividad legislativa ha sido un extenso debate dentro de la opinión pública y la Academia. Por un lado, responde a la necesidad de buscar que se especialicen en temas concretos para dar una mejor respuesta a sus representados y, por el otro, mejorar la calidad de la representación en todos sus sentidos. Este debate cobra mayor relevancia en contextos donde existe alta rotación de cargos legislativos y las asambleas son utilizadas como especie de



*springboard*² (Squire, 1988), lo que prohíbe que los congresistas se profesionalicen y se vea mermado un proceso que busca dar respuesta de calidad a las demandas ciudadanas.

Para Valencia Escamilla (2010), la *profesionalización legislativa* se enfoca a la actividad de los congresistas que tiene como principales objetivos: dar respuesta a las demandas de sus representados mediante la formulación y elaboración de iniciativas de ley que conjugan los intereses de los legisladores y sus partidos con la respuesta a las demandas de sus representados" (p. 146). Para Hibbing (1999), el estudio de las carreras legislativas o trayectorias de los legisladores puede ofrecer información útil para las instituciones políticas, especialmente para los congresos, en el sentido de que, a mayor preparación de la o el legislador, sumada a buenos insumos institucionales, se pueden mejorar sus capacidades de respuesta al sistema.

Las investigaciones que se han centrado en la profesionalización de las y los legisladores han girado en torno a dos perspectivas diferentes: la institucional y la individual, también llamada *carrerismo*³. Ambas corrientes contribuyen a entender qué aspectos puede ofrecer una institución para la profesionalización de las personas legisladoras y cuáles son las capacidades y habilidades que puede adquirir, ya sea en el congreso o en diferentes instancias.

² Squire (1988) utiliza el término *springboard* ('trampolín' en español) para designar un tipo de legislatura según los incentivos que puede ofrecer a los congresistas para buscar su permanencia y tener mejores oportunidades de ascenso dentro de la institución. Particularmente, este tipo de legislatura se refiere a una legislatura trampoline que es utilizada para buscar espacios de carrera en otros ámbitos del sistema, es decir, las legislaturas trampoline o *springboard* no requieren necesariamente de la experiencia del individuo para su permanencia dentro de la asamblea; más bien, el sistema descentralizado de la institución les permite un acceso rápido, recursos y posiciones de poder en aras de tener ventajas para sus próximas carreras políticas.

³ El *carrerismo* es una corriente sociológica que estudia al legislador en su parte individual, pues lo considera un sujeto con habilidades y técnicas valiosas que le facilitan su acoplamiento a la asamblea para adquirir nuevas habilidades (Bárcena Juárez, 2019).

1.1 Enfoque institucional de la profesionalización legislativa

La corriente institucional parte del supuesto de que la institución legislativa provee los insumos necesarios para que las y los legisladores se especialicen y busquen su permanencia en la institución⁴. En palabras de Polsby, “Si queremos entender por qué los legisladores permanecen, ascienden, o abandonan, necesitamos explorar los incentivos profesionales que tienen las estructuras legislativas”⁵ (citado por Squire, 1988, p. 65). Los insumos pueden ser la duración y el número de sesiones, la remuneración percibida, recursos legislativos, estructura de comisiones, el número de miembros, *staff* de apoyo (Hibbing, 1999), los beneficios que se pueden obtener como seguro médico y pensión, el tiempo que la legislatura le demanda al legislador y las facilidades que le ofrece para cumplir con sus actividades legislativas de manera efectiva (Squire, 1988).

En este contexto, “La importancia de la medición de la profesionalización [...] radica en que permite mejorar las capacidades de respuesta de un órgano legislativo a las demandas ciudadanas y una toma de decisiones más eficientes en términos de política pública, y, en general, para desempeñar un papel más proactivo en el proceso político” (Patrón Sánchez y Camacho García, 2016, p. 102). De este modo, podríamos considerar que una legislatura profesionalizada es aquella que provee los recursos financieros, materiales y humanos, así como una serie de incentivos a las y los legisladores para mejorar la calidad y dedicación a su trabajo, además de ayudarles a posicionarse como actores relevantes en la toma de decisiones, de manera que puedan mejorar sus capacidades de respuesta, tal como concluye Squire: “En los últimos 20 años, la mayoría de las legislaturas estatales se han profesionalizado más en el sentido de

⁴ Véase (Bárcena Juárez, 2019; Hibbing, 1999; Patrón Sánchez y Camacho García, 2016; Squire, 1988).

⁵ Traducción propia.



que han aumentado el salario de los miembros, proporcionado staff de apoyo y mejorado las facilidades”⁶ (1988, p. 66).

Esta serie de características pueden ser criticables hasta cierto punto, es decir, no puede considerarse profesionalizada una legislatura solamente por contar con los insumos que suministra a las personas legisladoras si esos recursos no se utilizan para mejorar las capacidades de respuesta en la solución de problemas públicos.

Una característica del enfoque institucional son los salarios. Tanto Hibbing (1999) como Squire (1988) concluyen que el salario es un incentivo que motiva a los legisladores a permanecer en la institución y profesionalizarse. La lógica principal es que, con un salario alto, las y los legisladores estarían concentrados en su actividad legislativa, ya que el salario cubre sus gastos y necesidades, además de tener otro tipo de prestaciones. Para el caso mexicano, recordemos que las y los legisladores han sido fuertemente criticados por sus altos salarios y la poca actividad destinada a sus labores legislativas⁷, y todavía más dentro de los congresos locales, donde varían los sueldos.

La duración y el número de sesiones puede tener dos vertientes. Por un lado, sería confuso pensar que una legislatura está profesionalizada solo por la gran cantidad de sesiones que tiene (Bárcena Juárez, 2019); sin embargo, las sesiones resultan necesarias para que las y los legisladores pongan en práctica sus conocimientos y mejoren sus técnicas para la calidad de su trabajo legislativo. O, dicho en otras palabras, es mediante el desarrollo de su actividad legislativa, ya sea en el pleno o en comisiones, que adquieren experiencia, aprenden

⁶ Traducción propia.

⁷ El Congreso del Estado de Chiapas en un ejemplo de ello, véase <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2019/12/legisladores-de-chiapas-entre-los-que-mas-ganan-y-menos-trabajan/>

a negociar y se acoplan a la institución para adquirir las prácticas formales e informales en su trabajo legislativo.

1.2 Enfoque individual o de carrerismo de la profesionalización legislativa

No debe entenderse que la profesionalización de las y los legisladores se puede adquirir única y exclusivamente bajo los insumos que la institución les suministra. Las capacidades y habilidades individuales, así como las experiencias dentro de su paso por el sistema político son importantes. El enfoque individual, precisamente, se enfoca en estas cuestiones, de tal suerte que la profesionalización legislativa se construye a partir de la experiencia legislativa, la trayectoria política, la carrera legislativa y la formación académica⁸.

La literatura sobre el tema afirma que la reelección legislativa es uno de los principales mecanismos que permite a las y los legisladores profesionalizarse y adquirir la experiencia necesaria para realizar sus labores legislativas⁹. Esta cuestión no es menor, ya que la reelección les permite acumular experiencia legislativa, la cual es entendida como “el tiempo (años, legislaturas, periodos) que un legislador permanece en el congreso” (Valencia Escamilla, 2010, p. 146). De esta manera, las personas legisladoras se acoplan al acontecer cotidiano del congreso, aprenden las prácticas formales e informales¹⁰, además de las normas de este (Bárcena Juárez, 2017).

⁸ Algunos estudios en la materia resaltan la importancia de atenuar estas dimensiones, ya sea para el estudio de la profesionalización legislativo o, en particular para observar su relación con el desempeño legislativo (Alcántara, 2013; Alcántara Vargas, 2017; Bárcena Juárez, 2017, 2019; Calvo y Tow, 2009; González Tule, 2016; Hibbing, 1999; Kerevel y Bárcena Juárez, 2017; Montaño Reyes, 2018; Ramírez León, 2013; Squire, 1988; Valencia Escamilla, 2010; Visconti, 2011).

⁹ La experiencia legislativa es una de las principales dimensiones que se atenúa en estos estudios, pues demuestra la eficacia en el trabajo legislativa y se refleja en la capacidades de las y los legisladores para promover proyectos de ley y trabajar como cuerpo legislativo coherente y coordinado (Alcántara Vargas, 2017; Bárcena Juárez, 2017; Montaño Reyes, 2018; Patrón Sánchez y Camacho García, 2016; Squire, 1988; Valencia Escamilla, 2010; Visconti, 2011).

¹⁰ El aprendizaje de las reglas formales e informales del funcionamiento de una asamblea también puede ser llamado *capital técnico*: “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” (Bárcena Juárez, 2019, p. 116).



Para el caso mexicano, durante mucho tiempo la prohibición de la reelección legislativa fue un impedimento para la acumulación de experiencia, lo que indudablemente afectó la calidad de las leyes y la profesionalización. A pesar de ello, los legisladores sí podían brincar a otras cámaras a nivel federal o legislaturas locales, lo que para muchos autores se consideró como reelección legislativa, sin embargo, se ha demostrado que

quienes lo han hecho, no están especializados en ningún área de trabajo particular. El ejemplo más claro se observa si se analizan las carreras parlamentarias más largas de México; políticos que han sido diputados locales, diputados federales, senadores y vuelto a ocupar un escaño en cualquiera de esos niveles. (Ramírez León, 2013, p. 100)

La prohibición de la reelección legislativa fue una de las principales características que les otorgó a las cúpulas priistas el control total de las trayectorias políticas de los legisladores. Basta con recordar que “La disciplina se premiaba con la promoción de carreras políticas en la burocracia del partido, en las dependencias del Ejecutivo, en las empresas del Estado, con otros cargos de elección popular, etc.” (Bárcena Juárez, 2017, p. 48). Hoy día esta cuestión cobra relevancia porque la alta rotación de cargos legislativos antes y después de la ola democratizadora en México obligó a muchos legisladores a buscar espacio en otros ámbitos del sistema político; inclusive, debido a la alta competitividad electoral que se fue fraguando, los partidos políticos se vieron obligados a postular candidatos mejores y con mayor trayectoria política (Bárcena Juárez, 2017; Kerevel y Bárcena Juárez, 2017; Langston, 2008). De ahí la importancia de estudiar las trayectorias políticas como una dimensión que contribuye a la profesionalización legislativa.

Dentro de los estudios sobre el tema, la *trayectoria* o *capital político*¹¹ permite a las y los legisladores mantener una socialización en todo el sistema político, lo cual es posible gracias al sistema federal que tiene México (Ramírez León, 2013). Los legisladores o políticos, al terminar sus encargos de representación o de función pública, pueden estar en otro tipo de cargos a nivel federal, local y estatal. La distribución de competencias entre los distintos órdenes de Gobierno requiere de instituciones que procesen y evalúen las políticas públicas, así como de que también lo hagan los partidos políticos en sus tareas democráticas, de reclutamiento y formación de cuadros.

Al igual que en el Poder Legislativo existen individuos que tienen experiencia legislativa y otros que se mantienen de manera intermitente, lo mismo sucede con la trayectoria política, es decir, la trayectoria y experiencia legislativa se vinculan “con la dimensión temporal, donde se configura un continuo cronológico definido por el tiempo que se está en la política; una considerable extensión de este lapso se correlaciona positivamente con la mayor socialización del político, lo que a su vez contribuye a una mayor profesionalización” (Alcántara, 2013, p. 28). En ese sentido, la socialización que tiene el político o legislador por su paso en distintas dependencias de Gobierno, cargos de representación popular y puestos al interior del partido político, lo perfeccionan como individuo con gran reconocimiento entre el electorado y cúpulas partidarias, así como un buen receptor de las demandas sociales (Bárcena Juárez, 2019). Por ello, es evidente que al observar el incremento en la competitividad electoral “fue cada vez más usual hallar congresistas que antes fueron alcaldes, regidores o que ocuparon curules locales” (Kerevel y Bárcena Juárez, 2017, p. 70).

¹¹ En algunos otros casos también se le define como *carrera política* (Alcántara, 2013).



Así, la trayectoria política que adquiere la persona legisladora en su tránsito por los distintos espacios del sistema político le permite socializar de mejor manera la situación económica, política y social del país, de manera que puede profesionalizarse en temas concretos que facilitan su labor en el trabajo legislativo. En palabras de Ramírez de León, “el conocimiento jurídico y económico de la situación política nacional de que se trate, y la capacidad de comprender lenguajes técnicos, además de ser capaz de generar una expectativa respecto a la elaboración de leyes consecuentes con las necesidades del sistema y de los electores” (2013, p. 105) le permite al legislador procesar mejores iniciativas encaminadas a la solución de problemas públicos.

Ahora bien, otra característica importante que contribuye a la profesionalización de las y los legisladores es su *carrera legislativa*¹², entendida como “los cargos que ocupan los miembros dentro de la estructura de las comisiones, subcomisiones de las cámaras, el trabajo especializado que realizan en ellas y la introducción de iniciativas en términos de producción” (Valencia Escamilla, 2010, p. 153).

La carrera legislativa de las y los legisladores se ve influenciada por su trayectoria política, bajo al menos dos razones: por un lado, la socialización que tiene el legislador con el sistema político antes de llegar a la asamblea cuenta más para ser designado como presidente de una comisión sobre un tema de su propia experiencia legislativa, sea esta local o federal¹³ (Valencia Escamilla, 2010); por el otro, su socializa-

¹² Debe aclararse que una posición de poder como las comisiones legislativas u otro órgano de Gobierno no garantiza por sí misma la profesionalización del legislador. La carrera legislativa debe conjugar factores institucionales y habilidades personales que son dadas por la trayectoria política. El *staff* de apoyo que brinda la institución política es un factor institucional que le permite tener las facilidades para su trabajo, sin embargo, el reconocimiento que la persona legisladora adquiere por su socialización dentro del sistema político le dota de los conocimientos e influencia necesaria para generar redes de apoyo internas para la presentación y futura aprobación de proyectos legislativos.

¹³ Esto es precisamente lo que busca responder Hibbing (1999) cuando estudia las carreras polí-

ción con el entorno partidista gracias a su paso por cargos administrativos le provee el reconocimiento institucional y la formación de redes de trabajo, lo que le facilita contar con una influencia política. En México, los partidos políticos son quienes tienen el mayor control de la designación en la asamblea legislativa, más que la institución misma, ya que “no todo legislador tiene igual probabilidad de ser nombrado presidente de una comisión y menos aún de ser nombrado presidente de una comisión importante” (Calvo y Tow, 2009, p. 457).

En ese orden de ideas, las y los legisladores son designados presidentes de comisión gracias a su trayectoria política y lealtad partidaria, así como por ser una figura dentro del bloque o grupo parlamentario. Una vez que son designados presidentes de una comisión es posible observar aquellos factores institucionales a los que tienen acceso y que contribuyen a su profesionalización.

Diversos estudios han dado cuenta de que aquellas personas legisladoras que ostentan algún órgano de Gobierno dentro del congreso tienen ventajas que les permiten trabajar de mejor manera sus iniciativas de ley. Por un lado, el enfoque institucional garantiza que la asamblea le provee los equipos necesarios y especializados, así como el control de los temarios y agendas para reducir los costos y negociaciones de sus iniciativas (Bárcena Juárez, 2019; Calvo y Tow, 2009); por el otro, el estudio de sus trayectorias políticas permite observar su capacidad de influencia para proponer proyectos prioritarios y detener aquellos que sean perjudiciales, o incluso para solicitar

ticas o trayectorias de los legisladores, pues se pregunta si las posiciones de poder solo van para aquellos legisladores con experiencia legislativa y mayor tiempo al servicio de la legislatura, o si van para aquellos legisladores que tienen experiencia en otras instituciones y que son vistos como buenos sustitutos.



comparecencias de funcionarios públicos (Béjar, citado por Bárcena Juárez, 2017). Esta conjugación de factores institucionales e individuales ayuda a la profesionalización y a ser actores relevantes en el proceso de toma de decisiones.

Debe señalarse que otras vías alternas de profesionalización tienen que ver con la preparación académica, también llamada *capital técnico*. Comúnmente, el debate sobre la formación y preparación de los congresistas está fuertemente presente en la discusión en México debido a una serie de razones. La primera tiene que ver con la conformación plural del congreso: que cualquier ciudadano en ejercicio de sus derechos político-electorales pueda llegar al Congreso de la Unión. Esto significa que cualquier persona puede tener las capacidades y habilidades que la hacen ser un actor receptivo de las demandas ciudadanas para llevarlas al espacio legislativo por excelencia. La segunda razón tiene que ver con la idea de que, al solicitar requerimientos académicos, se anularía por completo esta idea de pluralidad y el congreso se constituiría en una suerte de élite¹⁴.

Para Montaña Reyes (2018), “la preocupación por la educación y la experiencia profesional de los políticos está presente en el lenguaje común de la política” (p. 49), y esto es así porque “Si cualquier actividad requiere de profesionales de calidad, no es menor la exigencia en el seno de la política” (Alcántara, 2013, p. 23). Por ello, resulta importante analizar la formación de quienes integran los órganos legislativos, pues, a decir verdad, una institución de tan alta envergadura tiene un peso significativo dentro del sistema político y en las democracias contemporáneas.

¹⁴ En países como Chile, para poder acceder a un cargo público de representación popular se pide a los ciudadanos contar con un mínimo de educación media o superior (Valencia Escamilla, 2010), mientras que en México lo máximo que se llegó a requerir fue saber leer y escribir.

La profesionalización vía la formación académica-profesional “significa que un legislador guarda cierta relación con especialistas o que él mismo lo es”¹⁵ (Bárcena Juárez, 2017, p. 61). Este tipo de profesionalización le permite a las y los legisladores promover iniciativas con argumentos objetivos y puntuales sobre su materia de especialización para dar una mejor respuesta a las demandas de sus representados. De allí que quienes concentren esta característica pueden ejercer de mejor manera, con pericia y eficacia, las labores legislativas de representación y legislación.

Así, la profesionalización legislativa, entendida como la calidad de las respuestas que un órgano legislativo, a partir de la formulación y elaboración de iniciativas de ley, puede brindar al sistema, se construye por la formación, trayectoria, carrera política y experiencia legislativa. La posesión de esta serie de características o la falta de alguna de ellas muestra dos tipos de legisladores; o, dicho de otra forma:

retrataría al legislador ideal, pues de poco sirve un congresista receptivo y popular que cuente con el apoyo de amplios sectores, pero que no pueda materializar sus proyectos debido a su falta de pericia, a su inhabilidad para negociar o a su desconocimiento de las reglas congresionales [...] [O, por el contrario] un político cuyo entendimiento de la labor parlamentaria sea tan profundo que le permita impulsar su agenda representativa en forma eficaz, pero que carezca de sensibilidad para identificar los

¹⁵ Se asume que aquellos legisladores con un grado de escolaridad superior comprenden de mejor manera el quehacer legislativo, el proceso legislativo, etcétera (Bárcena Juárez, 2017). Sin embargo, esto no quiere decir que quienes no tengan relación con un grado académico carezcan de capacidades analíticas o de comprensión del quehacer legislativo. Ejemplo de ello es que, en muchos casos, los legisladores que presiden comisiones no siempre concuerdan con su perfil académico-profesional y carecen del conocimiento técnico y jurídico necesario para promover las iniciativas de ley o, inclusive, para comprender el funcionamiento mismo del sistema de comisiones. La formación o, en todo caso, este escenario ideal “Es necesario en temas muy especializados o técnicos y que puedan ser útiles en las labores que se lleven a cabo en las comisiones legislativas” (Alcántara Vargas, 2017, p. 25).



temas de mayor interés de sus gobernados, resultaría de escaso valor para la representación en una democracia. (Bárcena Juárez, 2019, p. 116)

En la propuesta que se presenta, el estudio de la profesionalización legislativa radica en la parte individual de las y los legisladores, por lo cual se dio mayor énfasis al enfoque sociológico del *carrerismo*. Las características de este enfoque permiten vislumbrar cómo se construye la profesionalización legislativa, sin limitar las capacidades explicativas de la corriente institucional; sin embargo, la presente investigación no toma como unidad de análisis al congreso, sino más bien a las personas legisladoras.

2. Propuesta metodológica de estudio

El enfoque sociológico del *carrerismo* muestra una serie de características que son útiles para estudiar la profesionalización legislativa. La profesionalización de las y los legisladores no se da simplemente por los insumos que las instituciones legislativas puedan brindarles, sino que se puede dar por vías alternas dentro del sistema político. Sin embargo, algunas de esas vías conjugan los factores institucionales con los individuales; ejemplo de ello es la *carrera legislativa*.

Las dimensiones de análisis encuentran su sustento teórico no solo porque hacen más propensos a los legisladores a impulsar iniciativas de ley en comparación con sus contrapartes, sino porque estas ayudan a mejorar las capacidades de respuesta a sus representados con iniciativas de calidad que tienen la pericia y el conocimiento de la materia que se legisla. Además, la actividad política no es una actividad exclusiva dentro de los poderes legislativos

o asambleas, sino que la actividad política se desarrolla en otros ámbitos del sistema político donde los legisladores adquieren diferentes habilidades y conocimientos.

Por lo anterior, las dimensiones de análisis de esta propuesta son: a) la experiencia legislativa a través de las legislaturas, b) la trayectoria política en la socialización con el sistema político, c) la carrera legislativa mediante la ostentación de cargos de jerarquía dentro de la institución y d) la formación académica. A continuación, se presenta la operacionalización de las dimensiones de análisis mencionadas.

Tabla 1. Operacionalización de la profesionalización legislativa como variable independiente

Dimensiones	Indicador	Fuentes
Legislaturas/periodos	Años	Página oficial del los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato y <i>curriculum vitae</i>
Socialización con el sistema político	Cargos de elección popular	
	Cargos en la estructura interna del partido político	
	Cargos en las dependencias del gobierno	
Cargos de jerarquía/gobierno	Ser miembro de comisión	
	Ser miembro de la Mesa Directiva	
Formación académica	Grado de estudio	

Fuente: Elaboración propia.

Esta operacionalización recopila las principales características que los estudios sobre la materia han propuesto. El siguiente apartado propone un modelo de análisis para estas dimensiones.



2.1 Modelo de análisis: una propuesta para la medición de la profesionalización legislativa

El modelo tiene el propósito de determinar el grado de profesionalización que tienen los legisladores. Además, recupera dimensiones de otros trabajos que han estudiado la profesionalización legislativa y aquellas propuestas para su estudio¹⁶. A su vez, a partir del modelo se puede observar el nivel de experiencia que tienen las y los legisladores en cada una de las dimensiones a través de los valores posibles para cada uno de los indicadores: de 0 a 5 y de 0 a 4. La sumatoria otorga un puntaje en cada una de las dimensiones de la variable.

A partir del modelo de análisis se podrá crear un índice compuesto que señala el tipo de legislador que existe en el Congreso del Estado de Guanajuato, según una clasificación en tres tipos que toma en cuenta los porcentajes de profesionalización que adquieren los legisladores: amateur, semi-profesional y profesional.

Para la dimensión *experiencia legislativa*, entendida como el tiempo o años que tienen los legisladores en la actividad legislativa, el indicador serán los años o legislaturas que la persona ha estado en dicha actividad, desde una senaduría a una diputación federal o local. Para la *trayectoria política*, en su dimensión de socialización dentro del sistema político, el primer indicador será el paso por puestos de elección popular, el segundo indicador será la trayectoria dentro de los respectivos partidos políticos y, por último, el tercer indicador será la trayectoria en dependencias públicas.

¹⁶ Las dimensiones y categorías que se recuperan de otros estudios son las principales posiciones a las cuales las y los legisladores acuden antes y después de ocupar un espacio en el congreso, pues se vinculan directamente con una situación de naturaleza no lineal e intermitente. Además, demuestran ser útiles cuando se analiza el desempeño legislativo para explicar por qué hay legisladores que presentan más iniciativas que sus contrapartes que no tienen experiencia y profesionalización (Alcántara Vargas, 2017; Bárcena Juárez, 2017, 2019; Patrón Sánchez y Camacho García, 2018; Valencia Escamilla, 2010)2018; Valencia Escamilla, 2010.

La dimensión *carrera legislativa*, entendida como la ostentación de cargos de jerarquía dentro de la institución, tendrá dos indicadores: el primero de ellos gira en torno a la posición dentro de las comisiones y el segundo a la posición dentro de la mesa directiva. La dimensión *formación académica* tiene como indicador el grado de estudios.

El modelo de análisis recupera los datos de 72 unidades de análisis. Para ello se construyó una base de datos con la información de 72 personas legisladoras que ocuparon un espacio en el Congreso del Estado de Guanajuato, dentro de las legislaturas LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021)¹⁷. Los datos fueron recabados principalmente a través de la página oficial del Congreso del Estado de Guanajuato y por medio de solicitudes de transparencia que fueron hechas para contrastar la información.

Tabla 2. Modelo de análisis para la profesionalización legislativo

Legislaturas/periodos	Años/legislaturas (senaduría y diputación federal o local)	0. No ha sido legislador (a)
		1. Una a dos legislaturas
		2. Tres a cuatro legislaturas
		3. Cinco a seis legislaturas
Socialización con el sistema político	Cargos de elección popular	0. No ha ocupado cargos de elección popular
		1. Regidor (a)
		2. Síndico (a)
		3. Presidente (a) municipal
		4. Gobernador (a)

¹⁷ Una de las justificaciones para analizar estas legislaturas fue que, a partir de 2015 (derivado de la reforma político-electoral de 2014), Guanajuato fue uno de los primeros estados en armonizar sus leyes locales para la entrada en vigor de la reelección legislativa (Rendón Arias, 2017). De tal manera, para la LXIV legislatura se podría observar a personas legisladoras que buscaron la reelección.



Socialización con el sistema político	Cargos en la estructura interna del partido político	0. No ha ocupado cargos dentro del partido político
		1. Puestos administrativos/ operativos
		2. Dirigente local
		3. Dirigente estatal
	Cargos en dependencias de gobierno	4. Dirigente nacional
		0. No ha ocupado cargos en dependencias de gobierno
		1. Secretario (a) a nivel local
		2. Secretario (a) a nivel estatal
Cargos de jerarquía/ gobierno dentro del legislativo	Miembro de comisión	3. Secretario (a) de Estado
		1. Integrante
		2. Secretario (a)
	Mesa directiva	3. Presidente (a)
		0. No ha ocupado cargo en la mesa directiva
		1. Prosecretaría
		2. Secretaría
		3. Vicepresidencia
Formación académica	Grado de estudio	4. Presidencia
		0. No tiene estudios
		1. Educación básica
		2. Educación media
		3. Licenciatura/Ingeniería
		4. Maestría
5. Doctorado		

Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que dentro de la base de datos¹⁸ la primera legislatura (LXIII) abarca del registro 1 al 36 y la segunda (LXIV) del 37 al 72¹⁹. Esta diferenciación permite analizar las legislaturas por separado y, al final, a través del índice compuesto, permite observar el grado de profesionalización en ambas legislaturas.

El índice compuesto de profesionalización legislativa se estructura a partir de los puntajes que adquiere cada unidad de análisis en los indicadores del modelo, pues es la sumatoria de cada uno de ellos, como se observa en la siguiente ilustración.

Ilustración 1. Componentes del índice de profesionalización



Fuente: Elaboración propia.

A partir de los puntajes que adquiere cada legislador se obtiene un porcentaje que será delimitado de 0 a 33 para legisladores amateurs, de 34 a 66 para legisladores semiprofesionales y de 67 a 100 para legisladores profesionales²⁰.

3. Análisis de resultados

La principal fuente de profesionalización no reside en la experiencia legislativa, sino más bien en aquellos cargos de la trayectoria política como los cargos de elección popular dentro del partido y en dependencias públicas. En ese sentido, para

¹⁸ La base de datos con la cual se trabajó se denomina *Base general de profesionalización legislativa*.

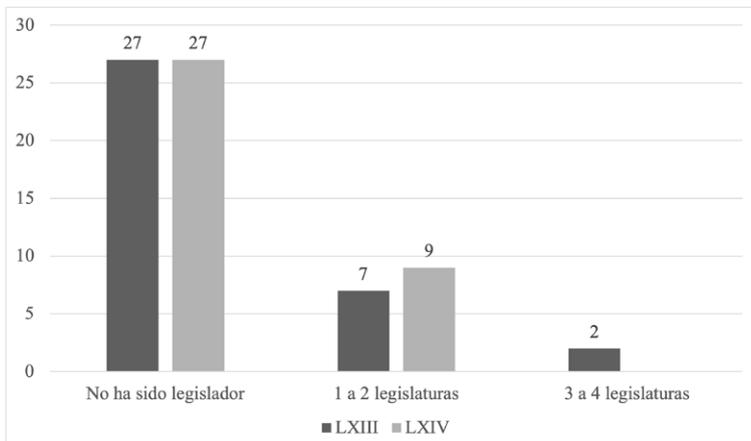
¹⁹ Ver el anexo 1 para la identificación por número de los legisladores.

²⁰ Para este índice se utilizó el programa estadístico SPSS (versión IBM SPSS Statistics 21).



la experiencia legislativa los datos muestran que el 75% de los integrantes de ambas legislaturas no tienen experiencia previa como legisladores; solo nueve integrantes por legislatura tienen experiencia previa en al menos una legislatura anterior, ya sea local o federal, según lo indica la Gráfica 1.

Gráfica 1. Experiencia legislativa por legislatura



Fuente: Elaboración propia.

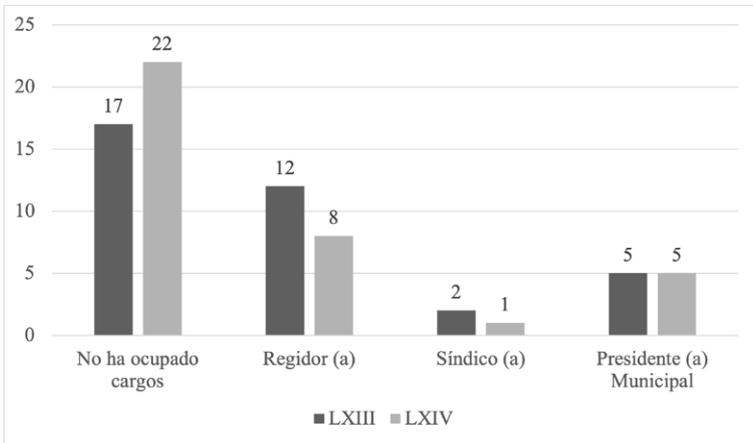
Durante la LXIII legislatura, la mayoría de las y los legisladores que tiene experiencia previa se concentran en el Partido Acción Nacional (PAN) y dos de ellos tienen cuatro legislaturas de experiencia a nivel federal y local²¹. Los dos legisladores restantes corresponden al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y al Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Para la LXIV legislatura, ocho legisladores tenían experiencia previa y se concentraron en el PAN, sin embargo, solo la Dip. Lorena del Carmen Alfaro García, el Dip. Arman-

²¹ Concretamente, son Leticia Villegas Nava, quien fue diputada federal en las LV (1991-1994) y LVII legislaturas (1997-2000) y diputada local en la LXI (2009-2012), así como Ricardo Torres Origel, quien fue diputado local en la LVII (1997-2000) y LVIII legislatura (2000-2003) de la Cámara de Diputados y también senador de la República (2006-2012).

do Rangel Hernández y el Dip. J. Jesús Oviedo Herrera tenían experiencia previa de al menos dos legislaturas. Las y los legisladores restantes tienen como experiencia previa la LXIII legislatura, pues fueron reelectos para un segundo periodo, ya que a partir de la elección de 2018 esto fue permitido.

Ahora bien, respecto a la trayectoria política, entendida como la socialización que han tenido los legisladores con el sistema político y donde han aprendido diversos temas de la realidad política y social del Estado, dentro del primer indicador, cargos de elección popular, los datos de la Gráfica 2 revelan que, dentro de la LXIII legislatura, solo 19 legisladores tenían trayectoria, principalmente en cargos como regidurías y presidencias municipales.

Gráfica 2. Cargos de elección popular por legislatura



Fuente: Elaboración propia.

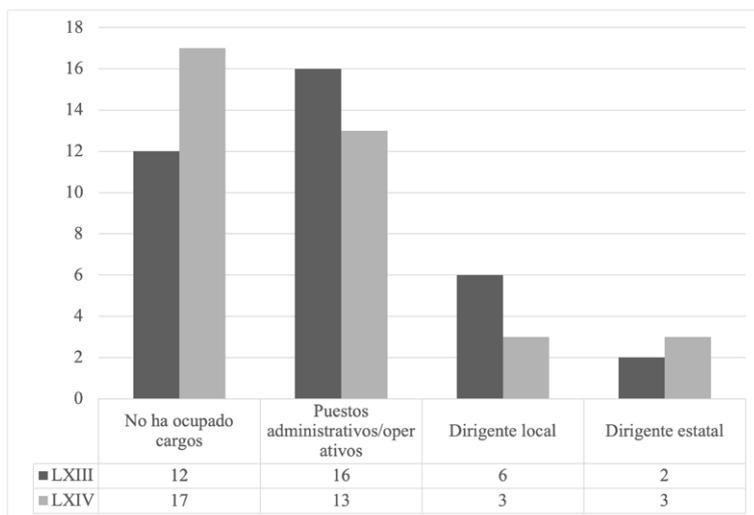
Para la LXIV legislatura, el número de legisladores que no había ocupado cargos aumentó a 22 y 14 de ellos tuvieron experiencia en regidurías y presidencias municipales. En ambas



legislaturas, quienes tienen trayectoria en cargos de elección popular se concentraron mayoritariamente en el PAN.

El segundo indicador, cargos dentro del partido político, muestra en la Gráfica 3 que la mayoría de los legisladores han tenido algún cargo anterior, ya sea como administrativo o dirigente. En la LXIII legislatura fueron 24 legisladores y en la LXIV legislatura fueron 19.

Gráfica 3. Cargos dentro del partido político por legislatura

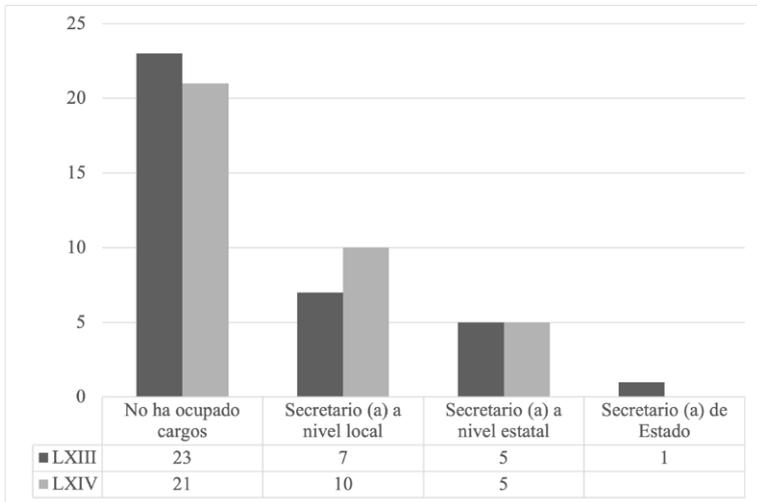


Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de los legisladores que han estado en puestos administrativos de su partido corresponden al PAN, con nueve en la LXIII y ocho en la LXIV legislatura. En ambas legislaturas las y los legisladores de oposición tienen mayor trayectoria en las dirigencias locales y estatales dentro de sus partidos, a excepción de dos integrantes del PAN de la LXIV legislatura que fueron dirigentes locales.

El tercer indicador corresponde a los cargos en dependencias públicas, donde la Gráfica 4 muestra que la mayoría no cuenta con trayectoria. Las personas legisladoras que se han desempeñado en dependencias de Gobierno dentro de la LXIII legislatura corresponden al PAN, con cinco a nivel local y cinco a nivel estatal.

Gráfica 4. Cargos en dependencias públicas por legislatura



Fuente: Elaboración propia.

Quienes han tenido trayectoria dentro de la LXIV legislatura se concentran mayoritariamente en el PAN, con siete a nivel local y cinco a nivel estatal. Los legisladores de oposición, Partido de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y PVEM, solo tienen experiencia como secretarios a nivel local.

El análisis preliminar de estas dimensiones muestra un patrón de trayectorias que difieren respecto a la literatura estadounidense en cuanto a la ambición estática de los in-



dividuos y sus ventajas para construir una carrera dentro del Congreso, pero que, a su vez, comparte similitudes con casos latinoamericanos. Los políticos estadounidenses tienen un patrón de carrera de naturaleza lineal que se explica en parte por las características de su sistema político. Además, la reelección parece ser un esquema fácil porque, toda vez que “un político profesional supera el obstáculo de ganar una elección por primera vez, cada vez le es más sencillo lograr ser reelegido repetidamente porque para los titulares se reducen los costos de obtener y mantener un cargo” (Botero, 2011, p. 178). Incluso, las ventajas que tienen los congresistas estadounidenses en cuanto a la experiencia y el conocimiento acumulado periodo tras periodo les permite mantenerse y reducir sus costos sobre los contrincantes, de manera que no solo amplían sus capacidades y ejercen de mejor forma la representación, sino que también son actores más proactivos en la toma de decisiones y ejercen de manera eficiente un control político.

En México las personas legisladoras no están interesadas en reelegirse para el mismo cargo y sus patrones de trayectoria han sido más progresivas que estáticas; lo mismo se puede observar en casos latinoamericanos como Brasil. En efecto, estudios recientes sobre reelección legislativa a nivel federal en México demuestran que el interés de los legisladores está en cargos más rentables a nivel local o estatal. Según los resultados, “Llama la atención el peso que tiene la frecuencia de legisladores con experiencia en la administración pública local, de los 500 diputados registrados, 62% tiene experiencia en la administración pública local y 22% ha ocupado puestos en la función pública federal [...]” (Valencia Escamilla, 2022, p. 110). Incluso, a nivel local, por lo que refiere a la intención de las y los legislado-

res por buscar la reelección, el número de personas que se postulan y esperan ser reelectas es realmente bajo. En un estudio comparado entre 18 entidades federativas, de 118 postulantes a ser reelectos, solo 33 lo lograron con éxito (Báez Carlos y Bárcena Juárez, 2021).

De manera comparativa, en Brasil, por ejemplo, los legisladores tienen un paso fugaz por la institución porque buscan un cargo de mayor prestigio, como puede ser una municipalidad o secretaría de ministerio. Para los legisladores, ser alcalde es más atractivo por el prestigio, el poder y tamaño del presupuesto que se maneja; más aún, entre mayor sea el tamaño de la municipalidad, mayor crece la ambición del legislador (Samuels, 2003).

En concreto para el caso de Guanajuato, observamos que la rotación que existe dentro del congreso es alta y se imposibilita la especialización de los miembros; así, tanto la experiencia como el conocimiento acumulado deben reiniciarse legislatura tras legislatura. Estos datos nos permiten voltear a otros cargos de elección popular y tomarlos en consideración para la profesionalización. Tal como se muestra en las gráficas 2 y 3, los cargos donde se tiene mayor experiencia radican dentro del partido político y en la administración pública local, como regidurías y presidencias municipales.

Esto resulta importante, pues aunque la experiencia legislativa les permite a los legisladores acentuar sus capacidades y habilidades para la construcción de iniciativas de ley y mejorar su entendimiento de los procesos legislativos, lo cierto es que su paso por distintos cargos públicos puede ser una fuente de profesionalización mucho más amplia, pues su desempeño se favorece por su trayectoria y entendimiento de la administración pública en los diferentes

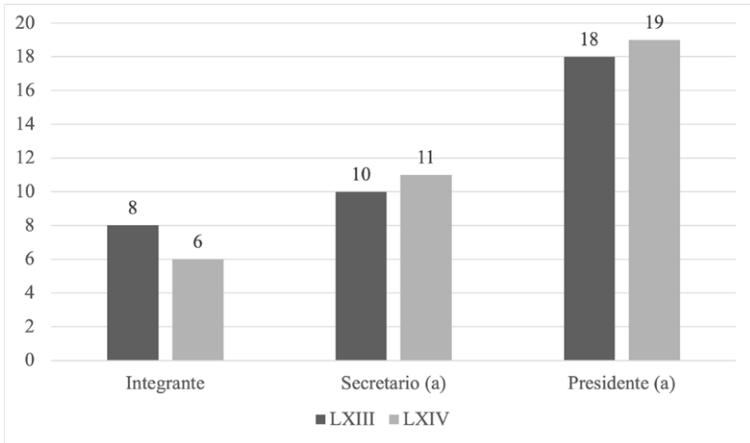


temas que atiende, ya sea económicos, sociales, políticos, etcétera.

Estas comparaciones nos indican que los legisladores buscan profesionalizarse, pero no necesariamente de una manera estática en el mismo cargo, sino de una forma intermitente y progresiva entre uno y otro cargo. Mientras que para la profesionalización legislativa (desde un enfoque estadounidense) la experiencia legislativa es un atributo predominante, este no es necesario o suficiente para otros casos.

De acuerdo con el modelo propuesto, la carrea legislativa es la tercera dimensión de análisis de la profesionalización y se compone de dos indicadores. El primero de ellos tiene que ver en la integración de las comisiones legislativas, la cual nos permite ver la posición que tiene cada persona legisladora. En la base de datos se consideró la posición más alta de cada persona, de manera que se evidenciara a aquellas que solo forman parte como integrantes. En ese sentido, la Gráfica 5 señala que durante la LXIII legislatura solo ocho legisladores son integrantes de comisión, 10 son secretarios y la mayoría de los grupos parlamentarios tienen un legislador en dicha posición. Respecto a las presidencias durante la misma legislatura, de las 18 comisiones de trabajo que se tienen en el Congreso, el PAN presidió 10, el PRI cuatro y el PRD dos, al igual que el PVEM.

Gráfica 5. Integración de comisiones por legislatura



Fuente: Elaboración propia.

En la LXIV legislatura solo seis legisladores son integrantes de comisión y 11 son secretarios; a diferencia de la primera legislatura, tanto las presidencias como las secretarías son mayoritariamente ocupadas por legisladores del PAN.

Además, vinculando la trayectoria política y la experiencia se puede observar quiénes logran acceder a una carrera legislativa. De los 10 legisladores del PAN que presiden una comisión en la LXIII legislatura, cinco de ellos tienen experiencia legislativa; quienes no tienen experiencia legislativa y presiden una comisión son cuatro, con trayectoria en al menos un cargo de elección popular dentro de su instituto político o alguna dependencia pública. El último caso del PAN es el Dip. Juan José Álvarez Brunel, quien no cuenta con experiencia ni trayectoria, pero preside una comisión²².

²² La experiencia del diputado se basa principalmente en la iniciativa privada, particularmente en San Miguel de Allende. La LXIII fue su primera experiencia en la política y presidió la comisión de desarrollo económico y social.



En el caso de los legisladores del PRI, todos tienen trayectoria en cargos al interior de sus partidos, solamente la Dip. Arcelia María González González fue dirigente local y el Dip. Lorenzo Salvador Chávez Salazar fue regidor y secretario a nivel local. Los legisladores del PRD y el PVEM que presiden una comisión tienen trayectoria en al menos un cargo de elección popular y al interior de sus partidos; solo la Dip. María Soledad Ledezma Constantino del PVEM no tiene trayectoria en cargos dentro del partido, pero sí como secretaria a nivel local en dependencias públicas.

Lo anterior evidencia que quienes presiden comisiones dentro del congreso local sí tienen experiencia legislativa para el caso del PAN y, quienes no, tienen trayectoria en alguno de los indicadores de la trayectoria política, ya sea en cargos de elección popular, cargos dentro del partido o como secretarios en dependencias públicas.

Para la LXIV legislatura, quienes ocupan las presidencias por parte del PAN tienen en su mayoría experiencia legislativa: se trata de cinco de ellos, entre los cuales cuatro tienen trayectoria al interior de su partido político. Los otros cinco legisladores presidentes de comisión tienen trayectoria preferentemente en cargos públicos, al interior del partido y en dependencias públicas. Por parte de los legisladores del PRI que presidieron una comisión, solo el Dip. Héctor Hugo Valera Flores tiene trayectoria al interior de su partido. Del grupo parlamentario de Morena, ninguno de los legisladores que presidieron comisión tiene trayectoria ni experiencia legislativa.

Al contrario, los legisladores del PRD, PVEM y la representación parlamentaria del Partido Nueva Alianza (PNA) tienen trayectoria en al menos un cargo en la trayectoria política y, en algunos casos como el del Dip. Israel Cabrera Barrón del PVEM, tienen trayectoria en todos los cargos.

Es conveniente anotar que el análisis de comisiones, así como la integración que tienen, resulta relevante no solo porque se constituyen en ejes temáticos de trabajo, sino porque son el espacio idóneo de especialización y atención a temas en los cuales las y los diputados son (o no) expertos. Sin embargo, las reglas que rigen el trabajo legislativo pueden o no facilitar la profesionalización dentro de las comisiones. Es decir “a menor número de comisiones y a mayor permanencia temporal en las mismas, aumentan las posibilidades de especialización” (Cabezas Rincón, 2011, p. 247). De las 19 comisiones de trabajo que existen en el Congreso del Estado de Guanajuato, las y los diputados (de acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo (2016)) tienen la obligación de formar parte de al menos una comisión permanente, pero no especifica un máximo.

Durante la LXIII legislatura el promedio de integración de comisiones fue de 2.4 por legislador; solo existen dos casos de legisladores del PAN que estuvieron en cinco comisiones, y seis (incluyendo a los de oposición) que estuvieron en cuatro comisiones. Para la LXIV legislatura se tuvo casi el mismo promedio: 2.5 por legislador; sin embargo, en este caso encontramos una mayor diversificación entre los miembros del PAN, ya que la mayoría de las y los legisladores estuvieron en tres comisiones, a excepción de la Dip. Noemí Márquez Márquez, que integró dos. Sobresalen los casos de dos legisladoras de Morena, quienes integraron tres comisiones, pues la oposición integró entre una y dos comisiones; en concreto: la Dip. Ma. Carmen Vaca González y la Dip. Ma. Guadalupe Josefina Salas Bustamante.

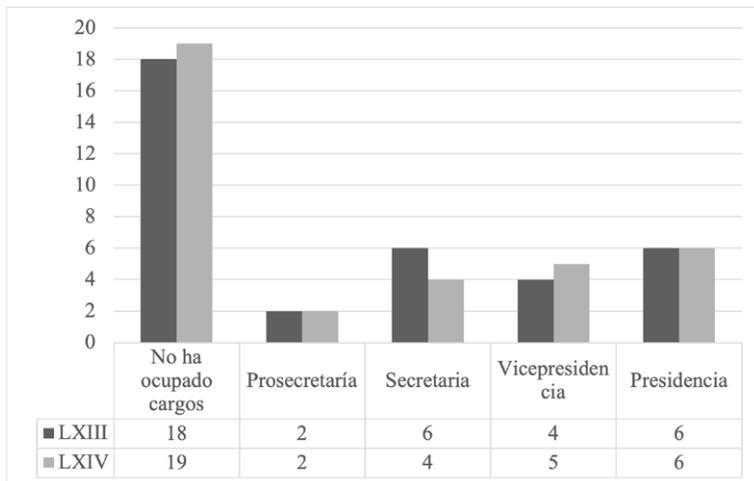
Entre menor sea el número de comisiones a las cuales se integra cada legislador, las probabilidades de especialización aumentarán, ya que la dedicación al trabajo de co-



misiones bajo un eje temático les permite tener mejores productos legislativos, así como una mayor influencia en los resultados de política pública.

Ahora bien, el segundo indicador gira en torno a la integración de la Mesa Directiva del Congreso, donde, en ambas legislaturas, son pocos los legisladores que ostentan una posición de jerarquía, como lo muestra la Gráfica 6. Además, las posiciones más relevantes como las secretarías, vicepresidencia y presidencia son mayoritariamente para integrantes del grupo parlamentario del PAN, a excepción de la LXIV legislatura, donde la vicepresidencia fue en tres ocasiones para la oposición: dos para el PRI y una para Morena.

Gráfica 6. Integración de la Mesa Directiva del Congreso por legislatura



Fuente: Elaboración propia.

En atención a los datos comentados, resulta importante ver qué trayectoria o experiencia tienen los representantes que ocupan un cargo de dirección. Dentro de la LXIII legisla-

tura, en el caso del PAN, ninguno tiene experiencia legislativa previa, pero sí tienen experiencia en al menos un cargo de elección popular, dentro del partido o como secretarios en alguna dependencia pública; la excepción fue la Dip. Angélica María Casillas Martínez que no tiene experiencia ni trayectoria. Para las legisladoras del PRI, solo la Dip. María Guadalupe Velázquez Díaz tiene experiencia legislativa, en contraste con la Dip. Arcelia María González González, quien solo tiene trayectoria dentro del partido.

Para la LXIV legislatura, de parte de los legisladores de Acción Nacional que ocuparon la presidencia, todos tienen trayectoria como secretarios en dependencias públicas. Solo la Dip. Martha Isabel Delgado Zárate y la Dip. Lorena del Carmen Alfaro García tienen trayectoria política en los tres casos propuestos. Por el contrario, la Dip. Ma. Guadalupe Josefina Salas Bustamante de Morena tiene trayectoria como regidora y secretaria a nivel local. Estos datos nos indican que la experiencia legislativa no tiene un peso significativo a la hora de asignación de estos cargos, pues la mayoría de los legisladores que integra la mesa directiva en ambas legislaturas tiene trayectoria política en la administración pública, partidos políticos y dependencias públicas.

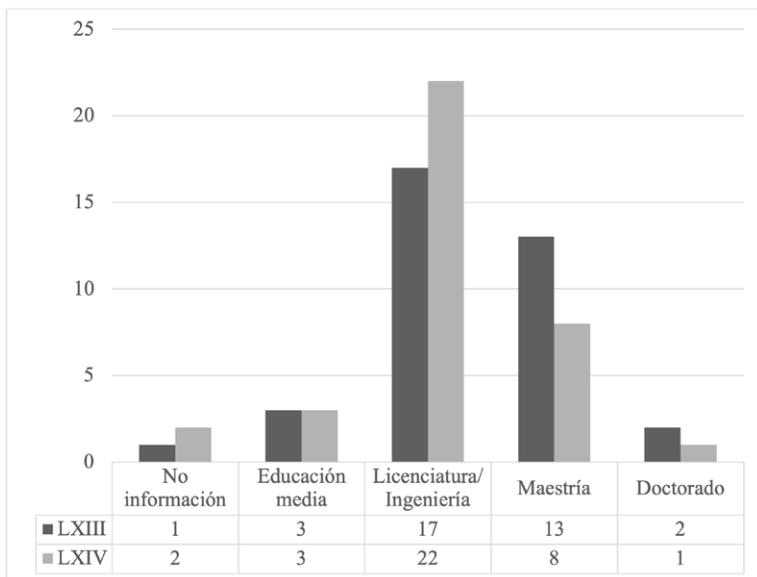
Del mismo modo, cuando Valencia Escamilla (2010) analiza los perfiles de quienes integran órganos de dirección dentro de la Cámara de Diputados y del Senado, concluye que las preferencias de los partidos políticos para realizar tales designaciones están más orientadas a las capacidades de arrastre o movilización, a la militancia y, sobre todo, a la trayectoria como funcionarios públicos. De ahí que no sea novedad que los partidos políticos incluso postulen personas candidatas con amplia trayectoria en la administración pública, ya sea local o federal (Kerevel y Bárcena Juárez, 2017). En otras palabras, la designa-



ción recae como una decisión política, más que una decisión que busque ampliar la profesionalización y desempeño de las personas legisladoras, tanto en órganos de dirección como en la integración de comisiones.

Para concluir, la dimensión de formación académica nos permite observar que la mayoría de los legisladores en ambas legislaturas tienen estudios de licenciatura o ingeniería y posgrado. De manera general y desagregado por sexo, en ambas legislaturas son más los hombres con estudios superiores y más las mujeres con nivel de posgrado de maestría. A nivel de doctorado, son más los hombres.

Gráfica 7. Formación académica por legislatura



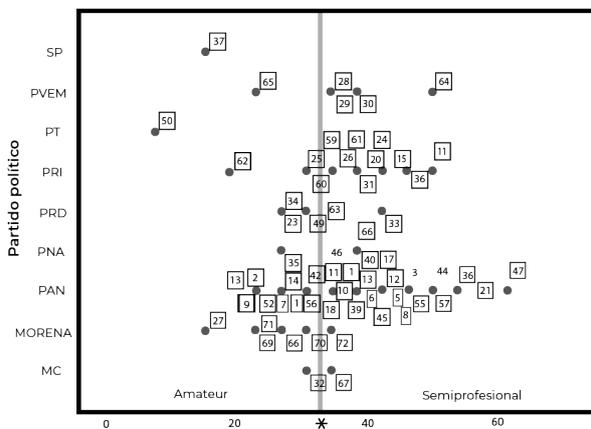
Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, las áreas de estudio de los legisladores per-

miten observar en qué área o temas son especialistas, lo que les puede ayudar a trabajar de mejor manera sus iniciativas. En ese sentido, en ambas legislaturas las áreas predominantes fueron las ciencias sociales y humanidades, seguido de las ingeniarías y ciencias básicas y, por último, las ciencias de la salud.

Siguiendo lo planteado y después de haber realizado un análisis por las trayectorias y experiencias de las personas legisladoras, es posible obtener un porcentaje que muestra el nivel de profesionalización. Tomando en consideración la delimitación de porcentajes y la clasificación por tipo de legislador, el Esquema 1 muestra el grado de profesionalización de ambas legislaturas, identificando a cada legislador con un número que va del 1 al 36 para la LXIII legislatura, y del 37 al 72 para la LXIV legislatura.

Esquema 1. Índice compuesto de profesionalización legislativa



*Indica la delimitación entre los porcentajes establecidos para los tipos de legisladores

Fuente: Elaboración propia.



Como se observa, el grueso de las y los legisladores de ambas legislaturas se concentra principalmente en la categoría de semiprofesionales y, en menor medida, en la de amateurs. El índice también permite observar la dispersión de profesionalización legislativa por partido político. De tal suerte, el PAN concentra a la mayoría de sus legisladores como semiprofesionales en ambas legislaturas, y lo mismo el PRI, a pesar de tener una reducción importante de representantes en la LXIV legislatura.

En el caso de Morena, durante la LXIII legislatura tuvo un legislador amateur, y los dos legisladores semiprofesionales que tuvo durante la LXIV legislatura están por encima del porcentaje establecido, que fue a partir del 34% para semiprofesionales.

Existen casos que sobresalen durante la LXIV legislatura, como la Dip. Lorena del Carmen Alfaro García del PAN, quien tuvo el mayor porcentaje para legisladores semiprofesionales, con un 61.53%, mientras que la Dip. María de Jesús Eunices Reveles Conejo del Partido del Trabajo (PT) obtuvo el porcentaje más bajo para legisladores amateurs con un 7.69%, de acuerdo con el modelo propuesto.

A partir de las cuatro dimensiones de análisis que componen el índice, es notable observar que no todas las personas legisladoras poseen los mismos atributos dentro de la misma dimensión. Así, mientras que algunos tienen amplia trayectoria en el sistema político y es este su principal fuente de profesionalización, otros carecen de manera significativa de trayectoria en alguno de los indicadores; aunque, de alguna manera, lo compensan igualmente con la formación, la experiencia legislativa o la trayectoria en otro cargo. Si bien existen casos como la Dip. Lorena del Carmen Alfaro García, que cuenta con experiencia legislativa de 3 a 4 legislaturas, ha sido regidora y secretaria de ayuntamiento,

además de dirigente local, todo lo cual la perfecciona como una legisladora semiprofesional; también se observan otros casos donde la trayectoria como secretarios a nivel local y estatal, así como las presidencias dentro de comisiones son predominantes para la profesionalización, lo cual integra perfiles de semiprofesionales con 50% según el modelo; en concreto, se trata de la Dip. Arcelia María González González (PRI), la Dip. Martha Isabel Delgado Zarate (PAN), el Dip. J. de Jesús Oviedo Herrera (PAN) y Miguel Ángel Salim Alle (PAN).

Por otro lado, se observa al Dip. Israel Cabrera Barrón (PVEM), también legislador semiprofesional, quien carece de experiencia legislativa, pero cuya profesionalización se sustituye por la formación (grado de estudios en doctorado) y por su trayectoria en cargos de elección popular, además de haber sido dirigente estatal, secretario a nivel local y presidente de comisión.

Para el caso de los legisladores de Acción Nacional, que se concentran principalmente como legisladores semiprofesionales, no existe mucha variación respecto a la trayectoria política, pero sí en cuanto a la experiencia dentro del legislativo. Y esto es así porque el mapa político de Guanajuato les permite especializarse más dentro de la administración pública y, como segundo plano, al interior del partido.

Recordemos que en Guanajuato el sistema político ha girado en torno a un solo partido político durante los últimos 30 años, lo que facilita al menos dos cuestiones importantes: el acceso a cargos de la administración pública a nivel estatal y local, y el control legislativo.

Para las personas legisladoras de oposición, la profesionalización es variable, pues muy pocos de ellos han tenido la experiencia de ser presidentes municipales o regidores y, al no tener acceso a una posición mayor, el partido político pa-



reciera ser una oportunidad de continuidad con las dirigencias estatales.

Conclusiones

Ciertamente, el estudio de la profesionalización legislativa en México es incipiente y los pocos estudios realizados se han centrado particularmente en el nivel federal. Estudiar la profesionalización legislativa responde a la necesidad de entender por qué las y los legisladores son actores proactivos (o no) en la toma de decisiones, además de actores involucrados como institución política y contrapeso al ejercicio del poder político a partir de su grado de profesionalización. De ahí que sea legítimo el cuestionamiento sobre quiénes son nuestros representantes y cuáles son sus trayectorias.

Los datos que se presentaron muestran un panorama inicial sobre la profesionalización legislativa y sus patrones de continuidad en un congreso local. La diferencia es clara con el Congreso de Estados Unidos, donde la tasa de reelección es alta, en tanto se trata de un proceso de naturaleza lineal donde las personas legisladoras permanecen por varios años en el cargo y luego brincan a un cargo de mayor jerarquía, proceso en el que se encuentra la mayor fuente de profesionalización. En contraste, lo que encontramos en México y en este congreso local que se analizó, es un patrón de carrera distinto y fuentes de profesionalización que difieren, pues los datos muestran que la principal fuente de profesionalización viene dada por la trayectoria política, la carrera legislativa y la formación académica.

En ambas legislaturas, la experiencia legislativa quedó rezagada a una cuarta parte de los integrantes, siendo esta la primera experiencia en el ejercicio para muchos de ellos. Dentro de la trayectoria política, las personas legisladoras

tienen mayor trayectoria en cargos locales, como la regiduría y la presidencia municipal. Dentro de los diferentes institutos políticos, los cargos administrativos u operativos sobresalen. Así pues, observamos que la continuidad dentro del legislativo no parece ser una opción, sino más bien una posibilidad de optar por otro cargo de elección popular.

El análisis de la carrera legislativa, en conjunto con los demás indicadores, permitió observar quiénes son los que ostentan un cargo de jerarquía o dirección dentro de la institución. De manera general, cuenta más la trayectoria política de los legisladores para la presidencia de una comisión, a excepción de los integrantes del PAN, donde, en ambas legislaturas, la mitad de sus integrantes que fueron presidentes de comisión contaban con experiencia legislativa. Sin embargo, no es el caso para la presidencia de la mesa directiva, pues quienes la presidieron no tenían experiencia legislativa, pero sí un gran recorrido por la trayectoria política.

Para concluir, el modelo de análisis para la profesionalización legislativa que aquí se ha propuesto permite avanzar en la comparación con otros congresos locales, de manera que se logre estudiar la forma en que se profesionalizan los legisladores y cuestionarse si se sigue la misma ruta o no. Por ello, las investigaciones que se decanten por esta línea deben tomar otra serie de indicadores que permitan explicar de mejor manera la profesionalización legislativa, como por ejemplo: la reincidencia en comisiones de aquellos legisladores que buscan mantenerse; la propia coincidencia del perfil académico-profesional con la comisión; la conexión electoral que mantienen con sus representados; e, incluso, sería conveniente llevar a cabo una serie de entrevistas que aborden el perfil de las personas legisladoras y su entendimiento sobre la representación política. Todo esto con la fi-



alidad de tener herramientas comparativas y generar un conocimiento de mayor valor.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, M. (2013). De políticos y política: Profesionalización y calidad en el ejercicio público. *Perfiles Latinoamericanos*, 21(41), 19-44. <https://doi.org/10.18504/pl2141-019-2013>
- Alcántara Vargas, A. (2017). *La profesionalización legislativa de los Diputados mexicanos en la LXII Legislatura (2012-2015) y su influencia en la producción y éxito legislativo*. Universidad Autónoma de Guerrero. http://ri.uagro.mx/bitstream/handle/uagro/1405/S_TM_06234268_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Báez Carlos, A., y Bárcena Juárez, S. (2021). El retorno a la reelección inmediata en los congresos estatales. En *Los Congresos Locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política* (pp. 81-119). Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Nacional Electoral.
- Bárcena Juárez, S. (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. (2019). La profesionalización de los diputados federales en México. En *La profesionalización de la política* (pp. 111-143). Universidad de Guadalajara.
- Botero, F. (2011). Carreras políticas en América Latina. Discusión teórica y ajuste de supuestos. *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 16(2), 167-187.
- Cabezas Rincón, L. M. (2011). Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú. *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 16(2), 223-258.
- Calvo, E., y Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: El papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso Argentino. *Desarrollo Económico*, 49(195), 451-477.
- Cámara de Diputados, Mesa Directiva LXII Legislatura, A. (Ed.). (2013). *Alonso Lujambio Estudios Congresionales*. Cámara de Diputados LXII Legislatura.
- González Tule, L. A. (2016). Representación sustantiva en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(2), 285-315.
- Hibbing, J. R. (1999). Legislative Careers: Why and How We Should Study Them. *Legislative Studies Quarterly*, 24(2), 149. <https://doi.org/10.2307/440308>

- Kerevel, Y. P., y Bárcena Juárez, S. A. (2017). Democratización y representación política en México. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 59-83.
- Langston, J. (2008). La competencia electoral y la descentralización partidista en México/Electoral Competition and Party Decentralization in Mexico. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(3), 457-486.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato (Decreto número 167)(2016), *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*. https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3338/LOPLEG_REF_08Dic2021.pdf
- Montaño Reyes, M. (2018). *La evaluación a los políticos: Los legisladores de Italia, España, México y Argentina*. IEEM, Instituto Electoral del Estado de México.
- Patrón Sánchez, F., y Camacho García, M. (2018). La profesionalización legislativa de los diputados federales en México. *De Política*, 6(10), 89-107.
- Patrón Sánchez, F., y Camacho García, Ma. O. (2016). La profesionalización legislativa en entidades federativas en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 9(17), 101-138.
- Ramírez León, L. (2013). *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Rendón Arias, I. (2017). *Los efectos de la reelección consecutiva en el comportamiento legislativo. Los congresos locales en México*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge University Press.
- Squire, P. (1988). Career Opportunities and Membership Stability in Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 13(1), 65-82. <https://doi.org/10.2307/439945>
- Valencia Escamilla, L. (2010). Élités parlamentarias y profesionalización legislativa en México. En *El Congreso de la Democracia* (pp. 143-168). Senado de la República LXI Legislatura.
- Valencia Escamilla, L. (2022). Representación y reelección legislativa en México: La elección federal de 2021. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (32) 97-115. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2022.32.79992>
- Visconti, G. (2011). Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿crecimiento o estancamiento de su influencia? *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 91-115. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2011000100005>



Anexos

Anexo 1. Identificación de las personas legisladoras y adscripción de grupo parlamentario por legislatura

LXIII legislatura		
Unidad de análisis	Partido político	Nombre
1	PAN	Angélica Casillas Martínez
2	PAN	María del Sagrario Villegas Grimaldo
3	PAN	Éctor Jaime Ramírez Barba
4	PAN	Ricardo Torres Origel
5	PAN	Libia Denisse García Muñoz Ledo
6	PAN	Leticia Villegas Nava
7	PAN	Juan Carlos Muñoz Márquez
8	PAN	Mario Alejandro Navarro Saldaña
9	PAN	Juan José Álvarez Brunel
10	PAN	Guillermo Aguirre Fonseca
11	PRI	Arcelia María González González
12	PAN	Luis Vargas Gutiérrez
13	PAN	Juan Gabriel Villafaña Covarrubias
14	PAN	María Beatriz Hernández Cruz
15	PRI	Jorge Eduardo De la Cruz Nieto
16	PAN	Elvira Paniagua Rodríguez
17	PAN	Araceli Medina Sánchez
18	PAN	Alejandro Flores Razo
19	PAN	Verónica Orozco Gutiérrez
20	PRI	Lorenzo Salvador Chávez Salazar
21	PAN	J. Jesús Oviedo Herrera
22	PAN	Estela Chávez Cerrillo
23	PRD	Isidoro Bazaldúa Lugo
24	PRI	Santiago García López
25	PRI	Irma Leticia González Sánchez

LXIII legislatura		
Unidad de análisis	Partido político	Nombre
26	PRI	Luz Elena Govea López
27	Morena	David Alejandro Landeros
28	PVEM	María Soledas Ledezma Constantino
29	PVEM	Beatriz Manrique Guevara
30	PVEM	Juan Antonio Méndez Rodríguez
31	PRI	Rigoberto Paredes Villagómez
32	MC	Eduardo Ramírez Granja
33	PRD	Jesús Gerardo Silva Campos
34	PRD	María Alejandra Torres Novoa
35	PNA	Alejandro Trejo Ávila
36	PRI	María Guadalupe Velázquez Díaz

LXIV legislatura		
Unidad de análisis	Partido político	Nombre
37	SP*	Angélica Paola Yáñez González
38	PAN	Armando Rangel Hernández
39	PAN	Alejandra Gutiérrez Campos
40	PAN	José Guadalupe Vera Hernández
41	PAN	Líbia Denisse García Muñoz Ledo
42	PAN	Laura Cristina Márquez Alcalá
43	PAN	Rolando Fortino Alcántar Rojas
44	PAN	Martha Isabel Delgado Zárate
45	PAN	Katya Cristina Soto Escamilla
46	PAN	Noemí Márquez Márquez
47	PAN	Lorena del Carmen Alfaro García
48	PAN	Víctor Manuel Zanella
49	PRD	Isidoro Bazaldúa Lugo
50	PT	María de Jesús Eunices Reveles Conejo



LXIV legislatura		
Unidad de análisis	Partido político	Nombre
51	PAN	Paulo Bañuelos Rosales
52	PAN	Emma Tovar Tapia
53	PAN	Juan Antonio Acosta Cano
54	PAN	Jéssica Cabal Ceballos
55	PAN	J. Jesús Oviedo Herrera
56	PAN	Germán Cervantes Vega
57	PAN	Miguel Ángel Salim Alle
58	PAN	Luis Antonio Magdaleno Gordillo
59	PRI	Celeste Gómez Fragoso
60	PRI	Ma. Guadalupe Guerrero Moreno
61	PRI	Héctor Hugo Valera Flores
62	PRI	José Huerta Aboytes
63	PRD	Claudia Silva Campos
64	PVEM	Israel Cabrera Barrón
65	PVEM	Vanessa Sánchez Cordero
66	PNA	Juan Elías Chávez
67	MC	Jaime Hernández Centeno
68	Morena	Ernesto Alejandro Beto Gallardo
69	Morena	Raúl Humberto Márquez Albo
70	Morena	María Magdalena Rosales Cruz
71	Morena	Ma. Carmen Vaca González
72	Morena	Ma. Guadalupe Josefina Salas Bustamante

Fuente: Elaboración propia con información de la página oficial del Congreso del Estado de Guanajuato. * Sin partido.

Declaración de no conflicto de intereses

Quien presenta el trabajo, Marco Antonio Pérez Moreno, hago constar que no tengo ningún conflicto de intereses en la participación o involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.