

La profesionalización legislativa en entidades federativas en México*

*Fernando Patrón Sánchez***

*Ma. Ofelia Camacho García****

Resumen: En este estudio presentamos una aproximación a la construcción de un Índice de Profesionalización Legislativa (IPL) para el caso de los congresos estatales en México. Utilizamos los diseños previos de índices de profesionalización en otros países, principalmente en Estados Unidos. El índice se construyó con la técnica estadística Análisis Factorial e incluyó 10 variables que se asocian a la conformación, las actividades y el desempeño de los congresos, y factores socioeconómicos. Los resultados del IPL, en esta primera aproximación y con la información que pudimos obtener, muestran que la profesionalización tiene una mayor asociación con variables socioeconómicas, antes que con variables propias de la dinámica legislativa de los congresos estatales.

Palabras clave: congresos estatales, Índice de Profesionalización Legislativa, desempeño legislativo, profesionalización, México.

* Agradecemos ampliamente la valiosa colaboración de Elisa Fernanda Barreto Pérez, Diana Magnolia Mata Mondragón, Ignacio Duarte Escalera y María Magdalena Juárez Álvarez en la búsqueda y recopilación de información para elaborar este documento.

** Doctor en Gobierno por la Universidad de Essex en Inglaterra; adscrito al Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno, Campus Guanajuato, Universidad de Guanajuato.

*** Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales por El Colegio de México; adscrita al Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato.

Legislative professionalism in state Congresses in Mexico

Abstract: In this study we created an approximation to a Legislative Professionalism Index (IPL) for Mexican state congresses. We use previous designs of professionalism indexes from other countries, in particular from the United States. We use a statistical technique Factor Analysis to estimate the Index, which included ten variables related to the formation, the legislative activities and performance of the congresses, as well as socioeconomic variables for each state. The results show that the socioeconomic variables define, in large extent, legislative professionalization, rather than intrinsic variables of state congresses.

Keywords: state congresses, Legislative Professionalism Index, legislative performance, professionalization, Mexico.

Introducción

A partir de la transición democrática en México, la importancia de los estudios legislativos ha crecido notablemente. Sin embargo, el interés académico mayor se ha concentrado en los análisis sobre la consolidación del sistema de partidos políticos, los sistemas electorales, la relación Ejecutivo-Legislativo, por ejemplo; y en general, en analizar la operatividad de las instituciones políticas bajo un sistema democrático. Pero a la vez ha habido una carencia de estudios que intenten analizar el desempeño particular de los poderes legislativos, enfocándose principalmente en su profesionalización.

La importancia de la medición de la profesionalización, de acuerdo con los estudios sobre profesionalización legislativa, 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.

En este sentido, el debate sobre el desempeño y la profesionalización legislativa es aún incipiente en México y se ha centrado, principalmente, en el ámbito federal de gobierno, dejando sin atención el estudio sobre la labor legislativa en el nivel estatal de gobierno, el cual exhibe aún mayores retos para explicar la profesionalización, pues

ésta se vincula con diversos factores, entre ellos la reelección consecutiva, ausente en el sistema político mexicano hasta el momento¹ y, por ende, impide observar la experiencia acumulada del legislador. Este documento es una aproximación a la medición de la profesionalización en los congresos estatales. El objetivo central de la investigación es crear un Índice de Profesionalización Legislativa (IPL) para los congresos estatales de México. El IPL permitirá clasificar a los congresos estatales según su nivel de profesionalización con base en 10 variables que observan tanto características exógenas de los miembros de los congresos como las labores grupales. Aun cuando el IPL podrá vincularse, posteriormente, con el desempeño de los congresos, esta investigación se centra en la creación de dichos índice sin sugerir que el ejercicio de la profesionalización es una manera de evaluar las labores legislativas. En concreto, los alcances de esta investigación se circunscriben a la creación de un indicador como una medida aproximada de la profesionalización de los congresos estatales. Con base en los resultados del IPL, se muestra una clasificación que permite ubicar los diferentes niveles de profesionalización de los congresos en las entidades. Finalmente, la técnica estadística que se aplica para crear el IPL permite examinar la importancia diferenciada que poseen las variables dentro del mismo.

En la primera parte presentamos una breve revisión de los estudios sobre profesionalización legislativa, principalmente en Estados Unidos, que sirven como guía para construir mediciones sobre la actividad de las legislaturas estatales. Las variables mayormente consideradas por estos estudios son: sueldo de los legisladores, número de sesiones, gasto legislativo y personal de apoyo legislativo. Mencionamos las variaciones entre los estudios que nos permitirán, más adelante, considerar variables para la construcción del Índice de Profesionalización Legislativa para el caso mexicano. Asimismo, discutimos los estudios más relevantes en México que se aproximan al caso en cuestión. Sin embargo, estos estudios son escasos todavía y a

¹ La reforma constitucional al artículo 59, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, permite la reelección consecutiva de legisladores tanto a nivel federal como a nivel local; sin embargo, sus efectos podrán notarse a partir de 2018 (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014).

nivel estatal no encontramos alguno que sirva como referencia directa en la medición de la profesionalización o desempeño de los congresos estatales.

En la segunda parte, nos aproximamos a la construcción de un índice para medir la profesionalización legislativa de las entidades en México a través de la técnica estadística Análisis Factorial. Consideramos 10 variables para la construcción del IPL, consistentes con los estudios previamente mencionados: tamaño de los congresos (número de integrantes por cada cien mil habitantes), gasto legislativo, sueldo de los diputados, número de sesiones anuales, total de comisiones (ordinarias y especiales), relación entre iniciativas aprobadas y presentadas, relación entre iniciativas en estudio y presentadas, número efectivo de partidos legislativos, producto interno bruto (PIB) de la entidad y población estatal. Posteriormente, se estableció un *ranking* del IPL para las entidades federativas con base en los resultados del modelo de análisis factorial.

La importancia de esta investigación reside en la generación de un índice que sirve para la medición de la profesionalización de los congresos estatales en México, porque toma en cuenta tanto las especificidades de las entidades como la disponibilidad de información existente. Para esto se construyó una base de datos que reúne información de 31 congresos estatales respecto de las características relevantes de su actividad legislativa, tarea no menor debido a las dificultades de acceso u opacidad en la información que la mayoría de los congresos estatales presentan en México. Asimismo, el índice presenta una primera aproximación a resultados significativos para considerar más adelante mayores estudios sobre el desempeño legislativo en entidades federativas en México.

Los hallazgos de este estudio, aunque parciales, tal como se explica más adelante, reportan que las variables más significativas hasta el momento en la construcción del IPL son las asociadas a factores socioeconómicos particulares de las entidades federativas como: tamaño del congreso por cada cien mil habitantes, gasto legislativo, PIB estatal y la población estatal.

Estudios sobre profesionalización legislativa

El debate sobre el desempeño y la profesionalización legislativa ha sido amplio y robusto por más de cuatro décadas, en especial en países como Estados Unidos. La pregunta principal a la que se han dirigido los estudios hasta el momento ha sido: ¿cuál es la utilidad, o las ventajas, de la profesionalización? De acuerdo con Malhotra (2008), con una mayor profesionalización las legislaturas logran satisfacer las demandas de un sector público creciente. Asimismo, una legislatura profesionalizada permite mayor apoyo en la toma de decisiones de los creadores de políticas (Squire, 2007). De acuerdo con Owings y Borck (2000), una alta profesionalización se asocia a mejoras en el desempeño legislativo y a un mayor gasto público. Sin embargo, el estudio de Malhotra (2008) concluye que el gasto de los legisladores profesionalizados no es mayor que el de los órganos que no poseen esta característica.

Otros estudios han encontrado que el concepto y la medición de la profesionalización permiten reconocer y examinar las variaciones en procedimientos, estructuras y orientación de los miembros en las legislaturas (Moncrief, 1988: 128). Esto, a su vez, permite observar las diferencias en las capacidades de respuesta de los gobiernos estatales y la manera en que la toma de decisiones es más eficiente (Grissom y Harrington, 2013: 77). Asimismo, se asume que los congresos profesionalizados dedican más tiempo y experiencia al desarrollo del trabajo legislativo y a la discusión de políticas públicas, así como sus alternativas, y establecen canales de discusión con otros órganos autónomos (Squire, 2007; Rosenthal, 1996).

De acuerdo con Mooney (1994: 70-71), el *profesionalismo* “se refiere a la mejora de la capacidad de la legislatura para desempeñar su papel en el proceso de políticas públicas”, lo cual implica la provisión de recursos a los miembros para realizar sus labores.

Los estudios sobre la profesionalización legislativa se han desarrollado en dos rutas generales: la primera, a partir de la medición de los recursos con los que cuentan las legislaturas, principalmente los monetarios, de infraestructura y humanos; y la segunda se refiere a las características del legislador en lo individual, como la permanencia, la

preparación y el desempeño individual dentro de la legislatura (Owens y Borck, 2000).

Estados Unidos es el país donde se crean (década de 1970) los primeros índices que intentaron medir la profesionalización de las legislaturas locales. Mooney (1994) menciona que uno de los primeros índices que tuvo un uso amplio y se aplicó al estudio empírico de diversos casos en las legislaturas estatales en Estados Unidos fue el de Grumm (1971), el cual intentaba medir la profesionalización de las legislaturas a partir de *ratings* estandarizados considerando cuatro variables: sueldo de los legisladores, número de sesiones legislativas, gasto legislativo y personal de apoyo (*staff*) legislativo. A partir de este momento se realizó una gran revisión de las variables que potencialmente generan un indicador de medición de la profesionalización legislativa (Malhotra, 2008; Jay *et al.*, 1995; Squire, 2007, 1992; Moncrief, 1988; Bowman y Kearney, 1986; Morehouse, 1983; National Conference of States Legislatures, 1971, entre otros). Las propuestas de estos índices, aun cuando difieren, comparten en esencia variables que, de manera consensual, se consideran la base para definir la profesionalización: el sueldo, el tiempo de sesiones, los recursos y el personal de apoyo (*staff*).

Asimismo, Squire (2007: 215) señala que es posible entender la profesionalización a partir de cuatro componentes: salario que perciben los legisladores, credenciales académicas y estatus ocupacional, número de días que sesionan y recursos de apoyo, *e.g.* personal calificado. A su vez, la profesionalización se ve influida por tres factores: las características socioeconómicas de la ciudadanía, la estructura institucional del sistema político y las políticas de otros estados (Mooney, 1995: 49).

Posteriormente, la centralidad de la profesionalización en la institución legislativa conllevó al desarrollo de nuevas perspectivas que abarcaron el nivel individual de la profesionalización. Sin embargo, pese al avance de la discusión teórica, se seguía definiendo la profesionalización legislativa mediante indicadores individuales, y la profesionalización individual mediante indicadores de la estructura. Esta discusión en torno a la medición sigue vigente y los índices de profesionalización en el ámbito legislativo siguen basándose en los

tres factores ya mencionados: remuneración, dedicación al cargo y personal de apoyo.

Eliassen y Pedersen (1978) asumieron la profesionalización como un proceso de transformación de la élite legislativa como consecuencia de los cambios de la estructura social y política (emergencia de los partidos, aumento de las demandas sociales) y de los cambios del papel de los legisladores (incremento de las funciones, de la complejidad del proceso legislativo y su consecuente aumento en la demanda de tiempo para el trabajo legislativo). En este sentido, la profesionalización política comenzaba cuando el estatus social daba paso al político en el reclutamiento de las élites, es decir, cuando la adscripción social era reemplazada por la experiencia y los logros políticos como criterio de base. De esta manera, estos autores identificaron como indicadores de profesionalización el porcentaje de nuevos legisladores con títulos académicos, el número de nuevos diputados que ocuparon cargos en organizaciones políticas antes de ser electos, y el número de diputados que ocuparon cargos en los gobiernos locales o nacionales, ya que consideraban que eran espacios ideales para la práctica política y para el desarrollo de la ambición política. La dedicación al cargo, en términos de tiempo, era también un indicador de la profesionalización política.

Uno de los índices más importantes y referenciados en la disciplina es el de Squire (1992, 2007), que logró establecer la relación entre remuneración, dedicación y personal, y el grado de profesionalización de los legisladores. Para Squire, el salario aumentó los incentivos de los legisladores para permanecer en sus cargos; el aumento de la dedicación al cargo, además de evitar que el legislador se viera en la necesidad de tener otra ocupación, permitió incrementar la experiencia y las habilidades en el trabajo legislativo; y, finalmente, el personal y demás recursos permitieron ampliar la influencia en la elaboración de políticas, al facilitar la obtención de información por parte del diputado y acrecentar las posibilidades de reelección, ya que el rendimiento legislativo ofrecía mayores servicios a su electorado.

Así, el índice propuesto por Squire (2007) incluye entre sus indicadores: la remuneración, que contempla el salario anual más los beneficios laborales (seguridad social, dietas y reembolsos de gastos);

la dedicación a la labor legislativa, medida a través del cálculo de los días legislativos, es decir, los días en que se reúnen las comisiones o el pleno; y el personal de apoyo, conformado por el personal que trabaja durante el periodo legislativo. La media de estas tres dimensiones constituye la medida final de profesionalización. Los tres componentes tienen el mismo peso.

Borchert (2003), a su vez, identifica cuatro indicadores clave, diferenciando la profesionalización individual y la de la institución legislativa. Para la dimensión individual señala la trayectoria política y el sueldo del legislador, y en la dimensión de profesionalización de la institución legislativa mide el presupuesto del congreso y la estructura de los procesos dentro del poder legislativo. En síntesis, el modelo utilizado por Borchert (2003) es muy parecido a los expuestos.

Otro índice importante para el caso de las legislaturas subnacionales en Estados Unidos es la clasificación realizada por la National Conference of State Legislatures (NCSS, 1971), la cual agrupa a los congresos estatales estadounidenses en cinco categorías según tres criterios principales: dedicación al cargo, remuneración y personal a su disposición. En este sentido, la profesionalización legislativa tiene dos maneras de medirse: la primera, a partir de los incentivos individuales otorgados a los diputados para que puedan desempeñar sus funciones; y la segunda, mediante los incentivos colectivos que se ofrecen a todos los miembros de una cámara como medio para promover la estabilidad institucional, y a través de variables que representan el contexto donde el trabajo legislativo tiene lugar.

En el caso de México, los estudios sobre el Poder Legislativo, aun cuando han crecido en número y en expansión de líneas de investigación, siguen siendo muy escasos para el caso de las legislaturas estatales (Patrón, 2015). Sobre el Congreso federal, se ha intentado medir el desempeño y la profesionalización legislativa desde diversos ángulos: Casar (2011: 11), por ejemplo, refiere que se han propuesto distintas aproximaciones para medir la eficiencia de los congresos respecto de su involucramiento en el proceso de políticas, desde el número de iniciativas que se procesan en comisiones hasta el número de aprobaciones, rechazos y modificaciones en las votaciones legislativas, entre otros. Sin embargo, señala que aun cuando estas mediciones

pudiesen revelar aspectos significativos de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, su valor es limitado para comprender la influencia completa de las legislaturas en los procesos de políticas.

Otros análisis que se refieren a la transparencia y rendición de cuentas del Congreso federal (Casar, Marván y Puente, 2010: 399) dan cuenta de la ausencia de rendición de cuentas del gasto público legislativo a escala federal a partir del “régimen” especial y las reglas de fiscalización excepcionales: “En México, los legisladores gozan de un régimen jurídico prácticamente de excepción por la inexistencia de sanciones a sus acciones y cuyas actividades ordinarias son difícilmente accesibles al público en general debido a la lejanía prevaliente entre sociedad y sus representantes”. Las explicaciones sobre esta ausencia se encuentran en tres órdenes: la baja calidad de la normatividad al ser un ente autónomo; es decir, como caso especial del Poder Legislativo su regulación no está sujeta a otros poderes; la organización jerárquica institucional, a partir de la cual los órganos de control interno del Congreso son débiles y sujetos a controles político como los de los líderes parlamentarios que controlan los recursos institucionales y presupuestales; y la falta de transparencia y acceso a la información de las labores del congreso. Lo anterior es importante ya que son condiciones que se replican en los congresos estatales en México, incluso con mayor intensidad. En este sentido, Puente (2011) estudió la transparencia y la accesibilidad de información de las 32 legislaturas locales, encontrando una opacidad mucho mayor respecto del caso federal. Asimismo, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2009) generó una evaluación del Poder Legislativo federal considerando tres dimensiones: la dimensión normativa-institucional, que se refiere al funcionamiento interno del Congreso; la dimensión procedimental, que se refiere al proceso legislativo y a la relación del Congreso con el Poder Ejecutivo; y la dimensión de política pública, que se refiere a los resultados de la actividad legislativa. Si bien la evaluación resultó importante y demuestra características relevantes del funcionamiento del Congreso federal, las dimensiones utilizadas para este estudio no pueden ser llevadas a cabo de manera longitudinal y sólo se refieren al desempeño de una legislatura. Asimismo, dado los problemas de información que encontramos en las legislaturas esta-

tales resulta, hasta el momento, muy complicado aplicar un estudio de este tipo.

En el ámbito estatal los estudios más relevantes en el tema son los de Integralia (2014) y el de Cejudo y Ríos Cázares (2013), que pertenece al *Proyecto México Estatal: calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas*. Ambos estudios son relevantes para obtener información sobre las características generales de la actividad legislativa en los congresos estatales. Sin embargo, presentan un nivel muy alto de agregación de información y se quedan en una perspectiva un tanto descriptiva. Asimismo, no presentan la posibilidad de comparación entre el desempeño de cada legislatura a través de una serie de tiempo. Se concentran en estudios de casos concretos, con lo cual es difícil extrapolar resultados a otros casos. Lo relevante de estos estudios es que alertan sobre la ausencia de información y transparencia en los congresos estatales.

López Lara y Loza (2003) exploran sobre la continuidad o permanencia de los diputados locales en México ante el cambio político en 12 entidades federativas. Sus hallazgos preliminares generan tendencias sobre las trayectorias políticas de los diputados locales. Si bien el estudio se queda en un nivel general, advierten sobre los problemas ante la alta dispersión y rotación de la clase política local, para poder trazar estudios permanentes sobre la evolución de las élites parlamentarias locales. Otros estudios como el de Patrón y Pérez (2012) y Patrón (2015) intentan medir el involucramiento de las legislaturas estatales en el proceso de políticas a partir de la producción legislativa; es decir, mediante el número de aprobaciones, rechazos y modificaciones a las iniciativas de los ejecutivos estatales. Sin embargo, como se reporta, son estudios parciales ya que sólo pueden llevarse a cabo en entidades federativas que posean toda la información y no a lo largo de las 32 entidades ni de manera longitudinal.

Asimismo, Jiménez Badillo (2006) y Jiménez Badillo y Solano (2009) analizan el comportamiento de las élites legislativas locales a través del reclutamiento político y examinan el fenómeno de los gobiernos divididos en los ámbitos locales para algunos casos, intentando medir el desempeño institucional pero solamente a partir de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En síntesis, se encuentra una brecha

importante respecto de los estudios sobre los congresos locales en México y en otras latitudes.

A partir de la revisión sobre la importancia de medir la profesionalización legislativa, el presente trabajo intenta un acercamiento a la construcción de un Índice de Profesionalización Legislativa para los congresos estatales en México. Hasta el momento no es posible incluir todas las variables relevantes en la construcción de otros índices de esta naturaleza, tal y como se discutió arriba. Ello se debe a la ausencia de información que presentan las legislaturas locales en México y a particularidades del sistema político mexicano, tales como la ausencia de reelección legislativa y la alta rotación de cargos políticos a escala estatal y federal. No obstante, se intenta, como presentamos en la siguiente sección, considerar aquellas variables de las cuales se pudo recopilar la información para las entidades federativas y que constituyen el núcleo básico de los factores que otros índices incorporan para medir la profesionalización.

Índice de Profesionalización Legislativa (IPL) para entidades federativas en México

Para los propósitos de esta investigación se creó el Índice de Profesionalización Legislativa (IPL) con el objetivo de conocer, por un lado, las variables más relevantes para explicar el desempeño de los congresos estatales y, por otro, clasificar a las entidades con base en su actividad y profesionalización.

El IPL incorpora las variables “núcleo” que otros estudios integran para medir la profesionalización, tales como: gasto legislativo; sueldo y número de sesiones; el total de comisiones (ordinarias y especiales); el tamaño del congreso; las relaciones de iniciativas aprobadas y en estudio entre el total de aprobadas más en estudio, para medir la actividad de los congresos;² la población estatal y el producto interno

² Se consideró, alternativamente en un ejercicio previo, incluir las relaciones de iniciativas aprobadas / iniciativas presentadas, e iniciativas en estudio / iniciativas presentadas. Sin embargo, no se decidió incluirlo en el estudio final ya que en el año considerado para el estudio estas dos relaciones tenían un porcentaje mayor al 100%.

bruto estatal (PIB); asimismo, agregamos el número efectivo de partidos en el Poder Legislativo (NEPL) para explicar la influencia en la profesionalización que puede llegar a tener el número de actores con poder de decisión en las legislaturas

Aun cuando estas variables se incorporan en diversos índices, hay otras cuya información, de acuerdo con la revisión de los estudios que se hizo en secciones previas, también es relevante para observar la profesionalización, como lo es, en el caso de Estados Unidos, la dimensión individual de los legisladores: trayectoria política, cargos políticos previos, puestos en comisiones, grados académicos, entre otros, así como el *staff* de apoyo a su servicio.³ Sin embargo, la principal limitante para incorporar estas variables es que la información resulta poco asequible a escala estatal. Aun así, el poder explicativo del modelo se mantiene en un nivel aceptable. Esto se explica porque en el caso mexicano la lógica de la representación política legislativa se realiza en términos partidistas, antes que de representación de los intereses particulares de los distritos electorales. Es decir, la postura individual del legislador en el caso mexicano, en términos de votaciones legislativas, por ejemplo, resulta menos relevante, ya que obedece a intereses de grupos partidistas y a lealtades hacia fracciones parlamentarias. Asimismo, las trayectorias individuales de los legisladores se ven sujetas a una dinámica de alta rotación de puestos políticos, ante la ausencia de la reelección legislativa consecutiva, hasta el momento. Esto lo demuestran Ugalde (2000) y Nacif (1996, 1997), entre otros, para el caso federal; López Lara y Loza (2003: 15) también señalan estas dinámicas de rotación continua en los congresos estatales. Adicionalmente, la profesionalización en la dimensión individual sobre la trayectoria política se ve aún más limitada porque hay una

Ello se debió a que en la mayoría de las legislaturas se aprueban iniciativas de periodos anteriores. Por tal motivo se consideró como una mejor alternativa calcular la variable “total de iniciativas” como la sumatoria de iniciativas aprobadas e iniciativas en estudio para todos los casos; y, a partir de esto, establecer las relaciones, salvo en el caso de Nuevo León, donde el porcentaje de iniciativas rechazadas, en el año de estudio, fue de 83 por ciento.

³ Para una revisión más completa sobre las dimensiones del desempeño a nivel legislador individual véase Cabezas Rincón (2011).

[...] segmentación de la élite local y nacional [...] siendo más común la movilidad ascendente desde la diputación local a la federal que el movimiento inverso, los diputados locales muestran un perfil más bajo de experiencia, ya que por lo general su trayectoria política se circunscribe al desempeño de cargos públicos estatales o municipales.

Esto implica que la permanencia y los cargos previos en la función legislativa resultan menos relevantes en el caso mexicano, comparado con Estados Unidos. En síntesis, si bien hubiese sido deseable incorporar estas variables al modelo, la lógica de la profesionalización legislativa, a través de las variables relacionadas con la dimensión individual del legislador, se considera con menor efecto para el caso mexicano.

Es pertinente mencionar que una limitante considerable en la construcción del índice se tuvo en el acceso a la información, lo que ocasionó que sólo se considerara el año 2013, perteneciente, en la medida de lo posible, a la legislatura en curso, o más reciente.⁴ Por tanto, hasta el momento, el índice se aplica a medir la profesionalización en una sola legislatura.

Descripción de las variables

El IPL combina variables que se relacionan con los miembros de los congresos, de manera individual (*e.g.* sueldo) y con las labores legislativas al interior de los órganos (*e.g.* número de sesiones), así como variables contextuales de cada entidad federativa.

La construcción del IPL parte del supuesto de que la profesionalización se vincula con las actividades legislativas, las cuales se realizan conforme al presupuesto estatal que se destina a los congresos. Esto es, el sueldo, de acuerdo con Squire (2007), incrementa los incentivos a servir y comprometerse. Asimismo, un sueldo alto promueve que los legisladores se concentren en sus responsabilidades e inviertan más tiempo en el proceso y la evaluación de políticas (Grissom y Harrington, 2013). El tiempo de sesiones se mide a partir del número de días

⁴ Al respecto, consultar el cuadro 1 del anexo.

que los congresos sesionan. Un mayor número de días en sesiones reduce las oportunidades para buscar otros empleos, lo que obliga a enfocarse en las labores legislativas; y, sobre todo, entre más días los legisladores estén en sesiones, mayor será su experiencia y entendimiento sobre los procesos legislativos y de políticas (Squire, 2007).⁵

Es de esperar que la actividad legislativa, medida a partir de tres indicadores (la relación de iniciativas aprobadas entre las aprobadas más en estudio; la relación de iniciativas en estudio entre las aprobadas más en estudio; y el total de comisiones que se crean para su discusión), se relacione directamente con el desempeño legislativo, el cual tiene efectos en la profesionalización. Asimismo, hay otras variables que se vinculan con la complejidad política y socioeconómica, como la población y el PIB, que tienen efectos en el profesionalismo (Mooney, 1995; Moncrief, 1988).⁶ Para Mooney (1995) el profesionalismo varía en función de la entidad federativa, lo cual se explica por la heterogeneidad y el nivel de población; es decir, se asume que la heterogeneidad de la población influye tanto en el número y la manera en que se procesan los problemas públicos, como en las diferencias en preferencias, valores y maneras de resolver los problemas. Ello ocasiona menos fluidez en el procesamiento de las demandas debido a la heterogeneidad de la población, lo cual incrementa el valor de un órgano profesional y eficiente (Tatalovich, 1978). Por tanto, mientras más valorado sea el servicio profesional de los tomadores de decisiones, mayores serán los recursos que se inviertan en su formación. Asimismo, Moncrief (1988), en su estudio sobre las dimensiones que definen al profesionalismo, señala que las características socioeconómicas son fundamentales para entender la “complejidad ambiental”. Para este autor el profesionalismo es una respuesta a la creciente complejidad socioeconómica y política, e incorpora el ingreso per cápita y la población como variables para explicarlo.

⁵ Otras variables que integra el profesionalismo es la cantidad de recursos y el personal de apoyo. Sin embargo, en el caso mexicano, esta información es inasequible, pues en la mayoría de los casos a nivel estatal no se documentan las partidas que se destinan a la contratación de asesores.

⁶ Cabe señalar que el estudio de Mooney (1995) hace referencia al PIB per cápita, sin embargo, en esta investigación se utiliza el PIB de manera agregada, para evitar incorporar mediciones adicionales sobre la desigualdad del ingreso entre las entidades.

A continuación se explica la relación de estas variables con la profesionalización legislativa y la descripción de la información sobre los congresos estatales en México.

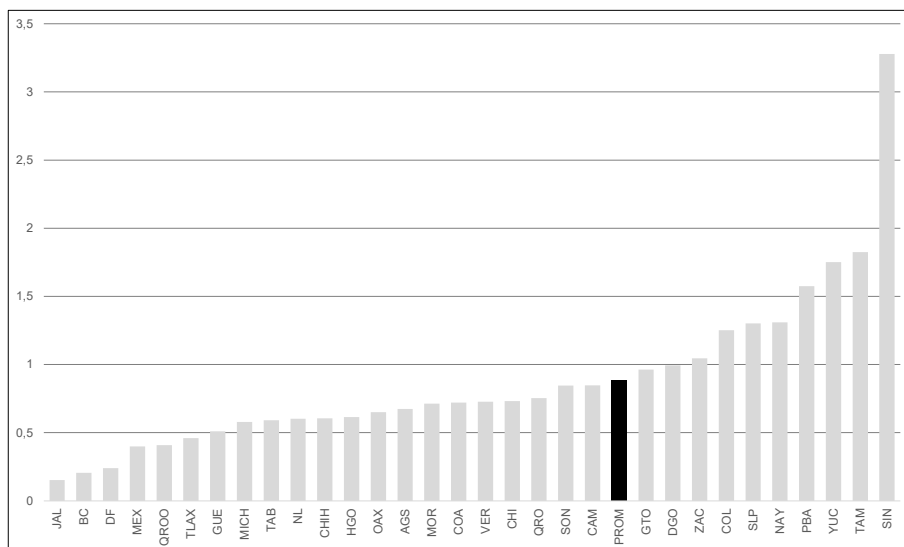
Tamaño del congreso: el tamaño del congreso, visto a partir del número de diputados, se añadió al índice como una medida de agregación de la actividad legislativa. Es decir, se esperaría que en congresos de mayor tamaño, la actividad fuera más alta, pues se suman, además del número, las experiencias y labores de más diputados. El promedio de diputados en el país es de 36. La legislatura más grande es la del Estado de México con 75 diputados y las menos numerosas corresponden a Baja California, Coahuila, Colima, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán, con 25 diputados.⁷ Por tanto, un tamaño de congreso grande contribuye a explicar la mayor profesionalización en los congresos.

Sueldo: se asume que un mayor sueldo podría promover una mayor profesionalización de legisladores, al evitar la dispersión de sus funciones y actividades. Los sueldos más altos para diputados corresponden a los estados de Sinaloa, Nayarit y Guanajuato (arriba de cien mil pesos). Mientras que en los congresos de Tlaxcala, Jalisco y Oaxaca se perciben los sueldos más bajos. La Gráfica 1 presenta la proporción del gasto legislativo destinado a los congresos por concepto de sueldos. Como se aprecia, los estados de Sinaloa, Tamaulipas y Yucatán presentan las proporciones más altas. Algo significativo es la oscilación tan amplia que se encuentra entre los estados al pasar de 3.3%, en el caso de Sinaloa, a 0.15% en Jalisco, 0.20% en Baja California y 0.24% en el Distrito Federal. Esto quiere decir que no hay una clara relación entre el presupuesto total del Legislativo y lo que se destina exclusivamente a salarios. En todo caso, se hubiese esperado una relación más directa en términos de que a mayor gasto legislativo, más salario.⁸ Esto no ocurre en el Distrito Federal, que es el caso

⁷ El Congreso de Baja California Sur se integra por 21 diputados. Sin embargo, este caso se excluyó de la investigación pues la página del Congreso, una de las principales fuentes de información de consulta, estuvo fuera de línea cuando se integró la base de datos.

⁸ En este punto es preciso indicar que los salarios de cada legislatura los establecen los propios miembros y no hay una regulación general a escala nacional que fije los salarios de los diputados estatales. Es por eso que encontramos una alta variación entre

Gráfica 1. Sueldo como proporción del gasto legislativo



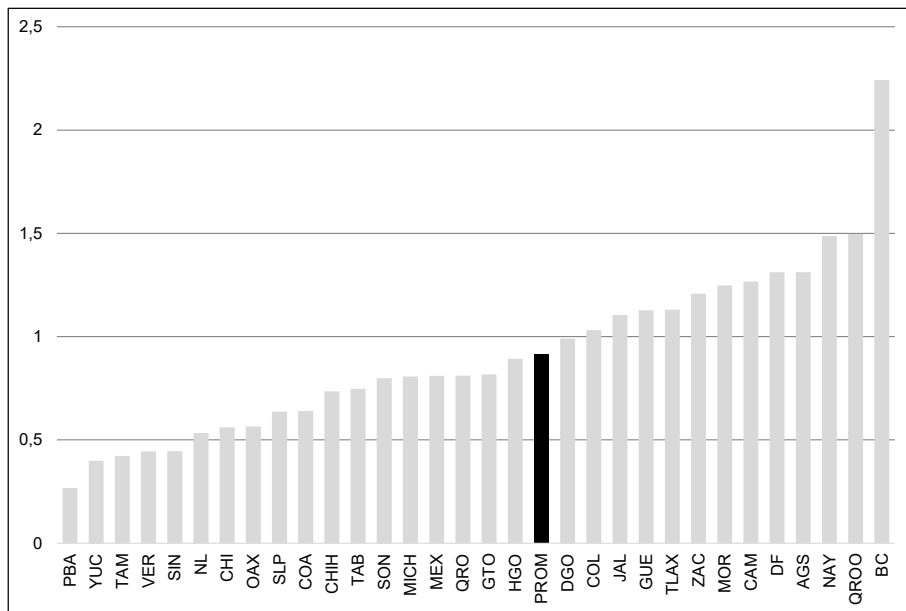
Fuente: Elaboración propia con información de páginas de los congresos estatales.

con mayor gasto legislativo, pero los salarios se encuentran debajo del promedio. En el caso de Tamaulipas resulta lo contrario: presenta una de las asignaciones de gasto legislativo más bajas (Gráfica 2) y los salarios se encuentran arriba del promedio (Gráfica 1).

Gasto legislativo: se asume que un mayor gasto legislativo contribuye al desempeño y profesionalización de los congresos. Los congresos con el gasto legislativo aprobado más alto corresponden al Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Baja California, mientras que los congresos de Colima, Yucatán y Aguascalientes tienen los presupuestos más bajos. Sin embargo, este arreglo tiende a ser difuso una vez que se establece la relación del gasto legislativo como proporción del gasto total aprobado por los estados (ver Gráfica 2). El caso de Aguascalientes es uno de los más altos y el de Colima está arriba del promedio, mientras que el Estado de México se ubica debajo del mismo. En

los sueldos de los congresos estatales. En el anexo 1 pueden consultarse los sueldos netos de legisladores en la última legislatura.

Gráfica 2. Gasto legislativo como proporción del gasto total

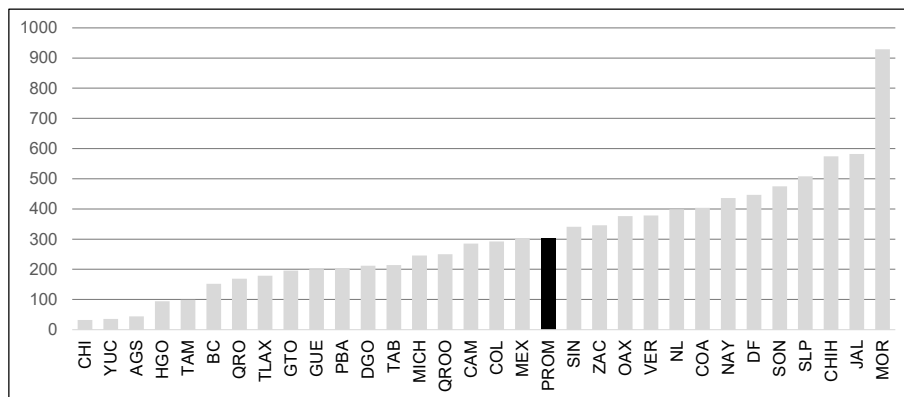


Fuente: Elaboración propia con información de páginas de los congresos estatales y de los estados.

este caso, al igual que en los salarios, es poco clara la relación entre el presupuesto total del estado y lo que se destina al Poder Legislativo. La Gráfica 2 muestra el gasto legislativo como proporción del gasto total estatal para efectos comparativos en las entidades federativas.

Iniciativas: las iniciativas, vistas como las labores legislativas, forman parte del desempeño y se asume que en congresos más dinámicos la profesionalización es alta; lo contrario sucede en estados con baja actividad. Esta variable considera el total de iniciativas presentadas a partir de la sumatoria de las iniciativas aprobadas y en comisión (Gráfica 3). Esta operación fue necesaria para evitar resultados que sobrepasaran el 100% de aprobación. Ello debido a que en diversas legislaturas se incluye la aprobación de iniciativas presentadas en periodos legislativos anteriores y, por consiguiente, no reflejaba

Gráfica 3. Total de iniciativas



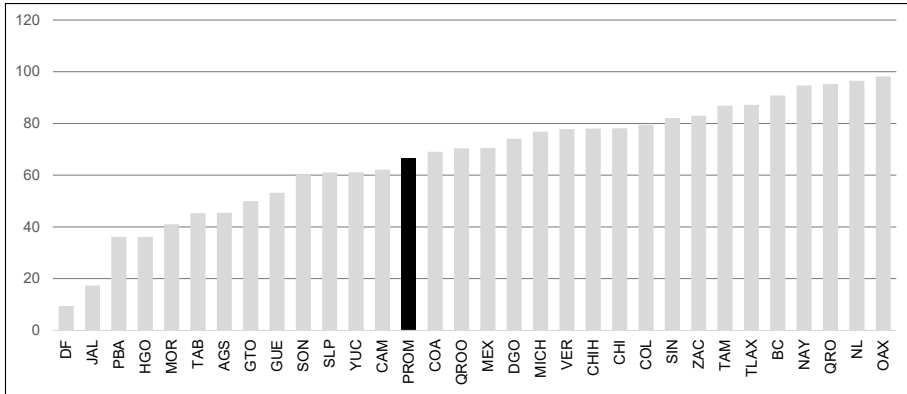
Fuente: Elaboración propia con información de las páginas de congresos estatales.

únicamente la labor de ese año (2013).⁹ Como se aprecia en la Gráfica 3, los estados de Morelos, Jalisco y Chihuahua presentaron el mayor número de iniciativas, 929, 582 y 574, respectivamente. En los casos de Morelos y Jalisco la legislatura inició en 2012 y en Chihuahua en 2013, mientras que los estados de Chiapas, Yucatán y Aguascalientes tuvieron el menor número de iniciativas; 32, 36 y 44, respectivamente. En contraste con Morelos y Jalisco, en Chiapas y Yucatán también las legislaturas iniciaron en 2012, mientras que en Aguascalientes en 2013 (Gráfica 3). La variación entre los estados se debe a que la información se considera para un año, 2013, el cual puede ser en algunos casos el inicio, o la conclusión, de la legislatura respectiva.

Adicionalmente, con la información anterior se crearon dos relaciones: las iniciativas aprobadas entre el total, y las iniciativas en estudio entre el total. En la relación de iniciativas aprobadas entre el total (Gráfica 4), los congresos de Oaxaca, Nuevo León, Querétaro, Nayarit y Baja California presentaron los valores más altos: 98.1, 96.5, 95.3, 94.7 y 90.7%, respectivamente. En contraste con los congresos del Distrito Federal, Jalisco, Puebla e Hidalgo, que presentaron los valores más bajos: 9.4, 17.4, 36.1 y 36.2%, respectivamente. En la relación

⁹ Asimismo, se contempló la inclusión de las iniciativas rechazadas, sin embargo, los congresos estatales presentan registros prácticamente nulos al respecto.

Gráfica 4. Iniciativas aprobadas entre el total de iniciativas



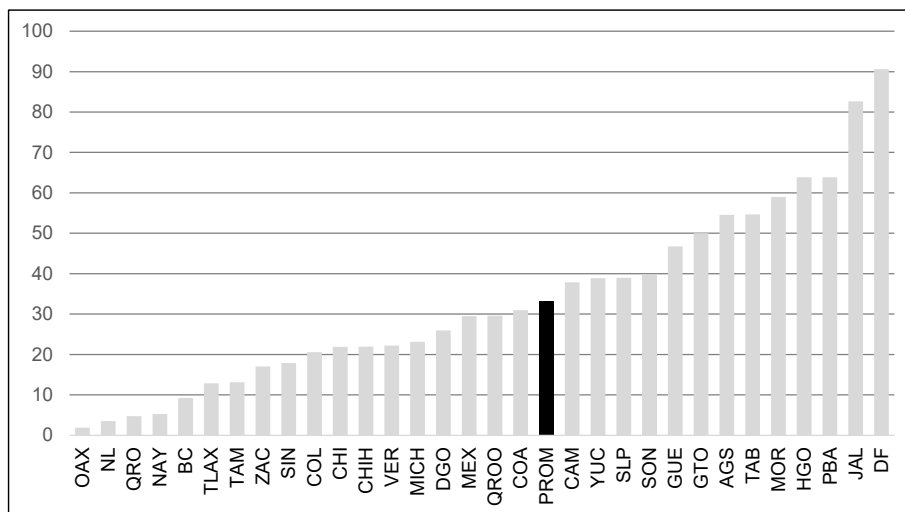
Fuente: Elaboración propia con información de las páginas de congresos estatales.

de iniciativas en estudio entre el total (Gráfica 5), los congresos del Distrito Federal y Jalisco presentaron las relaciones más altas: 90.6 y 82.6%. En ambos casos se advierte que las iniciativas se concentran en las comisiones para su estudio, sin que logren su aprobación o rechazo, posteriormente. Esto explica por qué tuvieron los valores más bajos en la relación de aprobadas entre total de iniciativas (Gráfica 4), mientras que los congresos de Oaxaca, Nuevo León, Querétaro y Nayarit presentaron los valores más bajos en esta relación: 1.9, 3.5, 4.7 y 5.3%, respectivamente. De nuevo, en estos congresos las iniciativas poseen una alta tasa de aprobación (Gráfica 4).

*Número de sesiones:*¹⁰ la profesionalización se relaciona, de manera estrecha, con el número de sesiones, pues éste contribuye a la experiencia de los diputados y a mejorar su entendimiento sobre los procesos legislativos. Con relación al número de sesiones, se contabilizó el número de días reportados como sesiones en los congresos estatales. Los congresos de Durango, Zacatecas, Chihuahua y Nuevo León son los que dominan en esta variable: 139, 115, 107 y 104 días, respectivamente; mientras que los congresos de Oaxaca, Aguascalientes,

¹⁰ A partir de esta variable y para las subsecuentes (número de sesiones, total de comisiones, NEPL, PIB y población), no se consideró necesario graficar la información obtenida por razones de espacio, sin embargo, la información puede consultarse en el anexo 1.

Gráfica 5. Iniciativas en estudio entre el total



Fuente: Elaboración propia con información de páginas de los congresos estatales.

Chihuahua y Querétaro son los que menos sesionan: 13, 23, 26 y 27 días, respectivamente. Esto se puede explicar porque en algunos casos las legislaturas iniciaron en 2013, como Oaxaca, Aguascalientes y Chihuahua; sin embargo, aun cuando en Durango, Zacatecas y Chihuahua la legislatura también inició en 2013, estos estados resultaron ser de los más activos.

Total de comisiones: por un lado, la formación de comisiones es parte de la actividad y el desempeño legislativos y, por otro, estos debates contribuyen a la experiencia del diputado. En lo relativo a la creación de comisiones, ordinarias y especiales, para el estudio de las iniciativas, los congresos de Chiapas, Distrito Federal y Oaxaca poseen el mayor número: 50, 46 y 39, respectivamente. Mientras que los estados de Yucatán, Hidalgo y Colima tienen los valores más bajos: 13, 16 y 21, respectivamente. Las comisiones son los espacios donde se discuten las iniciativas, por tanto, se asume que un número alto de éstas se relaciona con más profesionalización en los congresos.

Número efectivo de partidos legislativos (NEPL): el número efectivo de partidos legislativos se utiliza para medir cuántos participantes

(grupos, fracciones o partidos) en una legislatura poseen capacidad de negociación e influencia en la toma de decisiones (Taagapera y Shugart, 1989). Es decir, pretende medir el peso específico de los partidos en los congresos para determinar si tienen capacidad para coaligarse o posibilidad de influir en la formulación de las políticas públicas. Esta variable no se considera dentro de los índices sobre profesionalización, por tanto, resulta una aportación novedosa que realiza esta investigación al incorporarla al IPL. La lógica que subyace a su incorporación es que a un mayor NEPL hay más fragmentación en un congreso y aumenta el número de participantes con posibilidades de influir en la toma de decisiones en un sistema multipartidista. El NEPL es en promedio de 3.4. Los congresos de Tlaxcala, Baja California, Morelos y Puebla poseen los valores más altos: 5.8, 5.3, 4.9 y 4.9, respectivamente, mientras que los congresos de Yucatán, Jalisco y Campeche poseen los valores más bajos: 2.2, 2.5 y 2.5, respectivamente (ver anexo 1).

Producto interno bruto (PIB): es el PIB de los estados para 2013.¹¹ Esta variable se incorpora en pocos índices de profesionalización. Sin embargo, como lo señala Moncrief (1988), la profesionalización se vincula con la capacidad de respuesta de los congresos frente a las complejidades socioeconómicas. Asimismo, Squire (2008) señala que la compensación a los legisladores se relaciona con el bienestar económico de los estados y, en especial, con algunos de los componentes que integran la profesionalización. Las entidades con el PIB más alto corresponden a Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco, donde se esperaría que los congresos tuvieran mayor profesionalización; mientras que los estados con el PIB más bajo son los de Tlaxcala, Colima y Nayarit, que se esperaría tuvieran menor profesionalización de acuerdo con esta variable (ver anexo 1).

Población: se refiere a la población de los estados en el año 2013.¹² Al igual que con el PIB estatal, la población es una variable que refleja la complejidad socioeconómica. En este sentido, una mayor población se asocia con más ingresos para las entidades y que están en mejor posición para enfrentar los gastos de congresos más profesionalizados

¹¹ Esta variable se obtuvo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¹² Esta variable se refiere a la población a mitad del año 2013.

(Mooney, 1995). Como es de esperar, el Estado de México y el Distrito Federal presentan la población más numerosa; mientras que Colima y Campeche son las entidades con menor población (ver anexo 1).

El Cuadro 1 sintetiza la relación de variables contempladas para el índice y su efecto esperado sobre la profesionalización, con base en la revisión de diversos estudios. Para todas las variables existe una relación positiva, o directa, con la profesionalización. Es decir, un incremento en los valores de las variables conlleva como efecto una mayor profesionalización. Incluso se esperaría que con el número efectivo de partidos legislativos (NEPL) se mantuviera la misma relación positiva. El NEPL es relevante para el caso mexicano, pues la heterogeneidad de partidos al interior de los congresos puede ayudar a explicar y medir, en parte, la experiencia política de los miembros al fortalecer el uso de estrategias de negociación. Esto es: en congresos con amplia diversidad parlamentaria, los miembros necesitan mayor capacidad de negociación para influir en la toma de decisiones.

Medición del Índice de Profesionalización Legislativa¹³

Para la estimación del IPL se utilizó la técnica estadística análisis factorial y se incluyeron 30 congresos de los estados y el del Distrito Federal. El análisis incorporó las 10 variables explicadas anteriormente: tamaño del congreso, número de comisiones, sueldo, número de sesiones, NEPL, iniciativas aprobadas, iniciativas en estudio, gasto legislativo, PIB y población. Esta técnica permite incorporar variables para explicar un término subyacente a través de las varianzas que las correlacionan. El análisis crea factores que describen dimensiones en las cuales se resume la información que aportan las variables incorporadas. Esto permite encontrar y describir la consistencia interna

¹³ Como se mencionó, las mediciones de la profesionalización incorporan al *staff* de apoyo y son una de las variables “núcleo” en estas construcciones. Para la construcción del IPL se incorporó, en una estimación previa, a los centros de estudio/investigación en los congresos estatales como una aproximación al *staff* de apoyo. Esta variable se trató como una *dummy* (1 cuando el congreso poseía un centro de investigación y 0 si carecía de éste); sin embargo, los resultados no fueron significativos y disminuían la bondad de ajuste del modelo.

Cuadro 1. Relación de variables y su efecto esperado en la profesionalización

<i>Variable</i>	<i>Efecto esperado</i>
Sueldo	Incentivo directo a promover la profesionalización del cargo y la dedicación al trabajo legislativo (Grissom y Harrington, 2013; Squire, 2007).
Tamaño del congreso	Se esperaría que a mayor tamaño, más actividad legislativa y de representación de intereses políticos (Borchert, 2003; Rosenthal, 1996).
Gasto legislativo	Se relaciona directamente con la actividad legislativa, un mayor gasto contribuye a la profesionalización (Owings y Borck, 2000; Grumm, 1971).
Iniciativas aprobadas	Se relaciona con la actividad de la legislatura en el tiempo de duración de las sesiones: mayor número de iniciativas aprobadas, más profesionalización (Casar, 2011).
Iniciativas en estudio	Mide la actividad de la legislatura en comisiones, el flujo de las iniciativas puede detenerse en esta etapa del proceso legislativo. Se esperaría que a mayor número de iniciativas en estudio, más profesionalización (Casar, 2011).
Número de comisiones	Mide la actividad de la legislatura en la especialización de temas. Se esperaría que la relación con la profesionalización fuera positiva: a mayor número, más profesionalización (Casar, 2011).
Número de sesiones	Se relaciona con la dedicación al trabajo legislativo. Se esperaría una relación positiva con la profesionalización: a mayor discusión y trabajo legislativo, más profesionalización (Squire, 2007; Rosenthal, 1996; Grumm, 1971).
NEPL	Se esperaría que a mayor número de participantes, el desempeño legislativo se complejice y la necesidad de profesionalización aumente.
PIB	Se relaciona con la complejidad socioeconómica y política de la entidad legislativa. Se esperaría un efecto directo con el nivel de profesionalización legislativo (Mooney, 1995; Moncrief, 1988).
Población	Se relaciona con la heterogeneidad de las demandas ciudadanas que deben procesar los congresos estatales. Se esperaría una relación positiva: a mayor población, más profesionalización (Mooney, 1995; Moncrief, 1988; Tatalovich, 1978).

del IPL y la manera en que las variables se relacionan con su concepto latente, en este caso, la profesionalización. Una de las bondades del análisis factorial es que permite observar los diferentes pesos que tienen las variables en la estimación del IPL. Por tanto, el análisis distingue la relevancia diferenciada que tiene cada una de las variables.

Resultados

Se realizó la prueba Kaiser-Meyer-Olkin (kmo) para observar la bondad de ajuste del modelo.¹⁴ El resultado obtenido fue 0.758, lo que se considera un valor medio posible para realizar el análisis factorial con las variables especificadas.¹⁵

Con base en los resultados del análisis factorial (Cuadro 2), es necesario determinar el número de factores a examinar para explicar la profesionalización. El cuadro 2 muestra que en el factor 1 se concentra la mayor varianza (información), que es de 76%. Otro de los criterios para determinar el número de factores a utilizar, o retener, es el que aportan los valores propios (*eigenvalues*). Esto es, factores con *eigenvalues* arriba de 1 son los que ayudan a explicar la profesionalización. Como se observa en el Cuadro 2, sólo el factor 1 posee un *eigenvalue* mayor a 1, por tanto, la profesionalización se explica sólo con las variables que se concentran en éste.

Los resultados de las cargas factoriales (Cuadro 3) muestran que el factor 1 es bipolar, es decir, posee variables con cargas positivas y negativas.¹⁶ Las variables con las cargas más altas y positivas son el tamaño del congreso, el gasto legislativo, el PIB estatal y la población.¹⁷ Estos resultados confirman los hallazgos de Mooney (1995) y Moncrief

¹⁴ La prueba kmo se estima para conocer la pertinencia de realizar el análisis factorial con las variables que se consideran. Un valor cercano a 1 en el kmo indica que la bondad de ajuste del modelo es “excelente”; un valor cercano a 0 indica que no es apropiada la estimación del análisis factorial con esas variables.

¹⁵ Se estimó la prueba de esfericidad de Bartlett, con la cual se rechazó la hipótesis nula de que las variables no están incorreladas.

¹⁶ Se aplicó una rotación Varimax al modelo factorial con el objetivo de mejorar la interpretación de los resultados

¹⁷ Las variables tamaño del congreso, gasto legislativo y población tuvieron una transformación logarítmica.

Cuadro 2. Resultados del análisis factorial

<i>Factor</i>	<i>Eigenvalue</i>	<i>Proporción</i>	<i>Acumulado</i>
Factor 1	3.34	0.75	0.75
Factor 2	0.95	0.21	0.97
Factor 3	0.52	0.11	1.09
Factor 4	0.26	0.06	1.15
Factor 5	0.07	0.01	1.16
Factor 6	-0.06	-0.01	1.15
Factor 7	-0.09	-0.02	1.12
Factor 8	-0.15	-0.03	1.09
Factor 9	-0.19	-0.04	1.04
Factor 10	-0.21	-0.04	1.00

Cuadro 3. Cargas factoriales

<i>Variable</i>	<i>Factor 1</i>
Tamaño	0.83
Número de comisiones	0.60
Sueldo	-0.00
Número de sesiones	-0.00
Gasto legislativo	0.82
Iniciativas aprobadas	-0.10
Iniciativas en estudio	0.35
NEPL	-0.15
PIB	0.82
Población	0.87

(1988) respecto de que el PIB y la población son variables socioeconómicas que, dada su heterogeneidad, influyen potencialmente en el incremento de la profesionalización y la eficiencia de los congresos. Esto es: una población numerosa implica mayor recaudación para los gobiernos estatales, los cuales pueden incrementar el gasto que se destina a los congresos y, con ello, aumentar la profesionalización. Asimismo, el gasto legislativo, como se explicó en la sección previa, mantiene una relación con el PIB, pues el incremento en la productividad

favorece ingresos más altos que pueden destinarse a los congresos y su profesionalización (Squire, 2008). El tamaño mantiene una relación positiva, y se explica porque el número de miembros en los congresos se determina por la cantidad de población en las entidades. Por consiguiente, a mayor población, el tamaño del congreso se incrementa y eso contribuye a la profesionalización. También, las variables que aportan a explicar la profesionalización son, en menor grado, el número de comisiones y las iniciativas en estudio. Estas dos variables hacen referencia a las labores legislativas; es decir, la creación de un número alto de comisiones favorece la experiencia de los diputados y, con ello, la profesionalización. Las iniciativas en estudio pueden reflejar cierto nivel de desempeño, pues se asume que las propuestas se encuentran aún en discusión para su eventual aprobación o rechazo. Estos resultados confirman los hallazgos de otros estudios que definen la profesionalización con base en estas variables. Por tanto, el incremento en el valor de estas variables puede resultar en una mayor profesionalización de los congresos.

En el caso específico de los congresos estatales en México, los resultados del análisis muestran que hay variables con cargas negativas: número de sesiones, iniciativas aprobadas y NEPL; es decir, se relacionan de manera inversa con la profesionalización en los congresos. Este efecto es contrario al que se encuentra en otros modelos señalados en la literatura revisada.

Los valores negativos en estas variables, para el caso de los congresos estatales en México, pueden tener diversas explicaciones, como a continuación exponemos.

En el caso del sueldo, los congresos establecen su ingreso de manera independiente a su desempeño; es decir, el sueldo no es un reflejo de las labores legislativas y, por tanto, esta variable no contribuye a explicar una profesionalización más alta. En este sentido, un sueldo alto contribuye a incrementar el gasto legislativo, mas no la profesionalización. Como se muestra en los resultados, no es significativo para el modelo. De la información analizada, uno de los efectos encontrados es la variación tan alta en los sueldos de los legisladores locales a lo largo de las entidades federativas. Es decir, no se encuentra una estandarización de la remuneración monetaria con base en crite-

rios de experiencias, tamaño del congreso, la población y el PIB estatal, entre otros elementos. Esto hace que el sueldo pierda valor explicativo como un incentivo directo a la profesionalización legislativa.

La variable número de sesiones, aun cuando en otros estudios muestra una asociación positiva, en esta investigación tiene una relación inversa con la profesionalización, lo que se puede explicar por la variación tan alta en el número de sesiones reportado por las entidades federativas en el periodo legislativo que se consideró para el estudio. Es decir, puede ser una consecuencia de la información que se agregó en esta variable. Por otro lado, en el contexto mexicano la actividad legislativa no necesariamente tiene una asociación directa con el número de sesiones, ya que éstas responden en muchos casos a las votaciones de las decisiones legislativas y no necesariamente a las actividades agregadas de cabildeos previos entre partidos políticos; asimismo, la toma de decisiones, en general, se presenta en etapas anteriores a la sesión de la discusión legislativa.

Las iniciativas aprobadas se relacionan de manera inversa con la profesionalización, esto se puede explicar por diversos motivos: por un lado, la discusión que se acompaña en la aprobación de las iniciativas puede no contribuir a establecer un debate más profundo en los congresos y, por tanto, la profesionalización es estéril; por otro, algunas iniciativas obedecen a criterios políticos (*logrolling*), es decir, a negociaciones y acuerdos previamente establecidos entre partidos políticos, más que a la provisión del bien público; asimismo, a la concentración de las decisiones en ciertos órganos legislativos de los congresos estatales, como las Juntas de Coordinación Política, lo cual limita el alcance de la experiencia y la labor legislativa a lo largo de todo el proceso legislativo y el involucramiento de todos los miembros dentro de los congresos.

En el caso del NEPL, la composición parlamentaria puede disminuir la profesionalización cuando hay una alta fragmentación en la estructura política de los congresos. Esto se puede atribuir a que la toma de decisiones puede ser más ríspida, cuando están presentes más partidos, y se afecta el desempeño de los congresos. Adicionalmente, un NEPL más alto no necesariamente se conduce bajo la lógica de una mayor representación parlamentaria, que podría generar más

profesionalización entre los miembros de los diferentes partidos en el Poder Legislativo. El efecto que ha generado es una concentración mayor del poder de las fracciones parlamentarias y un alejamiento mayor de los legisladores de sus distritos electorales. Es decir, en las posiciones políticas, entre más actores intervengan disminuye la discusión y el acuerdo legislativo.

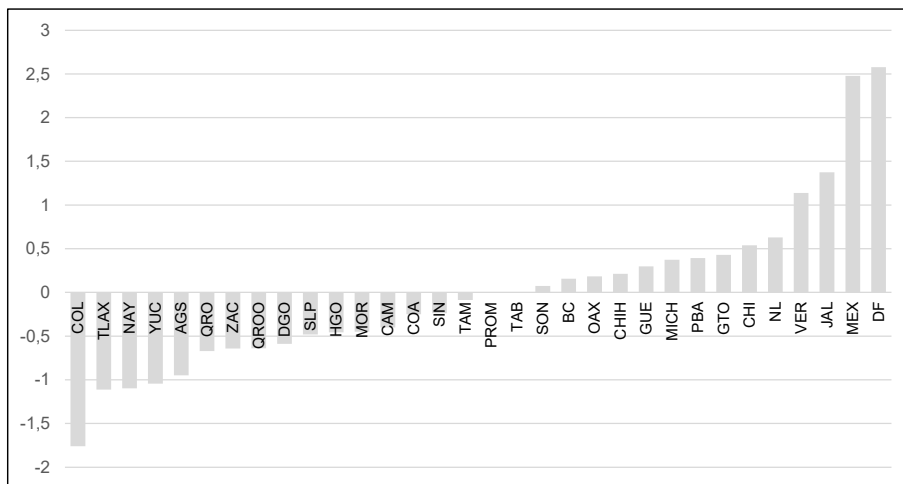
Los resultados del análisis factorial también muestran cuáles son los congresos estatales con mayor y menor profesionalización (Gráfica 6). Los congresos con el índice más alto pertenecen al Distrito Federal (2.5), Estado de México (2.4), Jalisco (1.3), Veracruz (1.2) y Nuevo León (0.7). Mientras que los estados de Colima (-1.8), Tlaxcala (-1.2), Nayarit (-1.1), Yucatán (-1.0) y Aguascalientes (-1.0) poseen los valores del IPL más bajos (Gráfica 6).¹⁸

El Cuadro 4 muestra las cuatro variables con una relación alta en el IPL. Los congresos con el índice más alto pertenecen al Distrito Federal (2.6), Estado de México (2.5), Jalisco (1.4), Veracruz (1.1) y Nuevo León (0.6). Mientras que los estados de Colima (-1.8), Tlaxcala (-1.1), Nayarit (-1.1), Yucatán (-1.0) y Aguascalientes (-0.94) poseen los valores del IPL más bajos (Gráfica 6). Estos resultados mantienen una relación estrecha con el análisis previo que se hizo a las variables. Es decir, aquellos congresos con los valores más altos en el IPL muestran, a su vez, los valores más grandes en las cuatro variables que tienen mayor poder explicativo sobre la profesionalización: tamaño, gasto legislativo, PIB y población. Lo mismo sucede para los congresos con valores reducidos en esas variables (Cuadro 4), donde el IPL es negativo (Gráfica 6).

Los resultados que se presentan del IPL, para los congresos estatales, al compararse con el gasto neto total aprobado en las entidades federativas muestran que el ingreso resulta una variable socioeconómica relevante en la profesionalización, como afirman algunos estudios (Mooney, 1995; Moncrief, 1988). Esto es, los congresos con los valores más elevados del IPL (Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León), también poseen los presupuestos aprobados más altos. Mientras que los congresos con el IPL más bajo (Colima, Tlaxcala, Nayarit, Yucatán y Aguascalientes), se relacionan

¹⁸ El cuadro 2 del anexo muestra los valores que los congresos obtuvieron en el IPL.

Gráfica 6. Índice de Profesionalización Legislativa



Fuente: Elaboración propia con información de páginas de los congresos estatales.

Cuadro 4. Valores máximos y mínimos de los congresos para cuatro variables

Variables	Tamaño	Gasto legislativo	PIB	Población
Congresos con valores máximos	Estado de México	Distrito Federal	Distrito Federal	Estado de México
	Distrito Federal	Estado de México	Estado de México	Distrito Federal
	Veracruz	Jalisco	Nuevo León	Veracruz
	Guerrero	Baja California	Jalisco	Jalisco
	Nuevo León Oaxaca	Guerrero	Veracruz	Puebla
Congresos con valores mínimos	Baja California	Colima	Tlaxcala	Colima
	Coahuila	Yucatán	Colima	Campeche
	Colima	Tamaulipas	Nayarit	Nayarit
	Querétaro	Puebla	Aguascalientes	Tlaxcala
	Quintana Roo Yucatán	Sinaloa	Morelos	Aguascalientes

Fuente: Elaboración propia.

con los presupuestos aprobados que están debajo del promedio nacional. La variable PIB per cápita también mantiene consistencia con estos resultados. Los estados con el PIB per cápita más alto son Campeche, Distrito Federal, Tabasco, Nuevo León y Coahuila; de éstos, los congresos del Distrito Federal y Nuevo León se ubican con un IPL alto. Mientras que los PIB per cápita más bajos los tienen los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala y Michoacán, donde los congresos de Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca tienen un IPL arriba del promedio nacional y sólo el de Tlaxcala se ubica dentro de los que tienen valores negativos.

Los resultados del IPL muestran divergencias respecto de los esperados. La descripción de las variables, contenida en el Cuadro 1, señala que una profesionalización alta se vincula con valores positivos. Sin embargo, de las 10 variables en el IPL, seis de ellas mantienen cargas positivas para explicar la profesionalización. Destacan las variables con valores más altos dentro del IPL, las cuales se vinculan con la contextualización socioeconómica de las entidades. Estos resultados son consistentes con otros estudios previos (Mooney, 1995) y muestran, para el caso mexicano, que la profesionalización se asocia, de manera estrecha, con características económicas y sociales de las entidades, antes que con criterios políticos y de desempeño legislativo.

En resumen, los hallazgos hasta el momento permiten establecer que las variables más importantes que se relacionan con la profesionalización legislativa, de acuerdo con el modelo desarrollado, son de índole socioeconómica (tamaño del congreso, gasto legislativo, PIB y población de la entidad federativa), mientras que las variables intrínsecas a la actividad legislativa tienen una menor relación. Esto no resulta tan difícil de asumir dado que las lógicas legislativas, por los bajos niveles de profesionalización, responden más a los contextos sociales que a las dinámicas institucionales.

Comentarios finales

Los estudios sobre los congresos estatales en México todavía son incipientes, así como la información para obtener mejores resultados

sobre la actividad y el desempeño legislativos. El objetivo de este estudio se centró en construir un índice para medir la profesionalización de los congresos estatales, a partir de las especificidades del caso mexicano. La investigación en el tema, en el caso particular de México, pero también en el resto de los países de América Latina, es muy escasa, aun más cuando se trata de niveles subnacionales de gobierno. Esto, más allá de las falencias de información que se encuentran, también se explica porque los estudios sobre los poderes legislativos han obviado la necesidad de analizar y medir los cuerpos legislativos profesionales y se han dedicado más a describir cómo funcionan los congresos y cómo intentan producir resultados legislativos, los cuales generalmente son considerados como negativos, pero sin detenerse a explorar qué explica los problemas de esa ausencia de resultados.

Siguiendo la tradición que acompaña a la estimación de indicadores de profesionalización, se aplicó el análisis factorial para crear el Índice de Profesionalización Legislativa. El IPL combinó diversas variables que observan la profesionalización, el contexto socioeconómico, las labores legislativas y la composición parlamentaria. El IPL mostró resultados similares a otros estudios en algunas variables que definen la profesionalización: PIB, población, tamaño del congreso y gasto legislativo. Sin embargo, los resultados para el caso mexicano también se alejan de otras investigaciones, en el caso de las variables sueldo, número de sesiones, iniciativas aprobadas y el NEPL, cuyos valores negativos implican que un incremento en ellas disminuye la profesionalización. Estos resultados se explican por la desvinculación que hay entre la lógica que acompaña a las elecciones de los legisladores y la profesionalización de éstos, así como sus experiencias y trayectorias políticas (en ocasiones nulas). Esto es, los legisladores no necesariamente se eligen por sus trayectorias y experiencias políticas, que contribuyen a su profesionalización, sino por otros criterios políticos y lógicas internas de los partidos políticos que contribuyen poco a un mejor desempeño.

El análisis factorial, además, permitió ubicar a los congresos estatales en diferentes niveles sobre su profesionalización. Al respecto, los congresos que de acuerdo con la definición del IPL se ubicaron en los

niveles más altos son: el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León. Asimismo, las entidades de estos congresos comparten características socioeconómicas que también muestran altos niveles (gasto presupuestado de la entidad y PIB per cápita).

Este análisis ayuda a explicar que la profesionalización en los congresos estatales de México sigue una lógica parcial de lo que diversos estudios para otros países subrayan para definirla.¹⁹ De tal manera que hay que tomar los resultados con precaución, debido a que no se relacionan las variables propias de los diseños institucionales legislativos de manera importante y a las cuales, en estricto sentido, debería responder la profesionalización. Esto puede explicarse, en primer lugar, por la ausencia de transparencia y publicidad de la información legislativa a nivel subnacional que encontramos en México; y en segundo lugar, a la excepcionalidad de los poderes legislativos en términos de organización y acceso a la información de las labores de los congresos. De la misma manera, hay que considerar qué particularidades del sistema político mexicano, tales como la ausencia de reelección legislativa consecutiva, hasta el momento, impiden considerar en un sentido global la permanencia como una variable destacada en la profesionalización, tal y como otros estudios revisados en la primera sección demostraron. Adicionalmente, esto dificultó el rastreo de información sobre trayectorias políticas individuales de los legisladores y cargos ejercidos dentro de la propia legislatura, variables que, posteriormente a partir de la creación de bases de datos más completas, tendrán que incorporarse al estudio. Asimismo, debemos subrayar que el estudio se aplicó solamente a la última legislatura en cuestión, lo cual hace necesario, para efectos de comparación y validación del modelo, establecer análisis longitudinales para el caso de los congresos estatales.

En esta investigación se considera que se abre una veta importante a partir de la creación del IPL para seguir estudiando los niveles de profesionalización de los congresos estatales en México. Para futuras

¹⁹ Por ejemplo, mientras el sueldo es una de las variables principales para definir la profesionalización en los congresos de Estados Unidos, en México los ingresos entre los congresos varían y dependen de lo que al interior de éstos se decida y no con base en su desempeño o actividades legislativas.

investigaciones sobre el tema se requerirá mejorar la información pública sobre los congresos estatales. Como mencionamos a lo largo de este documento, otros análisis han alertado sobre la necesidad de construir mejor información. Asimismo, se sugiere la incorporación de otras variables al modelo como aquellas relacionadas con los perfiles individuales de los diputados, los cuerpos de apoyo legislativo y la asistencia a las sesiones, entre otras, para robustecer el Índice de Profesionalización Legislativa.

Bibliografía

- Borchet, Jens (2003), “Professional politicians: Towards a comparative perspective”, en Jens Borchert y Jürgen Zeiss (ed.), *The political class in advanced democracies. A comparative handbook*, Oxford, Oxford University Press, 425 p.
- Bowman, Ann O’M. y Richard C. Kearney (1988), “Dimensions of State Government Capability”, *Western Political Quarterly*, núm. 41, pp. 341-362.
- Burns, Nancy *et al.* (2005), “Pockets of expertise: Careers and professionalism in 20th-century state legislatures”, documento de trabajo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política.
- Cabezas Rincón, Lina M. (2011), “Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú”, *Post Data*, vol. 16, núm. 2, pp. 223-258.
- Casar, Ma. Amparo (2011), “¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?”, Serie El uso y abuso de los recursos públicos, Cuaderno de Debate núm. 8, México, CIDE.
- Casar, Ma. Amparo, Ignacio Marván y Khemvirg Puente (2010), “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón, Guillermo Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, IJJ-UNAM/CIDE, pp. 331-407.
- Cejudo, Guillermo M. y Alejandra Ríos Cázares (2013), *Dossier México estatal. Proyecto México estatal: calidad de gobierno y rendición de*

- cuentas en las entidades federativas*, México, División de Administración Pública, CIDE.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2009), *Evaluación del desempeño del Poder Legislativo*, México, disponible en www.ceey.org.mx
- Eliassen, Kjell A. y Mogens N. Pedersen (1978), “Professionalization of legislatures: Long-term change in political recruitment in Denmark and Norway”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 20, núm. 2, Varieties of Modernization (abril, 1978), pp. 286-318.
- Fiorina, Morris P. (1994), “Divided government in the American states: A byproduct of legislative professionalism?”, *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 2, pp. 304-316.
- Grissom, Jason A. y James R. Harrington (2013), “Local legislative professionalism”, *American Politics Research*, vol. 41, núm. 1, pp. 76-98.
- Grumm, John G. (1971), “The effects of legislative structure on legislative performance”, en Richard I. Hofferbert e Ira Sharkansky (eds.), *State and Urban Politics*, Boston, Little Brown.
- Integralia (2014), *Reporte Legislativo*, núm. 5, segundo año de la LXII Legislatura (septiembre 2013-abril 2014), México, disponible en www.reportelegislativo.com.mx
- Jay, Robert, George A. Krause y Randolph R. Moffett (1995), “State Legislative Professionalism and Gubernatorial Effectiveness, 1978-1991”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 20, núm. 4, pp. 553-571.
- Jiménez Badillo, Margarita (2006), *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Jiménez, Margarita y Gabino Solano (2009), “Desempeño de las élites legislativas: una descripción gráfica”, en Margarita Jiménez, Badillo (coord.), *Comportamiento electoral y parlamentario en México y España. Una experiencia estadual*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura/IEEM/Porrúa, pp. 121-164.
- King, James D. (2000), “Changes in professionalism in U.S. state legislatures”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, núm. 2, pp. 327-343.
- López L., Álvaro y Nicolás Loza (2003), “Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, año/vol. 1, núm. 3, México, UAM-Iztapalapa, pp. 49-84.

- Malhotra, Neil (2008), “Disentangling the relationship between legislative professionalism and government spending” *Legislative Studies Quarterly*, vol. 33, núm. 3, pp. 387-414.
- (2006), “Government growth and professionalism in U.S. state legislatures”, *Legislative Studies Quarterly*, núm. 31, pp. 563-584.
- Moncrief, Gary F. (1988), “Dimensions of the concept of professionalism in state legislatures: A research note”, *State & Local Government Review*, vol. 20, núm. 3, pp. 128-132.
- Moncrief, Gary F., Joel A. Thompson y Karl T. Kurtz (1996), “The old statehouse ain’t what it used to be: Veteran state legislators’ perceptions of change”, *Legislative Studies Quarterly*, núm. 11, pp. 57-72.
- Mooney, Christopher Z. (1994), “Measuring U.S. state legislative professionalism: An evaluation of five indices”, *State and Local Government Review*, núm. 26, pp. 70-78.
- (1995), “Citizens, structures, and sister states: Influences on state legislative professionalism”, *Legislative Studies Quarterly*, núm. 10, pp. 57-72.
- Morehouse, Sarah McCally (1983), *State Politics, Parties and Policy*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Nacif, Benito (1996), “Political careers, political ambitions and career goals”, documento de trabajo, núm. 51, México, División de Estudios Políticos, CIDE,
- (1997), “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, México, CIDE.
- National Conference of State Legislatures (NCSS) (1971), *State Legislatures: An Evaluation of their Effectiveness: The Complete Report by the Citizens Conference on State Legislatures*, Nueva York, Praeger.
- Owings, S. y R. Borck (2000), “Legislative professionalism and government spending: Do citizen legislators really spend less?”, *Public Finance Review*, núm. 28, pp. 210-225.
- Patrón Sánchez, Fernando (2015), *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y aprobación presupuestal*, México, Fontamara/Universidad de Guanajuato.
- Patrón Sánchez, Fernando y Rosa María Pérez (2012), “Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales

- a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública*, vol. 5, núm. 9, CESOP, Cámara de Diputados, pp. 7-38.
- Puente, Khemvirg (2011), *La transparencia legislativa local en México*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública.
- Rosenthal, Alan (1996), “State legislative development: Observations from three perspectives”, *Legislative Studies Quarterly*, núm. 21, pp. 169-98.
- Squire, Peverill (2008), “The state wealth-legislative compensation effect”, *Canadian Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 1, pp. 1-18.
- (2007), “Measuring state legislative professionalism: The squire index revisited”, *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 7, núm. 2, pp. 211-227.
- (1992), “Legislative professionalization and membership diversity in state legislatures”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, núm. 1, pp. 69-79.
- Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.
- Tatalovich, Raymond (1978), “Legislative quality and legislative policy making: Some implications for reform”, en LeRoy N. Rieselbach (ed.), *Legislative Reform: The Policy Impact*, Lexington, MA, Lexington Books.
- Ugalde, Luis C. (2000), *Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Porrúa/Cámara de Diputados.
- Valencia Escamilla, Laura (2007), “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México”, *El Cotidiano*, núm. 155, México, UAM-Azcapotzalco, pp. 69-76.

Documentos Oficiales

- Dictámenes del proyecto de presupuesto de egresos de los Estados.
Cuentas Públicas de los Estados.
Páginas Web de los congresos estatales.

Anexo
Cuadro 1. Variables que integran el IPL

Entidad	Legislatura	Tamaño	Comisiones	Sueldo neto	Sesiones	NEPL	Iniciativas		Gasto total (mdp)	Gasto legislativo (mdp)
							Total de iniciativas	Aprobadas		
AGS	LXII 2013-2016	27	28	47,682	23	3.52	44	20	14,576,447	191,206
BC	XXI 2013-2016	25	27	68,408	49	5.34	152	138	37,110,054	832,218
CAM	LXI 2012-2015	35	27	47,946	96	2.49	285	177	15,647,226	198,208
COA	LIX 2012-2014	25	24	64,895	79	2.57	404	279	35,161,034	225,157
COL	LVII 2012-2015	25	21	44,185	49	3.49	292	232	8,550,284	88,208
CHI	LXV 2012-2015	41	50	66,866	26	3.66	32	25	66,869,990	374,727
CHIH	LXIV 2013-2016	33	35	67,656	107	3.07	574	448	50,174,632	368,774
DF	VI 2012-2015	66	46	68,893	67	3.03	447	42	144,142,928	1,890,200
DGO	LXVI 2013-2016	30	38	66,570	139	2.83	212	157	20,280,798	200,872
GTO	LXII 2012-2015	36	24	103,908	67	2.79	196	98	47,551,669	388,440
GUE	LX 2012-2015	46	33	51,400	92	3.45	201	107	41,102,175	463,430
HGO	LXII 2013-2016	31	16	48,048	54	2.74	94	34	27,137,390	242,239
JAL	LX 2012-2015	39	38	33,548	44	2.49	582	101	77,667,738	858,019
MEX	LVIII 2012-2015	75	36	75,166	70	3.07	302	213	174,408,422	1,412,792
MICH	LXXII 2012-2015	40	30	66,236	87	3.24	246	189	56,717,990	457,798
MOR	LII 2012-2015	30	28	62,854	51	4.95	929	381	21,179,515	264,211
NAY	XXX 2011-2014	30	27	100,700	98	3.38	436	413	15,528,301	230,823
NL	LXXII 2012-2015	42	23	47,508	104	2.95	399	385	62,115,491	331,148
OAX	LXII 2013-2016	42	39	42,000	13	3.71	376	369	48,021,012	271,159
PBA	LVIII 2011-2014	41	36	60,050	71	4.90	202	73	58,571,565	156,352
QRO	LVII 2012-2015	25	25	53,920	27	3.02	169	161	22,053,400	178,921
QROO	XIV 2013-2016	25	27	54,865	34	2.53	250	176	22,390,729	335,216
SLP	LX 2012-2015	27	23	95,258	78	4.76	508	310	31,005,738	197,546
SIN	LXI 2013-2016	40	27	139,963	75	2.67	341	280	38,371,953	170,786
SON	LX 2012-2015	33	31	87,189	82	3.05	475	286	42,591,880	340,136
TAB	LXI 2013-2016	35	27	50,000	97	2.72	214	97	39,615,230	295,908
TAM	LXII 2013-2016	36	31	74,259	63	2.73	99	86	34,669,731	146,471
TLAX	LXI 2013-2016	32	26	26,237	35	5.75	179	156	16,120,177	182,207
VER	LXIII 2013-2016	50	37	58,123	50	3.03	378	294	90,042,600	400,000
YUC	LX 2012-2015	25	13	84,095	87	2.24	36	22	30,073,750	120,049
ZAC	LXI 2013-2016	30	32	95,000	115	4.02	346	287	22,578,563	272,707

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas en Internet de los congresos.

Cuadro 2. Valores del Índice de Profesionalización Legislativa

<i>Entidad</i>	<i>Valor del IPL</i>
AGS	-0.95
BC	0.16
CAM	-0.40
COA	-0.25
COL	-1.76
CHI	0.54
CHIH	0.21
DF	2.58
DGO	-0.59
GTO	0.43
GUE	0.30
HGO	-0.46
JAL	1.37
MEX	2.48
MICH	0.37
MOR	-0.45
NAY	-1.10
NL	0.63
OAX	0.18
PBA	0.39
QRO	-0.67
QROO	-0.64
SLP	-0.48
SIN	-0.24
SON	0.07
TAB	0.00
TAM	-0.09
TLAX	-1.11
VER	1.14
YUC	-1.04
ZAC	-0.64

Fuente: Elaboración propia con información del análisis factorial.