



# La profesionalización de la política



# La profesionalización de la política

MÓNICA MONTAÑO REYES /  
MARCO ANTONIO CORTÉS GUARDADO  
COORDINADORES

Universidad de Guadalajara  
2019

Primera edición, 2019

D.R. © Universidad de Guadalajara

Centro Universitario  
de Ciencias Sociales y Humanidades  
Coordinación Editorial  
Juan Manuel 130  
Zona Centro  
Guadalajara, Jalisco, México

ISBN: 978-607-547-750-3

Editado y hecho en México

*Edited and made in Mexico*

# Índice

Introducción	
La profesionalización de la política en el debate politológico	
MÓNICA MONTAÑO REYES	9
El PELA como instrumento para el estudio de las élites políticas en América Latina	
CRISTINA RIVAS PÉREZ	
ASBEL BOHIGUES	33
Evaluar a las élites: competencias, vocación y experiencia en Italia, España, México y Argentina	
MÓNICA MONTAÑO REYES	59
¿Gobiernos neoliberales con secretarios de Estado tecnócratas?	
La integración de los gabinetes durante la apertura democrática en México, 1994-2018	
JOSÉ ÁNGEL CUEVAS HERNÁNDEZ	87
La profesionalización de los diputados federales en México	
SERGIO A. BÁRCENA JUÁREZ	111

El camino a la profesionalización. Trayectoria política de los gobernadores en la Argentina democrática, 1983-2018 AGUSTÍN DE JESÚS SUÁREZ	143
¿Qué legislan las mujeres? Análisis de la actividad legislativa de las mujeres en las legislaturas provinciales argentinas, 1995-2007 CECILIA GRACIELA RODRÍGUEZ	187
Calidad de la producción legislativa del Congreso de Jalisco en el periodo 2012-2018 ALBERTO BAYARDO PÉREZ ARCE	217
Los autores	253

# Introducción

## La profesionalización de la política en el debate politológico

MÓNICA MONTAÑO REYES

El presente libro *La profesionalización de la política*, es resultado de la primera edición de la Cátedra Giovanni Sartori realizada en colaboración entre el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y la Universidad de Guadalajara (udeg). El legado del politólogo Giovanni Sartori es vasto y fundamental para el entendimiento de problemas contemporáneos como la democracia, los partidos políticos, las formas de gobierno, así como en temas relacionados con la lógica y el método de la investigación en ciencia política. Giovanni Sartori nació en Florencia, Italia en 1924. Fue fundador de la Facultad de Ciencia Política en la Universidad en Florencia y, sin duda, su legado principal fue haber creado y dado identidad a esta disciplina en Italia, particularmente, frente a disciplinas consolidadas como el derecho, la historia o la sociología. En países como México, y en estados como Jalisco, la identidad de la ciencia política es en el mejor de los casos nebulosa. Para ello, Sartori señalaba que se tenía que trabajar para hacer de la ciencia política una disciplina que realmente fuera diferente a sus antecesoras como la historia o el derecho. Y el método era una forma de hacerlo. El método de estudio nos permitiría estudiar de manera sistemática la política y, por tanto, poder intervenir en el proceso de transformación de los sistemas políticos y sus componentes. Ante la muerte de Sartori en 2017, el consejo de la Licenciatura en Gestión Pública y Políticas Globales del ITESO y el colegio departamental de la Licenciatura de Estudios Políticos y Gobierno de la

[9]

udeg, entendieron muy bien la necesidad de trabajar, como lo hizo Sartori en Italia, para darle identidad a la ciencia política y formar a politólogos que logren transformar el funcionamiento de las instituciones a favor de quienes más lo necesitan. Así, aprobaron la creación de la Cátedra Giovanni Sartori, con el objetivo de favorecer el intercambio académico a través de la difusión de la obra sartoriana, de los debates contemporáneos de la ciencia política, así como dar identidad a los futuros politólogos y versarlos en el estudio sistemático de la política.

La primera edición de la Cátedra Giovanni Sartori tuvo como invitado especial al profesor Manuel Alcántara Sáenz de la Universidad de Salamanca, uno de los máximos exponentes del estudio de la ciencia política en Iberoamérica, así como uno de los maestros que por excelencia han tenido los politólogos de América Latina. En esta primera edición el eje rector de los trabajos académicos fue: “La profesionalización y calidad de la política”. La idea weberiana del político de profesión fue analizada en los sistemas políticos actuales, en un contexto donde la crisis de representación y el descontento hacia la democracia real nos hacen volver la mirada a los actores que hacen posible la política de manera cotidiana: los actores políticos. Por ello, en este primer libro se hace un homenaje a la obra politológica del profesor Alcántara quien ha dedicado su vida al estudio y la reflexión sobre los políticos y su incidencia en la política iberoamericana.

En la primera parte de esta introducción se hará un recuento del desarrollo de los estudios sobre los actores políticos y las propuestas más recientes. Después se darán detalles sobre los capítulos que comprenden esta obra colectiva.

### El estudio de los actores políticos: el aporte multidisciplinar

A mediados del siglo xx, aún seguía la tendencia a analizar las biografías de grandes líderes y personajes que definieron la manera de entender el ejercicio del poder y el futuro de las naciones. Después de periodo de debate institucionalista, la teoría de las élites se retoma en la ciencia política cuando el estudio de los regímenes (democráticos y no democráticos)

fueron prioridad en la agenda de la disciplina. En este sentido, el debate se desarrolló en torno a los enfoques del elitismo democrático; es decir, el tema de los actores no dejó de ser menos importante y varios autores reconocieron la importancia de la variable de la élite para lograr transformaciones democráticas (Higley y Burton, 1989; Higley *et al.*, 1991; Higley y Gunther, 1992; Higley y Pakulski, 2007). Huntington (1991) expone las creencias y acciones de las élites como la “variable explicativa más inmediata y significativa” para explicar las olas de la democracia y Diamond (1998, 1999) describió a las élites (y a su comportamiento) como la variable preeminente para explicar la democratización. Después de dar paso al desarrollo de la democracia electoral hubo un cambio en el rol que jugaban los políticos. Ya la política no era sólo una lucha por el poder, una forma de lograr el bien común si no también una profesión que llevó a la proliferación y necesidad de políticos (Borchert *et al.*, 2003). A partir de entonces se hizo necesaria una revisión de la producción académica que se ha desarrollado en torno al personal político, el cual ha sido analizado sobre todo en términos de liderazgo y motivaciones, de valores y ambición y recientemente, en modelos de evaluación de su calidad. Abordaremos las generalidades de cada uno de estos aportes.

### Los laberintos del liderazgo

Las aproximaciones al liderazgo político involucra dos elementos: la personalización y el ejercicio del poder. El liderazgo tiene que ver con la forma en que un individuo ejerce el poder sobre otros actores o sobre las instituciones para obtener fines políticos (Blondel, 1987; Weber, 1998). En el enfoque clásico del liderazgo, entendido indiscutiblemente con las nociones de poder, dominación y autoridad. Max Weber nos ofreció la categorización básica del liderazgo en términos de liderazgo carismático, tradicional y racional-legal. Sin duda, hasta la fecha se sigue usando la noción de liderazgo carismático, como aquella más valiosa, por la caracterización que le confirió a la persona que lo ejerce, al ser reconocido por tener poderes o cualidades excepcionales y que guardan relación con sus seguidores. A partir de entonces se desarrolló una extensa literatura que

tiene que ver con el estudio del liderazgo político, siendo una literatura con una falta de dirección y lógica al haber crecido en muchas direcciones: desde múltiples definiciones de lo que significa el liderazgo, pasando por clasificaciones de tipos liderazgo que también se ha confundido por las consecuencias del mismo. En 1987 Sartori afirmó que “la verdad es que la democracia depende –como muchos académicos han observado– en la calidad de sus líderes”. Nos recuerda Tucídides que remarcó la grandeza de Atenas que se logró gracias al rango, habilidad y conocida integridad de Pericles. También cita a Bryce (1988) quien manifiesta: tal vez “ninguna otra forma de gobierno necesita tan buenos líderes como la democracia”. Tanto en “Theory of Democracy Revisited” (1987) como en “Anti-elitism Revisited” (1978) Sartori cita a Salvador de Madariaga y a Karl Mannheim quienes resaltaron la importancia de los líderes y las élites en la democracia. En 1937 después de la caída de la demoracia en Italia, Alemania y España, De Mandariaga escribía que “a pesar de las apariencias, las democracias liberales dependen de sus líderes tal vez más que otras formas más autoritarias de gobierno, debido a... su tendencia natural a debilitar los resortes de la autoridad política deben ser contrarrestados por una alta autoridad por parte de sus líderes”. En los mismos tiempos, Mannheim había llegado a la misma conclusión: “la falta de liderazgo en la sociedad liberal puede ser... diagnosticada como el resultado de un cambio para lo peor en seleccionar las élites... es su falta de liderazgo (*direction*) lo que abre las oportunidades a grupos con ambiciones dictatoriales”. Sartori reconoce que la democracia es muy difícil: “es tan difícil que solo élites expertas y rendidoras de cuentas la podrán salvar de los excesos del perfeccionismo, del vórtice de la demagogia y de la degeneración de los partidos *lex majoris*. Por eso el verdadero liderazgo es vital a la democracia”.<sup>1</sup> La gran importancia otorgada al liderazgo y a

---

<sup>1</sup> Sartori (1987) continúa diciendo que en un contexto democrático la representación involucra la existencia de un vínculo entre el votante-líder basada en expectativas y sentido de la responsabilidad junto con mecanismos de control político. En este sentido, el representante debe compartir los intereses de los representados o, mejor aún, mostrar

los estilos de liderazgo ha producido una enorme cantidad de literatura politológica siempre ligando la estrecha relación entre las motivaciones de los políticos, los tipos de liderazgo y el ejercicio de la representación.

Otro enfoque del liderazgo ha sido el de las motivaciones de los líderes. James Payne (1972) realizó un trabajo muy interesante ya que fue basado en entrevistas a profundidad a diferentes tipos de políticos en funciones para poder clasificarlos según sus motivaciones. En un artículo de James Payne con Woshinsky (1972) y el de Woshinsky (1973) se estudia la dicotomía del interés social *vs.* el interés personal. El primer grupo de motivaciones refiere: a) programa, interesado en problemas de políticas públicas; b) misión, identificación con una causa y c) obligación, sentido de deber cívico. El segundo grupo trata: a) adulación, necesidad de afecto personal; b) status, preocupado con el éxito y c) juego, preocupado con la estrategia y la competición política. Woshinsky (1973) consideraba que las diferencias en incentivos estaban asociados con diferencias en el comportamiento. Los políticos que buscaban status a través de la política estarían más envueltos en actividades que trajeran publicidad personal, mientras aquellos cuyas satisfacciones emocionales provinieran de los logros en cuanto a políticas públicas pasaban más tiempo en áreas donde se requiriera experiencia programática y menos tiempo en exhibicionismo personal. Además de este enfoque, otros autores desarrollaron las motivaciones de los líderes. Burns (1978) consideró la búsqueda del poder y la dominación como parte de los elementos básicos del líder. El logro y el éxito son también elementos importantes del líder político, ya que muchos tipos de actividad política pueden ser altas en status, atención e importancia (Berlew y Hall, 1966; Vicino y Bass, 1978). Otra motivación importante es el cumplimiento de tareas o compromisos. Un líder *task-oriented* es el que hará todo para obtener los objetivos del grupo, resolver sus problemas, superar barreras para cumplir con los objetivos

---

a sus representados a donde pertenecen. Esta relación implica evidentemente el tema del liderazgo, es decir, la relación existente entre los seguidores y el líder que representa intereses y guía la opinión pública al mismo tiempo.

y es quien persiste en asignación de actividades (Bass, 1960: 149). Éste se distingue del *interaction-oriented* líder que encuentra en la política la compensación social como en las dinámicas de la política, la estrategia y el entero proceso de vida política, por lo que difícilmente obtiene productos en específico de la política (como iniciativas, propuestas y demás productos) pero que ayuda al juego de la negociación y de la obtención del consenso en torno a tales productos.

Otras definiciones de liderazgo incluyen la interrelación de características personales y formas de liderazgo. En términos valorativos e ideales, el líder debería estar atado a los intereses de sus seguidores y debe anticipar demandas que le transmitirán. Tucker (1995) nota lo que puede ser considerado la “*responsiveness* primaria” el momento en que los líderes definen la situación del pueblo o el problema en un nivel institucional para hacerlo parte de la opinión pública o de la agenda pública. Para W. F. Buckel (1979) el líder político exitoso en las democracias es aquel que “cristaliza” lo que la gente desea, ilumina la rectitud de dicho deseo y coordina su obtención. Es un resultado positivo del *task-oriented* líder y la necesidad de logro o cumplimiento es un valor importante para líderes efectivos también ella o él deben responder a las reacciones de sus propios actos, de acuerdo con Burns (1978) el liderazgo transformador tiene una gran habilidad para llenar estas condiciones. Burns insiste en que para ser responsivo hay necesidad de un líder transformador que pueda reconocer una necesidad existente por un seguidor potencial, pero sigue adelante buscando satisfacer necesidades más altas. Algunos aportes recientes sobre el liderazgo en términos empíricos en la ciencia política son: i) la idea de líder como estímulo del comportamiento electoral ii) el liderazgo partidista y iii) el liderazgo presidencial. Estas tres formas de entender el liderazgo han logrado dar dirección al concepto y a fomentar el estudio empírico del mismo.

La idea de líder como estímulo del comportamiento electoral la encontramos en Schumpeter (1942) quien afirmaba que la voluntad de los pueblos y de los grupos pueden estar latentes, incluso por décadas, hasta que son llamadas a la vida por algún líder político que los convierte en

factores políticos. El líder organiza y estimula estas voluntades y las incorpora a su plataforma electoral. En estudios más actuales, se resalta la importancia de la dirección y comunicación (Brand, 2005; Dewan y Myatt, 2007; Dewan, Torum y Myatt, 2008; Levi, 2006) como la habilidad del líder de hacer de esta plataforma electoral en comprensible para sus seguidores y crear así un entendimiento común para perseguir los fines.<sup>2</sup> En cuanto al liderazgo partidista (Navarrete, 2009) se ha analizado en términos de la persona y sus atributos en relación con el grupo político dentro del grupo político. Sobre todo se resalta la capacidad de ejercer unión y acuerdo entre los integrantes del partido político para lograr los fines del mismo a través de la negociación (Hemphill, 1958; Lowi, 2003). En cuanto a los estudios de liderazgo presidencial o ejecutivo (Méndez, 2013) se han desarrollado con inspiración en los estudios de la ética nicomaquea y la phrónesis: esa prudencia o capacidad de tomar decisiones y la capacidad de consenso. Estas tres aproximaciones teóricas han logrado producir trabajos empíricos que utilizar el liderazgo como variable explicativa de diversos fenómenos políticos a partir de la operacionalización del concepto y definición de indicadores.

### Los políticos: entre la ambición y los valores

Además de las motivaciones del liderazgo, se ha desarrollado el estudio del comportamiento político de las élites, sobre todo en dos grandes líneas de investigación, tanto conductista como racional: valores o creencias y ambición. En el trabajo de Putman (1973) se buscó correlacionar las propiedades individuales y su efecto en el comportamiento público de los parlamentarios que entrevistó. Se basaba sobre todo en el diagrama presentado por Dahl (1971) quien mantenía la importancia de las creencias para sostener los regímenes. En esta obra Putnam estudia tres

---

<sup>2</sup> Para Levi (2006) el liderazgo puede hacer que los votantes transformen o revisen sus creencias. Dewan, Torum y Myatt (2008) dicen que un comunicador claro es un líder cuyo uso del lenguaje lleva a un entendimiento común del mensaje que comunica y las implicaciones del mensaje.

dimensiones de las creencias de los políticos: predisposiciones cognoscitivas o lo que ellos creen; ideales operativos o en lo que creen; y estilo político o cómo creen. Todo esto dentro del marco de tres dimensiones principales: ideología expresada en términos de izquierda-derecha, conflictos sociales, democracia y los impactos de la equidad y la libertad. *The Beliefs...* fue un gran esfuerzo para empezar a estudiar las ideas y las actitudes de los políticos, así como su impacto en las democracias. A partir de entonces se han efectuado otros estudios del análisis de la cultura política de las élites, aunque el concepto sigue siendo atribuido a los ciudadanos, se trata de medir los valores y creencias de quienes han llegado a los cargos públicos elevados de los sistemas políticos, también conocida como opinión de élite (Alcántara, 2008; Legnante, 2004; Rohrschneider, 1994). Este enfoque ha dado lugar a una de las bases de datos más grandes del mundo de opinión de élite que se aplica en países de América Latina en todos los congresos nacionales y que se aplica de manera periódica desde 1994.<sup>3</sup> En México además se llevó a cabo un estudio respecto a la cultura política parlamentaria que se refiere a la opinión de élite en el espectro autoritario-democrático que toca el caso de Jalisco (Reyes, 2014) y a la aplicación de encuestas a diputados locales en ocho estados de la República (Montaño y Patrón, 2017).

A la par del enfoque de valores y creencias, corre la línea de investigación de la elección racional basada en la teoría de la ambición y el interés privado para explicar el comportamiento de los políticos. Algunos de los trabajos pioneros se desarrollaron en Estados Unidos de América (Ehrenhalt, 1991; Herrick, 2001; Prewitt, 1970; Schlesinger, 1966) y atendían sobre todo la formación de carreras políticas tomando como base el interés privado en los actores. Otro estudio que vale la pena mencionar es el de *Politician's Dilemma* (Geddes, 1994) que trata el conflicto del político entre su sobrevivencia política inmediata y su carrera política a largo plazo a partir de las decisiones que toma en el cargo público a

---

<sup>3</sup> ÉLITES. Observatorio de Elites Parlamentarias en América Latina. *Eliteca*. Recuperado de <https://oir.org.es/pela/>

favor del interés colectivo. A partir de éstos se ha desarrollado una línea de investigación que analiza la ambición como determinante de carreras políticas y pueden variar según el sistema político, el género, el tipo de partido político y sistema electoral. En América Latina se han realizado sobre todo estudios de la ambición política y profesionalización en legisladores de América Latina (Martínez, 2008, 2011, y se ha relacionado con las carreras políticas.

### El camino al poder: carreras, selección y redes políticas

En Europa y América se han estudiado los *pathways to power*, es decir, aquellos incentivos que ofrece cada sistema político para la formación de su clase política y la identificación de dichos patrones de reclutamiento. La producción de esta manera de analizar las trayectorias políticas ha sido estudiada por distintos autores tanto en el nivel legislativo como ejecutivo (Cotta y Best, 2000; Morgenstern y Siavelis, 2008; Norris y Lovenduski, 1995; Norris, 1997; Verzichelli, 2010). Algunos de los principales descubrimientos han sido en torno al rol que han tenido los partidos políticos, las Universidades y el sistema electoral para determinar el tipo de carreras políticas más frecuentes y la naturaleza de los titulares de los cargos públicos. Para América Latina, el libro de Siavelis y Morgenstern (2008) contienen capítulos de México con los trabajos de biografías y de reclutamiento por Joy Langston (2009). Además, es sabido el gran trabajo académico realizado por Ai Camp (2006) sobre toda la clase política revolucionaria del PRI hasta nuestros días. En cuanto a la selección de candidatos (Pennings y Hazan, 2001; Hazan y Rahat, 2010) se han llevado a cabo algunos estudios sobre qué métodos de selección de candidatos utilizan los partidos políticos según su funcionamiento y momento electoral. Francisco Reveles ha hecho un análisis profundo de los partidos políticos nacionales en México (Reveles, 2002, 2003, 2004) y de su forma de funcionar internamente en torno a la selección de sus candidatos y dirigentes. Por otro lado, se ha desarrollado en este tenor un estudio de las redes de poder. El principal objetivo ha sido analizar las relaciones formales, informales, sistémicas y organizacionales que existen entre actores

y grupos para producir estabilidad y cambio político. Se mide el número de conexiones que un actor necesita para conectar con otro actor y medir la cohesión en puntos de coincidencia, pertenencia e interés común. La influencia de los actores en la red se mide a partir de la centralidad y la capacidad de movilizar recursos. En México es importante el trabajo en el Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas<sup>4</sup> con sus trabajos sobre la red política en la historia de los presidentes de México, los partidos y grupos (Gil, Schmidt y Castro, 1993; Gil y Schmidt, 1999, 2002). Entre sus aportes resalta la explicación de la actual red política mexicana, que tiene sus inicios en el grupo Sonora en el ocaso de la revolución de 1910 y que es explicada a partir de seguir la pista a las redes de todos los actores que ocuparon el poder desde entonces y hasta nuestros días. El estudio de las redes de poder cuenta con elementos de análisis cualitativo alto al valorar las relaciones entre grupos y actores a través de entrevistas y estudios biográficos; sin embargo, por otro lado, hace uso del software que procederá a graficar estas redes políticas. En la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se cuenta con una base de datos de 5 400 registros que incluye información personal y política de actores clave del gobierno mexicano. Ha habido en los estudios de las élites y liderazgo, un especial interés en los estudios legislativos y muchas veces estas investigaciones convergen de manera constante en los estudios sobre la ambición, el reclutamiento y carreras políticas, los valores y las creencias. En cambio, en el poder ejecutivo son más comunes los estudios de liderazgo y de redes de poder.

### La evaluación a los políticos

En cuanto a la calidad de los políticos, Juan Linz (1997) resaltó que la calidad de la clase política es fundamental para hacer que la democracia funcione. En su reflexión sobre la calidad de la clase política, argumentó que la calidad de los servidores públicos no es tan importante como lo es la calidad de la clase política entera, definida como “la gran mayoría que

---

<sup>4</sup> <http://harary.iimas.unam.mx/publicaciones.php>

en el gobierno y en la oposición aspira a ganar el apoyo de los votantes”. Él listó algunos indicadores de la calidad de la clase política refiriéndose sobre todo a la vocación política, la honestidad y al juego limpio en la lucha por el poder. Las características expresadas por Linz (1997) son: a) la política como vocación más que para hacer una vida; b) el compromiso a valores objetivos de gran importancia para la colectividad; c) la cantidad de corrupción entendida como el uso del poder para fines privados específicamente enriquecimiento ilícito o para mantener y favorecer ilegalmente organizaciones o grupos particulares; d) el uso de la violencia ilegal aun para los enemigos del estado y la democracia; e) los deseos de los políticos para competir usando oposición desleal; y f) la existencia de extremistas revolucionarios contra las fuerzas democráticas o las instituciones. Para él es también importante el discurso político para competir por el poder. Señala que hay formas de comportamiento político que a pesar de que son indeseables, son normales en algunas democracias. Cuando estas formas indeseables de comportamiento están presentes en casos extraños, esto contribuye a la pérdida de confianza en los políticos y los partidos políticos y debilita la legitimidad de los procesos democráticos. Afirma que estas pautas de comportamiento hacen que el personal motivado y calificado se “retire de la política, reduciendo la calidad de la clase política”. El comportamiento indeseable para Linz sería: a) poco respeto por la oposición; b) imposibilidad de compromiso y cooperación aun en el caso de amenazas contra la democracia; c) apelar a los sentimientos de los votantes, prejuicios y odio; d) activar conflictos pasados y odio étnico, demagogia e intentar defraudar a los electores en lugar de debatir políticas públicas o intereses. Para Pasquino (1999) las críticas a la calidad de la clase política están dirigidas en términos de su composición, competencia y representatividad. Estos problemas se manifiestan en el fracaso de los actores políticos para comportarse de acuerdo con los intereses y deseos de los ciudadanos (Dalton, 2000), así como actos específicos de corrupción (Della Porta, 2000). Por otra parte, Dovi (2007) hace hincapié en que la calidad se encuentra no en las instituciones sino en las personas de carne y hueso que ejecutan los cargos públicos. En la última

década, los términos de calidad de los políticos y profesionalización se han estudiado de maneras muy similares, ambos haciendo referencia a educación y experiencia política. Manuel Alcántara (2009) presenta su marco de análisis para revisar dos elementos del político de calidad: competencias e integridad, que se referían sobre todo a los valores de competencias políticas y profesionales, así como a la honestidad en el ejercicio de su profesión. En el mismo tenor, Cabezas (2011) propuso el Índice de Profesionalización de los Diputados analizando la experiencia política y especialización en el trabajo legislativo. En trabajos posteriores, Alcántara analizó de manera más integral la calidad del político profesional (2013) en cuanto a talento y experiencia, pero sobre todo la dedicación del tiempo a vivir de y para la política. También Valencia (2014) propuso analizar la profesionalización de los legisladores en términos de las aptitudes del legislador y los incentivos de los congresos. En la propuesta de Montaña (2018) el índice de calidad de los políticos (ICPO) además contempla la primera participación política, el éxito profesional antes de entrar a la política, el perfil académico-profesional y experiencia política. Otras propuestas para evaluar a los legisladores son sobre todo aquellas que miden la productividad, asistencia a las sesiones y votación dentro de la Cámara de Diputados y que muestran información relevante en distintas plataformas en línea.

Cada una de las propuestas teóricas y metodológicas ha seguido su línea de estudio con el fin aportar al análisis de los actores del sistema político y un efecto sobre las instituciones representativas. Este objetivo es primordial en un contexto donde los estudios democráticos comparten un diagnóstico de desencanto, desafección o fatiga en torno a las instituciones democráticas y los resultados que pueden dar a los ciudadanos.

### Profesionalizar la política y los políticos

En tenor al recuento que se ha hecho sobre el desarrollo de los estudios a los actores políticos desde el liderazgo hasta los índices de profesionalización o calidad de los políticos, en esta obra colectiva se muestran las propuestas de un grupo de estudiosos que han abordado el problema

desde distintas aproximaciones teóricas y metodológicas en los últimos años y que a continuación se describirá el contenido de los mismos.

En el primer capítulo “El PELA como instrumento para el estudio de las élites políticas en América Latina”, Cristina Rivas Pérez y Asbel Bohigues dan detalles del Proyecto de Élités Parlamentarias (PELA) como instrumento para el estudio de las élites políticas en América Latina. Este proyecto fue puesto en marcha en el año 1994 por investigadores de la Universidad de Salamanca con la finalidad de cubrir un vacío en el ámbito de los análisis de élites políticas y responden las interrogantes: ¿quiénes y cómo son?, ¿si se parecen a sus electores? ¿por qué quieren estar en política? o ¿cuál es su trayectoria política? Si bien la investigación se centra en el estudio de las élites parlamentarias latinoamericanas, la contextualización teórica del problema y la evidencia empírica recopilada hasta el momento se insertan dentro de la más amplia preocupación teórico-metodológica por el análisis de los “políticos” como actores fundamentales de cualquier sistema político. En su trabajo, presentan los problemas metodológicos y técnicos que tiene PELA-USAL veinte años después de su puesta en marcha como instrumento de estudio y análisis de las élites parlamentarias centrándonos en cuatro aspectos fundamentales: la estructura, el instrumento de medida, la representatividad y los problemas derivados de las variables analizadas. Se aportan datos empíricos para la discusión metodológica y se realizarán algunos análisis que ponen de relieve la importancia de las encuestas del PELA-USAL para responder a preguntas clásicas en el estudio de la clase política.

En el segundo capítulo “Evaluar a las élites: competencias, vocación y experiencia en Italia, España, México y Argentina”, Mónica Montaña Reyes reconoce que el clasificar como “buenos” o “malos” políticos se ha vuelto parte del vocabulario cotidiano de la política. Sin embargo, hay dificultades en la operacionalización del marco evaluativo. Para analizar y evaluar a los políticos en la colectividad de los espacios representativos se presenta el índice de calidad de los políticos (ICPO). Las dimensiones son: la académico-profesional, la experiencia política y la evaluación de la trayectoria política o vocación. Con este índice será posible realizar estudios

comparados sobre la influencia de las competencias, experiencias y trayectorias de los actores políticos en distintos ámbitos de la vida pública, ya que puede aplicarse a partidos políticos, élites parlamentarias y demás cargos públicos. A partir del análisis de 1 263 biografías de legisladores que fungieron entre 2008 y 2012 en Italia, España, México y Argentina pueden observarse las principales diferencias de composición de las élites en estos cuatro países relacionados con los índices de democracia, reelección y partidos políticos. Se busca llamar al debate sobre este marco evaluativo para su pertinencia o no en la evaluación de las élites políticas de cualquier espacio o institución representativa.

En el tercer capítulo “¿Gobiernos neoliberales con secretarios de Estado tecnócratas? La integración de los gabinetes presidenciales durante el periodo de apertura democrática en México, 1983-2018”, José Ángel Cuevas Hernández hace una reflexión sobre las élites políticas que predominaron durante el ciclo político neoliberal. El perfil de éstas se caracterizó por sus capacidades técnicas, especialmente en materia económica, y por desarrollar una carrera en las altas esferas de la administración pública: los tecnócratas. Empero, ¿en qué medida los gabinetes presidenciales fueron integrados por personajes de perfil tecnócrata durante el ciclo neoliberal? ¿En verdad prevaleció una élite tecnocrática al interior del gobierno? Este trabajo realiza un esclarecimiento al respecto mediante el análisis de las trayectorias y perfiles de los 142 secretarios de Estado designados durante el periodo 1994-2018, ciclo que comprende también la consolidación de la competitividad política y representatividad plural en el país en un contexto de apertura democrática.

En el capítulo cuarto “La profesionalización de los diputados federales en México”, Sergio Bárcena Juárez nos comparte una reflexión sobre la profesionalización de los legisladores en México. Aun cuando los estudios legislativos han logrado importantes avances en el conocimiento de la profesionalización parlamentaria, la medición de este fenómeno sigue representando un desafío para los sistemas que no cumplen con los presupuestos tradicionalmente asumidos de reelección inmediata de los representantes, y nexos estables entre congresistas y votantes dis-

triales. A partir del concepto de acumulación de capitales, este capítulo plantea una aproximación a la profesionalización legislativa desde la perspectiva de los congresistas, bajo el supuesto de que los políticos pueden adquirir a lo largo de sus carreras y en espacios ajenos a la asamblea, habilidades valiosas para desempeñar sus encargos parlamentarios. El modelo propuesto es posteriormente puesto en práctica para analizar la evolución de la profesionalización legislativa en la Cámara de Diputados de México, estudiando a sus integrantes a lo largo de cuatro etapas de desarrollo histórico: hegemonía (1930-1963), transición por reformas (1964-1996), pluralismo (1997-2018) y regreso al gobierno unificado (2018 a la fecha).

En el capítulo quinto “El camino a la profesionalización. Trayectoria política de los gobernadores en la Argentina democrática, 1983-2018”, Agustín de Jesús Suárez nos presenta el caso argentino, donde tras la crisis político-institucional del año 2001, los gobernadores han cobrado un gran protagonismo tanto en la dinámica política argentina como en los estudios académicos. El escenario pos crisis presentó una interesante paradoja en el régimen político argentino: mientras que el escenario en el nivel nacional se caracterizaba por el debilitamiento del sistema de partidos, la fragmentación y la territorialización del voto, en el nivel provincial se observaba un incremento del poder de los gobernadores, lo que incluía el acrecentamiento de facultades administrativas, fiscales y políticas, y un fortalecimiento de candidatos locales contra la élite política nacional. Atendiendo a todo ello, sería esperable que los gobernadores que accedieran al poder luego de la crisis de 2001, contasen con carreras políticas con amplia experiencia a nivel provincial y municipal. Pero esto, ¿es efectivamente así? Partiendo de la premisa de Joseph Schlesinger que indica a los políticos como actores ambiciosos, el presente capítulo analiza las carreras políticas de los gobernadores argentinos electos en el periodo 1983-2018. Se consideraron los tipos de movimientos que puedan adquirir las trayectorias en cuanto al nivel de gobierno, el modo de acceso, y el poder en el que se ejercieron los mismos. Para ello se analizaron las trayectorias de todos los gobernadores electos entre 1983 y 2018 inclusi-

ve en las 23 provincias argentinas más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para arribar a los aportes empíricos que contribuyan a entender cómo se configuran las carreras políticas de estos actores en la Argentina democrática reciente.

En el capítulo sexto “¿Qué legislan las mujeres? Análisis de la actividad legislativa de las mujeres en las legislaturas provinciales argentinas, 1995-2007”, Cecilia Graciela Rodríguez toma como punto de partida la clásica distinción realizada por Hanna Pitkin, sobre el concepto de representación. El objeto de este trabajo es conocer la actividad legislativa de las mujeres, haciendo hincapié en el contenido de las leyes sancionadas que han sido iniciadas por éstas. El presente artículo analiza la actividad legislativa de las mujeres en las provincias argentinas de Buenos Aires, Córdoba, Río Negro y Santa Fe durante el periodo 1995-2007, con la finalidad de dar respuesta a una serie de interrogantes, entre ellos: ¿existe una agenda legislativa diferenciada entre hombres y mujeres?, ¿hay diferencia entre congresos provinciales?, ¿hay diferencia entre periodos legislativos? y ¿hay diferencia entre partidos políticos? Es decir, no es objeto de este trabajo conocer los factores que determinan la sanción de un determinado tipo de legislación, sino analizar el contenido de la legislación sancionada. En este sentido, se espera que los resultados de esta investigación sirvan para generar aportes empíricos que redunden en un mayor conocimiento sobre la actividad legislativa de las mujeres a nivel subnacional.

En el séptimo capítulo “Calidad de la producción legislativa del Congreso de Jalisco en el periodo 2012-2018”, Alberto Bayardo reconoce que se han llevado a cabo diversos intentos por evaluar el desempeño de quienes integran los órganos legislativos, lo cual resulta complejo a causa del alto grado de abstracción inherente al oficio legislativo. Debido a ello, lo más común ha sido evaluarles a partir de la cantidad de iniciativas de ley que proponen, lo que ha traído el efecto perverso de incentivar la presentación de iniciativas al por mayor, sin que quede clara la utilidad de cada una de esas iniciativas. Tomando como referencia la perspectiva de la gestión pública, en su artículo se propone evaluar las iniciativas de ley como instrumentos para aportar soluciones a problemas públicos, una

noción que sólo muy recientemente ha comenzado a permear el análisis de la producción legislativa. Para ello, se propone una rúbrica que identifica los elementos constitutivos de una iniciativa de ley, y los evalúa como si estuviera elaborada con la intención de atender un problema público. Dicho instrumento se utilizó en la evaluación de iniciativas presentadas por quienes integraron el Poder Legislativo del Estado de Jalisco durante la LX y LXI legislaturas. Con esto se espera poder dar cuenta de la perspectiva que guía a quienes elaboran las iniciativas de ley, al tiempo que se determina si era lógico esperar que algunas iniciativas hubieran contribuido a resolver algún problema público, en caso de que hubieran llegado a convertirse en leyes.

Así pues, en homenaje a Giovanni Sartori y su trabajo para el desarrollo de la ciencia política y a Manuel Alcántara como un estudioso de los políticos y su profesionalización en Iberoamérica, este libro pretende contribuir al desarrollo de la disciplina y a la difusión de los estudios sobre los actores que dan vida a las instituciones del sistema político y las distintas maneras en que afectan a la democracia.

## Bibliografía

- Ai Camp, R. (2006). *Las élites del poder en México*. México: Siglo XXI.
- Almond, G. A. y Sidney, V. (1963). *The civic culture political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Alcántara, M. (Ed.). (2006a). *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Alcántara, M. (2006b). En calidad de los políticos y calidad de la política. Trabajo presentado en la Latin American Studies Association Puerto Rico.
- Alcántara, M. (2008a, enero). Some reflections on the relationship between politicians and politics in Latin America after twenty five years of democracy. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 8 (1).
- Alcántara, M. (2008b). The political competence of representatives in Latin America: An analysis of eleven national cases. *Trabajo presentando en la 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association* (pp. 28-31).

- Alcántara, M. (2009). Calidad de los políticos y calidad de la política. En J. Reynoso Núñez, J. Sánchez de la Barquera y H. Arroyo (Coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario* (pp. 427-450). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2734/29.pdf>
- Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara, M. (2013). De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público. *Perfiles Latinoamericanos*, 41, 19-43. Recuperado de <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/93/38>
- Aristóteles. (2000). *Ética Nicomachea*. Milano: Bompiani.
- Bass, B. M. (1960). *Leadership, psychology and organizational behavior*. Nueva York: Harper & Brothers.
- Bass, B. M. y Bass, R. (2008). *The bass handbook of leadership. Theory, research and managerial applications*. Free Press.
- Berlew, D. E. y Hall, D. T. (1966). The socialization of managers: Effects of expectations on performance. *Administrative Science Quarterly*, 11, 207-223.
- Besley, T. (2004, abril/mayo). Paying politicians: Theory and evidence. *Journal of the European Economic Association*, 2/3 (2), 193-215. Documentos y actas del Eighteenth Annual Congress of the European Economic Association.
- Besley T., Pande, R. y Rao, V. (2005). Political selection and the quality of governments: Evidence from South India. *Working Paper, núm. 921*. New Haven: Yale University-Economic Growth Center.
- Besley T., Pande, R., Rahman, L. y Rao, V. (2004). The politics of public good provision: Evidence from indian local governments. *Journal of the European Economic Association*, 2/3 (2), 416-426.
- Bille, L. (2001). Democratizing a democratic procedure: Myth or reality? Candidate selection in Western European parties, 1960-1990. *Party Politics*, 7 (3), 363-380.

- Blondel, J. (1987). *Political leadership: Towards a general analysis*. Londres: Sage Publications.
- Bobbio, N. (1983). Elites, teoría delle. En N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino. *Dizionario di Politica* (pp. 373-379). Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese.
- Boeri, T., Merlo, A. y Prat, A. (2010). *La classe dirigente*. Milano: Università Bocconi.
- Borchert, J. y Zeiss, J. (Eds.). (2003). *The political class in advanced democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. Nueva York: Harper & Row.
- Cabezas Rincón, L. (2011). Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú. *PosData*, 16 (2), 223-258.
- Cotta, M. (1992). Elite unification and democratic consolidation in Italy: A historical review. En J. Higley y R. Gunther (Eds.), *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cotta, M. y Best, H. (Eds.). (2000). *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000: Legislative recruitment and careers in eleven European countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Della Porta, D. y Vannucci, A. (2000). *Amministrazione pubblica e corruzione. Risorse, meccanismi, attori*. Bologna: Il Mulino.
- DiRenzo, G. J. (1967). Professional politicians and personality structures. *The American Journal of Sociology*, 73 (2), 217-225.
- Diamond, L. (1997). Consolidating democracy in the Americas. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 550, 15.
- Diamond, L. (1998). Political culture and democratic consolidation. *Working Paper, núm. 118*. Madrid: Juan March Institute/Center for Advanced Studies in the Social Sciences.
- Diamond, L. (1999). *Developing democracy toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Diamond, L. (2002). Thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 13 (2), 21-35.
- Dovi, S. (2007). *The good representative*. EE.UU.: Blackwell.
- Ehrenhalt, A. (1991). *The United States of Ambition: Politicians, power and the pursuit of office*. Nueva York: Random House.
- Eulau, H. (1976). *Elite recruitment in democratic polities*. California: Sage Publications.
- Eulau, H. y Karpis, P. (1977). The puzzle of representation: Specifying components of responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 3, 233-254.
- Fearon, J. (1999). Electoral accountability and control of politicians: Selecting good types versus sanctioning poor performance. En A. Przeworski, S. C. Stokes y B. Manin (Eds.), *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma*. Berkeley: University of California Press.
- Gil, J. y Schmidt, S. (1999). *La red política en México. Modelación y análisis por medio de la teoría de gráficas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas.
- Gil, J. y Schmidt, S. (Eds.). (2002). *Análisis de redes: aplicaciones en ciencias sociales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas.
- Gil, J., Schmidt, S. y Castro, J. (1993). La red de poder mexicana. El caso de Miguel Alemán. *Revista Mexicana de Sociología*, 55 (3), 103-117. DOI: 10.2307/3540924
- Hazan, R. Y. y Rahat, G. (2010). *Democracy within parties. Candidate selection methods and their political consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Herrick, R. (2001). The effects of political ambition on legislative behavior: A replication. *The Social Science Journal*, 38 (3), 469-474.
- Hibbing, J. R. (1986). Ambition in the house: Behavioral consequences of higher office goals among U.S. House Representatives. *American Journal of Political Science*, 30, 651-665.

- Higley, J. y Burton, M. (1989). The elite variable in democratic transitions and breakdowns. *The American Sociological Review*, 54 (1), 17-32.
- Higley, J. y Gunther, R. (1992). *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Higley, J., Hoffmann-Lange, U., Kadushin, C. y Moore, G. (1991). Elite integration in stable democracies: A reconsideration. *European Sociological Review*, 7 (1), 35-53.
- Higley, J. y Pakulski, J. (2007). Elite and leadership change in liberal democracies. *Comparative Sociology*, 6, 6-26.
- Jones, M. A., Saiegh, S. M., Spiller, P. T. y Tommasi, M. C. (2002). Amateur legislators-professional politicians: The consequences of party centered electoral rules in a federal system. *American Journal of Political Science*, 46 (3), 656-669.
- Katz, R. (2001). The problem of candidate selection and the models of party democracy. *Party Politics*, 7 (3), 277-296.
- Legnante, G. (2005). *Alla ricerca del consenso: il mercato elettorale visto dai parlamentari italiani*. Milano: Franco Angeli.
- Manin, B. (1999). Elections and representation. En A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin (Eds.), *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez Rosón, M. (2006). La carrera parlamentaria: ¿la calidad importa? En M. Alcántara (Ed.), *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Martínez Rosón, M. (2008). La carrera política de los parlamentarios costarricenses, hondureños y salvadoreños: selección y ambición. Tesis doctoral no publicada. Universidad de Salamanca, España.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50, 370-396.
- McCurley, C. y Mondak, J. J. (1995). Inspected by #1184063113: The influence of incumbents competence and integrity in U.S. House elections. *American Journal of Political Science*, 39 (4), 864-885.
- Montaño Reyes, M. y Patrón Sánchez, F. (2017). Élités parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño. México: Tirant lo Blanch.

- Norris, P. (1997). *Passages to power: Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2006). Recruitment. En R. S. Katz y W. J. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics*. Londres/California: Sage Publications.
- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5 (1), 55-69.
- Pasquino, G. (1999). *La clase política*. Bolonia: Il Mulino.
- Payne, J. L. y Woshinsky, O. H. (1972, julio). Incentives for political participation. *World Politics*, 24 (4), 518-546.
- Pennings, P. y Hazan, R. (2001). Democratizing candidate selection, causes and effects. *Party Politics*, 7 (3), 267-275.
- Philp, M. (2007). *Political conduct*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Popper, K. (1945). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Londres: Routledge.
- Poutvaara, P. y Takalo, T. (2005). Candidate quality [Mecanografiado no publicado]. En T. Besley, R. Pande y V. Rao, Political selection and the quality of governments: Evidence from South India. *Working Paper, núm. 921*. New Haven: Yale University-Economic Growth Center.
- Putnam, R. D. (1973). *The beliefs of politicians*. New Haven: Yale University Press.
- Putnam, R. D. (1976). *The comparative study of political elites*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Przeworski, A. (1999). A minimal conception of democracy: A defense. En R. Dahl, I. Shapiro y J. A. Cheibub, *The democracy sourcebook*. EE.UU.: MIT Press.
- Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (Eds.). (1999). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reveles, F. (2002). *Partido Acción Nacional, los signos de la institucionalización*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika.

- Reveles, F. (2003). *Partido Revolucionario Institucional. Crisis y refundación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika.
- Reveles, F. (2004). *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika.
- Reyes, C. R. (2014). *Navegando entre aguas autoritarias y democráticas: cultura política parlamentaria. Un estudio de la LX Legislatura del Congreso del estado de Jalisco*. Tesis de maestría no publicada. Universidad de Guadalajara, México.
- Riker, W. (1982). Liberalism against populism. En R. A. Dahl, I. Shapiro y J. A. Cheibub (Eds.), *The democracy sourcebook* (pp. 317-320). EE.UU.: MIT Press.
- Rivas, C., Vicente, P. y Sánchez, F. (2010, segundo semestre). La educación como elemento de calidad de los políticos latinoamericanos. *Política y Gobierno*, XVII (2), 279-319. Recuperado de <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/176/93>.
- Rohrschneider, R. (1994). Report from the laboratory: The influence of institutions on political elites' democratic values in Germany. *American Political Science Review*, 88 (4), 927-941.
- Sabl, A. (2002). *Ruling passions: Political offices and democratic ethics*. Princeton: Princeton University Press.
- Sartori, G. (1978). Anti-elitism revisited. *Government and opposition*, 13 (1), 58-80. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1477-7053.1978.tb00537.x/abstract;jsessionid=-88F105C30FA833BA600C7CCE7EB4E6E5.d03t03?userIsAuthenticated=false&deniedAccessCustomisedMessage=>
- Sartori, G. (1987). *Theory of democracy revisited*. Nueva Jersey: Chatham House Publishers.
- Schlesinger, J. A. (1966). *Ambition and politics. Political careers in the United States*. Chicago: Rand McNally & Company.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalismo, socialismo, democrazia*. Milano: Etas Libri.

- Siavelis, P. y Morgenstern, S. (Eds.). (2008). *Pathways to power*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University.
- Tucker, R. C. (1995). *Politics as leadership*. Columbia: University of Missouri Press.
- Valencia Escamilla, L. (2014). *De la profesión a la profesionalización de los legisladores en México*. México: Editorial Itaca.
- Verzichelli, L. (2010). *Vivere di politica*. Bolonia: Il Mulino Contemporanea.
- Vicino, F. L. y Bass, B. M. (1978). *Lifespace variables and managerial success*. *Journal of Applied Psychology*, 63, 81-88.
- Weber, M. (1998). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Woshinsky, O. (1973). *The french deputy: Incentives and behavior in the national assembly*. Lexington: D. C. Health.

# El PELA como instrumento para el estudio de las élites políticas en América Latina

CRISTINA RIVAS PÉREZ  
ASBEL BOHIGUES

## Introducción

Las diferentes aproximaciones teóricas y metodológicas desde las que se ha estudiado el ejercicio de la política han considerado a los políticos actores relevantes. Desde los inicios de la disciplina, la academia ha prestado atención a cómo éstos eran reclutados y qué virtudes debían poseer aquellos que aspiraban a gestionar la cosa pública, sin embargo, con el fin de los procesos de transición en América Latina en la década de 1980, la academia centró la atención en el debate respecto a las bondades o peligros del presidencialismo frente al parlamentarismo (Linz y Valenzuela, 1994; Jones, 1995). Estas discusiones sobre el diseño institucional y otras polémicas acerca de los mecanismos de representación sirvieron para avalar la ola de reformas que se implementaron en la región (Payne *et al.*, 2002; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2005; García Díez, 2005), sin prestar especial atención a los políticos. De la misma manera, en la década de 1990 la ciencia política se centró en el estudio de los partidos, los sistemas en los que interactuaban y las instituciones que albergaban a los representantes latinoamericanos. Esta mirada a las instituciones —en una región hastiada de explicar su desarrollo político por visiones estructuralistas (donde las clases sociales tenían un papel estelar) o dependentistas (donde prevalecían los factores económicos externos)— aportó una frescura inédita al entendimiento de la política en el continente latinoamericano. La nueva década del año 2000 dio paso a los estudios sobre la calidad

de la democracia en la región con los trabajos seminales de autores como O'Donnell (2004) o Diamond y Morlino (2004, 2005).

Tras décadas de estudio de las instituciones y su rendimiento surge la necesidad de una nueva mirada bajo la premisa de que si las instituciones importan, los políticos importan tanto o incluso más. En palabras de Olson (1994: 13), “la dimensión humana de las legislaturas es particularmente visible y notoria en países de democratización reciente”. Con esta afirmación se pone de manifiesto la preocupación por la incidencia que las habilidades de los legisladores, sus expectativas, creencias y temores tienen en el quehacer como miembros de la institución legislativa y, cómo sus experiencias previas determinan sus patrones de adaptación, aprendizaje, y aporte al trabajo legislativo. Dentro del conjunto de actores institucionalizados relevantes en un sistema político las élites políticas, como parte de la denominada élite de poder, ejercen importancia sobresaliente en las democracias contemporáneas.

Siguiendo esta línea de investigación, en este capítulo se presenta una de las investigaciones pioneras en el estudio de las Élites Parlamentarias en América Latina, la Base de Datos de Élites Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL) que se centra en aquellos que ocupan un escaño legislativo, en último término, los tomadores de las decisiones políticas fundamentales como “agentes” al servicio del ciudadano o “principal”. Los legisladores aprueban las leyes, influyen en la política de sus respectivos países y en ellos descansa en última instancia el rendimiento del régimen democrático como hacedores de políticas públicas.

El objetivo de este trabajo es analizar los problemas metodológicos y técnicos que tiene dicho proyecto veinte años después de su puesta en marcha centrándonos en cuatro aspectos fundamentales: la estructura, la representatividad, el tiempo y los problemas derivados de las variables analizadas. Se aportarán datos de PELA-USAL para la discusión metodológica y se realizarán algunos análisis que ponen de relieve la importancia de dichas encuestas para responder a preguntas clásicas en el estudio de la clase política como ¿quiénes y cómo son?, ¿se parecen a sus electores? ¿por qué quieren estar en política? o ¿cuál es su trayectoria política?

## El Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas: una aproximación empírica al estudio de los políticos

La tradición en la ciencia política del estudio de las élites no es en absoluto reciente como pone de manifiesto Alcántara en *El oficio del político*, ya desde el pensamiento clásico hasta el Renacimiento existía una “preocupación intelectual de la reflexión politológica centrada en los hombres que detentaron el poder o en quienes estuvieron en su entorno para aconsejarles” (2012: 31). Si bien, no siempre la figura del político ha ocupado un lugar prominente en la reflexión de la disciplina.

La pregunta sobre el impacto que tienen los rasgos de los que gobiernan en el desempeño del régimen es antigua, ya la abordó Aristóteles (siglo III a. C.) en “La Política”, sin embargo resulta complicado ofrecer datos concluyentes sobre qué es ser un buen político o un político de calidad, o cuáles de sus atributos explicarían mejor las variaciones en el funcionamiento del sistema.

En la literatura académica sobre élites políticas pueden encontrarse posiciones como las de los llamados elitistas clásicos,<sup>1</sup> quienes estaban más preocupados por demostrar la existencia de una minoría que domina a la mayoría como un hecho privativo de cualquier sociedad sin prestar mayor atención a los integrantes de esa minoría. Sus planteamientos dieron pie a una serie de investigaciones que trataban de singularizar a la élite (Dahl, 1961; Mills, 1963; Putman, 1976). En el trabajo de Mills (1963), por ejemplo, se pone énfasis en señalar que hay distintos tipos de élites de poder (políticas, económicas, militares), personas cuyas posiciones les permiten trascender del medio ordinario de la gente común estando en posición de tomar decisiones que comportan consecuencias importantes.

---

<sup>1</sup> Bajo el nombre genérico de elitistas clásicos suele agruparse a Pareto y su teoría de la circulación de las élites; Mosca que se destaca por desarrollar el concepto de clase política y Michels con su Ley de Hierro de la Oligarquía. Además de las obras de los autores mencionados véase los estudios sobre los mismos de Rodríguez Zúñiga (1976), Morán (1983) o Albertoni (1988). En ocasiones se incluye a Weber dentro de los elitistas clásicos ya que en sus planteamientos sobre partidos políticos es deudor de Michels.

Ya desde Weber y Parsons la acción política se concibe intrínsecamente ligada a las percepciones, actitudes y orientaciones políticas de sus protagonistas, a la forma en que construyen su visión de la política y su posición como representantes dentro de la misma. Sin embargo, el desequilibrio de la investigación empírica es manifiesto y la falencia se hace aún más llamativa en el actual contexto de preocupación académica por la evaluación de la calidad de las democracias. Se sabe mucho sobre las instituciones políticas, en cambio se sabe muy poco sobre las personas que se dedican a la política.

El texto de referencia para el estudio de la élite política en América Latina es el de Lipset y Solari (1967) donde se abordan los distintos aspectos de la composición y formación de las élites en general y donde se sostiene que para conseguir el desarrollo y modernización de la sociedad es necesario tener una élite competente. Pero casi cincuenta años después la región latinoamericana se encuentra en una situación muy diferente a la descrita por Lipset y Solari.

Hasta mediados de la década de 1990 el estado de la cuestión referente a América Latina no presentaba sino una llamativa carencia en la producción de materiales y conocimiento sobre la clase política que gobernaba las recientemente (re) instauradas democracias de la región. El impacto del trabajo de Putnam (1973) y su análisis de los factores que determinan las creencias de la clase política de Gran Bretaña e Italia, hace aún más llamativa la inexistencia de estudios homólogos para América Latina, sobresaliendo casi exclusivamente el trabajo de Higley y Gunther (1992). En la última década, pueden encontrarse trabajos que reivindican la importancia de los estudios comparativos de las élites parlamentarias a través de encuesta, como es el caso de Saiegh (2009).

Aún hoy, los trabajos sobre los rasgos actitudinales y demoscópicos de las élites parlamentarias, y sus procedimientos de medición, continúan en estado incipiente (Diamond, 1999: 66) y contrasta enormemente con los avances adquiridos en el conocimiento de estos mismos aspectos en el ámbito de la opinión pública. Preguntas tan fundamentales y teóricamente relevantes para la comprensión del proceso político de cualquier

sistema, como la de la correspondencia entre valores, expectativas y preferencias entre ciudadanos y representantes, son en el fondo preguntas de naturaleza empírica (García, Mateos y Rivas, 2013).

Pero el tema de la élite política forma parte de ese grupo de cuestiones clásicas de los estudios políticos que no pierden vigencia, ya que preguntas como: ¿quiénes son? ¿qué hacen? o ¿cómo piensan? estarán siempre en la agenda de investigación debido a los continuos cambios en la estructura de dominación política. Se trata por tanto de un tema de tan amplio espectro que puede estudiarse a través de enfoques que van desde lo normativo (como los relacionados con la representación política), a lo empírico (como los que buscan establecer vínculos entre las características de los políticos y sus conductas y actitudes).

Este último enfoque, el empírico, es el adoptado por el PELA-USAL. El estudio de las élites parlamentarias en América Latina llevado a cabo por el grupo de investigación de la Universidad de Salamanca tiene la finalidad de cubrir un vacío empírico, señalado ya en páginas anteriores, en el ámbito de los análisis de élites políticas en América Latina mediante la generación de bases de datos comparables en las que se recoja información básica sobre los parlamentarios. Si bien la investigación se centra en el estudio de las élites parlamentarias latinoamericanas, la contextualización teórica del problema y la evidencia empírica recopilada hasta el momento se insertan dentro de la más amplia preocupación teórico-metodológica por el análisis de los “políticos” como actores fundamentales de cualquier sistema político democrático y su evolución a lo largo del tiempo (García, Mateos y Rivas, 2013). Los cambios acontecidos en la región latinoamericana en la última década han llevado a los investigadores de PELA-USAL a focalizar sus intereses en: a) el estudio de la calidad y profesionalización de la política en América Latina, abordando el tema de las carreras políticas, el liderazgo y la calidad de las cámaras legislativas; b) a la forma en cómo se estructura la representación política en los Parlamentos latinoamericanos. En concreto, analizar cómo se estructura la representación a través de dos componentes: el grado de conexión entre las actitudes y preferencias de los ciudadanos con las actitudes y

preferencias de las élites parlamentarias y, en segundo lugar, a través de la actuación de los legisladores durante su labor parlamentaria como reflejo de dichas actitudes y preferencias; y c) estudiar si el nuevo contexto económico que vive América Latina y la crisis de ese modelo de desarrollo genera actitudes distintas en los legisladores en cuanto a la base de legitimación del periodo anterior.

Pero el proceso de construcción de la base de datos PELA-USAL, en la que se recoge información sobre más de 8 mil legisladores latinoamericanos desde 1994 no ha sido una tarea fácil. Los problemas metodológicos y decisiones a las que han tenido que hacer frente los investigadores del proyecto han sido muchos, y no en todos los casos fáciles de solucionar.

#### Estructura de la base de datos PELA-USAL

Toda base de datos de representantes políticos debe recoger información sobre cinco tipos de cuestiones muy diferentes (Alcántara, 2006: xi): 1) su posición en el entramado de la élite de poder; 2) su proceso de formación, socialización y desarrollo de su función de representación; 3) sus valores compartidos y diferenciados; 4) su evaluación desde posiciones ideológicas de diferentes políticas o temas; y 5) su posición con respecto a los partidos políticos de los que forman parte. Y, toda esta información además, debe ser recopilada de forma que, tal y como señalan Coller, Santana y Jaime (2014: 172), sea recuperable rápidamente, esté estructurada de manera funcional (de forma que facilite los análisis estadísticos), permita la comparación sistemática (ya sea entre los individuos, los partidos, los países, etc.), su estructura sea parsimoniosa y, por último, que permita la comparabilidad con otras bases de datos ya existentes.

Teniendo en cuenta esto, podemos decir que la base de datos PELA-USAL cumpliría con dichos requisitos para ser una buena base de datos sobre representantes políticos.

Por un lado, y tal y como se aprecia en la tabla 1, los ejes de análisis del cuestionario recogen información bastante completa y exhaustiva sobre las cinco cuestiones señaladas por Alcántara (2006) para estudiar a los

representantes políticos en América Latina. Además, dada las características del proyecto, permite por otro lado, realizar análisis estadísticos representativos de la población objeto de estudio y facilita la comparación sistemática de los datos (ya sea entre individuos, partidos políticos o países).

En lo que respecta a su estructura, la base de datos PELA-USAL está organizada en filas y columnas. Cada fila contiene la información de un diputado mientras que las columnas representan a las variables. En la base, las variables son “dinámicas”, con niveles de medición para cada periodo legislativo.

Tabla 1  
Ejes de análisis y variables de PELA-USAL

Ejes de análisis	Variables
Democracia, elecciones y forma de gobierno	Estabilidad y satisfacción con la democracia Calidad de la democracia Problemas o riesgos para la consolidación de la democracia Confianza en las elecciones Forma ideal de gobierno Actitudes populistas
Partidos políticos	Identificación partidista Papel de los partidos políticos Funciones de los partidos políticos Vínculos partidos políticos-sociedad Confianza en los partidos políticos Democracia interna
Instituciones	Confianza en instituciones Independencia del poder judicial Obstáculos para la independencia del poder judicial Valoración de las fuerzas armadas
Inmigración	Impacto que tienen los ciudadanos de otros países en el país de acogida

Ejes de análisis	Variables
Género	Grado de acuerdo con cuestiones de género Grado de acuerdo con medidas de acción afirmativa que facilitan el acceso de las mujeres al parlamento Paridad democrática
Clientelismo y corrupción	Incentivos utilizados durante la campaña electoral Percepción de la corrupción en diferentes instituciones
Papel del Estado y políticas públicas	Evaluación de políticas públicas y gasto público Grado de acuerdo con la intervención del Estado Función del Estado Privatizaciones Impuestos
Integración y política exterior	Prioridades en política exterior Integración regional Evaluación de la Unión Europea Evaluación del tratado de libre comercio
Medioambiente	El cambio climático como riesgo global al que todos los países están expuestos Protección al medioambiente <i>vs.</i> desarrollo económico
Carrera política y actividad parlamentaria	Origen socioeconómico y socialización política Partidos políticos en los que ha militado Inicio en política Motivaciones en carrera política Motivaciones para comenzar en un partido político Cargos ocupados de representación, de designación y/o en el partido Por qué fue elegido/a diputado/a Expectativas políticas Prioridades en la representación Toma de decisiones Trabajo en comisiones
Eje ideológico izquierda-derecha	Identificación ideológica Identificación ideológica de los partidos políticos Ubicación ideológica de líderes políticos nacionales e internacionales

Ejes de análisis	Variables
Valores	Opinión acerca del aborto, la legalización de drogas y matrimonio entre personas del mismo sexo Religión y práctica religiosa
Sociodemográficas	Género Edad Estado civil Estudios Trabajo

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los principales retos a los que se enfrenta un investigador para construir una base de datos como PELA-USAL es la obtención de información, una tarea que como se verá más adelante presenta dificultades y limitaciones y a la que sólo es posible tener acceso mediante la realización de encuestas a los propios representantes políticos. Si bien es cierto, que existen algunas variables cuya información puede encontrarse en las páginas web institucionales de las Cámaras o los partidos políticos, como educación, edad, género, estado civil, trabajo o cargos políticos ocupados por los diputados, lo cierto es que algunas de estas variables pueden plantear problemas asociados a las fuentes en las que se encuentra dicha información. Por ejemplo, son muchos los diputados que por una cuestión de deseabilidad social dicen ser licenciados cuando no lo son (Coller, Santana y Jaime, 2014: 176). Este posible sesgo, tiende a reducirse cuando se entrevista directamente al diputado, si bien no siempre desaparece.

Para la obtención de información sobre los diputados latinoamericanos, PELA-USAL utiliza un cuestionario estándar adaptado a los distintos países de la región que permite recopilar información sistemática y abundante. A pesar de las dificultades que presenta la realización de una encuesta de opinión pública (relacionada principalmente con alcanzar una muestra representativa), y que se acentúa en el caso de las élites parlamentarias debido a problemas de agenda, disponibilidad o incluso

desconfianza hacia la investigación, se considera que la aplicación de un cuestionario a las élites parlamentarias es la herramienta más adecuada en este caso, porque permite la comparación y la capacidad de generalización para todos los países de América Latina, algo que dificultaría una entrevista en profundidad. El grueso del cuestionario de PELA-USAL está elaborado con preguntas cerradas a efectos de facilitar esta comparación al interior de la cámara así como entre países de la región y con niveles de medición que permitan el tratamiento estadístico de los datos en la fase de análisis (Freidenberg, 2016; Martínez Rosón, 2014; Barragán, 2015; García, Mateos y Rivas, 2013; Bohigues, 2018a; Kitschelt *et al.*, 2010; Rivas, Vicente y Sánchez, 2010; Alcántara y Rivas, 2007; Martínez Rosón, 2006; Alcántara y Luna, 2004).<sup>2</sup>

El cuestionario es aplicado únicamente a los miembros del Congreso de los Diputados por tener (aunque no es el caso de Colombia) una mayor representatividad en términos proporcionales y partidistas que las cámaras altas.

### Representatividad de los datos PELA-USAL

Un segundo desafío metodológico está relacionado con la recopilación de información, es decir con la aplicación del cuestionario.

El universo de estudio de PELA-USAL es en cada país de la región latinoamericana el conjunto de diputados elegidos como representantes en una legislatura por partido político. Esto permite adoptar una estrategia de análisis comparativo de naturaleza mixta en la que las unidades de análisis son los parlamentarios y los países.

Con respecto al diseño muestral, la selección de la muestra está basada en criterios proporcionales respecto a la totalidad de diputados que compone la Cámara y la selección de individuos es aleatoria, sin cuotas de género y edad en la selección final de los mismos. Esto se debe a una decisión metodológica que da mayor importancia a la representación

---

<sup>2</sup> Para más información sobre estos temas visitar la página web del Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina, <http://oir.org.es/pela/>.

parlamentaria sobre otras características personales o actitudinales de los legisladores.

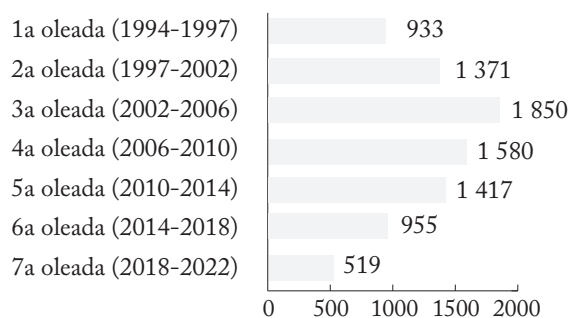
La recopilación de información se lleva a cabo al inicio del mandato legislativo en el país, de este modo se evitan distorsiones y prejuicios en las actitudes de los legisladores como consecuencia del desgaste en el ejercicio de sus labores.

Así todo, a lo largo de estos veinte años de existencia, PELA-USAL ha venido realizando encuestas a muestras representativas de los legislativos en América Latina alcanzando un total de 8 625 encuestados hasta mediados de 2018. La figura 1 muestra la evolución en la recopilación de datos en las diferentes oleadas del trabajo de campo. Desde el año 1994 se produce un incremento significativo en el número de encuestas realizadas pasando de 933 en la primera oleada a 1 850 en la tercera. A partir de ese momento se produce un retroceso en la recopilación de datos que puede explicarse básicamente por tres razones. En primer lugar, a partir de 2006 el trabajo de campo en Venezuela se suspendió debido a que el parlamento electo era un parlamento monocolor y, por consiguiente, no podían observarse diferencias significativas según el partido político del entrevistado, una variable de análisis fundamental para los investigadores de PELA-USAL. No será hasta la legislatura 2016-2021, cuando la oposición en Venezuela alcanza un número de diputados representativo y se volvió a realizar el trabajo de campo en el país. No obstante, las dificultades para la realización del mismo debido al clima de creciente polarización en el país, junto con la ya mencionada desconfianza hacia la investigación, más pronunciada en este tipo de contextos por parte de los diferentes partidos, justifican que tan sólo se pudiera alcanzar una muestra de 38,9% de la cámara. En segundo lugar, los datos de Brasil y Argentina durante el periodo legislativo 2014-2018 aún se están procesando, y no se incluyen en estas estadísticas. Y, en tercer lugar, porque se observa una desconfianza hacia la encuesta por parte de los legisladores, que unido a su falta de tiempo o disponibilidad hace que en países como Guatemala o República Dominicana, el número de información recopilada haya caído notablemente en las últimas oleadas (tabla 2).



Figura 1

Número de entrevistas realizadas por oleada



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA-USAL.

En la tabla 2 se presenta la distribución de las encuestas por país y periodo legislativo. En dicha tabla se observa que el proyecto PELA-USAL ha venido realizando encuestas a lo largo de estos últimos veinte años a muestras representativas de los legislativos cubriendo alrededor de 85-90% en congresos pequeños como Costa Rica, donde se vienen entrevistando entre 48-50 diputados del total de 57 que componen la Asamblea, a muestras que cubren entre 50 y 75% de la cámara en el resto de países excepto en Argentina, México y Brasil donde, debido al tamaño de sus legislativos, las muestras alcanzan entre 20-25% de los miembros, alrededor de las 90-100 entrevistas. Una excepción más, y tal como se ha señalado anteriormente, es el caso de Guatemala, República Dominicana y Venezuela, donde conseguir que un diputado conceda una entrevista resulta cada vez más complicado y las muestras alcanzadas están por debajo de lo esperado.

Pero la realización del trabajo de campo, tal y como se refleja en los datos presenta algunas dificultades.

### Problemas derivados de las variables analizadas

A lo largo de los más de veinte años de funcionamiento de PELA-USAL, se ha tratado de dar continuidad al cuestionario para generar series longi-



Tabla 2  
Porcentaje de entrevistas por país y oleada

	1ª oleada		2ª oleada		3ª oleada		4ª oleada		5ª oleada		6ª oleada		7ª oleada		8ª oleada	
	P. Leg	%	P. Leg	%	P. Leg	%	P. Leg	%	P. Leg	%	P. Leg	%	P. Leg	%	P. Leg	%
Argentina	95-97	26.5	97-01	49.8	03-07	40.9	07-11	43.0	09-13	27.0						
Bolivia	93-97	56.9	97-02	75.4	02-07	61.5	06-10	75.4	10-14	74.6	14-18	71.5				
Brasil					03-07	26.1	07-11	25.1	11-14	23.8						
Chile	93-97	77.5	97-01	74.2	01-05	73.3	06-10	75.0	10-14	74.6	14-18	57.0				
Colombia		*	98-02	54.7	02-06	57.2	06-10	64.5	10-14	55.0	14-18	50.9	18-22			
Costa Rica	94-98	91.2	98-02	86.0	02-06	89.5	06-10	100.0	10-14	98.3	14-18	95.0	18-22	77.2		
El Salvador	94-97	54.8	97-00	69.0	00-03	76.2	03-06	95.2	06-09	85.0	09-11	81.0	11-15	74.0	15-17	67.0
Ecuador	96-98	87.8	98-02	92.6	02-06	98.0	09-12	76.7	13-17	68.6	17-21	64.2				
Guatemala		*	95-00	78.8	00-04	69.9	04-08	76.6	08-12	61.4	12-16	55.0	16-20	49.0		
Honduras	94-97	52.3	97-01	55.5	01-05	79.7	06-10	71.1	10-14	70.0	14-18	64.1	18-22	71.9		
México	94-97	24.6	97-00	25.2	00-03	24.8	03-06	24.8	06-09	25.6	09-12	19.6	12-15	18.0	15-18	20.0
Nicaragua			96-01	75.3	02-06	65.2	07-11	75.0	12-16	57.0	17-22	64.8				
Panamá		*			99-04	90.1	04-09	87.2	09-13	90.0	14-19	70.0				
Paraguay	93-98	58.8	98-03	81.3	03-08	70.0	08-13	90.0	13-18	68.8						
Perú	95-00	72.5	01-06	69.2	06-11	73.4	11-16	72.0	16-21	56.2						
Rep. Dom.	94-98	51.7	98-02	69.1	02-06	78.7	06-10	52.8	10-16	42.6	16-21	32.1				
Venezuela	93-98	34.0	00-05	60.6						*	16-21	38.9				
Uruguay	95-00	73.7	00-05	68.7	05-10	86.8	10-15	79.8	15-20	69.7						
N		933		1371		1850		1580		1417		955		363		156

\*No se pudo completar una muestra representativa.

Fuente: Elaboración propia.

tudinales, que es una de las principales riquezas de este proyecto pionero en el estudio de las élites parlamentarias en América Latina, sin embargo, ha sido necesario realizar cambios metodológicos que afectan tanto a su extensión como al contenido y nivel de medición de las preguntas pudiendo ocasionar problemas a los investigadores que utilizan los datos de PELA-USAL. Así, aun respetando los grandes bloques de preguntas del cuestionario (tabla 1), las principales transformaciones del mismo están relacionadas con:

- a) La introducción de nuevas preguntas en el cuestionario que responden a los cambios en la propia actualidad política latinoamericana y los cambios en la agenda de investigación. Un ejemplo de ello son las preguntas sobre igualdad de género, inmigración y populismo (tabla 3). La incorporación de nuevas preguntas al cuestionario impide realizar análisis longitudinales y analizar la evolución de esas variables a lo largo del tiempo, siendo este un problema común de cualquier base de datos de encuesta. Si bien, no parece adecuado dejar fuera del estudio temas que estén marcando la actualidad sociopolítica (Alcántara y Rivas, 2018a, 2018b; Bohigues, 2018b).

Tabla 3  
Ejemplo de preguntas nuevas en PELA-USAL

Eje de análisis	Pregunta del cuestionario
Populismo	<p>POP1. A continuación, le voy a leer una serie de frases y me gustaría que me dijera hasta qué punto está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con cada una de ellas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los políticos en la Cámara tienen que seguir la voluntad del pueblo</li> <li>• En una democracia es importante lograr consensos entre distintos puntos de vista</li> <li>• Las diferencias políticas entre la clase política y el pueblo son más grandes que las diferencias que existen en el pueblo</li> </ul>

Eje de análisis	Pregunta del cuestionario
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los políticos hablan mucho y hacen muy poco</li> <li>• Los políticos deben guiar al pueblo antes que seguirlo</li> </ul>
Género	<p>GENI. La gente tiene diferentes opiniones respecto a los asuntos políticos y sociales. Indíqueme, por favor, hasta qué punto está Ud. muy de acuerdo (5), de acuerdo (4), ni de acuerdo ni en desacuerdo (3), en desacuerdo (2) o muy en desacuerdo (1) con cada una de las siguientes frases:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si la mujer gana más que el hombre es casi seguro que tendrá problemas</li> <li>• Cuando las mujeres exigen la igualdad en estos días, en realidad están buscando favores especiales</li> <li>• Las cuotas son necesarias para incrementar el número de mujeres en el parlamento</li> <li>• En general, los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres</li> <li>• Cuando el empleo escasea, los hombres deben tener prioridad sobre las mujeres en el acceso a un puesto de trabajo</li> <li>• Una educación universitaria es más importante para un chico que para una chica</li> <li>• En general, los hombres tienen mejores habilidades directivas en las empresas que las mujeres</li> </ul>
Inmigración	<p>INMI. ¿Cuál cree Ud. que es el impacto que tienen los ciudadanos de otros países que vienen a vivir a su país? De las siguientes frases, por favor dígame si Ud. está muy de acuerdo (5), de acuerdo (4), ni de acuerdo ni en desacuerdo (3), en desacuerdo (2) o muy en desacuerdo (1) con cada una de ellas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El país tiene la responsabilidad de aceptar a inmigrantes provenientes de países en guerra</li> <li>• Los inmigrantes deberían tener los mismos derechos que cualquier otra persona</li> <li>• Cuando el empleo escasea, los ciudadanos del país deben tener prioridad sobre los inmigrantes en el acceso a un puesto de trabajo</li> <li>• Los inmigrantes se aprovechan de los beneficios de la seguridad social</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

- b) Una segunda transformación del cuestionario tiene que ver con la eliminación o modificación de preguntas, bien porque no son comprendidas correctamente por los entrevistados bien porque la información obtenida no mide lo que se busca o simplemente porque el tema ya no tiene relevancia o interés sociopolítico. Esto plantea en un primer momento un problema en el abordaje temporal de los datos, pues cualquier modificación o eliminación rompe la línea temporal del estudio.

Por ejemplo, desde el inicio del proyecto hasta el año 2009 se preguntó por la opinión de los parlamentarios acerca de la legalización del divorcio; cualquier análisis que tenga como objetivo analizar la evolución del apoyo al divorcio, o sus determinantes queda ya restringido a ese lapso de 15 años. Es cierto que su exclusión plantea una pérdida de información importante, pero lo cierto es que hay otros temas morales-sociales que están en la agenda actual, política y de investigación, y por tanto tiene más sentido recabar información sobre los mismos. Por consiguiente, se ha excluido el divorcio cuya legalización ya no es un tema relevante en las sociedades latinoamericanas, pero se ha pasado a preguntar por el matrimonio entre personas del mismo sexo (donde tan sólo es legal en Argentina, Brasil, Uruguay, Colombia y algunos estados de México) o la legalización de las drogas.

Otro ejemplo de preguntas eliminadas de la base PELA-USAL son las preguntas sobre fuerzas armadas. Desde el año 1994 se cuestionaba sobre el papel de las fuerzas armadas en la transición a la democracia. Sin embargo, ya no aparecen en el cuestionario actualmente.

- c) Un tercer problema derivado del análisis de las preguntas del cuestionario son las que en ocasiones pronunciadas diferencias entre los países incluidos en el estudio, que provoca que algunas preguntas funcionen y capturen a la perfección el fenómeno correspondiente en unos países y en otros no. En palabras de Sartori (2011: 30) “cuanto más amplios sean nuestros horizontes de investigación, mayor será la necesidad de instrumentos que sean capaces de “viajar”, de “trasladarse”. (...) La

Tabla 4  
Ejemplo de preguntas eliminadas en PELA-USAL

Eje de análisis	Pregunta del cuestionario
Valores	VAL2. ¿En qué posición de la siguiente escala, donde 1 significa estar totalmente en contra y 10 totalmente a favor se sitúa Ud. respecto al divorcio?
Fuerzas armadas	FFAA. Con respecto a las fuerzas armadas en la actualidad, ¿cuál considera Ud., en primer lugar, que debe ser su papel? (pausa) ¿Y en segundo lugar? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender el territorio nacional de una agresión extranjera</li> <li>• Velar por el orden interno del país</li> <li>• Contribuir a las tareas del desarrollo económico y social nacional</li> <li>• Combatir el narcotráfico</li> <li>• Contribuir a procesos de pacificación internacional</li> <li>• Intervenir en casos de catástrofes o desastres nacionales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5  
Ejemplo de preguntas modificadas en PELA-USAL

Eje de análisis	Pregunta del cuestionario
Papel del Estado	<i>Pregunta anterior</i> A continuación, me gustaría conocer su opinión sobre una serie de funciones tradicionales del Estado. En términos generales, ¿dígame para cada una de ellas, qué grado de intervención: mucho, bastante, poco o ninguno, debería asumir el Estado? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de los precios</li> <li>• Garantizar una educación primaria y secundaria general y gratuita</li> <li>• Subvencionar la vivienda al ciudadano</li> <li>• Generar empleo</li> <li>• Garantizar un sistema de jubilación y pensiones</li> <li>• Dar cobertura general sanitaria</li> <li>• Garantizar una educación universitaria general y gratuita</li> </ul>

Eje de análisis	Pregunta del cuestionario
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar cobertura de seguro de desempleo</li> <li>• Proteger el medioambiente</li> <li>• Cubrir las necesidades básicas de todos los ciudadanos</li> </ul> <p><i>Pregunta modificada</i></p> <p>Ahora le voy a leer unas frases sobre el rol del Estado. Por favor, dígame hasta qué punto está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con ellas. Para ello utilice la siguiente escala de 1 a 7, donde 1 significa muy en desacuerdo y 7 muy de acuerdo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Estado, en lugar del sector privado, debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país (ROES101)</li> <li>• El Estado, más que los individuos, debería ser el principal responsable de asegurar el bienestar de la gente (ROES102)</li> <li>• El Estado, más que la empresa privada, debería ser el principal responsable de crear empleos (ROES103)</li> <li>• El Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres (ROES104)</li> <li>• El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer las pensiones de jubilación (ROES105)</li> <li>• El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer los servicios de salud (ROES106)</li> <li>• El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer la educación universitaria (ROES107)</li> <li>• El Estado debe implementar políticas públicas para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres (ROES108)</li> <li>• El Estado debe implementar políticas públicas para reducir las desigualdades entre diferentes grupos culturales y étnicos (ROES109)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

cuestión es: ¿hasta dónde y cómo podemos viajar con la ayuda del único vocabulario de la política de que disponemos?” El estiramiento conceptual es uno de los principales problemas en las investigaciones de política comparada y PELA-USAL es también un ejemplo de ello.

Una de las principales variables de la base de datos PELA-USAL presente desde el inicio del proyecto es la ubicación ideológica. El uso de los conceptos “izquierda” y “derecha” como señala Knutsen (1998) son funcionales para simplificar los programas y posiciones de los partidos políticos, así como por su capacidad de nombrar a temas políticos relevantes en un momento dado. La literatura sobre este tema es tan amplia que no vale la pena detenerse en ella, y lo mismo ocurre con aquellos trabajos que sostienen la invalidez de los mismos para América Latina como consecuencia de su estiramiento conceptual.

Quizá el mejor ejemplo para ilustrar este problema de diferencias conceptuales entre los países de la región es el uso de la escala ideológica de diez puntos izquierda-derecha (donde el 1 es izquierda y 10 derecha), que por las diferencias en unos y otros sistemas políticos se complementa frecuentemente en los trabajos de investigación con la pregunta sobre la participación del Estado en la economía *vs.* la desregulación del mercado utilizando para ello una escala de diez puntos donde 1 significa una máxima regulación del Estado en la economía y el 10 máxima liberación del mercado. En países con sistemas de partidos institucionalizados y cuya competencia partidaria se estructura claramente en el eje Izquierda-derecha ambas preguntas correlacionan positivamente (Chile, Uruguay, El Salvador), pero no así en países que no cuentan con una estructura de partidos similar (Panamá, Colombia, República Dominicana y Guatemala).<sup>3</sup> Nuevamente, son aspectos que el investigador debe tener en cuenta al tratar con los datos y extraer conclusiones.

De igual modo, hay preguntas del cuestionario que requieren especial atención por cuestiones de deseabilidad social y cuya consecuencia inmediata es la baja variabilidad (al menos en comparación con otras preguntas). Además de preguntar por el rol genérico del Estado en la

---

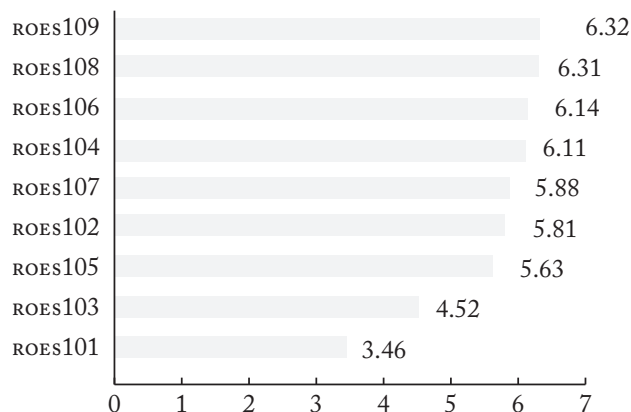
<sup>3</sup> Correlaciones Estado-mercado e Izquierda-derecha son 0,84\*\*\* en Uruguay 2015-2020, 0,81\*\*\* en El Salvador 2015-2018, 0,79\*\*\* en Chile 2014-2018, 0,23 en Panamá 2014-2019, 0,2 en Colombia 2014-2018, 0,19 en República Dominicana 2016-2020 y 0,13 en Guatemala 2016-2020.

economía en una escala de 1 a 10, a los legisladores se les pregunta por el grado de apoyo a una serie de políticas públicas con la disyuntiva Estado-Mercado latente. En las respuestas en escalas 1-7, siendo 1 “muy en desacuerdo” (pro-Mercado) y 7 “muy de acuerdo” (pro-Estado) generalmente los legisladores se muestran proclives a apoyar todas estas políticas públicas (figura 2), con lo que hay una variabilidad más baja de la que podría esperarse salvo excepciones como la propiedad estatal de empresas e industrias (ROES101) o la creación de empleos (ROES103).

Si bien, para evitar estos errores de medición y buscando la fiabilidad del instrumento de medida utilizado por PELA-USAL, se busca la consistencia interna del cuestionario, introduciendo en el mismo distintos ítems o preguntas que miden la misma cosa, un ejemplo de ello son las preguntas relativas al rol del Estado.

Este problema de la deseabilidad social es otro de los retos del trabajo de campo de PELA-USAL. Hay ciertos temas que por ser delicados o espinosos resulta complicado (no imposible) obtener respuestas enteramente

Figura 2  
Apoyo medio al papel del Estado en la sociedad y la economía



Para la formulación de las preguntas, ver la tabla 5.

Fuente: PELA-USAL 2012-2017, media de todos los países. No incluye Brasil.

sinceras. Ejemplo de ello son las preguntas sobre políticas públicas, pero también el apoyo a la democracia, el clientelismo, la democracia interna del partido, el aborto o el matrimonio entre personas del mismo sexo, entre otras. Aquí, más que en ningún otro momento, es fundamental resaltar la importancia del anonimato de las entrevistas a los legisladores, realizadas en persona por los investigadores del proyecto. Así, garantizando el anonimato del entrevistado, se pueden obtener las respuestas reales del parlamentario, sorteando en la medida de lo posible la deseabilidad social de la pregunta. No puede obviarse la dificultad de declarar, siendo legislador, que se apoyaría un golpe de Estado; o en países con mucho peso de la religión mostrar apoyo abierto al aborto.

Estos aspectos deben ser tenidos en cuenta por los investigadores que vayan a trabajar con los datos de PELA-USAL. El conocimiento no sólo del cuestionario, sino de su evolución, preguntas y escalas, países y su realidad política y social, son elementos indudablemente necesarios para un correcto y adecuado uso de la base de datos.

## Conclusiones

El PELA-USAL es una base de datos con información de las opiniones, actitudes y percepciones de los legisladores latinoamericanos que no tiene comparación en otras regiones del mundo. Desde hace ya 25 años viene recabando esta información en 18 países de la región.

Esta base de datos de encuesta provee de una fuente de información de alto valor en las ciencias sociales para el estudio de los políticos. Es una herramienta empírica fundamental para poder responder a preguntas clásicas en el estudio de la clase política: ¿quiénes y cómo son?, ¿si se parecen a sus electores? ¿por qué quieren estar en política? o ¿cuál es su trayectoria política?, y que han venido siendo trabajadas por el equipo de la Universidad de Salamanca, así como de otras instituciones europeas, estadounidenses y latinoamericanas.

Una de las principales carencias de los estudios sobre élites y políticos ha sido la dificultad de acceso a datos relativos a las opiniones de los propios actores políticos (diputados, presidentes, alcaldes, etc.) El PE-

LA-USAL suple esta carencia a través de un esfuerzo continuado que implica realizar encuestas equiparables a las del Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP) o el Latinobarómetro, en tanto regulares en el tiempo y realizadas a nivel de América Latina, pero en los parlamentos. Esto cobra mayor relevancia por el hecho de que estos datos son de acceso totalmente público y gratuito para cualquier investigador o institución interesada en los mismos (<http://oir.org.es/pela/>).

Con datos de PELA-USAL pueden medirse los niveles de congruencia políticos-ciudadanos, comprobar si hay diferencias en las posiciones entre los legisladores hombres y legisladoras mujeres, cuál ha sido la evolución de la polarización ideológica, las carreras de los diputados, o si la reconfiguración de los sistemas de partidos supone un cambio en las pautas de representación política, entre otras muchas temáticas.

En definitiva, el PELA-USAL es ante todo una gran base de datos, y representa por consiguiente un amplio abanico de posibilidades para el estudio de los políticos. Investigaciones siempre con base en evidencia empírica obtenida directamente de los diputados, con encuestas personales utilizando cuestionarios comparables temporal y geográficamente.

## Bibliografía

- Albertoni, E. (1988). Teoría de las élites y elitismo (apuntes para un análisis histórico y actual). *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 83, 43-56.
- Alcántara, M. (Ed.). (2006). *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.
- Alcántara, M. (2012). *El oficio del político*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Alcántara, M. (2018a). Despenalización del aborto en América Latina: proceloso camino. *Latinoamérica. Análisis de Política Exterior*. Recuperado el 6 de junio de 2019, de <http://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/despenalizacion-del-aborto-america-latina-proceloso-camino/>
- Alcántara, M. (2018b). Migración en América Latina: percepciones de la clase política. *Latinoamérica. Análisis de Política Exterior*. Recuperado el 6 de junio de 2019, de <http://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/migracion-america-latina-percepciones-la-clase-politica/>

- Alcántara, M. y Luna, J. P. (2004). Ideología y competencia partidaria en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, xxiv, (1), 128-168.
- Alcántara, M. y Rivas, C. (2007). Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina. *Política y Gobierno*, xiv, (2), 349-390.
- Barragán, M. (2015). El estudio de las élites parlamentarias en América Latina: pasado, presente y futuro. *Revista Andina de Estudios Políticos*, v (2), 4-30.
- Bohigues, A. (2018a). El apoyo a la democracia en los parlamentos latinoamericanos. Análisis del demócrata ambivalente. *Revista de Ciencia Política*, 38 (1), 51-82.
- Bohigues, A. (2018b). El matrimonio igualitario en las elecciones de Costa Rica. *Latinoamérica Análisis de Política Exterior*. Recuperado el 6 de junio de 2019, de <http://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/matrimonio-igualitario-las-elecciones-costa-rica/>
- Coller, X., Santana, A. y Jaime, A. M. (2014). Problemas y soluciones para la construcción de bases de datos de políticos. *Revista Española de Ciencia Política*, 34, 169-198.
- Dahl, R. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, L. (1999). *Developing democracy toward consolidation*. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. (Comps.). (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. y Morlino, L. (2004). The quality of democracy: An overview. *Journal of Democracy*, 15 (4), 20-31.
- Freidenberg, F. (Ed.). (2016). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. México, América Central y República Dominicana* (Serie Doctrina Jurídica núm. 782). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- García Díez, F. (2005). *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*. Salamanca: Universidad de Salamanca-Fundación General.

- García Díez, F., Mateos, A. y Rivas, C. (2013). Veinte años de élites en América Latina (1994-2014). *Revista de las Cortes Generales*, 89, 135-174.
- Higley, J. y Gunther, R. (Eds.). (1992). *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, M. P. (2005, 28 de marzo-2 de marzo). The role of parties and party systems in the policymaking process. Trabajo presentado en el Workshop on State Reform, Public Policies, and Policymaking Process, Inter-American Development Bank (pp. 1-74). Washington, DC.
- Kitschelt, H., Hawkins, K. A., Luna, J. P., Rosas, G. y Zechmeister, E. J. (2010). *Latin American party systems*. Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press.
- Knutsen, O. (1998). The strength of the partisan component of left-right identity. A comparative longitudinal study of left-right party polarization in eight West European countries. *Party Politics*, 4 (1), 5-31.
- Linz, J. y Valenzuela, A. (1994). *The failure of presidential democracy* (2 volúmenes). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. y Solari, A. (Eds.). (1967). *Elites in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mainwaring, S. y Pérez Liñán, A. (2005). Latin American democratization since 1978: Democratic transitions, breakdowns, and erosions. En F. Hagopian y S. Mainwaring (Ed.), *The third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks* (pp. 14-61). Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez Rosón, M. (2006). La carrera parlamentaria: ¿la calidad importa? En M. Alcántara (Ed.), *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.
- Martínez Rosón, M. (2014). The good, the bad and the winner: Buenos políticos y éxito electoral en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34 (2), 351-372.
- Mills, C. W. (1963). *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Morán, M. L. (1983). *Origen histórico y gnoseológico de la teoría de las élites*. Madrid: Universidad Complutense.
- Mosca, G. (1984). *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (2004). Notas sobre la democracia en América Latina. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: el debate conceptual sobre democracia*. Buenos Aires: Autor.
- Olson, D. M. (1994). *Democratic legislative institutions. A comparative view*. Armonk/Nueva York: M. E. Sharpe.
- Payne, J. M., Zovatto, D., Carrillo, F. y Allamand, A. (Eds.). (2002). *Democracies in development: Politics and reform in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Putnam, R. (1973). *The beliefs of politicians. Ideology, conflict and democracy in Britain and Italy*. New Haven: Yale University Press.
- Putnam, R. (1976). *The comparative study of political elites*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Rivas, C., Vicente, P. y Sánchez, F. (2010). La educación como elemento de calidad de los políticos latinoamericanos. *Política y Gobierno*, XVII (2), 279-319.
- Rodríguez Zúñiga, L. (1976). *Élites y democracia*. Valencia: Fernando Torres Editor.
- Saiegh, S. M. (2008). Recovering a basic space from elite surveys: Evidence from Latin America. *Social Science Research Network*. San Diego: University of California San Diego.
- Sartori, G. (2011). *Cómo hacer ciencia política: lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Taurus.



# Evaluar a las élites: competencias, vocación y experiencia en Italia, España, México y Argentina

MÓNICA MONTAÑO REYES

## Introducción

A pesar del gran debate hacia la clase política en términos de profesionalismo, vocación y representatividad no existe en la literatura un marco de análisis que permita la permanente evaluación del personal político de los cargos de elección popular. Los intentos por desarrollar un marco de evaluación de los políticos pueden encontrarse en la literatura desde la sociología, la filosofía o ética pública (Weber, 1919; Thompson, 1987; Sabl, 2002), la psicología o las motivaciones del líder (Payne, 1972), la sociología y la formación de la clase política (Mosca, 1894, Michels, 1911; Pareto, 1959) y la economía política (actor racional). Cada disciplina ha ido por diferentes caminos que van desde la definición de atributos deseables hasta roles y comportamientos esperados. Y a pesar de que la noción de un “buen político” subyace detrás de cada aproximación, no existe como concepto que cumpla con los requisitos fundamentales. En la teoría democrática, se ha abordado a los políticos de manera indirecta, haciendo referencia a su utilidad o rol en el sistema democrático. Siguiendo a Morlino, un “político de calidad” sería aquel que favorece el desarrollo democrático de su país.<sup>1</sup> Juan Linz (1997) y Giovanni Sartori (1992) resaltaron que la calidad de la clase política es fundamental para hacer

---

<sup>1</sup> Entrevista de la autora con Leonardo Morlino en el Istituto Italiano di Scienze Umane, Florencia, Italia, 22 de septiembre de 2009.

que la democracia funcione. En los escritos del Elitismo democrático, la democracia favorece la selección de los mejores líderes políticos periódicamente (Schumpeter, 1942) y se convierte también en la mejor manera de deshacerse de los peores (Riker, 1982; Przeworski, 1999) sin necesidad de derramar sangre (Popper, 1945).

Entendemos como políticos a aquellas personas que “encuentran los asuntos públicos y la vida política irresistiblemente seductora. Se involucran profundamente en política, quizás hasta dedicando su vida a ello (y que por lo tanto, tienen cierto) poder e influencia” (Putnam, 1973) y “que tienen como actividad profesional la política en los sistemas políticos democráticos” (Alcántara, 2012). Nos referiremos a ellos sólo con el término de “políticos” y lo definiremos como aquellos quienes son remunerados por ejercer una actividad profesional en alguno de los tres poderes del Estado, en los partidos políticos o en los cargos de elección popular. Este marco evaluativo de la calidad de los políticos está inspirado en la propuesta de análisis de Alcántara (2009) e inspirado en la noción de Morlino (2004a y 2004b) de Calidad democrática. Las dimensiones básicas para la calidad implican indicadores de resultados, contenido y procedimiento. Aplicado a los actores políticos, las competencias entrarían en la dimensión de contenido -las cualidades académico-profesionales del actor- y la trayectoria política en la dimensión de procedimiento - o el proceso que han atravesado en su carrera política y que los ha llenado de significados hasta hoy. Las élites políticas han sido estudiadas sobre todo a través del análisis de sus carreras políticas (Ai Camp, 2006; Cotta y Best, 2000; Verzichelli, 2010), de sus redes de poder (Mendieta y Schmidt, 2005) y en entrevistas y encuestas realizadas directamente (Putnam, 1972; Payne 1973; Legnante, 2004; Patrón y Montaña, 2017). En este trabajo nuestra fuente principal de datos fueron las carreras políticas recogidas de las biografías, creadas a partir de bases de datos oficiales y de otras fuentes secundarias. Partimos de la idea de que las trayectorias de los políticos, así como su historia de vida, son una fuente confiable de información y nos permite aproximarnos a la esencia de los actores políticos analizados. En este trabajo los políticos elegidos para el análisis son

los políticos que fungen como legisladores nacionales y se buscará medir su calidad en las cámaras de diputados de cuatro países. Para evaluar la calidad de estos políticos, se revisaron 1 263 biografías de legisladores nacionales de cuatro países. Esta revisión se ordenó en un índice que otorga un valor numérico a la información recabada. No es nuestra intención explicar las causas de la calidad, sino proponer este marco evaluativo que sirva de referencia para futuros estudios comparativos. El índice toma valores de 0 a 100 donde 0 significa ninguna calidad política hasta 100 que representa la máxima calidad política de los políticos en un espacio legislativo.

A pesar de que el índice muestra información agregada, que sirve sobre todo para describir y categorizar, es de gran utilidad para organizar y encontrar diferencias en los casos de manera eficaz y concisa. Si bien es cierto que se pierden los detalles explicativos, éste ayuda a que exista un parámetro de medición para futuras investigaciones causales.

Debido a que el índice busca mostrar la calidad de los políticos, se compone de tres dimensiones: la *dimensión académico-profesional*, la *dimensión de la experiencia política* y la *dimensión de la trayectoria o vocación política*; la dimensión académico profesional, es entendida como el conjunto de capacidades y habilidades académico-profesionales de la biografía de un diputado y dan cuenta de las competencias de los políticos analizados; la dimensión de la experiencia política observa las capacidades y habilidades políticas adquiridas con la experiencia en cargos públicos. Se observó la experiencia en distintos puestos públicos. La dimensión de trayectoria política o vocación, integra elementos de vocación política en su biografía desde los inicios de su carrera política, así como relaciones con grupos de interés o grupos políticos definidos. Estas tres dimensiones componen de manera proporcional el valor del índice, con la siguiente fórmula:

Índice de calidad de los políticos (ICPO) = (AP)+(EXPO)+(VP)

El índice de calidad de los políticos expresará un valor de calidad existente dentro del espacio representativo analizado. Es decir, es flexible para su medición en distintos espacios políticos. Se podrá entonces expresar

el nivel de calidad de políticos que existen en un espacio determinado tales como: partidos políticos, listas de candidaturas, gabinetes, congresos locales, cámara de diputados o senadores, etc., diseño del índice permite tener la calificación de calidad de manera individual. Debido a que el índice busca evaluar distintos elementos que componen la calidad de los políticos, se compone de tres dimensiones, una por cada atributo antes mencionado. Estos indicadores se detallan mejor en la tabla 1.

En las siguientes partes se explicará el cálculo del índice, su base teórica y el diseño de los indicadores y valores completos. Se mide cada indicador con el porcentaje de políticos que cumplen con dichos atributos. Después, según se encuentren los resultados por dimensión se expresará en términos de Baja calidad (hasta 40%) Media calidad (41-64%) y Alta calidad (65-100%). Así, se tendrá un parámetro para observar en qué dimensión los políticos en cuestión se encuentran en menor o mejor condición. Para obtener el índice total, los valores de cada indicador que integran la dimensión se sumen y dividen entre el número máximo de puntos se pueden alcanzar en esa dimensión. De la obtención de los

Tabla 1  
Dimensiones e indicadores del índice de calidad de los políticos

Dimensión	Indicadores
Académico-profesional	Alto nivel educativo Éxito profesional previo a la política Coincidencia de perfil académico-profesional y puesto ocupado
Experiencia política	Cargos en dirigencias de partidos u organizaciones políticas Cargos en instituciones de los tres poderes del Estado Cargos de elección popular Cargos legislativos
Vocación política	Primera participación política por vocación Pertenencia a grupos de interés Parentesco familiar con políticos consolidados

Fuente: Elaboración propia.

tres subíndices, se les pondera entonces con 33.3% a cada uno para que tengan el mismo peso final. Se suman los tres resultados para obtener el ICPO.

Conforme se estudiaron las 1 263 biografías de legisladores de cuatro cámaras de diputados nacionales: Italia, España, México y Argentina, a partir del análisis cualitativo del perfil y biografías políticas de los diputados nacionales, se creó una base de datos con la información más relevante para las dimensiones diseñadas. Las fuentes principales de consulta fueron las bases de datos de los congresos nacionales y parlamentos y se complementaron con la investigación en sitios oficiales de los candidatos y los medios de comunicación. En cada país se analizaron sólo las carreras políticas de los diputados nacionales pertenecientes a los dos partidos políticos principales mayoritarios en la cámara de diputados de los parlamentos y congresos nacionales. En el caso de Argentina, se investigaron las 126 biografías de los dos bloques principales, al ser un sistema de partidos muy fragmentado. Se eligieron los dos partidos (o en el caso argentino los dos bloques) de mayor tamaño en cada cámara: Unión Cívica Radical y Partido Justicialista.<sup>2</sup> La comparación entre América Latina y Europa del sur favorece el análisis y la medición de la calidad de los políticos, al otorgarnos información que no seríamos capaces de observar si se limitara el estudio en una misma región. El sistema de gobierno y diseño institucional (*polity*) determina sin duda la política (*politics*) de un país. Esto incluye el rol de los partidos políticos en el contexto nacional, el rol de los partidos en la política determina la configuración de las carreras políticas y éstas (y el rol de los partidos) la importancia del políti-

---

<sup>2</sup> En Italia se analizaron 432 diputados del Popolo della Libertá (PDL) y del Partito Democratico (PD) de la XVI Legislatura (2008-2011). En España fueron analizados 322 diputados del Partido Popular (PP) y del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de la LX Legislatura (2008-2011). En México se analizaron 382 diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN) de la LXI Legislatura (2009-2012). En Argentina se analizaron los dos bloques de Frente para la Victoria del Partido Justicialista (PJ) y el bloque de Unión Cívica Radical (UCR).

co individual. La importancia del político individual condiciona qué tan importante es para los ciudadanos elegir tal o cual candidato apreciando sus cualidades personales. Por ello, las distintas dinámicas políticas que se generan en los países parlamentarios y presidenciales<sup>3</sup> son determinantes en el reclutamiento político (Norris, 1997). Las diferencias en la forma de gobierno y las instituciones producen diferentes roles de los partidos políticos e importancia de los cargos públicos en la política nacional.

Por otro lado, tanto América Latina como Europa del Sur enfrentan legados autoritarios que afectan la calidad de la democracia (Agüero, 2004; Pereira y Ungar, 2004; Morlino, 1998; Hite y Morlino, 2004; Morlino, 2007). Ambas regiones han sido de especial interés por sus antecedentes autoritarios y sus procesos de democratización. Para indagar los cuatro casos utilizamos el *The Economist Intelligence Unit Democracy Index*, que clasifica a los sistemas como Plena democracia o democracia defectuosa. Se aprecia la cercanía entre España e Italia en cuanto a los

Tabla 2  
Comparativo de avance democrático en los cuatro países

País	Democracy Index	Ranking	Calificación
España	8.02 de 10 (2012) 8.08 de 10 (2017)	19 (2017)	Plena democracia
Italia	7.74 de 10 (2012) 7.98 de 10 (2017)	21(2017)	Democracia defectuosa
Argentina	6.84 de 10 (2012) 6.96 de 10 (2017)	48 (2017)	Democracia defectuosa
México	6.90 de 10 (2012) 6.41 de 10 (2017)	64 (2017)	Democracia defectuosa

Fuente: Índice de Democracia de The Economist Intelligence Unit (2017).

<sup>3</sup> Ver la discusión de Juan Linz y Arendt Lijphart en torno a las consecuencias de los países parlamentarios y presidenciales, en especial, la reflexión de Linz (1997) sobre la calidad del liderazgo como resultado de éstos.

valores, mientras que Argentina y México si bien se consideran democracia defectuosa, son más distantes entre sí. Estas diferencias geográficas, económicas y políticas son muy importantes para demostrar que el índice puede aplicarse en distintos contextos y para obtener resultados y conclusiones para mejorar este instrumento.

### La dimensión académico-profesional

La primera dimensión del ICPO es la evaluación académico-profesional. A pesar de que podría interpretarse como un indicador de la desigualdad entre élites y masas y el fortalecimiento de “la casta”, la preocupación por la educación y la experiencia profesional de los políticos está presente en el lenguaje común de la política. Es decir, entenderemos esta dimensión como las capacidades intelectuales y técnicas, llamadas competencias o grupo de habilidades personales que hacen a los políticos aptos para los cargos públicos en términos de recursos humanos. Se puede encontrar en la literatura diversos aportes que mantienen que la calidad del político tiene que ver con el grupo de habilidades personales que dotan a los políticos de la competencia necesaria para llevar a cabo sus obligaciones y tareas políticas (Kinder, 1983; McCurley y Mondak, 1995; Cordero y Funk, 2011; Alcántara, 2008b; Martínez, 2006; Galasso y Nachinni, 2009 Besley, 2004), así como su relación con el desarrollo democrático. Se trata de la calidad “ex-ante” que cualquier otra profesión observa al momento de evaluar a los mejores recursos humanos y su éxito y habilidad en el mercado laboral. Por ello, no debemos confundir el talento político con el perfil académico-profesional, que sólo nos da cuenta de su preparación y por eso es sólo una parte de lo que evaluaremos del político.

Esta dimensión presenta los siguientes indicadores:

$$\text{Dimensión académico-profesional (AP)} = \text{ANE} + \text{EP} + \text{CO}$$

ANE= Alto nivel educativo

EP = Éxito profesional previo a la política

CO = Coincidencia de perfil académico-profesional y puesto ocupado

Tabla 3  
Indicadores académico-profesionales (%)

País	ANE	EP	CO
Italia	Alto 69	Medio 47	Bajo 25
España	Alto 81	Alto 70	Medio 63
México	Alto 86	Medio 55	Medio 52
Argentina	Alto 71	Medio 53	Alto 71

Fuente: Elaboración propia.

Para los valores de la primera columna, se analizaron los diputados nacionales con estudios de grado (licenciatura) y posgrado (maestría y doctorado). El resultado fue México y España cuentan con los diputados con educación más alta, mientras que Italia cuenta con los diputados con menor nivel de educación superior. Por lo tanto, en términos de “alto grado educativo” España y México contarían con los políticos que han adquirido mejores herramientas académicas a lo largo de su vida. Los diputados con menor educación serían los diputados argentinos, ya que cuentan con el mayor porcentaje de diputados nacionales sin educación o con educación básica. En el caso de Italia a pesar de tener pocos diputados nacionales con grado y posgrado, sí cuentan con un grande porcentaje de diputados con bachillerato/liceo y/o carrera técnica. En el análisis de México y España los diputados españoles cuentan con un alto número de doctores de investigación y al mismo tiempo de profesores universitarios que se reclutaron en las filas partidistas sobre todo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). En el análisis de las biografías del caso de México la mayoría tiene un grado de Maestría y generalmente la adquirieron cuando ya ocupaban un cargo público, por lo que el grado se obtuvo después de haber comenzado a ejercer un puesto público. También se

observa en Argentina la presencia de muchos productores agropecuarios que generalmente no cuentan con estudios universitarios.

El indicador del éxito profesional antes de entrar a la política registra si la profesión u ocupación previa del legislador era relevante y de acuerdo con su formación académico-profesional. Podríamos considerarla una medida de éxito en el mercado laboral y de altas habilidades. Se trata de personas que han tenido éxito en su propia actividad y que por lo tanto son personas valiosas que pueden aportar al ejercicio político, pues cuentan habilidades desarrolladas antes de entrar en política (Galasso y Nachinni, 2009). Esta idea también podemos pensarla en el marco de políticos de calidad en cuanto al oportunismo en términos de fracaso personal en el sector privado y la elección por el sector público como única opción para vivir y obtener ingreso. Si el político es mejor pagado en el cargo público que en el sector privado debido a pocas habilidades y preparación, entonces hay un político de baja calidad y competencia (Caselli y Morelli, 2004).

La mayoría de los actuales diputados nacionales en los cuatro casos fueron exitosos en su actividad privada antes de entrar a la política. Son los diputados italianos aquellos los que menos han llevado a cabo un ejercicio óptimo de su profesión (47%) y los españoles los que en su mayoría tienen éxito profesional (70%) antes de dedicarse a la política. México y Argentina mantienen 53 y 55%, respectivamente, por lo que casi la mitad de sus diputados no han ejercido un trabajo conforme a su formación académica o no han trabajado más que en la política. En general puede decirse que los partidos políticos de los cuatro casos seleccionan sobre todo a aspirantes que han sido exitosos en su vida personal, lo que puede tener diferentes interpretaciones. En primer lugar se podría formular la hipótesis de que dicho éxito los ha empujado a crecer en sus ambiciones personales para dedicarse a la política; otra interpretación sería que su actividad ha favorecido la estructura de oportunidades para acercarse a la política. La interpretación dada en términos económicos se refiere a que estos actores tienen un valor profesional importante, por lo que favorecen a la actividad política.

La coincidencia entre estudios y el puesto que desempeña (co) busca medir la proporción de políticos cuyo perfil académico-profesional coincide con el puesto que desempeña, en este caso, las comisiones que preside o a las que pertenece. Dicho indicador nos da información muy valiosa de cómo la institución está aprovechando el perfil profesional para el desarrollo de las funciones del político analizado (Maestas, 2000; Berkman, 1994; Squire, 1992; Moncrief *et al.*, 1992). El 25% de los diputados italianos ocupan comisiones que coinciden con sus estudios y trayectoria profesional, siendo el país con el valor más bajo. En el otro extremo está Argentina con 71% de sus diputados desarrollándose en comisiones de las cuales tienen conocimientos y experiencia académica y/o profesional. España registra a 63% de competencia técnica en su recinto y México con 51%. Italia y México muestran los porcentajes más altos (51 y 43%, respectivamente) de diputados dentro de comisiones que no tienen nada que ver con sus conocimientos académico-profesionales.<sup>4</sup> En cuanto a las comisiones legislativas con mayor coincidencia se encuentra siempre en primer lugar los asuntos constitucionales, de defensa y de justicia, que involucran a los abogados, principal profesión y especialidad presente en los recintos legislativos. Los datos nos hacen reflexionar sobre la importancia de contar con políticos expertos en la materia sobre la que discuten políticas públicas y realizan trabajo de legislación en cada país así como de las carreras universitarias que son más propensas a entrar al trabajo político.

#### Cálculo de la dimensión AP

Según lo señalado en este apartado, de los cuatro países, España tiene el mayor valor de la dimensión académico-profesional en la cámara de diputados. Sus políticos tienen los niveles más altos en educación y éxito antes de entrar a la política. México ocupan el segundo lugar de alto nivel educativo y los otros indicadores equilibrados. En tercer lugar Argenti-

---

<sup>4</sup> La selección de las comisiones, podría entonces verse afectada por otras razones, que según el estudio PELA Salamanca, involucra temas estratégicos para el partido político, gobierno u oposición.

Tabla 4  
Índice académico-profesional

País	Valor AP (%)	País	Valor AP (%)
Italia	Medio 46.5	México	Medio 63.6
España	Alto 70.6	Argentina	Medio 64.3

Fuente: Elaboración propia.

na que tiene políticos con de alto nivel educativo y coincidencia entre formación académica/profesional y la comisión legislativa. Finalmente, Italia con el valor de índice más bajo de los cuatro países.

Los niveles de educación son más altos en España y México al contar con una amplia mayoría de diputados con licenciatura y posgrado, mientras que en Italia y Argentina el nivel se mantiene alrededor de 70%. Los políticos de España y de Argentina son los que ocupan la mayor parte de puestos que tienen que ver con sus estudios y especialización.

### La dimensión de la experiencia política

Se refiere a las habilidades obtenidas con la experiencia del trabajo político y que los hace competentes en su trabajo con las instituciones y el sistema democrático. Sin duda, el elemento de la experiencia se encuentra discutido ampliamente en la literatura politológica. Si bien puede indicarnos un reconocimiento por parte de la misma élite y de Jacobson y Kernel (1981), también nos indica el conocimiento adquirido *by doing*, como lo menciona Nohlen (2006). A través de la cuantificación de la experiencia política en distintos cargos públicos en el recinto, podemos valorar en qué arena pública se han desarrollado las capacidades de estos legisladores.

En esta dimensión observamos los siguientes indicadores:

$$\text{Dimensión experiencia política (EXPO)} = \text{CAR} + \text{IGUB} + \text{CEP} + \text{LEG}$$

CAR= Cargos en dirigencias de partidos u organizaciones políticas  
 IGUB= Cargos en instituciones de los tres poderes del Estado  
 CEP= Cargos de elección popular  
 LEG= Cargos legislativos

Tabla 5  
 Indicadores de experiencia política (EXPO) (%)

País	CAR	IGUB	CEP	LEG
Italia	Medio 49	Bajo 18	Alto 77	Alto 71
España	Medio 48	Bajo 27	Alto 86	Alto 85
México	Alto 65	Alto 70	Medio 64	Medio 53
Argentina	Bajo 20	Bajo 37	Medio 60	Medio 52

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la experiencia en dirigencias partidistas de cualquier nivel (locales o nacionales) vemos que en los países parlamentarios de España e Italia se cuenta con diputados nacionales que han desarrollado puestos de dirigencia dentro de los partidos políticos. Casi la mitad de sus actuales diputados han realizado actividades de dirigencia partidista, por lo que han ejercido el liderazgo dentro de sus instituciones postulantes. En cambio, entre México y Argentina el fenómeno se da en proporciones muy diferentes. La mayoría de los diputados mexicanos (65%) han ocupado puestos de dirigencia partidista a nivel local, juvenil y nacional. En Argentina es sólo 20% de los actuales diputados han sido dirigentes o han tenido un puesto de responsabilidad en un partido político, por lo que la experiencia de liderazgo partidista es el menor de los cuatro países.

Respecto a los cargos de designación o de confianza en los distintos poderes, nos indican otra esfera en que se observan las cualidades

del capital humano a los ojos de los políticos con mayor influencia. Por otro lado también muestran la experiencia en puestos de dirección, administración pública y demás cargos ejecutivos que se obtengan a partir de nombramientos de confianza. Los diputados nacionales que más han ocupado cargos de confianza son los diputados mexicanos, seguidos por los argentinos.

Así como el indicador anterior mostraba un dato de éxito de dichos políticos respecto a sus pares y superiores que los designaban para trabajos de confianza, el indicador de CEP puede funcionar como un dato de éxito de los políticos entre los electores. Se esperaría que los ciudadanos seleccionen políticos de manera más frecuente y para distintos cargos públicos a través de la “competencia monitoreada por los ciudadanos” (Mattozzi y Merlo, 2007). Por eso si un político ha obtenido el voto ciudadano en varios puestos, entonces su calidad es mayor. Entre mayor sea el número de cargos de elección que han ocupado los diputados nacionales, más habrán sido objeto de escrutinio ciudadano y de valorización de resultados y desempeño por parte de los votantes que les habrán permitido continuar con sus carreras políticas.<sup>5</sup> En cambio, si un político ejerce su primer cargo de elección popular como diputado nacional, entonces será de poca calidad ya que no ha sido valorado anteriormente por los ciudadanos. En este

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, Przeworski *et al.*, (1999) mantiene que de las cuatro posibles razones por las que los gobiernos representarían los intereses de los ciudadanos, dos que tienen que ver con la importancia de los ciudadanos y las elecciones: b) porque mientras los individuos que se ofrecen al servicio público difieren en sus motivaciones y en su competencia –algunos candidatos para el cargo público son desinteresados y competentes y otros son bribones o potenciales bribones– los ciudadanos usan su voto efectivamente para seleccionar buenos candidatos que remanen dedicados al servicio público durante su cargo político; c) porque mientras cualquiera que tenga un cargo público quiera perseguir intereses o valores diferentes a las del pueblo, los ciudadanos usarán su voto efectivamente para amenazarlos y mantenerlos fuera del patrón de la virtud al ser alejados de los cargos públicos y evitar que disfruten nunca más de los frutos de la política.

sentido, se atribuye un valor mayor a los políticos que tengan experiencia en cargos de elección popular. El éxito electoral puede considerarse un indicador de talento y de calidad del político, al ser elegido en repetidas ocasiones por el electorado (Martínez, 2008).<sup>6</sup>

Italia y España cuentan con el mayor número de diputados nacionales en haber ocupado un puesto de elección popular antes de convertirse en legisladores nacionales. Los cargos de elección popular más frecuentes son: presidente municipal, regidor o concejal municipal, legislador (local y nacional) y en caso de México por su importancia para la política nacional se observó también la experiencia de gobernador. En los cuatro casos el puesto más ocupado por los diputados nacionales es el de legislador local y nacional, siendo el primer lugar en el caso de España (84%) y segundo en Italia (71%). En México y Argentina apenas supera 50%. En segundo lugar está el de concejal municipal/consigliere comunale o regidor, menos en Argentina donde además han fungido como presidente municipal 19% de los actuales diputados nacionales. En México ambos puestos ocupan 20% de la experiencia de los diputados. La figura del gobernador es importante sobre todo en la política de México y Argentina, que cuentan con los sistemas federales más consolidados,<sup>7</sup> teniendo México cuatro ex-gobernadores en su recinto legislativo.

Se observa una diferencia sustancial entre los sistemas parlamentarios y los presidenciales en cuanto a la experiencia legislativa de sus actuales diputados. Sobre todo es evidente una experiencia mayor en los cargos de legislación nacional en Italia y España mientras que México y Argentina construyen su experiencia legislativa desde los recintos legislativos de

---

<sup>6</sup> Sin embargo, para que la elección sea de calidad, es importante que los ciudadanos cuenten con la información necesaria sobre el desempeño de los políticos en los cargos previamente ocupados. Esta idea es parte de los presupuestos de las teorías del voto prospectivo y la habilidad de los ciudadanos para elegir a sus representantes. Además de que se deben tomar en cuenta los votos por listas o por la persona en particular.

<sup>7</sup> A pesar del debate que existe en Italia en cuanto al diseño institucional de corte federal después de la reforma de 2001 pero donde prevalecen prácticas centralistas.

nivel estatal y provincial. Al analizar el tipo de puestos se observa una diferencia de valor entre los puestos de elección que han ocupado.

### Cálculo de la dimensión EXPO

A partir de estos indicadores, se presenta una tabla donde visualizar las diferencias entre la calidad de los políticos de los recintos legislativos analizados respecto a: experiencia en dirigencias partidistas, cargos en instituciones del Estado, cargos de elección popular, y cargos legislativos.

España lidera el *ranking*, ya que cuenta con los diputados con más experiencia en cargos de elección popular y legislativo. México le sigue con niveles altos en Instituciones del Estado, y en los demás indicadores se mantiene. Le sigue Italia, cuyos diputados tienen gran experiencia en la dirigencia partidista y son segundo lugar en la experiencia en cargos de elección popular. Argentina posee los diputados con menor experiencia en cargos de dirigencia partidista y el más bajo en experiencia legislativa. México y Argentina sin muchas diferencias en cargos de elección popular (ambos tienen niveles medios), aunque es más significativa la diferencia en cuanto a la experiencia partidista (México media y Argentina baja). Parecen inalcanzables los diputados nacionales en Italia y España en cuanto a la experiencia en cargos de elección y cargos legislativos que se separan de los diputados argentinos y mexicanos hasta por 20 puntos. La experiencia en dirigencia partidista es mayor en México, España e Italia mientras que en Argentina es menor.

Tabla 6  
Índice de experiencia política (%)

País	EXPO	País	EXPO
Italia	Medio 53.75	México	Medio 60.35
España	Medio 61.5	Argentina	Medio 42.25

Fuente: Elaboración propia.

## La dimensión de la trayectoria o vocación política

Es difícil observar científicamente las intenciones personales que el político tuvo para entrar en política y los factores que facilitaron su reclutamiento, así como los elementos que formaron su trayectoria política. Lo ideal sería saber qué políticos ingresaron a la política por la vocación descrita por Weber, por ejemplo, y quienes sólo por ambición. Alcántara (2012) argumenta: “La vocación, presente en numerosas actividades humanas, tiene un perfil complementario en el caso del político con la ambición, que es una pulsión desde siempre vinculada con el poder”. Si hablamos de vocación, sigue vigente la famosa cátedra La política como vocación de Weber como un llamado a la responsabilidad y la causa pública de los políticos. Hacer de la política una causa, una pasión por vencer al *status quo*, es lo que parece definir la vocación de los políticos en sus inicios. De él se han desprendido diversas referencias al político ideal por parte de algunos teóricos de la democracia (Sartori, 1992; Linz, 1997; Przeworski, *et al.*, 1999) quienes mencionan la entrada a la política de personas con vocación para que la democracia funcione, es decir, aquellos a quien los mueve una causa más que un puesto o remuneración. Sin embargo, en cuanto la política se convierte en una fuente de recursos para el actor (ya sean económicos o de realización personal), las motivaciones e intereses en un contexto de recursos escasos, pueden hacer que los políticos se guíen más por la ambición que por la vocación (Schlesinger, 1966; Matozzi y Merlo, 2007; Maestas, 2000). Para observar de manera empírica este elemento tan difícil, buscamos en las biografías de los políticos indicadores de su primera actividad en la política. Si bien ya se ha intentado rastrear los motivos que condujeron a un político a dedicarse a los asuntos públicos (Payne, 1972), también es verdad que los recursos son limitados y el acceso a la información por parte de un político es también de difícil acceso. Por ello, esta dimensión se enfocó a la información disponible de la trayectoria política.

Los siguientes indicadores conforman esta dimensión:

$$\text{Dimensión (VOC)} = \text{PART} + (\text{INT}) + (\text{FAM})$$

PAR= Primera participación política por vocación  
 INT= Independencia de grupos de interés específico  
 FAM= Independencia de lazos familiares con políticos consolidados

Tabla 7  
 Indicadores del Índice de Vocación (%)

País	PAR	INT	FAM
Italia	Medio 53	Alta 98	Alta 90
España	Bajo 34	Alta 95	Alta 92
México	Medio 48	Alta 84	Alta 83
Argentina	Medio 44	Alta 99	Alta 87

Fuente: Elaboración propia.

### Primera participación política por vocación (PAR)

En esta parte es explorado el primer momento del reclutamiento político de los actores. En las biografías analizadas se observó la primera socialización que tuvo el legislador con la política. En la literatura hay consenso en torno a la idea de que si existe una gran cantidad de políticos con experiencia en actividad voluntaria, entonces existe vocación política (Besley, Pande y Rao, 2005; Mattozzi y Merlo, 2007). Si los partidos políticos seleccionan a sus candidatos de acuerdo al “desempeño” del político mostrado durante las actividades políticas voluntarias (realizadas antes de ser nombrado candidato), entonces el partido político habrá evaluado sus competencias políticas. Entonces, se considerará participación política con vocación todas aquellas actividades políticas que sean de voluntariado y activismo, es decir, todas aquellas actividades en las cuales el tiempo dedicado a la política carecía de remuneración económica y sin intereses específicos evidentes como: activismo social, participación

política estudiantil y militancia en una agrupación política. Por otro lado, se considerará participación sin vocación, aquellas actividades políticas que implique participación con un político en particular o dentro de un grupo de interés, debido a que esta participación implica participación para intereses específicos (Mattina, 2011).

Poco más de la mitad de los actuales diputados ingresaron por vocación en Italia (53%) mientras que en México y Argentina apenas alcanzan la mitad (48 y 44%, respectivamente). En España se observa que sólo 34% de los actuales diputados realizaron actividades de vocación como primer actividad política. En conclusión, en España, México y Argentina más de la mitad de sus actuales diputados entraron por vías que no tienen nada que ver con el activismo social, la política estudiantil o la militancia de partidos. La vía alterna (no vocación), marca una diferencia entre los países de ambos continentes al ser mucho mayor el porcentaje de diputados que provienen de grupos de interés y cargos de confianza en México (48%) y en Argentina (11%) que en Italia (1%) y España (6%). Esto denota todavía la política que ha sido históricamente construida a partir de la cercanía de grupos de presión y partidos políticos clientelares.

En cuanto al tipo de vocación, los inicios como activistas y líderes estudiantiles representan un intervalo de 3 a 6% del total de los casos analizados. El trabajo político de militantes y dirigentes partidistas sigue siendo la ruta principal en los cuatro casos (44% en Italia, 31% en España, 43% en México y 37% en Argentina). México se mantiene con los más altos porcentajes de entrada a la política por conexiones fuertes con grupos de interés (16%) y como asistentes de políticos específicos (10%).

### Independencia de grupos de interés específico (INT) y/o familiar (FAM)

En este indicador observaremos la cantidad de diputados que son independientes de grupos de interés (Gehlbach y Sonin, 2004) o si provienen de una familia política consolidada. Los antecedentes familiares han sido un indicador clásico de la formación de las clases políticas, así como del nivel de apertura de los sistemas políticos en términos de Dahl (1971).

En Italia y España más de 80% de los diputados accedieron a la política sin tener conocidos o familiares en la política, amigos o fueron favorecidos por pertenecer a grupos de presión. En México el 38% sí tuvo estos antecedentes y 30% en Argentina. Los lazos familiares más frecuentes en los cuatro casos tienden a ser sobre todo de padres a hijos (de 35% a 72%) y entre hermanos en España, México y Argentina (de 22 a 32%). Pero el caso de los cónyuges también tiene cierta importancia en todos los casos (de 12 a 29%).

Por otro lado, México muestra una ventaja con 16% de sus diputados nacionales que han hecho su carrera política dentro de grupos de interés. España le sigue con 5% mientras que Italia y Argentina se alejan con 2 y 1%, respectivamente. En el caso de los diputados que han hecho su carrera política dentro de los grupos de interés se observa que más de la mitad ha ocupado cargos públicos directamente sin una militancia previa o participación en los partidos políticos (de 50 a 91% en los cuatro casos). Sólo en España (25%) y Argentina (17%) se observa un equilibrio en cuanto a la participación de militantes en los partidos o responsables del tema (laboral casi siempre) dentro del mismo. En México sólo 3% realizó militancia dentro del partido y 21% ocupó directamente un cargo de dirigencia partidista, mientras que en Italia la gran mayoría ocupó directamente cargos públicos (91%). Esto nos hace pensar en el grado de importancia que tienen los grupos de interés en cada caso, provenientes de diferentes tipos de grupos.

En Italia, España y Argentina predomina la carrera sindicalista (de 80 a 100%), y también una gran presencia de empresarios<sup>8</sup> entre sus filas pero que no pertenecen o no han dirigido corporaciones empresariales realmente constituidas. En Italia, España y México se encuentran dipu-

---

<sup>8</sup> En Italia 18% de los diputados nacionales son empresarios, 67% en las filas del PDL, mientras que en España 18% de los diputados son empresarios y 72% en las filas del PP. En Argentina 23% de los diputados nacionales son empresarios y productores agropecuarios. En México es 15% de diputados empresarios y productores agropecuarios distribuidos de manera uniforme entre el PAN y el PRI.

tados que han hecho su carrera política dentro de asociaciones religiosas, principalmente católicas pero que no superan el 10%.

### Cálculo del índice voc

Al analizar los indicadores de la evaluación de la trayectoria política o vocación, nos permitió observar grandes coincidencias y diferencias entre los casos elegidos. Se preparó la tabla 8 para visualizar mejor las diferencias entre los recintos legislativos analizados respecto a: Primera participación política por vocación, independencia de grupos de interés específico y de lazos familiares.

En cuanto a la vocación, Italia cuenta con los índices más altos entre sus políticos al tener los niveles más altos en diputados que participaron en actividades no remuneradas, así como muy baja presencia de diputados con familiares y grupos de interés. México queda en el más bajo nivel de trayectoria política de los cuatro casos analizados al tener más diputados dependientes de grupos de interés y lazos familiares. Italia y España se mantienen en cuanto a la poca relación de sus diputados con grupos de interés y familiares.

### Conclusiones

El análisis de los políticos en América Latina y Europa del Sur, sin duda, permitió reflexionar sobre los actores y su contexto democrático. Sobre todo, nos dio la oportunidad de probar la aplicación del ICPO para obte-

Tabla 8  
Índice de vocación

País	voc	País	voc
Italia	Alta 79.5	México	Alta 70.9
España	Alta 72.9	Argentina	Alta 75.9

Fuente: Elaboración propia.

ner el valor de la calidad de los políticos en sus espacios representativos. El cálculo se realizó de acuerdo a la siguiente fórmula con los valores ponderados: índice de calidad de los políticos (ICPO) = (AP)+(EXPO)+(VP) como sigue:

País	AP	EXPO	VOC	ICPO
Italia	Medio 46.5	Medio 53.75	Alto 79.53	59.2
España	Alto 70.6	Medio 61.5	Alto 72.93	67.4
México	Medio 63.6	Medio 60.35	Alto 70.95	64.2
Argentina	Medio 64.3	Medio 42.25	Alto 75.9	60.1

Con la aplicación de este índice, podemos señalar que la calidad de los políticos en el Congreso de Diputados de España es de 67/100, siendo la cámara de más alta calidad de los cuatro países, aunque en un nivel medio. En segundo lugar, se encuentra México con un valor de 64/100 en calificación de la calidad de sus políticos en la cámara de diputados. Italia con 59/100 y Argentina con 60/100 muestran valores cercanos pero que se quedan en los últimos lugares. Las principales conclusiones van en el sentido siguiente: la pertinencia de un índice para evaluar de manera permanente a los políticos dentro de un espacio representativo; la complejidad de establecer causas y efectos entre los actores y el contexto; y la influencia de las agrupaciones políticas en los indicadores de calidad.

En el plano teórico para la creación del marco de análisis, las principales dificultades fueron la gran cantidad de enfoques que tratan el tema del político de calidad. A pesar de que la mayoría de las críticas a la clase política se referían a su falta de representatividad y de no actuar con base e los ciudadanos, seguían quedándose en un plano alejado de la evaluación académica. Sin embargo, después de una exhaustiva investigación se pudieron conjuntar las nociones de competencias, experiencia y vocación

política que nos da la literatura. Buscamos reemplazar el debate moral y ético en torno a los buenos o malos políticos por una propuesta evaluativa lo más objetiva posible. Si bien la ciencia política tiene una gran producción cuantitativa para encontrar correlaciones y justificar causalidades, también los marcos evaluativos han aportado para simplificar la realidad política, facilitar los estudios comparados y poder identificar mecanismos causales.

En la teoría politológica pueden encontrarse hipótesis que sugieren la relevancia de las motivaciones y cálculos individuales de la clase política de un país aunque reconociendo la importancia del contexto (Huntington,<sup>9</sup> 1991; Dahl, 1971; Higley y Gunther, 1992). Se ha defendido que las transiciones democráticas fueron influenciadas por las elecciones de élite, sus creencias y percepciones.<sup>10</sup> Y para algunos teóricos de la democracia, ésta depende de la calidad de sus políticos (Sartori, 1992; Linz, 1997). Pero también, los buenos políticos dependen de una buena democracia. Sin duda, en un régimen democrático, sigue siendo muy importante la

---

<sup>9</sup> “Democracies are created not by causes but by causers” (Huntington, 1991: 107).

<sup>10</sup> Putman (1973) fue pionero de estos estudios a partir de la famosa aparición de *Civic Culture* de Almond y Verba (1963). Putman analizó de forma profunda los valores democráticos cuando los políticos se desempeñaron como parlamentarios en su trabajo *The Beliefs of Politicians* (1973). La principal premisa del enfoque de la teoría de la *cultura política* se refiere a que el carácter y el desarrollo de un sistema político está condicionado por el “sistema de creencias empíricas, símbolos expresivos y valores que definen la situación en el que la acción política toma lugar” (Pye & Verba, 1965: 513) o en pocas palabras, que las actitudes de las personas son de gran importancia en el proceso político. Y estas actitudes de frente a diversos temas *son importantes* porque como lo expresa Greenstein (1969): El comportamiento... es una función de las situaciones ambientales en las que los actores se encuentran y sus disposiciones psicológicas que los mismos traen a dichas situaciones... y es a veces instructivo pensar en la actitud y en la situación como en una relación *push-pull*: entre más fuerte la presión de la actitud en un curso de acción, menos la necesidad de estímulo situacional y viceversa”.

forma de hacer política a través de actos que puedan beneficiarla o perjudicarla (Linz, 1997; Philp, 2007). El caso de la alta calidad de los políticos de España coincide con su buena calificación en los índices de democracia, por lo que podría estudiarse esta posible relación causal con un mayor número de casos. Sin embargo, contrasta con el caso de Argentina cuyo índice democrático es mayor, pero no así el de sus políticos.

Entre los principales hallazgos, podríamos decir que los problemas de la clase política italiana tienen que ver con sus competencias académico-profesionales, así como la experiencia política. La clase política mexicana enfrenta retos de compadrazgo y de poca experiencia política, por lo que sería importante observar los efectos que tendrá la reelección consecutiva, así como otros elementos como la selección de candidatos y la institucionalización de sus partidos políticos. En Argentina también se observa una deficiencia en las competencias académico-profesionales de los políticos, así como en su experiencia política, que podría estudiarse también en relación con la institucionalización de los partidos políticos. Entre los hallazgos más interesantes, se encontró que los diputados nacionales en sistemas parlamentarios cuentan con mayor calidad en cargos de elección popular y tienen mayor experiencia en el ejercicio de la actividad legislativa. Los diputados nacionales en sistemas presidenciales sólo superan a los parlamentarios en cuanto a la experiencia en cargos de designación y de confianza, por lo que son más dependientes de la confianza personal de sus mentores como ya mencionó Ai Camp (2006). Estos hallazgos a nivel nacional y en perspectiva comparada, sin duda nos guían hacia las mejoras necesarias en las instituciones políticas respecto a su personal.

Después del análisis de la literatura existente y del estudio sobre las carreras políticas, podemos dar seguimiento a la conformación de la clase política en los tres ámbitos más presentes en la teoría política: competencias intelectuales, experiencia política y vocación por los asuntos públicos. Esperamos encontrar si hay relación entre el nivel de desarrollo democrático e institucional de un país, la calidad de sus políticos y la satisfacción con la democracia.

## Bibliografía

- Agüero, F. (2004). Authoritarian legacies: The military's role. En K. Hite y P. Cesarini (Eds.), *Authoritarian legacies and democracy in Latin America and Southern Europe* (pp. 233-262). Notre Dame: Universidad de Notre Dame.
- Ai Camp, R. (2006). *Las élites del poder en México*. México: Siglo XXI.
- Alcántara, M. (2009). Calidad de los políticos y calidad de la política. En J. Reynoso Núñez y H. Sánchez de la Barquera y Arroyo (Coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Noblen en su septuagésimo aniversario* (pp. 427-450). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. España: Editorial Tecnos.
- Berkman, M. (1994). State legislators in Congress: Strategic politicians, professional legislatures, and the party nexus. *American Journal of Political Science*, 38 (4), 1025-1055.
- Besley, T. (2004, abril/mayo). Paying politicians: Theory and evidence. *Journal of the European Economic Association*, 2 (2/3), 193-215. Documentos y actas del Eighteenth Annual Congress of the European Economic Association.
- Besley, T., Pande, R. y Rao, V. (2005). Political selection and the quality of governments: Evidence from South India. *Working Paper, núm. 921*. New Haven: Yale University-Economic Growth Center.
- Caselli, F. y Morelli, M. (2004). Bad politicians. *Journal of Public Economics*, 88 (3/4), 759-782.
- Cordero Vega, R. y Funk, R. (2011). La política como profesión. Cambio partidario y transformación social de la élite política en Chile, 1961-2006. *Política y Gobierno*, 18 (1), 39-71.
- Cotta, M. (1992). Elite unification and democratic consolidation in Italy: A historical review. En J. Higley y R. Gunther (Eds.), *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. Connecticut: Yale University Press.

- Galasso, V. y Nannicini, T. (2009, julio). Competing on good politicians. *IZA Discussion Paper*, no. 4282.
- Hite, K. y Morlino, L. (2004). Problematizing the links between authoritarian legacies and “good” democracy. En K. Hite y P. Cesarini (Eds.), *Authoritarian legacies and democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Huntington, S. (1991). *The third wave: Democratization in the late Twentieth Century*. Oklahoma: Universidad de Oklahoma.
- Jacobson, G. C. y Kernell, S. (1981). *Strategy and choice in Congressional elections*. New Haven: Yale University Press.
- Kinder, D. (1983). *Presidential traits*. Michigan: University of Michigan-Centro de Estudios Políticos.
- Linz, J. (1997). Some thoughts on the victory and future of democracy. En A. Hadenius, *Democracy's victory and crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maestas, C. (2000). Professional legislatures and ambitious politicians: Policy responsiveness of State institutions. *Legislative Studies Quarterly*, 25 (4), 663-690.
- Martínez Rosón, M. (2006). La carrera parlamentaria: ¿la calidad importa? En M. Alcántara (Ed.), *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Mattina, L. (2011). Capítulo 3: Los grupos de interés: alianza entre partidos y grupos. *Repensar la ciencia política*. México: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato/Miguel Ángel Porrúa.
- Mattozzi, A. y Merlo, A. (2007). The transparency of politics and the quality of politicians. *The American Economic Review*, 97 (2), 311-315.
- McCurley, C. y Mondak, J. J. (1995). Inspected by #1184063113: The influence of incumbents. Competence and Integrity in U.S. House elections. *American Journal of Political Science*, 39 (4), 864-885.
- Moncrief, G., Thompson, J., Michael, H. y Hoyer, R. (1992). For whom the bell tolls: Term limits and state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 17 (1), 37-47.

- Mondak, J. J. (1995). Competence, integrity, and the electoral success of congressional incumbents. *The Journal of Politics*, 57 (4), 1043-1069.
- Morlino, L. (1998). *Democracy between consolidation and crisis. Parties, groups and citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Morlino, L. (2004a). “Good” and “bad” democracies: How to conduct research in the quality of democracy. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20 (1), 5-27.
- Morlino, L. (2004b). What is a “good” Democracy? *Democratization*, 11 (5), 10-32.
- Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática, ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, 27, (2), 3-22.
- Nohlen, D. (2006). La reelección del parlamento en México. *El institucionalismo contextualizado* (p. 84). México: Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa.
- Norris, P. (1997). *Passages to power: Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2006). Recruitment. En R. S. Katz y W. J. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics*. Londres/California: Sage Publications.
- Pereira, A. y Ungar, M. (2004). The persistence of the “mano dura”: Authoritarian legacies and policing in Brazil and Southern Cone. En K. Hite, y P. Cesarini (Eds.), *Authoritarian legacies and democracy in Latin America and Southern Europe* (pp. 263-304). Notre Dame: Universidad de Notre Dame.
- Philp, M. (2007). *Political conduct*. Cambridge: Harvard University Press.
- Poutvaara, P. y Tuomas Takalo, T. (2005). Candidate quality [Mecanografiado no publicado]. En T. Besley, R. Pande y V. Rao, Political Selection and the quality of governments: Evidence from South India. *Working Paper*, núm. 921. New Haven: Yale University-Economic Growth Center.
- Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas-PELA. (1994-2018). Dirigido por el profesor Manuel Alcántara, con el objetivo de conocer cómo son y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos. Salamanca: Instituto de Iberoamérica/Universidad de Salamanca.

- Putnam, R. D. (1973). *The beliefs of politicians*. New Haven: Yale University Press.
- Sabl, A. (2002). *Ruling passions: Political offices and democratic ethics*. Princeton: Princeton University Press.
- Sartori, G. (1992). Parlamento. En G. Sartori, *Elementos de teoría política* (pp. 177-204). Madrid: Alianza Universidad.
- Schlesinger, J. A. (1966). *Ambition and politics. Political careers in the United States*. Chicago: Rand McNally & Company.
- Schumpeter, J. A. (1977). *Capitalismo, socialismo, democrazia*. Milano: Etas Libri.
- Siavelis, P. y Morgenstern, S. (Eds.). (2008). *Pathways to power*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University.
- Squire, P. (1992). Legislative professionalization and membership diversity in State legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 17 (1), 69-79.
- Thompson, D. (1987). *Political ethics and public office*. Cambridge: Harvard University Press.
- Verzichelli, L. (2010). *Vivere di politica*. Bologna: Il Mulino Contemporanea.
- Weber, M. (1998). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

Fuentes electrónicas para la construcción de bases de datos

*Fundación CIDOB Biografía de líderes políticos:*

[http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos)

*Para Italia:*

[www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)

[www.openparlamento.it](http://www.openparlamento.it)

*Para España:*

[www.congreso.es](http://www.congreso.es)

[www.discursia.es](http://www.discursia.es)

*Para México:*

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

[www.sil.gobernacion.gob.mx](http://www.sil.gobernacion.gob.mx)

[www.impactolegislativo.org](http://www.impactolegislativo.org)

*Para Argentina:*

[www.congreso.gov.ar](http://www.congreso.gov.ar)

[www.directoriolegislativo.org](http://www.directoriolegislativo.org)

<http://radiorecope.blogspot.mx>

# ¿Gobiernos neoliberales con secretarios de Estado tecnócratas?

## La integración de los gabinetes durante la apertura democrática en México, 1994-2018

JOSÉ ÁNGEL CUEVAS HERNÁNDEZ

### Introducción

En una democracia representativa como la mexicana, la participación ciudadana, los partidos políticos y el sistema electoral se convierten en variables determinantes en el acceso al poder político. Los ciudadanos se decantan por alguna de las opciones de la oferta política partidista y llegan a los cargos electivos quienes consiguen el mayor apoyo en las urnas de acuerdo con las reglas democráticas establecidas. En esto consiste básicamente la esencia de la democracia representativa.

No obstante, por otra parte, en un sistema de gobierno presidencialista como el nuestro, el titular del Ejecutivo es quien está facultado para designar a sus principales colaboradores, como son los secretarios de Estado. De modo que a diferencia de quienes ocupan los cargos políticos más importantes que consta un gobierno –en poder legislativo, gubernaturas y presidencias municipales–, los titulares del gabinete no son electos por vías democráticas al alcance de los ciudadanos.

Esta facultad del presidente en la integración del gabinete es sumamente importante para la gobernabilidad democrática, puesto que es deseable que el líder del Ejecutivo elija a las personas más aptas para integrar su gobierno, particularmente por sus capacidades profesionales o de experiencia política, pues en ellos recaerá la adecuada ejecución de las políticas de gobierno. Empero, por otra parte, también se nominan ministros por razones de cercanía política o de amistad con el presidente,

por representar una corriente o fracción partidista, e incluso por pertenecer a algún tipo de poder fáctico o grupo de interés, a manera de que el presidente solvente compromisos políticos.

En el caso mexicano, ¿quiénes llegan a ser secretarios de Estado?, ¿qué rasgos –políticos, técnicos o de otra índole– distinguen a quienes ocupan estas posiciones de poder? Este trabajo intentará esclarecer tales cuestionamientos. Para ello, en la primera parte del texto se realiza una revisión teórica desde dos perspectivas que abordan lo referente a la composición del gobierno, análisis que es extensivo a la integración del gabinete.

La primera perspectiva remite a uno de los enfoques primordiales de la teoría de partidos políticos, la cual asume que éstos esencialmente existen para ocupar espacios en el gobierno –*party government*– (Rose, 1974). Su oferta política no tiene más propósito que atraer la simpatía de los votantes para permanecer en el poder (Downs, 1957). Por tanto, su esencia organizativa estará orientada a distribuir cargos políticos –en este caso al interior del gobierno– a liderazgos y militantes adscritos al partido. En cambio, la otra perspectiva apegada a lineamientos de racionalidad técnica y de Nueva Gestión Pública, defiende que las posiciones más importantes del aparato de gobierno deben ser dirigidas por profesionales de alto perfil técnico, conocedores de la materia económico-administrativa y buenos ejecutores de las políticas gubernamentales (Fischer, 1989).

La segunda parte del trabajo estará dedicada a analizar empíricamente algunos de los aspectos más distintivos en la integración de los gabinetes durante cuatro gobiernos que comprenden la parte más sustantiva del ciclo neoliberal de 1994 a 2018. Así también, a partir de la elaboración de una base de datos con las trayectorias de los 142 secretarios de Estado que han tenido participación en los gabinetes presidenciales durante el periodo en cuestión, se destacan los tipos de trayectoria más recurrentes que anteceden el acceso al gabinete, a efectos de poner a consideración si éstos corresponden a perfiles tecnócratas como así se ha hecho suponer.

En el análisis de las trayectorias de los secretarios en cuestión se identificaron 22 tipos de combinaciones diferentes de rutas de posiciones que

antecedan la llegada al gabinete. De éstas, cinco son los patrones de carreras previas más frecuentes:

1. Los que sólo cuentan con experiencia en cargos de la administración pública; es decir, una carrera típicamente tecnocrática
2. Los que tienen experiencia legislativa –diputación o senaduría– en combinación con cargos políticos en el ámbito local –gubernatura, presidencia municipal o regiduría–
3. Los que cuentan con experiencia legislativa y también en la administración pública
4. Los que tienen experiencia en tres o más arenas políticas, como pueden ser: legislativa, ámbito local, partidista y administración pública
5. Y los que han desarrollado su trayectoria profesional por fuera del ámbito partidista y gubernamental, como puede ser en el sector empresarial, gerencial o en la iniciativa privada.

El presente trabajo resulta pertinente en función de la inauguración de un nuevo ciclo político con el gobierno electo en 2018, identificado en el espectro de izquierda política y encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, que tiene como uno de sus principales propósitos la abolición del modelo neoliberal que predominó durante las últimas tres décadas para dar paso a un gobierno orientado al fortalecimiento del Estado y la política social.<sup>1</sup> Es por ello la importancia de hacer una

---

<sup>1</sup> En su toma de protesta como presidente, López Obrador se pronunció así sobre el modelo neoliberal: “La crisis de México se originó, no sólo por el fracaso del modelo económico neoliberal aplicado en los últimos 36 años, sino también por el predominio en este periodo de la más inmundada corrupción pública y privada. (...) En cuanto a la política económica aplicada durante el periodo neoliberal, de 1983 a la fecha, ha sido la más ineficiente en la historia moderna de México. (...) Lo digo con realismo y sin prejuicios ideológicos: la política económica neoliberal ha sido un desastre, una calamidad para la vida pública del país. (...) Desde mi punto de vista, en las actuales circunstancias es más severa y eficaz la condena al régimen neoliberal, dejar en claro su manifiesto

valoración en retrospectiva de los integrantes de las élites ministeriales que fueron parte del modelo político-económico precedente, cuyo ciclo final se sitúa con la llegada de López Obrador a la presidencia de México en 2018.

## Perspectivas política y tecnocrática en la integración del gabinete

### *La lógica tecnocrática*

El predominio del modelo neoliberal en las últimas tres décadas, sustentado en la racionalidad y la eficiencia económica, ha repercutido notablemente en la apreciación de que el funcionamiento del aparato de gobierno y de la administración pública deban ser tutelados por conocedores de perfil técnico. La influencia de la corriente tecnocrática también ha sido extensiva a la composición del gabinete, en la medida en que se pretende que los órganos ejecutivos de gobierno sean integrados por perfiles técnicos capaces de garantizar una correcta ejecución de las políticas gubernamentales (Fischer, 1989).

En esencia, la tecnocracia apela a un “razón técnica” y “apolítica” como la vía más razonable para dirimir las complejidades que engloba la organización en sociedad, cuyos conflictos surgidos de su interacción pudieran ser solucionables si se aplican las “técnicas apropiadas” (Putnam, 1977; Fischer, 1989). La consolidación tecnocrática vino aparejada con el auge del modelo neoliberal de la década de 1970. Sin embargo, su lógica y esencia práctica remite de al menos dos siglos atrás, en el transcurso de la época moderna, cuando los expertos fueron revalorizados como precursores del progreso científico y la revolución industrial a causa de su saber especializado (Estévez, 2006: 65).

---

fracaso y su evidente corrupción, y hacer todo lo que podamos para abolir el régimen neoliberal. (...) Haremos a un lado la hipocresía neoliberal. El Estado se ocupará de disminuir las desigualdades sociales, no se seguirá desplazando a la justicia social de la agenda del gobierno”.

Posteriormente, a comienzos del siglo xx, Weber advirtió que la época moderna se orientaría hacia una creciente complejidad de la organización social, lo que como respuesta conllevaría a una mayor racionalización, especialización y burocratización organizativa (Weber, 1972). En sus propias palabras, Weber anunciaba que “cuanto más se complica y especializa la cultura moderna, tanto mayor es la necesidad de un experto dotado de objetividad para su organización” (1972: 265), lo cual es traducible a una mayor tecnificación o profesionalización de las pautas de interacción en sociedad.

En el contexto político, y prosiguiendo con la tesis de la complejidad de la estructuración social en el mundo contemporáneo, Daniel Bell entendió por tecnocracia “un sistema político en el cual la influencia determinante pertenece a los técnicos de la administración y la economía. Un tecnócrata es una persona que ejerce su autoridad en virtud de su competencia técnica” (Bell, 1973: 348-349). De modo que la directriz técnica asume que es posible una cierta objetivación de la realidad social, en que las problemáticas y crisis de la sociedad puedan ser esencialmente resueltas a través de vías apolíticas, dotadas de criterios técnicos y científicos.

En la región latinoamericana los tecnócratas se presentaron como una alternativa lógica a las crisis políticas y fiscales que cimbraron al modelo del Estado social en el transcurso de las décadas de 1970 y 1980. Este cambio fue favorecido por el creciente predominio de los sectores financieros sobre las economías latinoamericanas –BM, FMI y OMC–, el fortalecimiento de un nuevo modelo hegemónico que unificara criterios en torno a la ortodoxia económica –Consenso de Washington–, así como la formación educativa en universidades exteriores de una nueva generación de profesionistas ligados al ámbito monetario e interesados en influir en el poder político. Tales aspectos facilitaron el encumbramiento de tecnócratas en la cúspide del poder en menoscabo de los perfiles políticos tradicionales.

Así también, el poder tecnocrático se afianzó a los principios rectores de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP), cuyo eje articulador procuró corregir las finanzas públicas deficitarias que lastraron al Estado

social. La Nueva Gestión Pública cuestionó el tamaño del aparato administrativo del gobierno social tradicional, mismo que consideraba hipertrofiado, incoherente y costoso, así como deficiente en la gestión y operación administrativa, ello como consecuencia del inadecuado manejo de las finanzas públicas (Aguilar, 2013: 29). Por esta razón, la NGP “estableció la eficiencia como el principio y supremo valor administrativo público y la constituyó en la referencia fundamental de las decisiones directivas de los altos ejecutivos de las decisiones administrativas de los mandos medios” (Aguilar, 2013: 29). Esta misma lógica de eficiencia y racionalización de los asuntos públicos en buena medida sería asumida de manera acrítica por la corriente tecnocrática.

En la figura del gabinete, el perfil de un ministro *tecnócrata* obedece principalmente a su condición de técnico especialista, sin afiliación partidaria ni experiencia en posiciones políticas, ello en contraposición al ministro típicamente *político* (Costa *et al.*, 2018). Si bien las dicotomías de “técnico” o “político” y de *outsider* e *insider* son básicas para una distinción analítica en la integración de los gabinetes, dichas categorías no son necesariamente excluyentes y pueden compartir o alternar cualidades (Costa *et al.*, 2018: 6).

Ejemplo de ello pueden ser aquellos integrantes del gobierno que son nominados por poseer cierta popularidad o prestigio por su actividad profesional —artistas, deportistas o celebridades—, pero en términos estrictos no pueden ser enmarcados dentro de un perfil técnico; o por el contrario, que pertenezcan a un partido, pero que no cuentan con carrera política a través de éste y sin embargo su formación profesional es prioritariamente técnica, lo cual los ubique como tecnócratas.

Entre los aspectos favorables de ser identificado como tecnócrata es que dicha condición libera del “estigma de partido” (Costa *et al.*, 2018), con lo cual se amplía la posibilidad de colaborar con distintos gobiernos y no necesariamente ser vinculado a un grupo político o corriente ideológica; sin embargo, la contraparte de ser identificado como figura de perfil técnico, es que se corre el riesgo de pérdida de apoyo por parte del grupo político en el gobierno, así como poseer escasa pericia en la conducción

de problemas de índole político, como regularmente suelen estar expuestos quienes son parte del gobierno.

No obstante, la creciente presencia de perfiles técnicos en los gobiernos es una realidad desencadenada por las nuevas formas de configuración del poder político, las cuales son patentes en las variadas modalidades de gobierno. En el modelo presidencial, debido a la preponderancia que goza el ejecutivo en un sistema político de esta naturaleza, conlleva a que el presidente que elija ministros a criterio propio y no pocas veces desligado de su partido (Amorim y Samuels, 2010). Y en los regímenes parlamentarios incrementa la nominación de perfiles técnicos como resultado de distintos factores políticos, como son el declive de la legitimidad de los partidos políticos, la creciente *presidencialización* de los gobiernos y la fragmentación legislativa, entre otros aspectos (Costa *et al.*, 2018).

#### *La lógica política: el gobierno de partidos*

La otra dimensión analítica en la integración del gabinete corresponde a la perspectiva política bajo la tesis de gobierno de partido *–party government–*. Esta noción tiene origen en los gobiernos parlamentarios y se ha extendido en su uso a los gobiernos presidenciales (Cansino, 1997). Tiene como premisa que los cargos en el gobierno deben ser asignados a los militantes y liderazgos del partido en el poder, a efectos de que implementen políticas públicas acordes con el programa del partido (Rose, 1974).

Para considerarlo como tal, un *gobierno de partido* deberá cumplir tres condicionantes elementales, según precisan Rose (1969: 416-418; 1974: 381-382), Katz (1986: 43; 1987: 7) y Mair (2008: 225):

1. Las decisiones importantes del gobierno deben ser ejecutadas por quienes fueron votados en elecciones o por los designados para tal responsabilidad en una competencia partidista
2. Los cargos más altos del gobierno (jefe de gobierno y ministros) son reclutados en partidos políticos
3. Las políticas de partido son canalizadas en el gobierno

No obstante lo anterior, el tipo de gobierno también puede modificar notoriamente en la relación entre gobierno y partido. Por ejemplo, en un sistema parlamentario, debido a la articulación entre partidos, parlamento y gobierno, los partidos en el poder ejercen una notable influencia sobre el gobierno (Blondel y Cotta, 2000; Frogner, 2000: 21-23; Schleiter y Morgan-Jones, 2009).

En cambio, esta condición decrece en un régimen presidencial, en que la separación de poderes conlleva a que el líder del Ejecutivo posea mayor protagonismo e influencia sobre su partido, con lo que se corre el riesgo de que éste quede subordinado a la figura presidencial y su influencia en el gobierno sea marginal (Cansino, 1997).

Por tanto, en la relación entre gobierno y partido pueden observarse diferentes gradualidades entre autonomía y dependencia; empero, la lógica inmanente de un partido es que pueda penetrar e influir en la integración y decisiones del gobierno, de modo que intentará mantener una presencia importante en las posiciones más importantes del aparato del gobierno, como lo es el gabinete.

Aunque, por otro lado, debido a la facultad típicamente presidencialista de designación de secretarios de Estado a consideración personal del líder del Ejecutivo, también se abre la posibilidad de que éste nomine como integrantes del gabinete a personalidades afines a su figura y no necesariamente miembros del partido, sea por cercanía política o ideológica, vínculos laborales, o por razones personales en que intervienen criterios de confianza, lealtad e incluso nepotismo o amistad entre el presidente y su grupo de colaboradores. De modo que la composición del gabinete está expuesta a condicionantes políticas y contextuales, pero también a criterios personales del presidente.

### La composición de los gabinetes presidenciales mexicanos en democracia, 1994-2018

El cambio en el modelo económico iniciado durante la década de 1980 en el país repercutió también en la renovación de las élites políticas. Hasta años anteriores, las élites del poder se habían caracterizado por acceder

a diversas posiciones mediante su adscripción al PRI y por poseer estudios a nivel licenciatura en universidades públicas, principalmente de abogado y provenientes de la UNAM, considerada entonces la institución más importante del reclutamiento de la élite política nacional (Smith, 1979; Ai Camp, 1983).

Con el reemplazo del paradigma del Estado social, los altos mandos de los gobiernos sucesivos comenzaron a ser cubiertos por tecnócratas, caracterizados por su formación educativa en el ámbito económico-mercantil en universidades privadas de élite, particularmente extranjeras, pero también por ejercer su profesión en entidades privadas, sectores financieros y en la administración pública (Centeno, 1999; Babb, 1998, 2001; Ballinas, 2001). Ejemplo de lo anterior es que en los gobiernos priistas precursores del modelo neoliberal el porcentaje de economistas en el gabinete se incrementó sustancialmente; en el de Miguel de la Madrid representó 27%, con Carlos Salinas 39%, y en el gabinete de Ernesto Zedillo se elevó a 45% de los integrantes (Adler-Lomnitz y Gil Mendieta, 2002: 2).

#### *Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000*

En el gobierno de Ernesto Zedillo, además, por vez primera accedieron al gabinete personajes no pertenecientes a las filas del PRI,<sup>2</sup> el partido gobernante, así como un prominente miembro del Partido Acción Nacional (PAN), Antonio Lozano Gracia, como titular de la Procuraduría General de la República (PGR). Esta nueva integración en el gabinete denotó un cambio importante en la forma del ejercicio del poder, pues daba visos del clima de apertura democrática y de pluralidad política que comenzaba a forjarse en el país, al tiempo que el PRI perdía presencia política de manera creciente a lo largo del territorio nacional.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Fue el caso de Julia Carabias al frente de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y de Juan Ramón de la Fuente, como titular de la Secretaría de Salud.

<sup>3</sup> Con el ciclo de reformas democráticas que tuvieron comienzo en 1977, el PRI fue perdiendo fuerza política de manera paulatina en todos los niveles y ámbitos de gobierno.

El presidente Zedillo se orientó prioritariamente por la inclusión de perfiles tecnócratas en su gobierno. De hecho, el propio presidente fue un claro ejemplo de un talante tecnócrata, pues contaba con formación de economista, estudios de posgrado en la Universidad de Yale y experiencia profesional exclusiva en la administración pública federal desde comienzos de la década de 1970, en donde escaló en diversas posiciones hasta ser designado secretario de Programación y Presupuesto y posteriormente de Educación en la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994).

En el equipo de gobierno zedillista también tuvieron continuidad dos exsecretarios del gabinete salinista, Jaime Serra Puche (Hacienda y Crédito Público) y Carlos Rojas Gutiérrez (Desarrollo Social), así como otros seis exsubsecretarios del mismo gobierno y que en el de Zedillo fueron designados titulares. Fue el caso de Esteban Moctezuma (Gobernación), Guillermo Ortiz (Comunicaciones y Transportes), José Ángel Gurría (Relaciones Exteriores), Herminio Blanco (Comercio y Fomento Industrial), Norma Samaniego (Contraloría y Desarrollo Administrativo) y Miguel Limón Rojas (Reforma Agraria).

Otros priistas nominados al gabinete que también contaban con experiencia exclusiva en la administración pública fueron Arturo Warman (Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural), Fausto Alzati (Educación Pública) y Óscar Espinosa Villarreal, que fue el último regente del Departamento del Distrito Federal designado por el presidente. Todos ellos, junto con los otros dos independientes, conformaron un gabinete predo-

---

A mediados de la década de 1990, el PAN, como partido de oposición más visible, ya gobernaba en cuatro entidades del país –Baja California, Jalisco, Chihuahua, Guanajuato–, en noventa y nueve presidencias municipales y seis capitales de estado –Saltillo, Mérida, Ciudad Victoria, San Luis Potosí, Guadalajara y La Paz–, así como una creciente presencia en los congresos estatales y el federal. Para las elecciones intermedias de 1997, los partidos de oposición arrebataron al PRI su condición histórica como partido mayoritario en la Cámara de Diputados y también fue derrotado por el PRD en las primeras elecciones para gobernar la capital del país, una señal evidente del cambio político y el nuevo contexto de pluralismo democrático que se forjaba en el país.

minantemente tecnócrata que equivalió a poco más de dos terceras partes del mismo al comienzo del gobierno.

Con Zedillo, la lógica del gobierno tecnócrata se mantuvo a lo largo del mismo. De hecho, hacia el final del sexenio incrementaron los secretarios con un perfil similar; es decir, con experiencia exclusiva en diversas áreas directivas del sector público, con lo cual, el gobierno del presidente Zedillo se distinguió por asentar la tecnocracia ministerial que había comenzado con el viraje hacia el modelo neoliberal puesto en marcha durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988).

#### *Presidencia de Vicente Fox Quesada, 2000-2006*

Posteriormente, el culmen del cambio político que se había gestado en los últimos años en el país se coronó con la derrota del PRI en las elecciones presidenciales de 2000. Vicente Fox, como primer presidente surgido desde las filas de la oposición, inauguró un nuevo estilo en la integración del gobierno con la incorporación de personalidades ligadas al sector empresarial, en su mayoría vinculados al propio presidente en su trayectoria en este mismo ámbito.

Antes de incursionar en política, Fox dedicó la mayor parte de su vida profesional a actividades de índole empresarial, donde alcanzó posiciones destacadas en la compañía refresquera de Coca Cola, aparte de que poseía negocios propios. En este ámbito Fox configuró una red de colaboradores afines a su figura y valores político-empresariales, los cuales propugnaban por el fortalecimiento de un paradigma gerencial en la vida pública del país.

De modo que este nuevo perfil proveniente de la esfera privada fue el que predominó durante la primera parte del gobierno foxista. Los nombramientos de Carlos Abascal (Trabajo y Previsión Social), Ernesto Martens (Energía), Leticia Navarro (Turismo) y Pedro Cerisola (Comunicaciones y Transportes) hicieron patente la fuerte presencia del ala empresarial en el nuevo gobierno, desvinculados todos hasta entonces del ámbito público. También, con desarrollo prioritariamente en el ámbito privado y con escasa experiencia pública, fueron las designaciones de

Javier Usabiaga en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de Josefina Vázquez Mota como titular de Desarrollo Social.

En cambio, como secretarios de perfil prioritariamente técnico, de acuerdo con sus trayectorias previas, se ubicaron Alejandro Gertz Manero (Seguridad Pública), Jorge Castañeda (Relaciones Exteriores), Luis Ernesto Derbez (Economía), María Teresa Herrera (Reforma Agraria), Reyes Tamez (Educación Pública) y Víctor Lichtinger (Medio Ambiente y Recursos Naturales), quienes en su mayoría combinaban experiencia en la academia, el sector público y en organizaciones privadas e internacionales.

En contraparte, el PAN, siendo el partido que desplazó al PRI en el gobierno, resultó sumamente afectado en la composición inicial del gabinete foxista, pues sólo existió un nombramiento de un integrante que contaba con más de un año de militancia partidista, la del exgobernador de Chihuahua, Francisco Barrio, que fue designado secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Por tanto, lo sorprendente en la integración del primer gabinete foxista fue la preponderancia de técnicos y de empresarios en detrimento de perfiles políticos y de figuras emblemáticas del panismo, que quedaron relegados del nuevo gobierno pese a su lucha histórica por conquistar el poder desde la oposición.

No fue sino hasta a partir de la parte intermedia del gobierno foxista que los panistas comenzaron tener mayor presencia en el gabinete, aunque en su mayoría vinculados al presidente y, al igual que él, con trayectoria empresarial y de presencia política en el ámbito regional, como fueron los exgobernadores de Nuevo León, Fernando Canales y Fernando Elizondo; y el de Jalisco, Alberto Cárdenas, así como dos colaboradores de éste en su paso por la gubernatura jalisciense, Francisco Javier Mayorga y Sergio García de Alba, quienes también arribaron al gabinete foxista.

Este nuevo realineamiento al interior del gobierno foxista se debió, en parte, al magro desempeño de los secretarios salientes de perfil gerencial, quienes no lograron la efectividad deseada en su paso por el ejercicio público. En tanto que con la inclusión de los nuevos nombramientos se pretendió resarcir esta falta de inexperiencia política y, por otro lado, apuntalar la continuidad del panismo para las elecciones de 2006 con

liderazgos provenientes de Guanajuato, Jalisco y Nuevo León, entidades donde radicaba la mayor fortaleza y tradición de blanquiazules en el país.

De tal forma, al cierre del gobierno foxista la integración del gabinete adquirió un mayor equilibrio entre el presidente y su partido, el cual se hizo patente con la inclusión de secretarios de trayectoria predominantemente política, a la vez que hubo continuidad de un sector de secretarios tecnócratas y otros de perfil gerencial, que fue la apuesta inicial del presidente para la proyección de su gobierno.

### *Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 2006-2012*

Con la llegada del nuevo gobierno encabezado por el panista Felipe Calderón hubo un reordenamiento sustantivo en la lógica de integración del gabinete. Calderón, a diferencia de Fox, inicialmente se hizo acompañar en su gobierno por aliados políticos de su partido y otros cuadros experimentados de la administración pública. Esta medida fue impulsada a consecuencia de la crisis de legitimidad con que Calderón llegó al gobierno, al asumir la presidencia en medio de protestas y acusaciones de fraude electoral por parte de sus adversarios políticos, encabezados por el candidato de la izquierda política, el entonces perredista Andrés Manuel López Obrador, que según cifras oficiales fue derrotado por el panista con un estrecho margen menor al uno por ciento de la votación.

De modo que para reforzar su gobierno, Felipe Calderón se rodeó de compañeros políticos del PAN y de otros liderazgos provenientes del PRI que lo impulsaron durante la campaña y cuyo apoyo conjunto resultó vital ante la disputada competencia por la presidencia. Por otro lado, Calderón también reclutó para su gobierno a secretarios de perfil técnico que proporcionaran cierto soporte de experiencia profesional en la gestión pública.

Entre los aliados políticos panistas, Calderón incluyó a varios liderazgos regionales, como la exlegisladora yucateca, Beatriz Zavala (Desarrollo Social), y los exgobernadores de Jalisco, Francisco Ramírez Acuña (Gobernación) y Alberto Cárdenas Jiménez (Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación). Otro bloque político correspondió a cercanos colaboradores del expresidente Fox, quienes tuvieron

continuidad en el gabinete calderonista, fue el caso de Josefina Vázquez Mota (Educación), Abelardo Escobar Prieto (Reforma Agraria), Rodolfo Elizondo (Turismo) y Eduardo Sojo (Economía). Y un tercer sector se conformó por los políticos de procedencia priista, Luis Téllez (Comunicaciones y Transportes) y Javier Lozano (Trabajo y Previsión Social), quienes apoyaron la candidatura presidencial de Calderón y fueron recompensados con su inclusión en el gabinete.<sup>4</sup>

El grupo de secretarios de perfil técnico apartidista estuvo conformado por Patricia Espinosa (Relaciones Exteriores), Agustín Carstens (Hacienda y Crédito Público), Georgina Kessel (Energía), Genaro García Luna (Seguridad Pública) y Eduardo Medina-Mora (Procuraduría General de la República), cuyas sendas trayectorias profesionales remiten a una carrera ascendente en órganos técnicos de la administración pública federal.

Posteriormente, los cambios en el transcurso del gobierno fueron reorientados en beneficio del grupo político del presidente, compuesto principalmente por jóvenes panistas que asistieron a Calderón durante su ascenso político. Fue el caso de Germán Martínez, que salió del gabinete para encabezar la dirección nacional del PAN, y la llegada al gabinete por parte de Juan Camilo Mouriño (Gobernación), Ernesto Cordero (Desarrollo Social), Gerardo Ruiz Mateos (Economía), entre otros cercanos al presidente que paulatinamente fueron nominados.

En contraparte, comenzaron a ser desplazados los antiguos aliados del presidente para encauzar un equipo político labrado en torno a la figura de Calderón. Se interpretó que las salidas de sus aliados no se debieron a conflictos o dimisiones voluntarias, “sino que fueron decisiones personales del presidente para fortalecer su autoridad en el gobierno y el control sobre la política nacional” (Hernández, 2011: 95), ello a través de la inserción de cuadros políticos propios que paulatinamente se posicionaron como grupo predominante al interior del gobierno.

---

<sup>4</sup> Otros priistas emblemáticos que se sumaron a la campaña de Calderón, fueron los exintegrantes del gabinete zedillista, Carlos Ruiz Sacristán y Jesús Reyes-Heroles, así como el exdirigente tricolor, Genaro Borrego.

Sin embargo, la confección de un equipo de gobierno cohesionado en torno a la figura de Calderón fue insuficiente para conservar el poder, pues además de que no logró nominar a Ernesto Cordero como aspirante para sucederlo en la presidencia, la candidata panista que se impuso en las primarias del partido, Josefina Vázquez Mota, perdió la elección presidencial frente al priista Enrique Peña Nieto. Por tanto, la cohesión y el poder político que Calderón aglutinó al interior del gobierno no logró extenderse entre la militancia y los simpatizantes del partido, cuyo apoyo fue insuficiente para que el PAN continuara al frente del gobierno.

### *Presidencia de Enrique Peña Nieto, 2012-2018*

Con el retorno del PRI a la presidencia del país en 2012, se volvió a reorientar la configuración del gobierno para dar paso a un gabinete en el que predominaron secretarios con amplia experiencia política en su haber. Por un lado, se incluyó a un sector de figuras políticas reconocidas del priismo político mexiquense y de estrecha cercanía con el presidente, como Emilio Chuayffet (SEP), Juan José Guerra (SEMARNAT), Gerardo Ruiz Esparza (SCYT), Alfonso Navarrete (STPS) y Luis Videgaray (SHCP). Por otra parte, fueron nominados un grupo de políticos priistas con fuerte presencia regional y en el partido, fue el caso de Miguel Ángel Osorio (SEGOB), Pedro Joaquín Coldwell (SENER), Jesús Murillo Karam (PGR) y Enrique Martínez (SAGARPA) quienes, entre otros cargos políticos desempeñados, habían sido gobernadores en sus respectivas entidades federativas.

Un tercer grupo de secretarios se distinguió por poseer trayectoria predominantemente legislativa, como Jorge Carlos Ramírez Marín (Reforma Agraria), Claudia Ruiz-Massieu (Turismo), Ildefonso Guajardo (Economía) y Mercedes Juan López (Salud). Finalmente, otros más se caracterizaron por sumar experiencia política, pero sin pertenecer a las filas del PRI. Rosario Robles (Desarrollo Social), ex jefa de gobierno de la capital del país, y José Antonio Meade (Relaciones Exteriores), secretario de Estado en el gobierno calderonista. En conjunto, el gabinete inicial de Peña Nieto tuvo un semblante eminentemente político, mismo que contrarrestó la presencia tecnócrata que distinguió a los gobiernos anteriores.

Posteriormente, los cambios en el gabinete iniciados en la etapa intermedia del gobierno peñista atendieron a dos criterios; por un lado, el cambio generacional entre los secretarios de larga trayectoria que fueron apartados de sus posiciones, ya que los secretarios entrantes contaban con un promedio de edad veinte años menor respecto a sus antecesores; lo cual, por otra parte, conllevó también a un reemplazo del perfil eminentemente político por uno que combinara experiencia técnica con política; es decir, una reorientación *tecnopolítica* entre los nuevos integrantes del gabinete.

En ese sentido, el jefe del Ejecutivo delineó una estrategia sobre la integración del gobierno segmentada en dos periodos: la primera mitad de su sexenio se hizo acompañar por políticos experimentados que coadyuvaron a pactar el conjunto de reformas estructurales con la oposición, el denominado Pacto por México; y, posteriormente, tras un notable desgaste de algunos de ellos en su desempeño –Chuayffet, Murillo Karam, Enrique Martínez y Juan Guerra Abud–, el presidente los removió del cargo y convocó a priistas de nuevo cuño para implementar tales reformas en la parte complementaria del gobierno –como Aurelio Nuño, José Calzada, Rafael Pacchiano y Enrique de la Madrid, entre otros.

En tales reacomodos, el jefe de gobierno continuó privilegiando a militantes del partido, que a la vez eran próximos a su círculo político. A grandes rasgos, esa fue la lógica selectiva del presidente a lo largo de su gobierno. De modo que el gabinete peñista se caracterizó por una denotada experiencia política de la mayoría de sus integrantes y por ser, además, notoriamente contiguos a la figura del presidente.

### Trayectorias y perfiles de los secretarios de Estado en México, 1994-2018

Ahora bien, una vez explorados los rasgos característicos en la integración de los gabinetes en el país, ¿qué tipo de perfiles y trayectorias previas distinguen a los secretarios de Estado durante este periodo de análisis? La tabla 1 esquematiza cómo se distribuyen las posiciones previas que han tenido los secretarios de Estado antes de su llegada al gabinete por periodo presidencial.

Tabla 1  
Tipos de trayectorias más frecuentes que anteceden el acceso al gabinete (%)

Gobiernos	Carreras políticas previas transversales y multinivel							Total	
	Administración Pública	Legislativa y arena local	Legislativa y admon. pública	Legislativa y cargos en el partido	Tres o más arenas políticas	Externas	Otras vías		%
Zedillo (1994-2000)	50	0	8.8	2.9	23.5	2.9	11.8	100	34
Fox (2000-2006)	20	5.7	5.7	0	22.8	20	25.7	100	35
Calderón (2006-2012)	47.5	5	5	7.5	15	2.5	17.5	100	40
Peña (2012-2017)	24.2	9	15.1	0	39.3	0	12.4	100	33
Total	36	5.2	8,9	3	24.6	6.7	15,6	100	142

Fuente: Elaboración propia.

Una primera consideración a partir de los datos agrupados en la tabla 1, es que cada mandatario ha tenido mayor inclinación por ciertos tipos de perfiles, lo cual se traduce en lógicas de integración de gobierno diferenciadas. Con Zedillo, por ejemplo, la mitad de sus secretarios correspondieron a un perfil estrictamente tecnócrata (50%), al igual que el del propio presidente, quienes exclusivamente contaban con denotada experiencia en posiciones de la administración pública federal.

Vicente Fox, en cambio, se hizo acompañar prioritariamente por perfiles que se habían desarrollado de manera profesional en el ámbito privado, en particular el empresarial y gerencial (20%), labor a la que Fox también se dedicó por un periodo importante de su vida antes de incursionar en política. Felipe Calderón se decantó por un perfil prioritariamente tecnócrata a lo largo de su sexenio, que abarca casi la mitad de los integrantes de su gobierno (47.5%), pero vale precisar que una parte importante de éstos correspondieron a jóvenes panistas que fueron impulsados por el propio presidente durante su trayectoria política. Enrique Peña, por su parte, también repite el patrón de rodearse de secretarios con perfil político parecido al suyo; esto es, de marcada experiencia en diversas posiciones del ámbito público (63%), pues antes de ser presidente se desempeñó como diputado, secretario estatal y gobernador del estado de México, su entidad natal.

El segundo punto a destacar es que los perfiles estrictamente tecnócratas, es decir, con experiencia exclusiva en la administración pública equivalieron a 36% de los secretarios en los cuatro gobiernos, una cifra considerable, pero no mayoritaria. Más bien, la trayectoria predominante entre los secretarios de Estado es aquella que combina diversos tipos de experiencia en el ámbito público, particularmente en la arena legislativa, en la administración pública y en la arena local –gubernatura, presidencia municipal o regiduría–, patrón de carrera presente en 45% de los integrantes del gabinete. Esto devela que la mayoría de los secretarios de Estado son profesionistas de la política, es decir, que han dedicado parte importante de su vida a actividades relacionadas con el ámbito público y el gobierno de manera prioritaria (Alcántara, 2012).

Una posible interpretación sobre la diversificación de posiciones políticas en la ruta que antecede el acceso al gabinete nos remite a las condicionantes institucionales del sistema político mexicano, que hasta antes del proceso electivo de 2018 impedía la reelección en cargos legislativos y municipales –al igual que lo continúa siendo para los cargos ejecutivos de gobernador y presidente–. Dicho impedimento orilla a que quienes pretenden permanecer en la actividad política se vean obligados a diversificar su experiencia mediante su postulación a otro tipo de cargo político o administrativo de manera intercalada, lo cual les permita sortear las restricciones legales y así poder proseguir con su carrera política con la menor interrupción posible.

Como tercer aspecto a considerar, es que los partidos políticos resultan importantes en el impulso de carreras políticas, pues aquellos secretarios que tienen experiencia previa en cargos electivos así como en la administración pública, en muchos casos lo han hecho a través del impulso de una organización partidista, ya que del total de los secretarios de los gobiernos analizados, 62% contaba con membresía en el partido gobernante (tabla 2).

Tabla 2  
Secretarios afiliados al partido gobernante y los externos (%)

Gobiernos	Secretarios afiliados	Secretarios no afiliados	Total	
			%	N
Ernesto Zedillo (1994-2000)	82.4	17.6	100	34
Vicente Fox (2000-2006)	42.9	57.1	100	35
Felipe Calderón (2006-2012)	57.5	42.5	100	40
Enrique Peña (2012-2018)	69.7	30.3	100	33
Total	62	38	100	142

Fuente: Elaboración propia.

En los gobiernos del PRI ha pesado más la afiliación partidaria dado que por muchos años fue el partido gobernante y sólo accedían a tales cargos quienes estaban adscritos a esta organización política. Si bien con Ernesto Zedillo una arrolladora mayoría de 82.4% de los integrantes de su gabinete pertenecía al PRI, fue el primer presidente en dar apertura a ministros apartidistas, lo que representaba un cambio en las dinámicas del ejercicio del poder.

Este aspecto de cambio en las dinámicas del ejercicio político en el país se mostró claramente patente con la llegada de Fox al gobierno, en que los secretarios afiliados al PAN fueron minoría durante su sexenio (42.9%), poniendo en entredicho la relevancia de partido en el gobierno. Con Calderón, en cambio, se eleva el número de secretarios panistas a 57.5%, ello influido porque el propio presidente había desarrollado una extensa carrera política a través del partido y su grupo de colaboradores más cercanos pertenecían a esta organización.

En tanto que en el gobierno de Peña Nieto los secretarios afiliados al PRI representaron 70.3%, en gran medida, porque se hizo acompañar de perfiles de amplia experiencia política mediante su adscripción partidaria. De modo que en un balance general, los partidos importan y hasta cierto punto son un catalizador en el impulso de carreras políticas que incrementan las posibilidades de ingreso al gabinete.

### Conclusión

El predominio de gobiernos de corte neoliberal en las últimas tres décadas supuso que este modelo económico estaba sustentado por una élite predominantemente tecnocrática. Sin embargo, al analizar las trayectorias de quienes han ocupado las posiciones más importantes al interior del gobierno se destaca que no existe uniformidad en la integración del gabinete en cuanto a los perfiles de sus titulares.

Todos los presidentes han mostrado lógicas diferenciadas en la composición de su respectivo gobierno, ya que el perfil de los integrantes del gabinete suele asemejarse con el tipo de trayectoria que el presidente ha desarrollado durante su vida profesional. Es decir, tienen mayor in-

clinación a nominar a secretarios de Estado con perfil y trayectoria parecida a la realizada por el propio mandatario. Esta manera de integrar el gabinete también nos indica que en el caso mexicano los gobiernos neoliberales no se traducen necesariamente en gobiernos tecnocráticos.

Si bien la carrera exclusiva en la administración pública está presente en poco más de la tercera parte de los integrantes de los gobiernos analizados, la mayoría de los ministros suele traer consigo experiencia alterna entre posiciones políticas y técnicas antes de su llegada al gobierno, más acorde con una carrera tecnopolítica.

Por tanto, esta notoria experiencia con que cuentan los secretarios de Estado lleva a ubicarlos como profesionales dentro del ámbito gubernamental; es decir, ni estrictamente políticos ni técnicos, pues en su mayoría han realizado un itinerario de posiciones previas en diversos ámbitos y niveles de gobierno de manera regularmente consistente.

## Bibliografía

- Adler-Lomnitz, L. y Gil-Mendieta, J. (2002). El neoliberalismo y los cambios en la élite de poder en México. *Redes. Revista Hispana para el análisis de redes sociales* (1). España: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ai Camp, R. (1983). *Los líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- Amorim Neto, O. y Samuels, D. (2010). Democratic regimes and cabinet politics: A global perspective. *RIEL. Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 1 (1). Belo Horizonte.
- Babb, S. (1998). Los profesionistas en el gobierno y el problema de la tecnocracia: el caso de los economistas en México. *Estudios Sociológicos*, XVI (48), 661-688.
- Babb, S. (2001). *Managing Mexico: Economists from nationalism to neoliberalism*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

- Ballinas Valdés, C. (2001). La redefinición de los espacios públicos. Formación y trayectoria de la élite gubernamental mexicana, 1970-1999. *Foro Internacional*, *XLI* (3), 530-566.
- Blondel, J. y Cotta, M. (Eds.). (2000). *The nature of party government. A comparative European perspective*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Cansino, C. (1997). Las relaciones gobierno-partido en América Latina. Lineamientos teóricos para el análisis comparado. En C. Cansino (Coord.), *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Centeno, M. A. (1999). *Democracy within reason: Technocratic revolution in Mexico*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press (Trabajo original publicado en 1944).
- Bell, D. (1973). *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza Editorial.
- Costa Pinto, A., Cotta, M. y Tavares de Almeida, P. (2018). *Technocratic ministers and political leadership in European democracies*. Suiza: Palgrave Macmillan.
- Downs, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Ediciones Aguilar (Trabajo original publicado en 1957).
- Estévez, A. (2006). Una genealogía de la tecnocracia. En H. Ochoa y A. Estévez (Coords.), *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*. Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Fischer, F. (1989). *Technocracy and the politics of expertise*. California: Sage Publications.
- Frogner, A. P. (2000). The normative foundations of party government. En J. Blondel y M. Cotta (Eds.), *The nature of party government. A comparative European perspective*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hernández Rodríguez, R. (2011, enero/marzo). ¿Aprende a gobernar la oposición? Los gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010. *Foro Internacional*, *LI* (1), 68-103. México: El Colegio de México.
- Katz, R. (1986). Party governments: A rationalistic conception. En F. Castles y R. Wildenman (Eds.), *Visions and realities of party government*

- (Colección The Future of Party Government). Berlín: De Gruyter/European University Institute.
- Katz, R. (1987). Party government and its alternatives. En R. Katz (Ed.), *Party governments: European and American experiences*. Berlín: De Gruyter/European University Institute.
- Mair, P. (2008). The challenge to party government. *West European Politics*, 31 (1/2), 211-234.
- Putnam, R. D. (1977). Elite transformation in industrial advanced societies: An empirical assessment of the theory of technocracy. *Comparative Political Studies*, 10 (3), 383-411.
- Rose, R. (1969). The variability of party government: A theoretical and empirical critique. *Political Studies*, 17 (4), 413-445.
- Rose, R. (1974). *The problem of party government*. Salisbury: The MacMillan Press.
- Schleiter, P. y Morgan-Jones, E. (2009). Party government in Europe? Parliamentary and semi-presidential democracies compared. *European Journal of Political Research*, 48, 665-693.
- Smith, P. H. (1979). *Labyrinths of power. Political recruitment in Twentieth-Century Mexico*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Weber, M. (1972). *Ensayos de sociología contemporánea*. Barcelona: Ediciones Contemporáneas.



# La profesionalización de los diputados federales en México

SERGIO A. BÁRCENA JUÁREZ

## Introducción

Sea para mejorar las políticas públicas, activar la vigilancia al gobierno o procurar la fiel representación del sentir colectivo, contar con legisladores profesionales, es una de las características más importantes de cualquier régimen democrático funcional. Por ello es válido preguntarnos si quienes nos representan en las asambleas legislativas cumplen con el perfil idóneo para desempeñar una asignatura de tan alta envergadura ¿Debería exigírseles un título profesional; capacitación técnica; experiencia parlamentaria; especialización en alguna área de la política; un pasado en el gobierno o en cargos de representación popular?

Ante la trascendencia de esta preocupación, desde hace varios años los estudiosos del poder legislativo se han enfocado en desentrañar las causas y consecuencias de su profesionalización. Sin embargo hasta ahora se tienen pocos estudios que analicen el fenómeno más allá de indicadores que miden algunas características de los cuerpos legislativos.

A partir de una discusión con el estado actual de la literatura, el presente capítulo propone un concepto de profesionalización legislativa basado en la acumulación de capitales por parte de los congresistas, más que en la utilización de indicadores aplicados a los congresos. Asimismo, el texto narra el proceso de evolución histórica en torno a la profesionalización de los diputados federales en México para finalmente presentar un estudio empírico sobre estos representantes entre 1997 y 2018.

Congresos o carreras.

¿Cómo aproximarse a la profesionalización legislativa?

El paso de un sistema representativo dirigido por una élite de notables, a un formato de acceso ciudadano universal a los espacios de decisión pública, fue un logro de la mayor trascendencia para las democracias del siglo xx. Sin embargo, que todo ciudadano pudiera ocupar un lugar en los circuitos decisionales del Estado, trajo consigo una nueva preocupación: ¿cómo garantizar que personas con orígenes, ideologías y capitales heterogéneos, desempeñaran gestiones representativas de una manera profesional, siendo competentes, versados en la arena legislativa, y a la vez sensibles al interés popular?

Al ser instituciones elementales de las democracias modernas cuyo valor reside en dar voz al interés ciudadano y contrapesar al Poder Ejecutivo —que a menudo cuenta con una burocracia de profesionales altamente especializados—, las asambleas parlamentarias han sido objeto de reflexión para la ciencia política antes y después de la apertura democrática del siglo xx. Los estudiosos del tema, coinciden en que las legislaturas integradas por congresistas que ejercen su labor de manera profesional, garantizan un diseño efectivo de las políticas públicas, mejorar el sistema de pesos y contrapesos e incrementan la calidad democrática.

Un aspecto que ha puesto a los congresistas bajo la lupa académica, es que con el paso el tiempo, su quehacer se ha ido convirtiendo en una tarea por demás complicada. La diversidad de requerimientos emanados del proceso social, así como la velocidad con que éstos cambian y se recomodan en la agenda política, han incrementado los ritmos de trabajo legislativo. Esto a su vez ha hecho que el lenguaje, las reglas y las prácticas parlamentarias, reflejen altos requerimientos técnicos para su ejercicio.

Por otra parte, la multiplicación de los cargos públicos disponibles, una mejor remuneración de los mismos y el afianzamiento de las votaciones periódicas como método para renovar la integración de los espacios representativos, han elevado los niveles de competitividad electoral. Por ello, los políticos que desean acceder o mantenerse en el ámbito legislativo, se ven obligados a tener —y comunicar— una serie de atributos per-

sonales que les permitan posicionarse en el gusto del electorado, en tanto que las condiciones del sistema democrático, exigen políticos

expertos y, a la vez, simpáticos; que representen los anhelos y los intereses de la gente, aun cuando éstos sean a veces contradictorios; que oigan a la gente en general, no a determinados sectores; que sean representantes del interés general, pero que a la vez enfatizen las demandas del grupo directo a quienes primariamente representan: los electores de su circunscripción, o los favorecidos por la línea programática estricta enunciada en la campaña electoral (Alcántara, 2013: 31).

En el entendido de que un legislador profesional es más hábil que otros para reconocer necesidades colectivas, procesar información con mayor eficiencia y generar salidas institucionales acordes con la demanda ciudadana, la profesionalización de los congresistas aparece como solicitud compartida por toda democracia que aspire a un funcionamiento óptimo. En función de esto, la labor legislativa requiere competencias particulares, cuya adquisición puede hacerse en distintos ámbitos de la vida humana, aunque sólo quienes se dedican a la política congresional de manera estable, la ven como su principal actividad y han sido capaces tanto de adquirir como de emplear las destrezas más valoradas dentro de la empresa parlamentaria, pueden catalogarse como congresistas profesionales (Strauss, 2002; Sartori, 2002).

Los estudios parlamentarios se han aproximado a la profesionalización legislativa desde distintos ángulos. Por un lado, se cuenta con los trabajos institucionales o estructurales que colocan a las asambleas como su unidad analítica. Desde esta perspectiva, las asambleas profesionalizadas son aquellas que cuentan con los insumos necesarios para consolidar su capacidad de respuesta en el sistema y que en consecuencia, se erigen como arenas centrales del proceso político (Hibbing, 1999; Rosenthal, 1996; Squire, 1992, 2007). Los elementos que a menudo se consideran para caracterizar a las legislaturas profesionalizadas, son la recurrencia de sus reuniones, el pago de salarios que permitan a los congresistas vivir

únicamente de dicha actividad, la importancia del órgano en la toma de decisiones políticas, la infraestructura física con la que cuentan los representantes para desarrollar su quehacer y los recursos de apoyo técnico que tienen a su alcance los legisladores.

Otro enfoque en el estudio de la profesionalización legislativa, se centra en los congresistas. Desde esta perspectiva analítica denominada sociológica o de *carrerismo* (Mooney, 1995), la profesionalización es vista como el acoplamiento de la conducta de los representantes a las instituciones legislativas. Por tanto, una asamblea profesionalizada –en términos sociológicos–, se caracteriza por albergar legisladores con habilidades políticas y técnicas valiosas, y que ocupan un asiento legislativo ya sea para cultivar una carrera congresional o para adquirir mayores habilidades recursivas que les faciliten el acceso a otros espacios políticos del sistema (Squire, 1988).

Si bien las perspectivas antes mencionadas parecieran llevar hacia una dicotomía analítica de *congresos vs. individuos*, es preciso aclarar que el fortalecimiento estructural de las asambleas, es un factor que por lo general, incide positivamente sobre el *carrerismo*, pues cuando una asamblea ostenta una cantidad suficiente de recursos, los congresistas pueden hacer un trabajo más eficiente. A su vez, cuando un congreso juega un papel central en los procesos decisivos, los partidos procurarán que sus mejores perfiles ocupen un lugar en ella en busca de incidir sobre la agenda pública. Finalmente, los individuos ambiciosos enfocados en desarrollar sus carreras, pueden hallar buenas oportunidades de progreso político personal al integrarse un órgano desde el cual pueden ganar visibilidad dentro de sus partidos, ante el gobierno o entre la masa electoral (Grumm, 1971; Clucas, 2007; Matthews, 1985).

Por lo anterior, el aspecto medular de la profesionalización es la posesión, desarrollo y despliegue de activos valiosos para el trabajo parlamentario por parte de los individuos (legisladores) adscritos a una asamblea. Resultaría ingenuo pensar que una legislatura está profesionalizada sólo por cumplir con ciertos indicadores previstos por la teoría estructural (altos salarios, staff de apoyo, infraestructura, sesiones recurrentes, etc.) que

aun siendo importantes para el desarrollo de una gestión legislativa eficiente, siguen siendo factores periféricos a los legisladores. Dicho de otro modo, si quienes conforman al órgano, no desarrollan ni emplean los capitales que la asamblea –o el entorno político– les facilitan, de poco sirve que el congreso tenga un alto puntaje de profesionalización institucional en alguno de los muchos índices de profesionalización que hasta ahora se han creado. Después de todo, los que toman las decisiones de impacto colectivo, no son los parlamentos en abstracto sino un grupo de personas de carne y hueso que llevan el control de la maquinaria legislativa.<sup>1</sup>

Los activos que deben poseer o desarrollar los legisladores para ser considerados profesionales del quehacer parlamentario, se pueden agrupar en:

- a) Capital político.- que se observa en las relaciones de los legisladores con sus electorados, sus partidos y otros elementos del sistema sujetos a representación. Este tipo de capital va relacionado con la socialización de los políticos en el sistema y se cultiva a lo largo de sus carreras; en su paso por distintos cargos de gobierno, encomiendas partidistas, espacios de participación ciudadana y contiendas electorales. Se consolida conforme un político va siendo reconocido entre la comunidad, dentro de su partido o en el seno de la asamblea, como un receptor eficaz de demandas públicas. En términos de Easton (2001), es un capital que ayuda al reconocimiento y atracción de *inputs*, en tanto que apela a la receptividad de los representantes para atraer demandas y apoyos importantes hacia el circuito parlamentario. Al final, este tipo de capital se traduce en legisladores con altos niveles de legitimidad y reconocimiento entre el electorado, los partidos y otros actores po-

---

<sup>1</sup> Me he permitido retomar esta idea de la conferencia impartida por Manuel Alcántara en la apertura de la Cátedra Giovanni Sartori. Durante su exposición, el doctor Alcántara recordó que al presentar su proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas al profesor Giovanni Sartori, éste le respondió: “entonces usted estudiará a los maquinistas del tren”, haciendo referencia al enfoque individual de su estudio.

líticos relevantes gracias a su capacidad para reflejar en sus agendas representativas, las preocupaciones de distintos elementos del sistema político (Alcántara, 2013).

- b) Capital técnico.- vinculado al acoplamiento de los congresistas a las reglas formales e informales que enmarcan el funcionamiento de sus respectivas asambleas. Estas competencias se definen por el conocimiento de temas específicos por parte de los legisladores. Aluden también a la comprensión de las reglas del proceso legislativo y finalmente se vinculan a habilidades personales como la negociación política (Cabezas, 2012). Se trata pues, de un tipo de capital que distingue a los legisladores por su capacidad para comprender el sistema operativo del congreso y dirigirse dentro de él para llevar a cabo gestiones eficientes. Es por tanto, un capital que se puede reconocer a partir de la capacidad de los congresistas para generar *outputs* con mayor facilidad que otros (Easton, 2001). Un representante que cuenta con dicho activo, aboga competentemente por los intereses de sus principales representados a partir de argumentos especializados, conocimientos sobre el proceso legislativo y destreza para la negociación en las esferas intra e interpartidistas de las decisiones parlamentarias.

La posesión simultánea de estos dos capitales 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. De igual modo, 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 temas de mayor interés de sus gobernados, resultaría de escaso valor para la representación en una democracia.

A pesar de que la literatura tradicional se ha concentrado en el aprovisionamiento de recursos a las legislaturas como el principal factor para la profesionalización de los legisladores, sólo de manera reciente —y gracias

a la expansión de los estudios legislativos a latitudes más allá de la norteamericana— se ha visto que la profesionalización no depende exclusivamente de la capacidad institucional de los congresos para ofrecer ciertos incentivos a partidos y representantes, sino que ésta es producto de una compleja red de variables personales, institucionales, sistémicas y culturales (Cabezas, 2012; Tejerizo *et al.*, 2017; Alcántara, 2013; Micozzi, 2009). En función de ello, a continuación se presenta un breve análisis histórico de la Cámara de Diputados en México, haciendo énfasis en las diversas fuentes para la acumulación y desarrollo de capitales en distintas etapas del sistema político mexicano.

### La profesionalización de los diputados mexicanos en el siglo xx. Hegemonía y reformas para la apertura

Buena parte de la historia del congreso mexicano del siglo xx, se narra a partir de la conformación de un partido hegemónico que, a principios de los años treinta, consolidó su predominio mediante un eficiente entramado de normas formales e informales.

En 1946 entró en vigor un sistema electoral uninominal, de mayoría pura como regla de acceso a la cámara de diputados. Con esto, quienes desearan un lugar en el congreso, debían ganar por mayoría de votos en sus respectivos distritos. Como se puede pensar, esta regla que comenzó a operar en 1946 benefició al único partido capaz de presentar candidaturas exitosas a lo largo del territorio nacional (Sirvent, 1996; Reynoso, 2017).

Para cuando dicha legislación se aprobó, las raíces operativas del partido (PNR-PRM-PRI) ya se habían fijado en la sociedad mexicana a través de las corporaciones. Se trataba de grandes agrupaciones basadas en la adscripción socio-profesional de los ciudadanos, que funcionaban a manera de uniones sindicales en defensa de intereses gremiales. Al formar parte de la estructura orgánica del partido hegemónico, las corporaciones (a saber, CTM, CROM, CNC Y CNOP) tenían una vía de negociación directa con el gobierno y su tarea, además de llevar las demandas de sus agremiados hasta el Ejecutivo, era movilizar a los ciudadanos en tiempo de elecciones (Hernández, 2016).

La conjunción de un sistema electoral de mayoría relativa pura con el arraigo social logrado por el partido gracias a las corporaciones, se tradujo en conformaciones congresionales mayoritarias a favor de los presidentes en turno, quienes además de tener a su cargo el aparato burocrático nacional, eran los líderes políticos del partido, pudiendo incidir sobre el reparto de candidaturas, la administración de empresas paraestatales, entre otras tantas potestades no necesariamente previstas en la constitución (Weldon, 1999; Lujambio, 1995).

Las mayorías legislativas que se reprodujeron entre 1930 y 1997 respondieron a un esquema de negociación interna, donde el Ejecutivo y los líderes locales ofrecían a sus diputados una serie de incentivos para cooperar con la aprobación del programa presidencial de gobierno. Una prohibición a la reelección inmediata de los cargos legislativos aprobada en 1933, se convirtió en elemento disuasorio de cualquier acción contraria a los intereses partidarios, pues al haber un solo instituto capaz de garantizar la continuidad de la carrera de cualquier político, toda acción legislativa contraria a la línea del partido o del presidente, era castigada con el destierro del ámbito público, cancelando para los detractores toda posibilidad de contender por un nuevo cargo o de ocupar alguna oficina gubernamental, partidista o paraestatal. Contrariamente, los legisladores que contribuían a la preservación de la etiqueta partidaria y apoyaban al programa presidencial, eran recompensados en mayor o menor tiempo, con nuevas candidaturas o cargos gubernativos al concluir sus mandatos en la cámara (Nacif, 1995).

Dentro de la asamblea se diseñó también un andamiaje institucional alineado con los requerimientos del partido en el poder. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934, reservaba los cargos legislativos de gobierno para los miembros más antiguos del partido y a aquellos priistas que hubieran desempeñado una encomienda parlamentaria o directiva previa. En realidad, eran estos espacios donde se procesaban las decisiones relevantes de la asamblea pues representaban el foro para conocer y negociar la agenda presidencial en el congreso. Únicamente quienes ocupaban cargos en dichos espacios de gobierno

legislativo, formaban parte de las decisiones relevantes de la asamblea, lo que les daba acceso a conocimientos valiosos para el ejercicio político y parlamentario.

El mencionado reglamento interno también ordenó que la asignación de diputados al sistema de comisiones, quedara en manos de una élite legislativa afín al partido oficial agrupada en un órgano de gobierno llamado la Gran Comisión. Ésta premiaba a los priistas fieles enviándolos a comisiones relevantes, o bien asignaba a los diputados de oposición a comisiones desde las cuales no podían hacer repartos focalizados a sus distritos ni incidir sobre decisiones legislativas de trascendencia nacional (Martínez, 1998).

Podría pensarse que la etapa de hegemonía priista fue propicia para la obtención y desarrollo de capitales de los políticos priistas. Sin embargo cabe precisar que el apartado de los cargos de jerarquía parlamentaria (espacios idóneos para obtener conocimiento procesal de la asamblea, negociar reformas importantes y especializarse en temas relevantes de la agenda) para un grupo de priistas reconocidos dentro del partido, hacía que la acumulación del capital técnico dentro del congreso, no fuera generalizada además de ser subproducto de la posesión de capitales políticos dentro del partido.

Como se comentó previamente, tanto las reglas electorales como las instituciones internas del congreso, evitaron que los políticos de oposición desarrollaran ambos capitales. Las escasas posibilidades de ganar una contienda electoral en sus distritos, una notoria centralización de la actividad política en las estructuras corporativas y la retención de los cargos de gobierno para los militantes reputados del partido hegemónico, eran barreras suficientes para que los miembros de la oposición adquirieran los capitales políticos acaparados por el PRI. De igual modo, las prácticas de exclusión en el congreso hacían que los pocos diputados de oposición se mantuvieran alejados de las discusiones legislativas importantes, lo que les dificultaba el acceso al capital técnico.

Un arreglo político-institucional como el antes referido, subsiste mientras el partido en el poder es eficiente para capturar y retener es-

pacios de gobierno así como para sostener una gran burocracia interna mientras genera la imagen de una democracia competitiva, con una oposición persistente que nunca pone en riesgo su hegemonía. Empero, la apariencia democrática del régimen comenzó a verse cuestionada cuando en 1958, un partido opositor (el PAN) retiró a sus diputados electos de la cámara para evidenciar la parcialidad del sistema. Este fue uno de los factores que motivaron a que el PRI —en su intento por no parecer una organización autoritaria y antidemocrática— concediera más asientos legislativos a la oposición mediante la figura de los diputados de partido en 1963,<sup>2</sup> que llegaron a institucionalizarse de manera favorable para la oposición en la reforma constitucional de 1977 que adoptó de un sistema electoral mixto.<sup>3</sup>

Además de cambiar el sistema electoral, la reforma de 1977 otorgó un reconocimiento constitucional a los partidos políticos permitiéndoles

---

<sup>2</sup> Con esta reforma, todo partido político nacional, al obtener 2.5% de la votación total en el país tenía derecho a que se acrediten de sus candidatos, a cinco diputados y uno más hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos. Aunque el derecho a tener diputados de partido, se cancelaba para un partido político si éste lograba la mayoría en 20 o más distritos electorales. Posteriormente, con otra reforma en 1972, se extendió el sistema de diputados de partido, reduciendo el porcentaje requerido para su acreditación, a 1.5% de la votación además de que se incrementó el máximo de diputados que un partido político podía acreditar por este principio pasando de 20 a 25.

<sup>3</sup> El cual produjo una geografía electoral con 300 distritos uninominales y 5 circunscripciones plurinominales de donde se elegían 100 diputados (20 por circunscripción) en función del porcentaje obtenido por cada partido que superara el umbral de 1.5% de la votación válida nacional.

Amerita comentar que estas reformas no fueron solamente impulsadas por la capacidad de negociación y chantaje de la oposición partidista. Para su discusión y ejecución, intervino la presión internacional, cambios sociales internos derivados de la inhabilidad del sistema para aglutinar el acelerado crecimiento de la clase media urbana, devaluaciones económicas, entre otros factores.

acceder a medios y recursos financieros públicos, a la vez que facultaba al congreso para crear su propia normatividad interna. En función de esta última atribución, se aprobó la Ley Orgánica del Congreso en 1979. Los diseñadores de esta ley orgánica –en su mayoría priistas– estimaron que al otorgar facultades formales y recursos a los coordinadores parlamentarios,<sup>4</sup> sintetizarían los intereses de diputados ajenos al PRI estimulando la acción colectiva dentro de la asamblea. Lo que en realidad buscaba el partido oficial, eran puentes de comunicación con bloques unificados de legisladores representados por su coordinador, y con ello no tener que negociar tanto las reformas de apertura democrática como el programa de gobierno con cada diputado opositor.

Esta etapa de concesiones del gobierno hacia la oposición llegó a un punto de inflexión cuando el PRI perdió su mayoría absoluta en la cámara tras las elecciones intermedias de 1997. Al inicio de la LVII Legislatura (1997-2000) los coordinadores de las bancadas opositoras, constituidos en un grupo denominado G-4, se unieron para diseñar un orden normativo interno que incentivara a la construcción de acuerdos legislativos, sostuviera la gobernabilidad de la asamblea y definiera la forma en que se llevarían a cabo las labores congresionales sustantivas en una cámara sin mayorías.

El periodo de reformas para la apertura democrática (1963-1996), se caracteriza por haber aumentado la demanda en el uso y obtención de capitales por parte de los diputados priistas. Si bien la maquinaria electoral del PRI se mantuvo durante este periodo como un instrumento eficiente de captación del voto, el avance de la oposición (que fue ganando espacios primero ayudada por la cuota del sistema electoral y después con victorias electorales) fue suficiente para que poco a poco, el partido en el

---

<sup>4</sup> Al inicio de cada periodo legislativo, los coordinadores de los partidos estaban facultados para asignar a los integrantes de sus bancadas a las comisiones, y podían removerlos de dichos cargos en cualquier momento. Además, los coordinadores recibían y administraban sin mayor fiscalización, recursos públicos cuyo objeto era ayudar al funcionamiento de sus grupos parlamentarios.

gobierno propusiera candidatos más atractivos y sensibles a las demandas ciudadanas. Por otra parte, el hecho de que la asamblea se fuera poblando con contingentes cada vez mayores de diputados opositores al régimen, demandó de los diputados priistas, un conocimiento más preciso del reglamento interno, así como el cultivo de habilidades de negociación interpartidaria para lograr acuerdos en algunos puntos perimetrales de la agenda y en el proceso de apertura.

Por otra parte, este periodo se caracteriza por una paulatina disponibilidad de capitales políticos y técnicos para algunos legisladores de partidos minoritarios. Al inicio, cuando los diputados opositores ingresaban al congreso por el segmento proporcional del sistema, su posibilidad de obtener un asiento dependía de la posición que ocuparan en las listas definidas por los dirigentes nacionales de sus partidos. Esto representaba un estímulo suficiente para que los políticos opositores buscaran mantener una buena reputación entre la élite de sus partidos y desarrollar su capital político, ya fuera mediante servicio al partido, campañas que sumaran votos a la causa opositora o gestiones gubernamentales eficientes desde los pocos espacios que la oposición iba obteniendo en elecciones locales.

Durante esta etapa, la disponibilidad de capitales técnicos siguió siendo muy limitada para los diputados de oposición, pues el PRI abrió espacios de negociación exclusivos para los más altos jerarcas de los partidos minoritarios, mientras las reglas y prácticas internas de la cámara mantuvieron al resto de los diputados opositores al margen de las zonas decisionales de la asamblea.

La profesionalización de los diputados mexicanos en el siglo XXI.  
Una cámara sin mayorías y el regreso al gobierno unificado  
El periodo del sistema político mexicano comprendido entre 1997 y 2018, se caracteriza por:

1. Haber experimentado tres alternancias en el Poder Ejecutivo (1994-2000=PRI; 2000-2012=PAN; 2012-2018=PRI; 2018-2024=MORENA),

2. Una sistemática conformación de congresos sin la mayoría de un partido político, lo que derivó en la necesidad de formar coaliciones interpartidistas para la aprobación del programa de gobierno y de prácticamente cualquier cambio normativo,
3. Un proceso de descentralización del poder político materializado en la creciente presencia de actores extracongresionales (gobernadores, grupos de interés, etc.) en la asamblea, los cuales comenzaron a involucrarse en la construcción de la agenda legislativa,
4. Pérdida de los poderes informales del presidente y una transferencia de la actividad iniciadora del Ejecutivo hacia los congresistas federales, y
5. La persistencia de un formato institucional que privilegió la lógica partidaria tanto en las dinámicas de la asamblea como en las carreras de los políticos

Aun cuando la multiplicación de puntos de veto en el sistema, advertía la posibilidad de una depresión en la actividad legislativa, los acuerdos congresionales para la toma de decisiones públicas, fueron más un síntoma que una excepción durante este periodo. Como referencia de lo anterior considérese que entre 1997 y 2012 el congreso produjo más cambios constitucionales que durante los gobiernos unificados. Inclusive los proyectos de reforma estructural que podían producir mayor fricción entre las fuerzas políticas, fueron respaldados por coaliciones comúnmente conformadas por los tres partidos políticos con mayor presencia en la asamblea (PRI, PAN y PRD) (Casar, 2013; Nacif, 2006).

Esta lógica de interacción legislativa centrada en los partidos, fue el resultado de congresistas disciplinados que tenían los suficientes estímulos para negociar dentro de las líneas de sus respectivas bancadas. A pesar de que el entorno de competitividad electoral (con márgenes de victoria cada vez menores en las elecciones distritales y nuevos partidos accediendo al sistema) podría haber motivado a que los diputados actuaran al margen de sus partidos para cultivar sus propias carreras políticas, “los incentivos a la indisciplina o a la falta de cohesión *fueron* más que contrarrestados por

la no reelección consecutiva, el patronazgo del presidente y, muy destacadamente, por el control *de* los partidos sobre la nominación de los candidatos [...] y las listas cerradas” (Casar, 2013: 232 cursivas añadidas).

Más allá de los cambios a la normatividad electoral aprobados en 2006 y 2014 (que por cierto, no fueron menores),<sup>5</sup> el sistema electoral mixto, se mantuvo intacto. En tal sentido, los liderazgos locales y nacionales de los partidos siguieron controlando el acceso a las candidaturas, lo que aunado a la facultad de estos líderes para manejar recursos financieros provenientes de las arcas públicas, permitió que estas organizaciones siguieran siendo trascendentales para la continuidad de las carreras políticas. Incluso con la permisión de la reelección inmediata (la cual entrará en vigor al concluir la LXIV Legislatura en 2021), se prevé que los partidos sigan figurando entre las prioridades representativas de los diputados pues para poderse reelegir, éstos deben haber pertenecido a una fracción por al menos la mitad de su mandato, además de que serán los mismos partidos quienes decidirán si vuelven o no a presentar a determinado legislador como candidato.

A ello se agrega que la lógica de “síntesis de intereses” instituida desde finales de los años setenta, continuó durante la etapa no mayoritaria, dejando a los coordinadores parlamentarios como el centro de toda decisión trascendental en la asamblea. A pesar de que “la tarea de integrar el interés colectivo en el órgano parlamentario se tornó una empresa bastante más complicada que antaño y, desde luego, bastante más onerosa” (Béjar, 2005: 26), los coordinadores retuvieron importantes prerrogativas institucionales como la pertenencia exclusiva al máximo órgano de negociación legislativa (Junta de Coordinación Política), la facultad para nombrar y remover a integrantes y presidentes de comisiones, y la administración discrecional de recursos materiales y financieros otorgados a cada bancada.

---

<sup>5</sup> La reforma electoral de 2006 se centró en el acceso de los partidos a medios de comunicación y la repartición del tiempo en aire. Por su parte, los cambios electorales de 2014, modificaron las facultades del órgano electoral, ampliaron los mecanismos de democracia participativa y por primera vez en muchos años, permitieron la reelección inmediata de varios cargos, incluyendo las diputaciones federales (Gilas, 2016).

En resumen, la etapa de conformaciones no mayoritarias de la cámara puede definirse como un periodo de pluralismo partidista que motivó la continua negociación de las agendas legislativa y de gobierno entre las principales fuerzas políticas del país, las cuales se vieron en la necesidad de establecer alianzas pragmáticas entre ellas, con otras organizaciones partidarias de menor dimensión y con distintos actores del sistema político. La fluidez de las negociaciones requeridas implementar reformas y lograr decisiones funcionales (como la aprobación del presupuesto de egresos) se logró gracias a que los partidos retuvieron buena parte de sus poderes y capacidad de liderazgo en las reglas electorales y en la normatividad interna del congreso, lo cual propició la acción colectiva en la asamblea a través de la disciplina partidaria de sus miembros.

La última etapa (aunque el término resulta aventurado) de este análisis, comienza con la victoria electoral de MORENA en la elección concurrente de 2018, la cual evidenció tanto un realineamiento electoral, como una transformación del sistema de partidos y la reaparición de un Ejecutivo respaldado por mayorías partidistas en la cámara.

Esta transformación encuentra su primer antecedente en las protestas contra el cuestionado proceso electoral de 2006, cuando la figura del candidato presidencial perdedor en aquella elección, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) comenzó a aglutinar alrededor de su persona, una base de apoyo electoral que primero encontró cabida en el PRD. Pero conforme la facción Nueva Izquierda de ese instituto (la cual cuestionó las acciones poselectorales de AMLO en 2006 y en 2012 apoyó al Pacto por México al que AMLO fue contrario) ganó el control del partido, AMLO fue construyendo un movimiento social alterno que le permitiera mayor holgura para llevar a cabo su estrategia electoral.

MORENA nació en 2011 como un movimiento social cohesionado alrededor de reivindicaciones populares, campesinas y de distintos grupos vulnerados. En su faceta inicial, MORENA sirvió como una plataforma para denunciar la incapacidad del gobierno priista de Enrique Peña para proveer seguridad, cuestionar la corrupción prevaleciente en las altas esferas del gobierno y advertir sobre la desigualdad social que podían generar las

reformas neoliberales del presidente Peña, particularmente la energética y la educativa (Navarrete *et al.*, 2017).

Además de plantearse como una oportunidad histórica para sustituir el modelo económico liberal por un Estado social, la institucionalización de MORENA como partido en 2014, representó una opción de militancia para muchos políticos que no encontraron espacios ni obtuvieron candidaturas en sus partidos o que desde la lucha social buscaban acceder al circuito de las decisiones políticas. A partir de 2006, al liderazgo carismático de López Obrador, se fueron adhiriendo altos perfiles políticos e intelectuales de la izquierda –provenientes de partidos como el PRD, Movimiento Ciudadano y PT– para conformar el núcleo operativo de la organización. Posteriormente, con su aprobación como partido, este movimiento se fue haciendo de miembros y dirigentes con perfiles de menor rango político pero que se encargaron de la administración técnica del aparato partidario (Bolívar, 2014) para recibir a una nueva oleada de políticos de partidos como el PRI, de sindicatos y movimientos sociales poco antes de la elección de 2018.

El primer resultado electoral de MORENA, pareció no poner en riesgo al sistema tripartidista formado en la etapa de gobiernos sin mayoría. En el proceso electoral intermedio de 2015 (su primera elección), este partido obtuvo 8.3% de la votación nacional colocando a un total de 36 de sus miembros en la cámara de diputados. No obstante, su fuerza política se pudo dimensionar cuando en la elección inmediata posterior (2018), el partido ganó la contienda presidencial además de colocar a 257 de sus candidatos en un asiento de la cámara de diputados, más otros 59 de sus partidos coaligados (PES y PT) para con ello establecer el primer gobierno unificado desde 1997.

Un aspecto de mayor relevancia en este movimiento, es su rechazo a la élite tecnocrática cuya alegada insensibilidad, agudizó las desigualdades en la sociedad mexicana a raíz de una serie de ajustes neoliberales implementados desde los años noventa. La purga de los perfiles tecnocráticos en las esferas administrativas del Estado que MORENA llevó a cabo apenas tomó el control del Ejecutivo (Webber, 2019), es consistente con el mé-

todo de tómbola que desde 2015 el partido ha empleado para la selección de sus candidatos plurinominales a fin de llevar a la asamblea, perfiles más ciudadanos y menos técnicos.<sup>6</sup>

### La profesionalización legislativa en México como acumulación de capitales. Una propuesta de medición

Para describir el fenómeno de acumulación de capitales por parte de los diputados federales en los últimos años, se cuenta con datos biográficos de aquellos legisladores que ocuparon un asiento en la cámara de 1997 a la fecha.

Dado que el capital político de los legisladores reside en los nexos que estos políticos generan con distintos elementos del sistema a lo largo de sus carreras, se consideraron tres factores biográficos como referentes para la medición de este capital. En primer lugar, se incluyó la ocupación de al menos un cargo en la burocracia partidista por parte de los congresistas antes de ocupar su asiento legislativo. Esta selección se justifica porque desde 1977, los partidos se han mantenido como referentes prioritarios en las carreras de los políticos gracias a las reglas electorales y a la centralización de los recursos de origen público en manos de las élites partidarias. Piénsese que la obtención de una candidatura y la ocupación de cargos administrativos dependen en buena medida, de qué tan bien posicionado esté un político dentro de su partido. En tal sentido, el apoyo que un militante puede ofrecer a su organización partidista como funcionario, no sólo es una oportunidad para ganar reconocimiento en la organización sino para acercarse a otros miembros, conocer ciertas preocupaciones sociales y hacerse una

---

<sup>6</sup> Este método inicia con una preselección de candidatos (definidos como hombres y mujeres ejemplares donde caben amas de casa, estudiantes, profesionistas, obreros, artistas, luchadores sociales, entre otros) realizada en las 300 asambleas distritales del partido. Posteriormente, se instala una tómbola en las cinco circunscripciones del país de donde se extraen los nombres de la mayor parte de los candidatos plurinominales a la Cámara de Diputados (Zavala, 2017).

noción sobre el funcionamiento de la política institucional. Es por ello que la actividad previa de un congresista en las estructuras partidarias formales, puede considerarse como una fuente relevante de adquisición de capital político.

Dado que la tenencia de cargos gubernativos en la asamblea depende directamente de las élites partidistas, aquellos legisladores que mantienen una cercanía con los liderazgos de sus partidos, que tienen un estatus alto dentro de estas organizaciones o que pertenecen a facciones que han ganado cuotas dentro de la estructura partidaria, son más propensos a ser nombrados como presidentes de comisión o miembros de órganos de gobierno. Por tanto, la mera asignación de un legislador a estos espacios de poder en el congreso, es muestra de que éste cuenta con activos políticos valiosos dentro de su partido.

Si bien los partidos son la principal puerta para acceder a cargos de gobierno y a candidaturas, existen en el sistema algunos espacios adyacentes que también sensibilizan a los políticos hacia el sentir popular y les permiten establecer redes con actores relevantes del sistema. La participación activa de un político en agrupaciones no partidarias como sindicatos, movimientos sociales, asociaciones profesionales, organizaciones de la sociedad civil (entre otras), es otra fuente para la adquisición de capital político y conforma el tercer indicador aquí propuesto.

Los capitales técnicos por su parte, aluden a habilidades individuales (negociación política, entendimiento del proceso legislativo y conocimiento especializado en áreas particulares de la política) que un congresista puede recolectar a lo largo de su carrera. Es por ello que un primer indicador de tenencia de capital técnico, es la conclusión de una carrera universitaria. Es cierto que satisfacer un programa de estudios superiores no convierte a un individuo en legislador profesional de manera automática ni tampoco lo sensibiliza a las preocupaciones ciudadanas. Sin embargo, la formación universitaria sí contribuye a la generación de habilidades cognitivas y de aproximación epistemológica, que contribuyen a que un político tome decisiones más concienzudas o que al menos pueda desarrollar argumentos lógicos para justificarlas.

El segundo indicador de posesión de capitales técnicos, es el ejercicio previo de algún cargo parlamentario local o federal. Haber recorrido los pasillos de un recinto parlamentario en calidad de representante electo, es una fuente natural de experiencia técnica para un político dado que a menudo se acompaña de largas jornadas de trabajo legislativo y una constante presión para la resolución de problemáticas. Todo lo cual representa un incentivo para que el legislador aprenda tanto las particularidades del proceso legislativo como el arte de la negociación.

Como tercer indicador de profesionalización técnica, se incluyó la ocupación previa de puestos administrativos en el ámbito municipal, local o federal. Un congresista que conoce la operación de alguna (o de diversas) áreas del gobierno, tiende a desarrollar nociones claras sobre el fundamento administrativo, lo que le concede una importante ventaja técnica al momento de legislar.

Con fines de establecer una medición cuantitativa de la profesionalización, se determinó que la presencia en la biografía de un diputado federal, de cada uno de los indicadores antes comentados, se codificaría como variable dicotómica. Así, se dio un valor de 1 al historial del representante cuando reportaba la posesión de dicha cualidad, y de 0 cuando el diputado no cumplía con la misma.

La tabla 1 muestra que entre los indicadores de capital político, el más recurrente en las carreras de los diputados que ocuparon un asiento entre 1997 y la actual legislatura (2018-2021), es el ejercicio de algún cargo en la burocracia partidista con casi dos tercios de los legisladores reportando dicha experiencia en sus trayectorias. El porcentaje de diputados, miembros de alguna organización no partidaria fue de 36%, lo que lo hace considerablemente menor que el de legisladores empleados en la estructura partidista.

Los resultados de la tabla 1 son consistentes con el hecho de que los perfiles políticos que acceden a alguna candidatura en el orden federal, tienen raíces sólidas en sus partidos más que en cualquier otra organización de carácter político. Después de todo, son los líderes locales y nacionales de los partidos —en coordinación con otros poderes como gobernadores—,

quienes definen las listas de candidatos federales. Y para estos liderazgos, el servicio de un político en la estructura administrativa del partido, es señal de que éste será propenso a reproducir los valores y la ideología partidaria tanto en campaña como en su asiento legislativo, en caso de ganarlo. De este modo, el paso por puestos de gestión partidaria tiene un doble valor. Por un lado, afianza los nexos del político en la estructura administrativa y política del partido mientras que por otro, minimiza la

Tabla 1  
Porcentaje de diputados federales que satisfacen (y no satisfacen)  
los indicadores biográficos de posesión de capitales

Tipo de capital	Premisa biográfica	Cumplen la condición	No cumplen la condición
Político	¿Ocupó al menos 1 cargo en la burocracia partidista local o nacional antes de su actual mandato legislativo?	72.58	27.42
	¿Fue nombrado presidente de comisión o miembro de la mesa directiva al ejercer su cargo parlamentario actual?	23.14	76.86
	¿Fue miembro activo de alguna agrupación política no partidista en previo a su actual encargo en la cámara?	36.24	63.76
Técnico	Al iniciar su periodo legislativo actual, ¿cuenta con un título universitario?	78.11	21.89
	Antes de su actual encargo ¿fue legislador propietario en alguna cámara?	45.23	54.77
	Previo a su actual cargo ¿fue servidor público en alguno de los distintos órdenes de gobierno?	78.07	21.93

N=3 971 diputados federales propietarios, electos entre 1997 y 2018.

Fuente: Elaboración propia con datos biográficos disponibles en el Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación, <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

posibilidad de que las élites seleccionen candidatos poco comprometidos con la etiqueta de la organización.

La misma tabla 1 indica que la proporción de diputados que desempeñaron cargos de gobierno y presidencias de comisión en la cámara, fue relativamente baja (23.14%). Los puestos de esta naturaleza resultan de suma importancia para la toma de decisiones en el congreso, pues en ellos recaen menesteres como defender la línea del partido en una jurisdicción específica, coordinar la agenda partidista en ciertos temas o incluso ordenar el trabajo parlamentario y la coordinación con otras bancadas, por lo que sólo unos pocos diputados parecen haber cumplido con los requisitos demandados para tal empresa. No obstante, se debe considerar que este es un indicador sensible a la cantidad de comisiones disponibles en cada legislatura. Y dado que el sistema de comisiones, se adelgazó a lo largo del periodo estudiado, este indicador de capital político, debe leerse con precaución.

La posesión de cargos legislativos previos, fue el indicador técnico con menor incidencia en los datos reportados. Resulta lógico pensar que este tipo de experiencias son menos recurrentes que otros acercamientos al gobierno como la ocupación de cargos administrativos, pues la disponibilidad de los asientos legislativos en el sistema es numéricamente menor que la cantidad de oficinas públicas que se abren con toda frecuencia en los distintos órdenes de gobierno.

Con el objeto de conocer la acumulación agregada de estos dos tipos de capital en las biografías de los diputados, se generó un índice sumatorio simple configurado sobre los seis indicadores antes descritos, otorgándole una puntuación unitaria a la presencia de cada indicador en la biografía de los congresistas. Así por ejemplo, si un diputado reunió los tres indicadores de capital político en su carrera previa a ocupar su asiento legislativo (tuvo cargos en burocracia partidista, participó activamente en agrupaciones no partidarias y ejerció algún cargo de gobierno congresional), se le asignó el máximo valor posible (de 3) en la posesión de dicho capital. Mientras que un legislador que no cumpliera con ninguno de los tres indicadores de capital político en su biografía se reportó con un

valor de 0 en la acumulación de dicho capital. Este mismo procedimiento se empleó para hacer la medición agregada del capital técnico. Posteriormente, las sumatorias de los índices para medir ambos capitales, se convirtieron a variables ordinales con el objeto de ubicar a cada diputado en una clase correspondiente a la posesión de cada capital, quedando la siguiente codificación:

Tabla 2  
Resultados de la suma de indicadores de acumulación de capitales y sus equivalencias en escala ordinal

Capital político		Capital técnico	
Suma de los indicadores	Nivel de acumulación del capital	Suma de los indicadores	Nivel de acumulación del capital
0	Nulo	0	Nulo
1	Bajo	1	Bajo
2	Medio	2	Medio
3	Alto	3	Alto

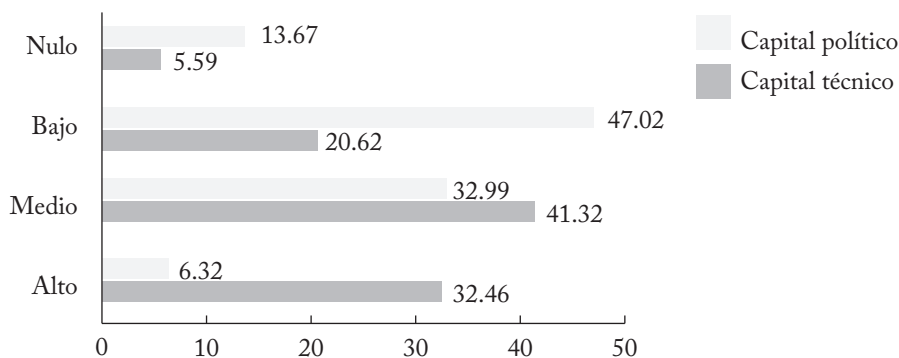
Fuente: Elaboración propia.

Una vez que a los legisladores se les asignó un nivel de acumulación de cada uno de los dos capitales en función de la posesión de experiencias políticas, administrativas y representativas en su carrera, el resultado fue que la mayor parte de los congresistas (47.02%) se ubicaron en el nivel bajo de posesión de capital político mientras que sólo 6% de los legisladores cupo en la categoría de nivel alto. En cuanto al capital técnico, la mayor proporción de diputados se clasificó en el nivel medio (41.32%) y solamente 5.59% de los congresistas observados no reflejó en su biografía ningún indicador relacionando con la adquisición de este tipo de capital (figura 3).

Para poder elaborar explicaciones sobre la distribución de estos capitales, se estimó necesario conocer el proceso longitudinal de acumulación, pues se esperaba que las cifras agrupadas en valores ordinales, tuvieran algún tipo de variación en el tiempo. La hipótesis más plausible



Figura 3  
Diputados federales con niveles medio y alto de capitales.  
Porcentajes con respecto del total de diputados en el periodo



N=3 971 diputados federales propietarios, electos entre 1997 y 2018.

Fuente: Elaboración propia con datos biográficos disponibles en el Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación, <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

al respecto, es que la competitividad electoral, la constante mejora en las remuneraciones de los legisladores, la necesidad de contar con perfiles experimentados en la negociación, así como el requerimiento de especialistas capaces de satisfacer demandas electorales complejas a partir de gestiones parlamentarias tecnificadas, incrementarían paulatinamente la proporción de legisladores con altos niveles de profesionalización en la cámara.

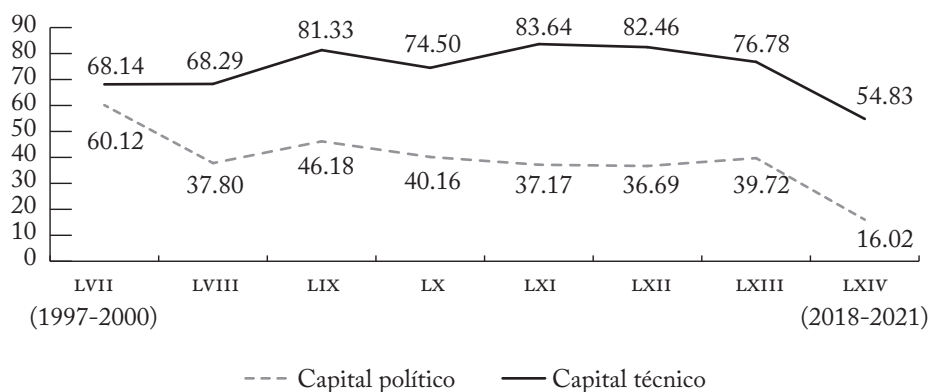
Para facilitar la lectura del fenómeno, la figura 4 reporta el porcentaje de diputados que en su correspondiente legislatura, se ubicaron dentro de los niveles medio y alto en términos de posesión de cada capital. Lo primero que se observa, es una tendencia a que la proporción de legisladores con activos técnicos altos y medios, sea mayor a la de congresistas con un capital político mediana o fuertemente consolidado.

Esta diferencia puede deberse, entre otras cosas, a que conforme se fue asentando el pluralismo como condición cotidiana de la asamblea, los





Figura 4  
Diputados federales con nivel medio y alto de acumulación de capitales.  
Porcentajes con respecto del total de representantes en la legislatura



N=3 971 diputados federales propietarios, electos entre 1997 y 2018.

Fuente: Elaboración propia con datos biográficos disponibles en el Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación, <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

liderazgos partidistas priorizaron aspectos técnicos en los currículos de los candidatos a fin de estimular las negociaciones dentro de la cámara mediante perfiles capacitados en dicha empresa. Un ejemplo del descenso porcentual de los diputados con niveles altos de capital político se concentra en el indicador de cargos partidistas. El porcentaje de legisladores que ocuparon algún puesto administrativo en el partido antes de acceder a la asamblea, llegó a un máximo de 84.14% en la LIX Legislatura (2003-2006) para después sufrir un descenso sostenido hasta llegar a 41% en la LXIV Legislatura (2018-2021).

En contraste, las proporciones de diputados que ocuparon un cargo legislativo previo, o que desempeñaron funciones en alguna rama de la administración pública (ambos indicadores de capital técnico) reportaron un crecimiento permanente hasta la LXIII Legislatura. El indicador de experiencia legislativa inició con 39.48% de los diputados en la LVII



(1997-2000) y se ubicó en su máximo de 50.99% en la LXIII Legislatura. Es decir, en el periodo de 2015 a 2018, más de la mitad de los diputados en funciones sabían lo que era ejercer un cargo parlamentario.

De igual modo, el porcentaje de diputados con experiencia en la administración pública mostró un incremento en el tiempo pasando de 73.95% en la LVII Legislatura (1997-2000) a 87.88% en la LXI Legislatura (2009-2012). Y el otro indicador de capital técnico (la posesión de un título universitario) fue el que mayor estabilidad describió a lo largo del tiempo aunque también tuvo un comportamiento incremental. Mientras que en la LVII Legislatura (1997-2000) el 74% de los diputados tenían un título universitario, para la LXIII (2015-2018) éstos aumentaron a 81.91% reportando su mayor nivel de 84.09% en el periodo inmediato anterior

Finalmente, el indicador que más contribuyó a la caída en el porcentaje de diputados con una acumulación media o alta de capital político, fue el de ocupación de cargos de gobierno y presidencias de comisión en la asamblea. Tan sólo de la LVII Legislatura (1997-2000) a la inmediata posterior (LVIII, 2000-2003) se pasó de 41.28% a tan sólo 18.29% de legisladores llamados a ocupar algún cargo de influencia dentro de la cámara. El indicador se estabiliza en una franja promedio de 23% entre 2003 y 2018 para posteriormente bajar a 14.17% en la LXIV Legislatura (2018-2021). Como se adelantó en líneas previas, las fluctuaciones de este indicador se deben a ajustes hechos por las élites parlamentarias y no necesariamente reflejan los esfuerzos, méritos, conocimientos ni habilidades adquiridas por un legislador. Considérese que al inicio de la actual Legislatura LXIV (2018-2021) el grupo parlamentario de MORENA aprobó una reducción de comisiones como medida para comprimir el gasto de la cámara en atención a su propuesta electoral de austeridad republicana (López, 2018), lo cual deprimió considerablemente el porcentaje de diputados que accedieron a dichos cargos.

Un último aspecto a desatacar de la figura 4, es cómo el porcentaje de diputados que ostentaron ambos tipos de capital, cayó significativamente al conformarse la LXIV Legislatura (2018-2021). Este resultado puede

leerse a la luz de una investigación realizada por Cabezas (2012), donde se demuestra que a lo largo de 16 años, la profesionalización de los diputados bolivianos, registró una tendencia decreciente.

La investigadora atribuyó el aumento de legisladores con poca experiencia administrativa y escaso conocimiento técnico, a que a finales de los años noventa el sistema de partidos vio el surgimiento de organizaciones partidarias que se plantearon como alternativas a las estructuras políticas tradicionales. El arraigo electoral que fueron ganando esos nuevos partidos se tradujo en que a la asamblea accedieran perfiles con trayectorias lozanas, que apenas empezaban a recaudar capitales en el ámbito institucional de la política y que carecían de capitales técnicos en tanto que provenían de movimientos al margen de las instituciones los cuales no les habrían podido dar acceso a cargos legislativos o en el gobierno.

El ascenso de MORENA puede verse como una experiencia similar, donde un movimiento social que se institucionaliza como partido, cuenta inicialmente con perfiles de poca experiencia dada su imposibilidad para ofrecer cargos legislativos o de gobierno a sus militantes por el simple hecho de que no existía dentro del sistema formal de partidos. A ello se le debe sumar que la misma esencia ideológica de MORENA, contraria al ejercicio técnico de la política, pudo haber favorecido el acceso de candidatos con escasos capitales técnicos a la asamblea. Sin embargo, a pesar de que el partido dice buscar perfiles de ciudadanos con un arraigo político en espacios distintos a los partidos, el porcentaje de diputados morenistas con experiencia partidista (30%), es mayor que el de aquellos que formaron parte de su capital político en asociaciones no partidarias (25%). Cifra que puede explicarse con el hecho de que MORENA recibió fuertes migraciones de políticos provenientes de todos los partidos hacia el final de la LXIII Legislatura.<sup>7</sup>

En concordancia con lo anterior, es cierto que en el agregado, la irrupción de MORENA como fuerza política en la asamblea redujo el porcentaje

---

<sup>7</sup> De hecho, más de 30% de los diputados de MORENA pertenecieron a otro partido antes de unirse a las filas de esta organización.

de legisladores profesionalizados. No obstante, si se analiza la bancada de este partido con detenimiento, llama la atención que casi 20% de sus diputados en las legislaturas LXIII y LXIV contaban con alguna experiencia legislativa previa, y más de 35% habían ocupado un cargo administrativo en el gobierno. Si bien es cierto que estos porcentajes son inferiores a los de otros partidos y a la tendencia de las últimas dos décadas, se debe advertir que MORENA es 26 años más joven que el PRD y 68 años más joven que el PAN y el PRI. En tal sentido, su proporción de legisladores con experiencias valiosas en el terreno administrativo y parlamentario, no es para nada desdeñable. Nuevamente, esto puede explicarse a partir del papel de MORENA como espacio receptor de políticos provenientes de otros partidos ante el inminente triunfo de AMLO en 2018.

### Conclusiones y algunas notas para investigaciones futuras

La profesionalización legislativa es un objeto de estudio complejo. A pesar de que la disciplina cuenta con varios índices de gran valía metodológica, las explicaciones que éstos ofrecen, retratan principalmente los estímulos que una asamblea ofrece para que en ella se desarrollen carreras legislativas de larga duración. Al estar diseñados para sistemas que permiten la reelección inmediata y funcionan a partir de nexos estables entre representantes y electorados locales, con una mediación secundaria de los partidos, estos índices pierden de vista que hay fuentes de profesionalización alternativas al congreso. En tal sentido, cuando se analizan sistemas que no permiten la reelección inmediata o donde las carreras de los congresistas son dependientes de su estatus dentro del partido, es necesario estimar la posibilidad de apropiación de experiencias, conocimientos y habilidades valiosas para el trabajo legislativo en foros extraparlamentarios como partidos, sindicatos, administración pública, etc. Esta sugerencia no es de relevancia menor pues asume que la profesionalización depende de la habilidad de un político para capturar recursos valiosos en distintos ámbitos de desempeño y no radica exclusivamente en los incentivos institucionales que le pueda ofrecer su asamblea.

El capítulo presentó una propuesta para medir la profesionalización de los legisladores con base en la acumulación de capitales técnicos y políticos a lo largo de sus trayectorias biográficas. La principal crítica a este modelo, es que separa a los capitales sin considerar que éstos se encuentran fuertemente correlacionados. Es decir, un individuo que ha amasado capital político, es más propenso que otros a acceder a espacios desde los cuales puede incrementar su capital técnico, generando con ello, un problema de endogeneidad en la medición. De igual modo, puede criticarse al modelo la selección de algunos indicadores. Particularmente el nombramiento de un congresista como presidente de comisión o miembro de un órgano de gobierno congresional, es un indicador que no cumple con el orden lógico *ex-ante* de los demás, pues se trata de un evento que ocurre al iniciar la gestión legislativa de un diputado y no antes de acceder a la asamblea. Además de estar sujeto a factores exógenos como el acomodo de las facciones partidarias o la cantidad de comisiones acordada por los coordinadores de bancada en cada legislatura.

En términos metodológicos, una línea futura de investigación puede apuntar hacia la selección de indicadores más precisos de adquisición de capitales, la cual distinga entre factores biográficos, de estatus partidista, de arraigo popular o de desempeño. En esa misma dirección podría pensarse en el perfeccionamiento de técnicas para la medición de los capitales, que ponderaran el peso de sus distintos ítems o que extrajeran factores de significancia estadística.<sup>8</sup>

En cuanto al caso aquí expuesto, quedan pendientes de estudio los efectos que puedan tener sobre la profesionalización algunas variables como el principio electoral, la edad o el género de los congresistas. Además, se ha abierto la posibilidad de contrastar los ritmos de profesionalización antes y después de la reelección por lo que el caso mexicano podrá servir para documentar si esta regla es una precondition necesaria para

---

<sup>8</sup> Pues al ser sometidos a postestimaciones de adecuación muestral (ejemplo,  $\kappa\text{MO}$ ) los indicadores elegidos para este ejercicio presentaron una débil significación para su síntesis.

que los congresistas se profesionalicen, como se asume en los modelos tradicionales.

La mayor contribución de este enfoque radica en que permite hacer estudios longitudinales estableciendo relaciones entre dos tipos de capitales y ponderando el efecto de variables independientes que afectan la profesionalización como el sistema electoral, el sistema de partidos y las reglas internas de la asamblea. En este sentido, se pudo ver a la etapa hegemónica como ejemplo de subordinación del capital técnico al capital político intrapartidario, a la vez que exhibió cómo en un sistema centralizado, los capitales se reparten de manera desigual, incluso dentro del partido en el poder. Aplicado a la etapa de transición, el modelo dejó ver que a pesar de que a una asamblea comiencen a acceder políticos de extracciones partidistas diversas, cuando el partido hegemónico decide negociar las reformas democráticas con una reducida élite opositora, los capitales técnicos, son disponibles sólo para los más altos jerarcas de la oposición. Asimismo, puede pensarse que la inserción de estos políticos opositores a la asamblea comienza a incentivar a los congresistas del partido en el poder, a desarrollar sus capitales técnicos, perfeccionando su conocimiento sobre las normas procesales y ejercitando sus habilidades de negociación.

La consolidación del pluralismo en una asamblea, supone el incremento de la profesionalización, pues conforme avanza el proceso de apertura democrática, los partidos deben recurrir a perfiles con cierto conocimiento del proceso parlamentario y administrativo que sean capaces de defender la etiqueta partidaria en el congreso y de conseguir acuerdos favorables con otras fuerzas políticas.

En el estudio empírico se observa que la profesionalización legislativa no es un fenómeno que se desarrolle siempre en forma lineal ni ascendente. La reciente incorporación de MORENA como fuerza política de la asamblea, significó un descenso de la profesionalización en términos agregados, aunque comparado con otras experiencias internacionales y con el mismo desarrollo de otros partidos en México, el porcentaje de diputados morenistas que accedió a la cámara con ciertos capitales ya acumulados, fue considerablemente alto. Este, sin duda, es un aspecto a

analizar a futuro pues la sustitución de élites legislativas supone el reajuste en el origen y uso de los capitales. Un estudio de esta naturaleza, resulta de mayor interés cuando emerge una fuerza partidaria cuya propuesta principal es sustituir a una élite con alta preparación técnica pero escasa sensibilidad social. Será de gran valía estudiar la forma en que los capitales de los legisladores morenistas cambian en el tiempo conforme vayan desarrollando más experiencia técnica y política ante la posibilidad de reelegirse.

Una última reflexión del estudio empírico aquí realizado es que a pesar de que el nivel agregado de profesionalización haya decaído para la última legislatura bajo análisis (2018-2021), las asambleas tienen a su alcance con mecanismos internos que les permiten contrarrestar los efectos de dicha reducción. En primer lugar, el hecho de que haya vuelto a surgir una fuerza mayoritaria, ayudará a que aun cuando los diputados no tengan amplias habilidades de negociación, se sigan produciendo las reformas requeridas por la sociedad. En este sentido, el peor de los escenarios sería el de una asamblea sin mayorías y con legisladores poco capacitados técnicamente. Otro instrumento que tienen las asambleas a su alcance ante un descenso en su profesionalización, es la concentración de las tareas sustantivas del congreso (que demandan un amplio conocimiento técnico) en los perfiles más experimentados como se aprecia en la actual mesa directiva de la cámara de diputados. Finalmente, debe admitirse que en conformaciones con poco capital agregado, adquiere mucha mayor importancia que las asambleas cuenten con recursos institucionales y estructurales sólidos como staff de apoyo especializado, independiente de los partidos o de los legisladores, así como infraestructura tecnológica y física de alto nivel.

### Bibliografía

- Alcántara Sáez, M. (2013). De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público. *Perfiles Latinoamericanos*, 21 (41), 19-44.
- Béjar Algazi, L. y Mirón Lince, R. M. (Coords.). (2005). *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: Asociación Mexicana de Estudios

- Parlamentarios y Senado de la República, LVIII Legislatura. Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1815>
- Bolívar, R. (2014). Morena: el partido del lopezobradorismo. *POLIS*, 10 (2), 71-103.
- Cabezas Rincón, L. M. (2012). *Profesionalización de las élites legislativas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. España: Universidad de Salamanca.
- Casar, M. P. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y Gobierno*, 20 (2), 219-263.
- Clucas, R. A. (2007). Legislative professionalism and the power of State House leaders. *State Politics & Policy Quarterly*, 7 (1), 1-19.
- Easton, D. (2001). Categorías para el análisis sistémico de la política. En A. Battle Rubio (Ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.
- Gilas, K. (2016). *Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Grumm, J. G. (1971). The effects of legislative structure on legislative performance. En I. R. Hofferbert e I. Sharkansky (Ed.), *State and urban politics: Readings in comparative public policy*.
- Hernández, R. R. (2016). *Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- López Ponce, J. (2018). *Por austeridad, Morena propondrá reducir comisiones en Congreso*. *Milenio*. Recuperado de <http://www.milenio.com/politica/austeridad-morena-propondra-reducir-comisiones-congreso>
- Lujambio, A. (1995). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Martínez, C. (1998). *Las legislaturas pequeñas: la evolución del Sistema de Comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Matthews, D. R. (1985). Legislative recruitment and legislative careers. En G. Loewenberg, P. C. Samuel y J. E. Malcom (Ed.), *Handbook of legislative research*. Cambridge: Harvard University Press.
- Micozzi, J. P. (2009). *The electoral connection in multi-level systems with non-static ambition: Linking political careers and legislative performance*

- in Argentina*. Universidad de Rice. Recuperado de <http://hdl.handle.net/1911/61922>.
- Mooney, C. Z. (1995, febrero). Citizens, structures, and sister states: Influences on State legislative professionalism. *Legislative Studies Quarterly*, 20 (1), 47-67.
- Nacif, B. (1995). The Mexican chamber of deputies: The political significance of non-consecutive reelection. Tesis doctoral no publicada. Universidad de Oxford, Oxford.
- Nacif, B. (2006). ¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México. *Documentos de Trabajo, núm. 183*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Navarrete Vela, J. P., Camacho Sánchez, O. A. y Ceja García, M. A. (2017). Formación, liderazgo y desempeño electoral de Morena. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 18, 11-60.
- Reynoso, V. (2017). Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917-2017). *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 4, 203-230.
- Sirvent, C. (1996, julio/septiembre). Cronología de las principales reformas a la legislación electoral de México (1910-1994). *Estudios Políticos* (12), 165-192.
- Squire, P. (1988). Career opportunities and membership stability in legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 13 (3) 65-82.
- Tejerizo, J., Almaraz, G., Mariano, P. y Zulcovsky, F. (2017). Las carreras políticas de los legisladores subnacionales. Los determinantes y las implicancias de los niveles de profesionalización de las élites legislativas en la Ciudad de Buenos Aires.
- Webber, J. (2019). Mexico's purge on technocrats fuels fears of expertise shortfall. *Financial Times*.
- Weldon, J. (1999). Executive-legislative relations in Mexico in the 1990s. En K. J. Middlebrook (Ed.), *Dilemmas of change in Mexican politics*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies/University of California.
- Zavala, M. (2017). Así funciona la tómbola para las candidaturas de MORENA. *El Universal*.

# El camino a la profesionalización. Trayectoria política de los gobernadores en la Argentina democrática, 1983-2018

AGUSTÍN DE JESÚS SUÁREZ<sup>1</sup>

## Introducción

La crisis político-institucional argentina del año 2001 evidenció el debilitamiento del sistema de partidos y el nuevo escenario político se caracterizó por la fragmentación y territorialización, dando así fin al bipartidismo vigente hasta ese entonces (Calvo y Escolar, 2005). Paradójicamente, en el nivel provincial, ocurría un fenómeno diferente. Los gobernadores acrecentaban su poder a través de reformas tendientes a atribuirse mayores facultades administrativas, fiscales y políticas (Benton, 2003) a la vez que incrementaban considerablemente su poder político-partidario fortaleciendo los aparatos políticos (Calvo y Escolar, 2005).

Ante este nuevo contexto, la politología argentina tuvo la necesidad de analizar a los partidos políticos, las reglas electorales y la organización territorial como características sobresalientes de la nueva configuración emergente. Adicionalmente, dada la estructura federal del país, la política a nivel subestatal adquirió un rol central en la construcción del poder, siendo instancia decisiva para el acceso o permanencia en un cargo público (De Luca, Jones y Tula, 2009), y en especial en el escenario pos crisis, en el que todas las políticas de reclutamiento de candidatos como de consolidación partidaria se centraron en el orden local, fenómeno que alcanzó a todos los partidos políticos (Calvo y Escolar, 2005).

---

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios y sugerencias de Bernardo Zamichiei.

En este escenario, los gobernadores cobraron gran protagonismo en la política argentina. Estrictamente en lo que a ellos refiere, los estudios se focalizaron principalmente en sus ambiciones para ser reelectos y en las estrategias para poder lograrlo pensando en su futuro político (Almaraz, 2010; Cardarello, 2012). Sin embargo, también adquiere relevancia analizar sus trayectorias políticas previas para conocer los tipos de instituciones en las que se desempeñaron (Borchert y Stolz, 2011) y, además, su estudio permite conocer las relaciones y vínculos entre los diferentes niveles de gobierno (Botella *et al.*, 2011). Así, su abordaje faculta el entendimiento del rol que desempeñan las instituciones en la estructuración de las carreras (Langston, 2009) y, de este modo, poder analizar sus decisiones futuras en contextos predominantemente inciertos (Langston y Aparicio, 2008). Todo lo anterior es relevante fundamentalmente porque, como señala pertinentemente Manuel Alcántara Sáez (2017), si un político no cuenta con una carrera previa está virtualmente fuera de la arena política, más allá, incluso, de los movimientos de corte anti-política, y sobre todo, porque su estudio tiene mayor interés para los sistemas competitivos que para los no competitivos, siguiendo la tradicional clasificación de los sistemas de partidos propuesta por Giovanni Sartori.

De este modo, si la crisis de 2001 implicó un punto de inflexión en la dinámica política argentina, cabe preguntarse: ¿cómo se presenta esto en las carreras de los gobernadores?, ¿continúan accediendo a sus cargos bajo la misma lógica de partidos tradicionales?, ¿o cambian a partir de 2001 los canales de acceso al ejecutivo de las provincias? A su vez, dado el empoderamiento de las provincias, sería esperable que aquellos gobernadores que fueron electos luego de dicha crisis cuenten con un tipo de carrera política con amplia experiencia a nivel subestatal. En este sentido, ¿qué tipo de experiencia política democrática tienen los gobernadores?, ¿en qué instituciones se desempeñaron?, ¿qué dirección toman sus carreras?, ¿existe alguna lógica para llegar al cargo? Al respecto, ¿se observa el predominio de alguna dirección en particular? Todas estas preguntas resultan interesantes plantearlas a la luz de un interrogante rector: ¿cómo fue la evolución a lo largo del periodo 1983-2018?

El presente capítulo analiza las carreras políticas democráticas de los gobernadores argentinos en el periodo 1983-2018 para caracterizar los tipos de experiencia política previa, los tipos de movimientos que puedan adquirir sus trayectorias en cuanto al nivel de gobierno, el modo de acceso, y el poder en el que se ejercieron los mismos. De este modo, buscaremos dar cuenta si se evidencian diferencias a partir de la crisis del año 2001 o, por el contrario, si este suceso no parece incidir de modo alguno en las carreras de los gobernadores. Para dar cumplimiento a los objetivos anteriormente planteados, se analizaron a los gobernadores electos entre 1983 y 2018 en los 24 distritos electorales de Argentina (las 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y sus trayectorias políticas.

La estructura del presente capítulo es la siguiente: en primer término presentaremos una revisión teórica de los diferentes enfoques vigentes adoptados para el abordaje de las carreras políticas, para luego, avanzar sobre aquellas estrategias metodológicas adoptadas por ellos, con especial énfasis en cómo se estudian las carreras políticas en América Latina, en particular en países con sistemas federales como lo son Brasil y México. Posteriormente, se describirán las principales características del sistema político argentino para entender cómo funciona la dinámica subestatal. Por último, se analizaron las carreras políticas de todos los gobernadores entre 1983 y 2018 en las 23 provincias argentinas más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para arribar a los aportes empíricos que contribuyan a entender cómo se configuran las carreras políticas de estos actores tan relevantes en la Argentina democrática reciente.

### Carreras políticas: movimientos, direcciones e instituciones

Con el advenimiento de la tercera ola democrática en América Latina, los partidos adquirieron gran protagonismo en la vida política de la región puesto que, como enseñó Giovanni Sartori (1980), tienen como función la representación de los intereses de la sociedad.

Giovanni Sartori afirmó que la representación es “la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses” (1999: 2). Así, sus dos ca-

racterísticas principales serían a) una *sustitución* en la que una persona habla y actúa en nombre de otra, b) siempre *en interés* del representado. Para que se cumplan estos dos requisitos en una democracia es necesario que haya políticos de calidad, es decir, actores con suficiente experiencia y liderazgo para poder así canalizar las preferencias de sus representantes y garantizar la calidad de la democracia.

La calidad de las élites conlleva que la representación implique *receptividad* o *responsiveness*, es decir, que los representantes escuchen a su electorado y cedan a sus demandas; *la rendición de cuentas* o *accountability*, según la cual los parlamentarios deben dar una respuesta, aunque difusa, de sus actos; y la posibilidad de *destitución* o *removability*, sólo en algunas situaciones que lo ameriten. Por ello, es fundamental para Sartori que las elecciones no sean “una forma de seleccionar lo malo, sustituyendo un liderazgo valioso por un liderazgo impropio” (1999: 5) sino que se seleccionen liderazgos de calidad que tengan capacidad de gobierno democrático, es decir, la idea del “valor selectivo”.

A pesar de la consolidación democrática, durante los últimos 25-30 años, los partidos tuvieron que superar y adaptarse a una diversidad de cambios políticos y económicos, que no impidieron que ellos continúen siendo los que estructuran la vida política en la región (Alcántara Sáez, 2004), por desarrollar, entre otras, una de sus principales funciones: la nominación de los candidatos (Alcántara Sáez, 2009). Esta nominación, como es lógico, es fundamental en los sistemas que garantizan la competencia en su sistema de partidos, más allá de las particularidades específicas que asume cada uno según las características de cada país, en las que entran en juego no sólo el *formato* –cuántos partidos contienen– sino también la *mecánica* –cómo funciona el sistema– o la interacción competitiva entre ellos, tal como lo definió magistralmente Sartori (1980).

La competencia, como característica sobresaliente, implica a los partidos nominar candidatos para la contienda electoral, tanto para cargos ejecutivos como legislativos. Estos candidatos, según Sartori, deberían ser políticos con experiencia, capacidad de liderazgo y capacidad de rendición de cuentas o *accountability*. Aquí puede notarse el rol protagónico

co que adquiere la experiencia política de las élites para la calidad de la democracia.

En línea con lo anterior, Manuel Alcántara Sáez (2017) destacó la importancia que tiene para cualquier político contar con una carrera política. Tal es así que, siguiendo a Wright (2013) para el caso del Reino Unido, explicitó que el político que no cuenta con una carrera está virtualmente desaparecido del escenario político. Asimismo, señaló que esto se aplica tanto a los países que cuentan con democracias consolidadas como las que están en vías de consolidación e, incluso, los casos de “movimientos en clave de anti-política registrados a comienzo del nuevo siglo (...) no contradecían la propia idea de la carrera política” (2017: 193).

Reconociendo la relevancia de las carreras políticas, merece señalarse, en lo que a ellas respecta, que la ciencia política dedicó una gran cantidad de investigaciones tendientes a dar cuenta cómo se configuran las trayectorias de los políticos. Ello implica considerar los diferentes aspectos que inciden o pueden influir en ellas.

Un enfoque que predominó ampliamente en este tipo de estudios es el que toma como factor clave la ambición de los políticos. En este sentido, Joseph Schlesinger (1966) señaló que la ambición podía derivar en diversas direcciones, según los intereses que los políticos tengan. En este sentido, si el político accede a un cargo y, cuando culmina su mandato, decide poner fin a su actividad pública, se está frente a una ambición “discreta”. Por otra parte, quienes llegan a un cargo público y buscan permanecer por largo tiempo en dicha ocupación tienen una ambición “estática”. Pero si nos encontramos con políticos que buscan acceder a cargos políticos e ir mejorando en sus posiciones para acceder así a cargos más relevantes nos encontramos con una ambición de tipo “progresiva”.

A partir de dicha clasificación, gran parte de la literatura especializada desarrolló sus investigaciones fundamentadas en el concepto de ambición. Si bien es un factor clave en lo que a carreras políticas concierne, algunos autores destacaron también que las reglas electorales (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2000; Lodola, 2009); las reglas partidarias (Lodola, 2009), la estructura del Estado (Martínez Rosón, 2011; Joignant, 2012) y

los lazos personales y familiares (Leoni, Pereira y Rennó, 2004; Lascurain, 2011), también deben ser tomados en consideración.

La ambición de los políticos, junto a los factores antes mencionados, da cuenta de los posibles movimientos que adquieren las trayectorias a través de la ocupación de cargos en diferentes instituciones, como así también en los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, Borchert y Stolz (2002) afirmaron que, en el caso de las carreras de los legisladores alemanes, los movimientos podían ser “ascendentes” al pasar de un cargo de menor jerarquía a uno de mayor relevancia; “descendentes” que ocurre cuando se deja un cargo relevante para pasar a ocupar un cargo de menor importancia y los que son “amateurs” o “inexpertos” en la función, sin haber ocupado nunca un cargo público previamente.

Además de las clasificaciones señaladas, se encuentra la tipología desarrollada por Botella *et al.* (2011) quienes, al estudiar los *cursus honorum* –carreras políticas– de los jefes de gobierno regionales de España, Francia y el Reino Unido, encuentran que las mismas pueden ser de nivel local, regional o nacional y, a su vez, de tipo mononivel, binivel o multinivel, en virtud de la interacción entre distintos niveles de gobierno.

A partir de los niveles en los que se han ejercido cargos políticos, para Borchert (2010) las carreras también pueden clasificarse como “unilineales”, “alternativa” o “integrada”. En este sentido, aquellos políticos que tienen un perfil de carrera claramente marcado por la sucesión de cargos en busca de mejores puestos, por ejemplo alguien que pasa del nivel local al provincial y luego al nacional con una clara lógica jerárquica, dan origen a carreras de tipo “unilineales”. Pero también pueden ocurrir casos en los cuales los políticos desarrollen diferentes movimientos, dando origen a una carrera de tipo “alternativa”, es decir, una carrera con una lógica propia y diferente a las unilineales. Por último, existen casos en los que la carrera no tiene una lógica específica y se caracteriza como “integrada”.

Estrictamente a carreras políticas en América Latina, la literatura toma como premisa que los políticos latinoamericanos son actores con ambición e interés en sus carreras (Botero, 2011), aunque la mayoría de los estudios han puesto su interés en los cargos legislativos, tanto a

nivel nacional (Jones, 1997, 2001, 2008; Langston, 2009; Langston y Aparicio, 2008; Samuels, 2000, 2003, 2008, 2011) como subnacional (Lodola, 2009).

La importancia de estudiar las trayectorias radica en la relevancia de entender qué papel desempeñan las instituciones en la estructuración de las carreras políticas (Langston, 2009) y así poder analizar sus decisiones futuras (Langston y Aparicio, 2008). En particular, para los países de la región con una estructura federal, es interesante notar que ésta permite explicar el ascenso de líderes políticos cuyo poder se apoya en la territorialidad, tal como sucede en Argentina, Brasil y México, algo que no ocurre en países bajo una organización administrativa unitaria (Joignant, 2012).

Para el caso de estos países podemos señalar, por ejemplo, que en el estudio de las carreras de legisladores en México, se arribó a que éstos buscan desarrollar carreras “extralegislativas” o “regresivas”, buscando ocupar puestos a nivel subnacional una vez que han pasado por la legislatura (Langston y Aparicio, 2008; Rosas y Langston, 2011). Este mismo fenómeno, también se evidencia para los legisladores brasileños (Borchert, 2010; Pegurier, 2012), quienes aspiran a desarrollar este tipo de carreras (Samuels, 2000, 2003, 2008, 2011). Para Botero (2011) esta *regresividad* de las carreras podría entenderse por la imposibilidad de obtener una mejor posición o la posibilidad de perder el cargo y, ante dicha incertidumbre, es conveniente buscar cargos de menor jerarquía pero que garanticen permanecer en la función pública, algo también destacado por Pegurier (2012).

Al igual que ocurría con Brasil y México, en Argentina el estudio de las carreras se centró primeramente en los cargos legislativos. El trabajo de Mark Jones *et al.* (2000), que analizó las trayectorias de los legisladores nacionales, evidenció que si bien no desarrollaban extensas “carreras legislativas”, los legisladores argentinos eran políticos con una amplia experiencia política en la función pública, con un estrecho vínculo con los jefes partidarios locales. Además, destacaron que si bien los legisladores tenían una extensa trayectoria política, no se evidenciaba un patrón específico de

carreras (*career path*). No obstante, estos legisladores eran “amateurs” en funciones legislativas pero “políticos profesionales” con vasta experiencia política que se servían del cargo legislativo como trampolín hacia mejores posiciones (Jones, 2001). Esta *profesionalidad* también abarca el aspecto de tipo económico, ya que “recibe el calificativo de profesional cuando se incorpora la dimensión económica, es decir, el salario (“vivir de”) (...) y aquellas otras prebendas complementarias que reciben los políticos” (Alcántara Sáez, 2017: 199).

Como destacamos oportunamente que los partidos son fundamentales para la vida política de la región (Alcántara Sáez, 2004), la pertenencia partidaria es un factor clave y adquiere relevancia en la configuración de las carreras políticas de los legisladores nacionales argentinos (Jones *et al.*, 2000), como también para presidentes y gobernadores de aquel país que son *party insiders* o *party adherents* (De Luca, 2008). Además del protagonismo de la filiación partidaria, es necesario dar cuenta que el futuro de los políticos argentinos se define en el nivel provincial (Benton, 2003; Lodola, 2009), entre otras cosas producto de la descentralización de su sistema de partidos (De Luca *et al.*, 2009).

Si bien los estudios de carrerismo político para Argentina, Brasil y México estuvieron centrados en cargos legislativos, en los últimos tiempos se analizaron a los gobernadores mexicanos (Hernández Rodríguez, 2003; Langston, 2009) como en argentinos (Campomar y Delneri, 2012, 2013; Campomar y Suárez, 2014a, 2014b, 2014c, 2015; Lascurain, 2011). En este sentido, partiendo de la premisa de que “una carrera política nutrida de puestos estatales es un buen camino hacia la gubernatura” en México (Langston, 2009: 245), Campomar y Suárez (2014a, 2014b, 2014c, 2015) señalaron que los gobernadores argentinos electos democráticamente entre 1983 y 2011 son expertos –en su gran mayoría– y con una fuerte presencia de la filiación política de los partidos tradicionales argentinos (Partido Justicialista y Unión Cívica Radical).

Por su parte, Lascurain (2011) desarrolló un análisis de caso en aquel país en el que abordó las carreras de los gobernadores peronistas de la provincia de Santa Fe electos entre el periodo 1983 y 2007. En este

sentido, tomando como criterio el tipo de cargo previo ejercido, diferenció las trayectorias en dos perfiles, a saber: un perfil netamente “ejecutivo” (sólo cargos ejecutivos) y otro perfil de tipo “gubernamental” (alternancia de cargos ejecutivos con legislativos). Al respecto, Alcántara Sáez señaló la relevancia que tiene este tipo de clasificaciones, ya que luego del inicio de toda carrera

los mecanismos de continuidad al uso son tres: la incorporación a procesos electorales gracias a los cuales la carrera se va consolidando en el terreno representativo; la designación en puestos de confianza que supone una minusvalía en la autonomía por depender de decisiones de otros; y una combinación de ambas, lo cual viene a significar el salto de puestos del Legislativo a otros del Ejecutivo (2017: 197).

Para ir concluyendo con este apartado, merece señalarse que en Argentina, por el protagonismo adquirido en el último tiempo, los vicegobernadores y sus trayectorias también fueron objeto de estudio (Suárez e Inchauspe, 2013). Suárez (2016) desarrolló una primera aproximación a las carreras políticas de los vicegobernadores electos entre 2003 y 2015. Allí señaló que estos políticos, en su gran mayoría, contaban con algún tipo de experiencia previa y que el modo de acceso era a través de los partidos tradicionales de ese país: el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Este trabajo dio cuenta de la escasa atención prestada hasta ese entonces en los vicegobernadores y fue el puntapié para estudios posteriores, como el de Lascurain (2018). Por último, también se ha comenzado a desarrollar el interés por el estudio de las carreras de los intendentes (Rotman y Varetto, 2017), mostrando la relevancia de estos actores políticos en la dinámica política argentina.

### Carrera política:

precisiones conceptuales y clasificaciones adoptadas

Luego de esta exhaustiva presentación, es necesario señalar qué se entenderá por carrera política. En el presente capítulo el lector comprenderá el

significado de carrera política: todos los cargos ejercidos, previa asunción como gobernador, ya sean electivos –Poder Ejecutivo o Poder Legislativo– o no electivos –de la Administración Pública o del Poder Judicial– en los tres niveles de gobierno –municipal-provincial-nacional–.

Las carreras de los gobernadores se clasificaron de acuerdo con los siguientes criterios: (i) el nivel en el que se ejercieron cargos; (ii) el perfil político según el poder en el que ejercieron cargos; (iii) el modo de acceso a los cargos; (iv) la ambición.

En cuanto al nivel de gobierno, las trayectorias se clasificaron las carreras en: *amateur* o inexperto (aquel gobernador que no ejerció ninguna posición previa); *subestatal* (se ejercieron cargos en el nivel municipal y provincial) y *nacional* (sólo cargos en el nivel nacional). Además, para lograr mayor especificidad, se siguió el criterio propuesto por Botella *et al.* (2011) pero adaptado al sistema federal argentino. Así, las trayectorias se clasificaron las carreras en: *amateur* o inexperto (aquel gobernador que no ejerció ninguna posición previa); carreras de tipo *mononivel municipal* (sólo en el nivel municipal); carreras de tipo *mononivel provincial* (sólo en el nivel provincial) y carreras de tipo *mononivel nacional* (sólo en el nivel nacional), además de las *binivel subestatal* (sólo en cargos en el nivel municipal y provincial); *binivel* (provincial y nacional) y *multinivel* (en los tres niveles de gobierno y aquellos que ejercieron cargos en el nivel municipal y pasaron al nacional o viceversa, es decir, saltaron de un nivel a otro sin ocupar cargos en el provincial).

Según el perfil político, siguiendo a Lascurain (2011) y Alcántara Sáez (2017), se caracterizaron los perfiles de los gobernadores en *ejecutivos* (sólo cargos en el Poder Ejecutivo), *legislativos* (únicamente cargos en el Poder Legislativo) y *gubernamental* (cargos en ambos poderes).

En virtud del modo de acceso a los cargos previos, las carreras se clasificaron en: *electivas* (sólo cargos electivos, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo), *de designación* o *no electivos* (solamente cargos no electivos, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo) y *mixtas* (combinación de cargos electivos y de designación, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo).

Por último, siguiendo la tradicional clasificación de Joseph Schlesinger (1966) se tipificaron las carreras en virtud de la ambición previa de los gobernadores a través de los cargos y niveles de gobierno en los que se desempeñaron. Así, tenemos carreras *ascendentes* (siempre que se ejercieron cargos en al menos dos niveles de gobierno con una lógica de ascenso por nivel, por ejemplo, intendente y luego diputado nacional); *estática* (haber ejercido sólo cargos en un nivel de gobierno independientemente de la cantidad de cargos ejercidos, por ejemplo haber sido diputado nacional y funcionario nacional); *descendentes* (siempre que se ejercieron cargos en al menos dos niveles de gobierno con una lógica de descenso por nivel, por ejemplo, diputado nacional y luego ministro provincial o burocracia nacional e intendente) y *no direccional* (ejercer cargos en al menos dos niveles de gobierno e ir intercalando posiciones tanto en forma ascendente como descendente sin una lógica específica, por ejemplo ser intendente, luego diputado nacional, luego ministro provincial, luego funcionario nacional, después intendente).

De esta manera, el lector notará que se utilizó en forma indistinta carrera política, trayectoria política y experiencia política para dar cuenta de la profesionalidad política de los gobernadores argentinos. Así, en el presente capítulo deberá entenderse por *político profesional* o *experto* a aquel político que cuenta con trayectoria política previa a ser gobernador en dichos términos.

En síntesis, se presentaron los diferentes abordajes existentes para el análisis de las carreras políticas, dando cuenta de la relevancia de su estudio para la politología moderna, evidenciando la necesidad de considerar las características propias de cada país para entender cómo éstas se configuran. Por ello, se presentaron las coordenadas conceptuales desde las cuales se enmarcó el presente capítulo, teniendo especial consideración del estudio del carrerismo político en sistemas federales. A continuación se muestran las características fundamentales del sistema federal de Argentina que permitirán apreciar las particularidades que presentan las carreras políticas de los gobernadores de aquel país.

## Marco institucional argentino: federalismo y funcionamiento subestatal

En cuanto a sus características institucionales, la Argentina es una república presidencial con una organización federal que se divide, política y territorialmente, en 24 gobiernos subestatales<sup>2</sup> (23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). La Constitución Nacional estipula que cada provincia se rige por su propia constitución en las cuestiones no delegadas a la nación o aquellas que se hayan reservado por pactos especiales previos, debiendo establecer sus gobiernos bajo el sistema representativo republicano. Esto genera una estructura institucional federal altamente descentralizada.

En cada una de las unidades subestatales se elijen de forma directa al titular del poder ejecutivo y a sus legisladores provinciales. No obstante, cada provincia tiene la facultad de establecer (i) sus propias reglas electorales, (ii) la posibilidad o no de la reelección del gobernador y (iii) el tipo de legislatura (unicameral o bicameral), generando así un mapa complejo, cambiante y diverso.

Concretamente, en cuanto a la elección de los ejecutivos provinciales, las reglas electorales han variado considerablemente a lo largo del tiempo y entre las provincias. Desde el retorno de la democracia en 1983, la mayoría han sido elegidos utilizando la fórmula de mayoría simple por periodos de cuatro años. Inicialmente, ninguna Constitución provincial permitía la reelección inmediata del gobernador y vicegobernador, así como la sucesión recíproca entre ellos. Pero siguiendo el impulso de la ola reeleccionista, la mayoría de las provincias fue incorporando cláusulas que habilitan ambas posibilidades.

---

<sup>2</sup> Al respecto merece señalarse la precisión terminológica que hace Manuel Alcántara Sáez entre el concepto subestatal y *subnacional*, donde él destaca la precisión conceptual del término *subestatal* por sobre el *subnacional* dado que la nación no se puede dividir, ya que es un concepto unitivo.

La utilización de esta terminología puede apreciarse en Freidenberg y Alcántara Sáez (2009).

Independientemente de las particularidades de estas instituciones en cada una de las provincias, éstas cuentan con una elevada autonomía y los gobernadores son los actores más relevantes en la política subestatal. Los gobiernos provinciales son entidades políticas fundamentales que controlan amplios presupuestos y ejercen influencia sobre áreas vitales de la política pública, como educación, salud y seguridad pública. Los gobernadores, tradicionalmente, controlaron poderosas redes clientelares y demostraron una gran capacidad para trasladar sus intereses territoriales a la política nacional (Jones y Hwang, 2005).

Los titulares de los ejecutivos provinciales son actores que pueden afectar el curso de la política a nivel nacional, por jugar un rol clave, no sólo por el presupuesto y el manejo de políticas públicas que disponen, sino sobre todo porque condicionan las elecciones, incluso cuando éstas son para cargos nacionales (Benton, 2003). Las elecciones organizadas por las provincias exigen que los políticos que aspiran a puestos subestatales o nacionales elaboren sí o sí, bases provinciales de apoyo y que las máquinas locales del partido supervisen las campañas, el acto eleccionario y el escrutinio. Las elecciones locales, la autoridad sobre las políticas y los recursos fiscales se combinan, entonces, para darle a los políticos provinciales un peso importante en la determinación de los resultados electorales.

### Apartado metodológico

Para el presente capítulo se identificaron, en primer lugar, los gobernadores que obtuvieron su cargo en comicios democráticos desde la restauración democrática en 1983 hasta 2018 inclusive, en las 23 provincias argentinas más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al respecto, cabe aclarar: (i) como se decidió conocer la trayectoria política democrática de los gobernadores desde la restauración democrática en 1983, no se incluyeron a los que fueron electos en ese año, sino a quienes lo fueron desde 1987 hasta la actualidad; (ii) la inclusión de los gobernadores electos para el periodo 2015-2019 contiene a aquellos electos en los comicios que ocurrieron en el año 2017, tal como aconteció en las provincias de Corrientes y Santiago del Estero, respectivamente.

En las situaciones de mandato incompleto por muerte, renuncia o destitución se consideró como caso de estudio quien había sido originariamente electo y no su reemplazante. A cada gobernador se le identificó con el partido político por el que compitió. Como “cargo” –previa asunción al ejecutivo provincial– se consideraron aquellos puestos tanto electivos (legislativo o ejecutivo) como no electivos, de la administración pública, de los tres niveles de gobierno (municipal-provincial-nacional).

Al momento del conteo de los cargos previos a ser gobernador, se contabilizaron los cargos ejercidos con anterioridad a la elección para ocupar dicho cargo.

En relación con el partido político, se identificó para cada gobernador el partido bajo el cual compitió en las elecciones por las que accede al cargo. En este sentido, los gobernadores pueden proceder del Partido Justicialista (PJ); de la Unión Cívica Radical (UCR) o de otros partidos (resto de las fuerzas). Cuando se trató de Alianzas Electorales transitorias entre el PJ y partidos provinciales o la UCR y partidos provinciales se los consideró como PJ o UCR, según corresponda. Adicionalmente, se determinó si el partido por el que fue electo el gobernador es de alcance nacional o provincial.

La información de los partidos políticos se obtuvo de los informes de la situación político institucional de las provincias disponibles en el Ministerio del Interior de la Nación y del compendio de partidos reconocidos elaborado por la Cámara Nacional Electoral. Las trayectorias de los gobernadores se obtuvieron de la información disponible en páginas web personales de éstos, de los sitios oficiales de la gobernación de las provincias y de los curriculums vitae que figuran en páginas institucionales como por ejemplo la de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Esta información fue sistematizada en tablas que nos permitieron visualizar la conformación de la carrera política de los gobernadores.

### Las trayectorias políticas de los gobernadores argentinos, 1983-2018

El presente apartado ofrece un análisis de las trayectorias políticas de los gobernadores argentinos electos desde el retorno a la democracia

en 1983, haciendo especial énfasis en las variables relacionadas con los partidos políticos y teniendo como hito relevante, para observar si hubo cambios, la crisis político-institucional del año 2001, enfocándonos en las consecuencias que ello pudo haber tenido en cuanto al tipo de gobernadores electos a partir de entonces, identificando la existencia o no del surgimiento de un fortalecimiento en las lógicas provinciales y la provincialización de las carreras políticas de quienes detentan el Poder Ejecutivo a nivel subnacional.

### Acceso a la gobernación, filiación política y competencia partidaria

Ya se dio cuenta de la existencia de una vasta literatura que analiza las realidades, cambios y transformaciones de los partidos políticos en América Latina (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2001) y en Argentina en particular (Calvo y Escolar, 2005; Mustapic, 2002; Sidicaro, 2008) destacando el alto componente partidista que tiene la política en la región (Alcántara Sáez, 2009). Los partidos, en los últimos 25-30 años, si bien tuvieron que superar y adaptarse a una diversidad de cambios políticos y económicos que se dieron en los distintos países, “continúan estructurando la vida política de América Latina” (Alcántara Sáez, 2004: 57). En este sentido Abal Medina y Suárez Cao (2002), al referirse a las últimas décadas en la región, observan que los partidos tuvieron que enfrentar los procesos de transición hacia la democracia y, a la vez, ser partícipes del desvanecimiento de las funciones del Estado propias de los noventa, resultando así como la cara visible de las promesas fracasadas. Este contexto generó un fuerte descreimiento de la ciudadanía hacia el sistema de partidos y sus representantes, teniendo como consecuencia, en algunos casos, un quiebre del sistema de partidos existente y el surgimiento de nuevos esquemas.

Sin embargo, al focalizar el estudio en las dinámicas propias de las unidades provinciales argentinas, podemos identificar algunas particularidades. Calvo y Escolar (2005) oportunamente afirmaron que, mientras a nivel nacional se experimentó una crisis política (pos 2001) que reflejó multiplicidad de candidaturas presidenciales y fragmentación partidaria,

las provincias mostraron una mayor continuidad política e institucional. En este sentido, “el nivel de competencia fue en aumento en todas las categorías, con la excepción de la elección de los ejecutivos provinciales” (Calvo y Escolar, 2005: 108-109).

Para aproximarnos a entender cómo fue la competencia para acceder a ser gobernador, se dispuso observar el partido por el que fueron electos en el periodo 1983-2019.<sup>3</sup> Como muestra la tabla 1 la serie completa de gobernadores democráticos arroja que desde el retorno a la democracia en 1983 el acceso fue, mayoritariamente, por los partidos tradicionales: 62% a través del Partido Justicialista (PJ) y en 20% por la Unión Cívica Radical (UCR), mientras que menos de 20% restante lo hizo a través de otros partidos, sean éstos nacionales o provinciales.

El lector podrá apreciar la clara y continua preponderancia de los partidos tradicionales argentinos y el reflejo del sistema bipartidista existente, el cual fue modificándose. Sin embargo, al tratarse la competencia por la gobernación –un cargo en el que resulta un solo ganador–, los partidos más fuertes continuaron controlando el acceso, a diferencia de lo ocurrido en elecciones plurinominales, que facilitó el acceso de otras fuerzas políticas.

A través de un análisis diacrónico es notorio que: el PJ predominó en todos ellos, la UCR presentó un gran crecimiento hasta 1999, donde obtiene su pico de gobernadores con 34.6%. En aquel contexto ubicamos el triunfo de la Alianza (Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación) a nivel nacional, la cual fue una coalición entre la UCR y el Frente País Solidario (FREPASO), que llevó al ejecutivo nacional al radical Fernando de la Rúa. Dicha alianza finaliza dos años después con la caída del gobierno y la mencionada crisis político-institucional de 2001 y, a partir de allí, decrece la *performance* de la UCR como fuerza política que puede obtener gobernadores electos, pudiendo ser ello una consecuencia del desenlace mencionado a nivel nacional y la asociación directa que se estableció

---

<sup>3</sup> Cabe aclarar que se dispuso considerar aquí a los gobernadores electos en 1983 para dar cuenta del partido por el que se accedió a la gobernación.

Tabla 1  
Partido político\* por el que fue electo el gobernador, 1983-2019\*\*  
(en porcentajes)

Partido	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	Total
	54.5	72.7	60.9	56.5	61.5	62.5	62.5	70.8	58.3	62.1
Partido Justicialista	31.8	13.6	17.4	26.1	34.6	29.2	12.5	4.2	8.3	20.4
Unión Cívica Radical***	13.6	13.6	21.7	17.4	3.8	8.3	25.0	25.0	33.4	17.5
Otros partidos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total										

\*Cuando se trató de alianzas electorales entre PJ o UCR y partidos provinciales, se los consideró como PJ o UCR, según corresponda.

\*\* Se indicó 1983-2019 dado que las elecciones de 2017 se incluyeron bajo el periodo 2015-2019, como se expresó en el apartado metodológico.

\*\*\*La alianza de 1999 (UCR-FREPASO) se toma como UCR.

Fuente: Elaboración propia.

entre la crisis de 2001 y las capacidades de gobierno del partido Radical (Mustapic, 2002). A su vez, a partir de 2003 a estos tiempos aumenta la incidencia de “otros partidos” para llegar a las gobernaciones, en detrimento principalmente de la UCR. Estos partidos por fuera de los tradicionales fueron: en Santa Fe, Alianza Frente Progresista Cívico y Social; en Santiago del Estero, Alianza Frente Cívico por Santiago; en Tierra del Fuego, Afirmación para una República Igualitaria y Social Patagónica; en Neuquén, Movimiento Popular Neuquino; en La Rioja, Alianza Frente del Pueblo Riojano; en Misiones, Frente Renovador de la Concordia; en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Alianza Propuesta Republicana.

Para reforzar el análisis sobre el poder de los partidos tradicionales, en la siguiente página se presenta un cuadro que muestra en el periodo de estudio cuál fue el partido ganador y además cuál quedó en segundo lugar para evidenciar su *performance*.

Así, considerando también las candidaturas que quedaron en un segundo lugar, continúan teniendo preponderancia el PJ y la UCR con 76.5% sobre 23.5% de “otros partidos”. De esta manera, se da cuenta de la preeminencia de los partidos tradicionales en la dinámica política argentina, conforme a los postulados de Alcántara Sáez (2004). Por otra parte, estos datos evidencian un crecimiento de estas fuerzas minoritarias que, si bien no llegan a ganar el cargo, han logrado adquirir más protagonismo en la

Tabla 2  
Nivel de participación en primer y segundo lugar en las elecciones a gobernador, 1983-2019\* (en porcentajes)

Partido	1° Lugar	2° Lugar	1° y 2° lugar
PJ y UCR	82.5	60.6	76.5
Otro partidos	17.5	29.4	23.5
Total	100	100	100

\* Se indicó 1983-2019 dado que las elecciones de 2017 se incluyeron bajo el periodo 2015-2019, tal como se expresó en el apartado metodológico.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Atlas Electoral* de Andy Tow.

Cuadro 1  
Primer y segundo puesto en elecciones a gobernador. Argentina, 1983-2019<sup>a</sup>

	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Buenos Aires	1° UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	Otro partido
	2° PJ	UCR	UCR	Otro partido	UCR	Otro partido*	Otro partido	UCR	PJ
Catamarca	1° PJ	PJ	UCR	UCR	UCR	UCR	PJ	PJ	PJ
	2° UCR	UCR	Otro partido*	PJ	Otro partido*	PJ	PJ*	UCR	UCR
Chaco	1° PJ	PJ	Otro partido*	UCR	UCR	UCR	PJ	PJ	PJ
	2° UCR	UCR	Otro partido*	UCR	UCR	PJ	UCR	UCR	UCR
Chubut	1° UCR	PJ	UCR	UCR	UCR	PJ	PJ	PJ	Otro partido*
	2° PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	UCR	UCR	PJ**	PJ
Ciudad de Buenos Aires	1° -	-	-	UCR	UCR	PJ	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido
	2° -	-	-	Otro partido	Otro partido	Otro	PJ	PJ	UCR
Córdoba	1° UCR	UCR	UCR	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
	2° PJ	PJ	Otro	PJ	UCR	UCR	Otro	Otro	Otro

	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Corrientes	1° Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	UCR	UCR	UCR	UCR- CAMBIEMOS
	2° PJ	UCR	PJ	PJ	Otro partido*	PJ	Otro partido*	Otro partido*	PJ
Entre Ríos	1° UCR	PJ	PJ	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ
	2° PJ	UCR	UCR	UCR	PJ	UCR	UCR	Otro partido	Otro partido
Formosa	1° PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
	2° UCR	UCR	UCR	UCR	Otro partido	Otro partido	Otro partido	UCR	Otro Partido
Jujuy	1° PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	UCR
	2° UCR	Otro partido	UCR	UCR	Otro partido	Otro partido	Otro partido*	UCR	Otro Partido
La Pampa	1° PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
	2° UCR	UCR	UCR	UCR	Otro partido	UCR	UCR	UCR	UCR
La Rioja	1° PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	Otro partido*	PJ	PJ
	2° UCR	UCR	UCR	UCR	Otro partido	UCR	PJ	Otro partido*	Otro partido*

Mendoza	1°	UCR	PJ	PJ	PJ	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	PJ	UCR
	2°	PJ	UCR	UCR	UCR	Otro partido*	Otro partido*	PJ	Otro partido*	PJ	Otro partido	UCR
Misiones	1°	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*
	2°	PJ	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	PJ	PJ	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*
Neuquén	1°	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*
	2°	PJ	UCR	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido	Otro partido	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Río Negro	1°	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	PJ	Otro partido*
	2°	PJ	PJ	PJ	PJ	Otro partido*	Otro partido*	PJ	PJ	UCR	UCR	Otro partido*
Salta	1°	PJ	PJ	Otro partido*	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
	2°	UCR	UCR	PJ	PJ	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	PJ**	Otro partido*	Otro partido*	Otro Partido*
San Juan	1°	Otro partido*	Otro partido*	PJ	PJ	UCR	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
	2°	PJ	UCR	Otro partido*	Otro partido*	PJ	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido*

	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
San Luis	1° PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
	2° UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	Otro partido*	Otro partido*	PJ**	UCR
Santa Cruz	1° PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
	2° UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	Otro partido*	UCR	Otro partido*	UCR
Santa Fe	1° PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	Otro partido	Otro partido	Otro partido
	2° UCR	UCR	UCR	Otro partido*	Otro partido*	Otro partido	PJ	Otro partido	Otro partido
Santiago del Estero	1° PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	UCR	UCR	UCR	PJ
	2° UCR	UCR	UCR	UCR	Otro partido*	UCR	PJ	Otro partido*	UCR
Tierra del Fuego	1° -	-	Otro partido*	Otro partido*	PJ	UCR	Otro partido	Otro partido*	PJ
	2° -	-	PJ	PJ	Otro partido	PJ	PJ	PJ	UCR
Tucumán	1° PJ	UCR	PJ	Otro partido*	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
	2° UCR	PJ	Otro partido*	PJ	Otro partido*	UCR	Otro partido*	UCR	UCR

<sup>a</sup> Se indicó 1983-2019 dado que las elecciones de 2017 se incluyeron bajo el periodo 2015-2019, tal como se indicó en el apartado metodológico.

En los casos que figuran "Otro partido" refiere a partidos nacionales.

En los casos que figuran "Otro partido\*\*" refiere a partidos de base provincial.

En los casos que figuran "Otro partido\*\*\*".

En los casos que figuran como P)\*\* refiere a los casos en las que otra línea del partido que pelea por la gobernación.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Atlas Electoral* de Andy Tow.

competencia ocupando el segundo lugar en la elección y en los periodos pos 2001.

Para complementar el análisis, se observan los tipos de partidos por los cuales se compite para ser gobernador, es decir, saber si se accede a través de partidos con estructura nacional o provincial que, conforme lo muestra la tabla 3, hay predominio de partidos de estructura nacional en todo el periodo analizado. En cuanto a los partidos de estructura provincial, si bien su peor desempeño aconteció en las elecciones para el periodo 1999-2003, con la crisis de 2001 comenzaron a adquirir protagonismo, superando incluso los valores obtenidos dichos periodos. Este dato puede estar reflejando la relevancia que adquirieron las fuerzas provinciales a partir de la crisis de 2001 como canales alternativos para competir para acceder a la gobernación, fuera de las estructuras de los partidos tradicionales. El lector pudo apreciar que se presentaron los datos de la tabla 1 de manera similar, ya que la mayoría de los considerados “otros partidos” son de orden provincial y el PJ y la UCR son partidos de estructura nacional.

### El inicio de las trayectorias políticas

Luego de presentar el partido por el cual se accedió a la gobernación, describiremos las características de las carreras políticas de los gobernadores democráticos argentinos. Algunos analistas señalaron que los gobernadores no son ni inexpertos ni suelen comenzar sus carreras en el nivel municipal (Campomar y Suárez, 2014a, 2014b, 2014c, 2015). Sin embargo, resulta interesante examinar si a través de los periodos y, teniendo el año 2001 como quiebre, se da a conocer algún cambio en este sentido.

La tabla 4 muestra el nivel del primer cargo ejercido por los gobernadores a lo largo de todo el periodo. El primer dato a destacar es que, a tan sólo cuatro años de la restauración democrática, casi 70% de los gobernadores electos en 1987 ya contaban con experiencia política, mayoritariamente ejercida en el nivel subestatal (municipal y/o provincial). Adicionalmente, conforme a lo señalado por la literatura sobre las características específicas de los países con sistemas federales y su estrecha relación con

Tabla 3  
Tipo de partido\* por el que fueron electos los gobernadores, 1983-2019\*\* (en porcentajes)

	Periodo										Total
	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2019	
Tipo de partido	Nacional	86.4	86.4	82.6	82.6	96.2	87.5	83.3	83.3	83.3	85.8
	Provincial	13.6	13.6	17.4	17.4	3.8	12.5	16.7	16.7	16.7	14.2
Total		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* Cuando se trató de alianzas electorales transitorias entre el PJ o la UCR y partidos provinciales se les consideró como el PJ o la UCR según corresponda, y nacional.

\*\* Se indicó 1983-2019 dado que las elecciones de 2017 se incluyeron bajo el periodo 2015-2019, tal como se expresó en el apartado metodológico.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4

Nivel del primer cargo político ejercido de los gobernadores electos, 1987-2019\* (en porcentajes)

	Periodo										Total
	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2019	2019	
Nivel en el que ejerció el primer cargo	Amateur	31.8	42.1	7.7	0	0	0	0	0	0	13.3
	Subestatal	40.9	52.6	76.9	73.3	100	73.4	100	75	75	69.1
	Nacional	27.3	5.3	15.4	26.7	0	26.7	0	25	25	17.5
Total		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* Se indicó 1987-2019 dado que las elecciones de 2017 se incluyeron bajo el periodo 2015-2019, tal como se expresó en el apartado metodológico.

Fuente: Elaboración propia.

las modalidades adquiridas por las carreras políticas (Joignant, 2012) y en especial en Argentina (Benton, 2003; De Luca *et al.*, 2009), se evidencia a lo largo de todo el periodo el predominio de carreras que comienzan en el nivel subestatal. Además, es llamativo como aumenta, luego de la crisis de 2001, dar inicio a la carrera política en este nivel.

Para contar con mayor precisión, la tabla 5 especifica el nivel del cargo en el que se comenzó la trayectoria, ya que desglosa el nivel subestatal en municipal y provincial, respectivamente. Allí se busca identificar si predomina un nivel sobre otro que, como puede apreciarse, es el nivel provincial en mayor medida que el municipal para todo el periodo, a excepción del periodo 2003-2007. De esta manera, los datos revelan la prevalencia de la provincia como plataforma de inicio de las carreras. Por último, a partir de 1999 no hay casos de gobernadores que adolezcan de experiencia política previa.

## El desarrollo de las carreras políticas

### *Cargos previos ejercidos a ser gobernador*

Además de analizar cómo fue el inicio de la carrera, también es relevante considerar cómo fue su evolución hasta llegar a ser gobernador. Para ello, presentaremos los cargos ocupados previamente considerando el inicio de la carrera, cargos ocupados en algún momento de la misma y la posición previa a la gobernación.

El inicio de las carreras es predominantemente en el nivel subestatal, siendo más relevante ejercer cargos en el nivel provincial en la rama ejecutiva, así como también este tipo de cargos en el nivel municipal. En cuanto al nivel nacional, se evidencia el predominio de la rama legislativa, en especial, ser *diputado* antes que *senador*.

Adentrándonos en el desarrollo de las trayectorias previas, es notoria la preeminencia del nivel provincial, en especial en cargos de tipo ejecutivos, adquiriendo mayor relevancia haber sido en algún momento *ministro* y, en segundo término, *vicegobernador*. Sin embargo, no debe omitirse el protagonismo adquirido, también en el nivel provincial, de ocupar una

Tabla 5  
 Nivel del primer cargo político ejercido de los gobernadores electos especificado 1987-2019\* (en porcentajes)

	Periodo												Total	
	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2015-2019	2015-2019	2015-2019	2015-2019		
Nivel en el que ejerció el primer cargo	Amateur	31.8	42.1	7.7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13.3
	Municipal	4.5	15.8	23.1	33.3	53.8	6.7	28.6	37.5	23.3				
	Provincial	36.4	36.8	53.8	40	46.2	66.7	71.4	37.5	45.8				
	Nacional	27.3	5.3	15.4	26.7	0	26.7	0	25	17.6				
Total		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* Se indicó 1987-2019 dado que las elecciones de 2017 se incluyeron bajo el periodo 2015-2019, tal como se indicó en el apartado metodológico.  
 Fuente: Elaboración propia.

banca en la Cámara de Diputados. Por su parte, los cargos a nivel nacional registran –en forma agrupada– el segundo porcentaje más alto de cargos ocupados en algún momento de la carrera, pero donde los cargos legislativos son los más importantes, en especial, ser *diputado* antes que *senador*, tal como ocurría con el punto de partida. En cuanto al nivel municipal, predominan los cargos ejecutivos, siendo el más importante haber sido el titular del gobierno local: *intendente*. Claramente, no quedan dudas que hay una prevalencia de la rama ejecutiva por sobre la legislativa en el nivel subestatal pero que en el nivel nacional es de modo inverso.

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando consideramos la posición previa a llegar a ser gobernador? El lector podrá apreciar en la tabla 6 que, si bien el nivel subestatal es el que tiene mayor peso a la hora de llegar a la gobernación, la posición que registra el mayor porcentaje es *senador nacional* (15.8%). Estos datos están en consonancia sobre lo planteado por De Luca (2008) sobre la relación que existe entre ser gobernador y

Tabla 6  
Cargos políticos ejercidos por los gobernadores electos, 1987-2019\*  
(en porcentajes)

Cargo		Al inicio de la carrera	En algún momento de la carrera**	Previo a ser gobernador	
Nivel nacional	Ejecutivo	Vicepresidente	0	2.5	2.5
		Ministro (titular de una cartera)	0	6.7	2.5
		Funcionario (incluye subsecretarios, directores)	3	15.0	1.7
		Burocracia	1.7	3.3	0.0
	Legislativo	Senador	4.2	23.3	15.8
		Diputado	10.0	35.8	10.8
	Total		18.4	-	33.3

Cargo		Al inicio de la carrera	En algún momento de la carrera**	Previo a ser gobernador	
Nivel provincial	Ejecutivo	Gobernador	5.8	5.8	4.2
		Vicegobernador	2.5	18.3	10.8
		Ministro (titular de una cartera)	11.7	51.7	11.7
		Funcionario (incluye subsecretarios, directores)	8.3	16.7	2.5
		Burocracia	0.8	1.7	0.0
	Legislativo	Senador	0.8	2.5	1.7
		Diputado	14.2	35.8	9.2
	Total		44.1	-	40.1
Nivel municipal	Ejecutivo	Intendente	10.0	45.0	11.7
		Secretario (titular de una cartera)	5	14.2	0.8
		Funcionario	3.3	5.0	0.8
		Burocracia	0.8	0.8	0.0
	Legislativo	Concejal	5.0	10.0	0.0
Total		24.1	-	13.3	
Amateurs			13.3	13.3	13.3

\* Se consideró solamente el primer mandato de los gobernadores que lo fueron en más de una oportunidad.

\*\* La sumatoria de los porcentajes supera 100% ya que considera la totalidad de veces que el gobernador ocupó cada cargo a lo largo de su trayectoria.

Fuente: Elaboración propia.

luego senador o viceversa y cómo la banca en el Senado es una plataforma para quienes dejan la gobernación y aspiran regresar al ejecutivo provincial.

Luego de *senador*, siguen *ministro provincial* (11.7%), *intendente* (11.7%), *diputado nacional* (10.8%), *vicegobernador* (10.8%) y *diputado provincial* (9.2%). De esta manera, es apreciable que son relevantes como

plataforma para acceder a la gobernación tanto cargos electivos como no electivos y en los tres niveles de gobierno, sin encontrarse un patrón específico.

#### *Los perfiles políticos de los gobernadores*

A partir de los cargos previos, se caracterizaron los perfiles de los gobernadores argentinos aplicando la clasificación propuesta por Lascurain (2011) adaptada al presente capítulo. Si bien predominan perfiles *gubernamentales* (tabla 7) que, al decir de Alcántara Sáez (2017), implican saltos de puestos del Legislativo a otros del Ejecutivo y viceversa, es considerablemente significativo el aumento de este perfil pos crisis 2001. Por su parte, perdió relevancia como vía de acceso tener un perfil puramente *legislativo*, es decir, contar con una carrera que se consolida en el terreno representativo (Alcántara Sáez, 2017), mientras que los perfiles *ejecutivos* aún mantienen protagonismo. En definitiva, es clara la relevancia de perfiles *gubernamentales* en la conformación de las trayectorias previas de los gobernadores a lo largo del periodo, pero en especial luego de la crisis de 2001.

#### *El modo de acceso a los cargos*

En virtud del modo de acceso a los cargos previos, se dispuso clasificar las carreras en: *electivas*, *de designación* y *mixtas*. La tabla 8 da cuenta cómo ha ido incrementándose progresivamente —en especial luego de 2001— las carreras de tipo *mixtas*, es decir, carreras que combinan cargos electivos y no electivos que, como diría Alcántara Sáez (2017: 197) implican integrar cargos en el terreno representativo con cargos de “designación en puestos de confianza que supone una minusvalía en la autonomía por depender de decisiones de otros”. No obstante esta supuesta minusvalía, dichos puestos de *designación* sirven como plataforma para adquirir experiencia, establecer estrechos vínculos con los líderes partidarios locales, construir poder y acceder a la gobernación. Esto puede entenderse porque los gobernadores argentinos son *party insiders* o *party adherents*, tal como afirmó De Luca (2008).

Tabla 7  
 Perfil de las carreras políticas de los gobernadores, 1987-2019\*  
 (en porcentajes)

	1987- 1991	1991- 1995	1995- 1999	1999- 2003	2003- 2007	2007- 2011	2011- 2015	2015- 2019	Total
Ejecutivo	40.0	54.5	33.3	20.0	15.4	13.3	42.9	25.0	28.8
Legislativo	53.3	27.3	25.0	20.0	7.7	13.3	0	0	19.2
Gubernamental	6.7	18.2	41.7	60.0	76.9	73.3	57.1	75.0	51.9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* Se indicó 1987-2019 dado que las elecciones de 2017 se incluyeron bajo el periodo 2015-2019, tal como se expresó en el apartado metodológico.

Se consideró solamente el primer mandato de los gobernadores que lo fueron en más de una oportunidad y se excluyó a los *amateurs*.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8  
 Electividad de las carreras políticas de los gobernadores, 1987-2019\*  
 (en porcentajes)

	1987- 1991	1991- 1995	1995- 1999	1999- 2003	2003- 2007	2007- 2011	2011- 2015	2015- 2019	Total
Designación	33.3	18.2	16.7	0	7.7	0	14.3	6.3	11.5
Electivo	60.0	54.5	50.0	60.0	30.8	26.7	14.3	18.8	40.4
Mixto	6.7	27.3	33.3	40.0	61.5	73.3	71.4	75.0	48.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* Se indicó 1987-2019 dado que las elecciones de 2017 se incluyeron bajo el periodo 2015-2019, tal como se expresó en el apartado metodológico.

Se consideró solamente el primer mandato de los gobernadores que lo fueron en más de una oportunidad y se excluyó a los *amateurs*.

Fuente: Elaboración propia.

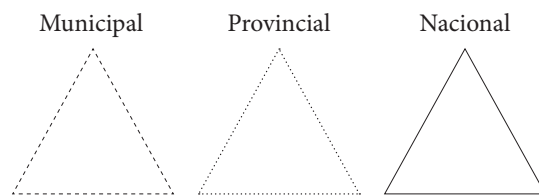
### *Niveles de gobierno e integración de las carreras políticas*

Además de considerar los perfiles de los gobernadores y la electividad de sus trayectorias previas, es relevante analizar cuáles son los niveles de gobierno en los que se desempeñaron y clasificar sus carreras con arreglo a este criterio.

Por ello, para aplicar la clasificación propuesta por Botella *et al.* (2011) y considerar toda la experiencia previa de los gobernadores debemos incluir los diferentes niveles de gobierno en los que se desempeñaron. Así, para representar gráficamente los niveles de gobierno de las trayectorias previas de los gobernadores, se optó por implementar (en forma análoga y adaptada para el presente capítulo) los esquemas de la dirección de la competencia utilizados por Sartori de los tipos de competencia centrípeta y centrífuga.

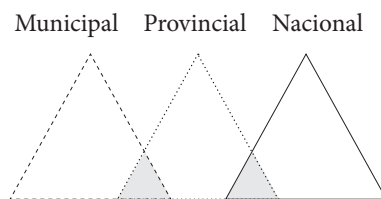
La figura 1 se conforma de tres triángulos en los que cada uno de ellos representa un nivel de gobierno: municipal, provincial y nacional. Como el lector puede notar, esta representación no puede abarcar la totalidad de casos, ya que existen gobernadores que han ejercido cargos en al menos dos niveles diferentes, razón por la cual se dispuso superponer los triángulos entre sí, para de este modo poder abarcar la totalidad de casos. Sin embargo, la yuxtaposición entre dos triángulos entre sí propuesta en la figura 2 excluye aquellos casos que ejercieron cargos en más de dos niveles de gobierno. Al respecto, ¿cómo integrar gráficamente los tres niveles de gobierno y dar cuenta de la interacción entre ellos?

Figura 1  
Niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en Sartori (1980).

Figura 2  
Niveles de gobierno integrados



Fuente: Elaboración propia con base en Sartori (1980).

Por ello, se dispuso realizar la figura 3 que representa espacialmente los tres niveles de gobierno y la interacción entre éstos en las carreras políticas y, de este modo, poder abarcar la totalidad de casos.

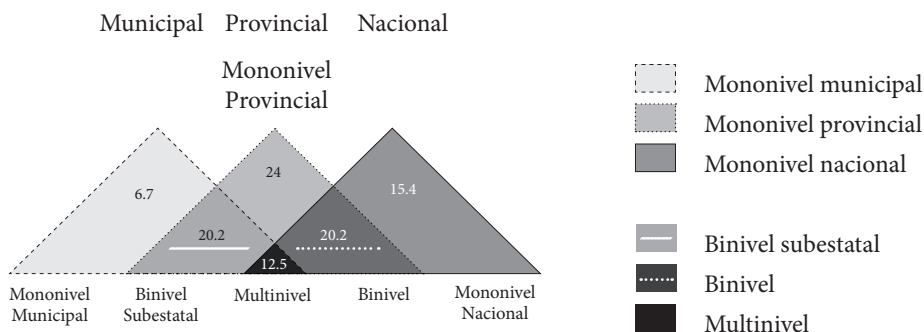
Así, además de contar con las carreras de tipo *mononivel municipal*, carreras de tipo *mononivel provincial* y carreras de tipo *mononivel nacional*, a partir de la superposición de los triángulos entre sí obtenemos tres tipos de carreras restantes, a saber: *binivel subestatal*, *binivel* y *multinivel*.

La figura 3 da cuenta de las diversas formas en las que se integran las trayectorias. Así, destaca muy llamativamente que 1 de 4 gobernadores desempeñó una carrera de tipo *mononivel provincial* (24%), 1 de cada 5 carreras de tipo *binivel subestatal* y *binivel* (20.2% en ambos casos). De esta manera, podemos afirmar que en forma mayoritaria los gobernadores tuvieron algún tipo de experiencia provincial, dando cuenta así del rol preponderante de este nivel de gobierno para las carreras políticas.

Para complementar este análisis, se dispuso realizar un cruce entre nivel de gobierno previo según si el gobernador fue electo antes o después de 2001. Así, la tabla 9 presenta una disminución considerable de carreras de tipo *mononivel* (cualquiera sea su tipo) pos 2001 y un notorio aumento de carreras integradas a partir de entonces, es decir, trayectorias que implican ocupar cargos en al menos dos niveles previo acceso a la gobernación. No obstante ello, es destacable que aún sigue siendo una vía a la gobernación ejercer cargos sólo en el nivel provincial (15.4%), evidenciando la territorialización de las carreras políticas.



Figura 3  
Niveles de gobierno de las carreras de los gobernadores argentinos,  
1987-2019\* (en porcentajes)



\* Se indicó 1987-2019 dado que las elecciones de 2017 se incluyeron bajo el periodo 2015-2019, tal como se expresó en el apartado metodológico.

Fuente: Elaboración propia con base en Sartori (1980).

Tabla 9

Nivel de gobierno de los cargos políticos ejercidos por los gobernadores electos, 1987-2019\* según si fueron electos antes o después de la crisis de 2001 (en porcentajes)

	Antes de 2001	Después de 2001	Total
Mononivel municipal	11.5	1.9	6.7
Mononivel provincial	32.7	15.4	24.0
Mononivel nacional	23.1	7.7	15.4
Binivel subestatal	11.5	28.8	20.2
Binivel	15.4	25.0	20.2
Multinivel	5.8	21.2	13.5
Total	100	100	100

\* Se consideró solamente el primer mandato de los gobernadores que lo fueron en más de una oportunidad y se excluyó a los *amateurs*.

Fuente: Elaboración propia.



### *Ambición ¿progresiva?*

Por último, siguiendo la tradicional clasificación de Schlesinger (1966), se tipificaron las carreras en virtud de la ambición de los gobernadores a través de los cargos y niveles de gobierno en los que se desempeñaron. Así, tenemos carreras de tipo *ascendentes*, *estáticas*, *descendentes* y *no direccional*.

La tabla 10 muestra cómo han predominado, a lo largo de todo el periodo, carreras de tipo *estáticas* seguidas de carreras *ascendentes* (46.2 y 30.8%, respectivamente). Sin embargo, un análisis pormenorizado da cuenta de cómo han disminuido las carreras *estáticas* pos 2001 para abrir paso a carreras *ascendentes* o *no direccionales*, siendo lo menos frecuente para acceder a la gobernación tener una carrera de tipo *descendente*, en la que se dejan posiciones relevantes para ir en busca de cargos de menor jerarquía. Así, puede notarse como la ambición ocupa un protagonismo en las carreras previas de los gobernadores.

Tabla 10  
Dirección de las carreras políticas de los gobernadores electos, 1987-2019\*  
(en porcentajes)

	1987- 1991	1991- 1995	1995- 1999	1999- 2003	2003- 2007	2007- 2011	2011- 2015	2015- 2019	Total
Ascendente	6.7	27.3	33.3	20.0	76.9	26.7	28.6	31.3	30.8
Estática	93.3	45.5	66.7	60.0	0	46.7	28.6	18.8	46.2
Descendente	0	27.3	0	13.3	7.7	0	14.3	12.5	8.7
No direccional	0	0	0	6.7	15.4	26.7	28.6	37.	14.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* Se consideró solamente el primer mandato de los gobernadores que lo fueron en más de una oportunidad y se excluyó a los *amateurs*.

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusión

Partiendo de la enseñanza de Giovanni Sartori sobre la relevancia de las élites para todo sistema democrático y considerando la que nos legara Manuel Alcántara Sáez sobre la importancia que tiene para cualquier político contar con una carrera política, en especial en los regímenes democráticos o competitivos, el presente capítulo tuvo por objetivo analizar las carreras políticas democráticas de los gobernadores argentinos para el periodo 1983-2018 con el fin de caracterizar los tipos de experiencia política previa, los tipos de movimientos adquiridos por sus trayectorias, la modalidad de acceso y el poder en el que se desempeñaron considerando a la crisis político-institucional de 2001 como suceso que pudo ocasionar cambios en las carreras de estos actores políticos y así poder contar con aportes empíricos que faculten poder contribuir a entender cómo se configuran las carreras políticas de estos actores tan relevantes en la Argentina democrática reciente.

Luego de la revisión teórica de los diferentes enfoques para el estudio de las carreras políticas y las estrategias metodológicas adoptadas para abordarlas fue un paso necesario presentar al lector las principales características del sistema político argentino para entender cómo funciona la dinámica subestatal y así poder contar con las herramientas que permitan realizar un análisis exhaustivo de las carreras de los gobernadores.

Los datos dieron cuenta que el acceso al cargo fue mayoritariamente por los partidos tradicionales argentinos (PJ y UCR) y que su participación en la competencia electoral como segunda fuerza fue preponderante, dando cuenta de lo que enseñó oportunamente Manuel Alcántara Sáez sobre la relevancia de los partidos políticos en la vida política de la región, en especial luego de la recuperación democrática. Sin embargo, debe señalarse que en el escenario pos crisis 2001 comenzaron a cobrar mayor protagonismo otras fuerzas políticas para la competencia a la gobernación.

Respecto al inicio de las carreras, la mayoría de los gobernadores comenzaron sus primeros pasos en el nivel subestatal, cobrando mucho peso como punto de arranque de las carreras luego de 2001. Al respecto debe aclarar que es mayor el protagonismo del nivel provincial sobre el muni-

cial. Este rol preponderante del nivel provincial en el inicio continúa a lo largo del desarrollo posterior de las carreras, incluso en la posición previa a llegar a ser gobernador.

A partir de sus cargos previos pudimos mostrar que los perfiles que más predominan entre los gobernadores son los *gubernamentales* y, según el modo de acceso, las carreras *mixtas* integrando tanto cargos electivos como de *designación*. Tanto los perfiles *gubernamentales* como las carreras de tipo *mixtas* aumentaron significativamente pos crisis 2001.

Por último nos propusimos, siguiendo el criterio de la ambición, identificar si las carreras eran *progresivas* o *ascendentes*. Allí el lector pudo apreciar cómo las carreras *estáticas* predominaron durante todo el periodo aunque disminuyeron considerablemente pos 2001 para abrir paso a carreras *ascendentes* o *no direccionales*, mostrándose que es poco frecuente acceder a ser gobernador con una carrera de tipo *descendente*. De esta manera mostramos cómo la evidencia dio cuenta que la ambición ocupa un protagonismo en las carreras previas de los gobernadores.

En síntesis, los gobernadores son políticos profesionales que cuentan con un itinerario previo recorrido por diversas instituciones en diferentes niveles de gobierno en los que han tenido que participar de procesos electorales para desempeñarse en la función pública como también tener lazos con los partidos para poder ocupar posiciones y así llegar a convertirse en titulares de los ejecutivos provinciales.

Ahora bien, ¿cómo seguir a partir de aquí? Hace relativamente poco Manuel Alcántara Sáez (2017: 201) alienta a los politólogos avocados a estos temas a tomar este tipo de investigaciones que realizamos como punto de partida –por el aporte del dinamismo de toda trayectoria política– para profundizar el estudio del carrerismo en el que se tenga una “visión del político y de su trayectoria a lo largo de su vida como unidad de análisis” para así poder entender los procesos y dinámicas de los sistemas políticos como conjunto.

Por ello en el presente capítulo dimos cuenta de cómo se desarrollan las carreras de los gobernadores considerando su inicio y posterior desarrollo hasta serlo, ¿pero qué ocurre en cuanto a su finalización? Recientemente

Manuel Alcántara Sáez (2017: 201) advirtió sobre un vacío existente en esta clase de estudios y se preguntaba “¿a dónde van los políticos?, o ¿en qué medida la política es un trampolín para alcanzar actividades profesionales que no se habrían conseguido por otra vía?, [estas interrogantes] *son cada vez más relevantes y no están siendo contestadas*”,<sup>4</sup> y merecen su lugar en la agenda de los politólogos, en especial de los latinoamericanos, para poder profundizar en el análisis de la calidad de la clase política que, como enseñó Sartori, es un elemento constitutivo de la calidad de la democracia. Esperamos poder asumir el desafío y desarrollar esta agenda que nos propone Alcántara Sáez y así tener más evidencia empírica que permita entender la realidad política latinoamericana para que quienes tienen la responsabilidad de liderar los países en la región puedan tener conocimiento de la dinámica política de sus países y así contribuir a la calidad de la democracia latinoamericana.

### Bibliografía

- Abal Medina, J. M. y Suárez Cao, J. (2002). Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década. En M. Cavarozzi y J. Abal Medina (Eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos tras la década del neoliberalismo* (pp. 423-433). Rosario: Homo Sapiens.
- Alcántara Sáez, M. (2004, abril/junio). Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. *Revista de Estudios Políticos* (124), 55-94, nueva época.
- Alcántara Sáez, M. (2009). Estado de la cuestión y crisis de los partidos políticos en América Latina. Recuperado de <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/Seminario%202009-2010/Alcantara2009.pdf>
- Alcántara Sáez, M. (2017). La carrera política y el capital político. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* (73). México: Universidad Autónoma del Estado de México.

---

<sup>4</sup> El énfasis es nuestro.

- Alcántara Sáez, M. y Freidenberg, F. (2001). Los partidos políticos en América Latina. *América Latina Hoy*, 27, 17-35.
- Almaraz, M. G. (2010, noviembre). Ambición política por la reelección en las provincias argentinas. *Revista SAAP*, 4 (2), 191-226. Argentina: Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Benton, A. L. (2003, primer semestre). Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*, x (1), 103-137. México: División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Borchert, J. (2010). Ambition and opportunity in federal systems: The political sociology of political career patterns in Brazil, Germany, and the United States. *Meeting Paper*. Toronto: American Political Science Association.
- Borchert, J. y Stolz, K. (2002, 29 de agosto-1 de septiembre). Fighting insecurity: Political careers and career politics in the Federal Republic of Germany. Trabajo presentado en la *American Political Science Association Annual Meeting*, Boston.
- Borchert, J. y Stolz, K. (2011). Introduction: Political careers in multi-level systems. *Regional & Federal Studies*, 21 (2), 107-115.
- Botella, J., Rodríguez Teruel, J., Barberá, O. y Barrio, A. (2011, enero/marzo). Las carreras políticas de los jefes de gobierno regionales en España, Francia y el Reino Unido (1980-2010). *Reis* (133), 3-20. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Botero, F. (2011, octubre). Carreras políticas en América Latina. Discusión teórica y ajuste de supuestos. *POSTData*, 16 (2), 167-187.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Campomar, B. y Delneri, M. P. (2012, 14-16 de noviembre). Carrera política de los gobernadores en Argentina. Trabajo presentado en el 4° *Congreso Uruguayo de Ciencia Política* de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo.

- Campomar, B. y Delneri, M. P. (2013, 17-20 julio). El camino hacia el poder: analizando la carrera política de los gobernadores argentinos. Trabajo presentado en el *11° Congreso Nacional de Ciencia Política* de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Entre Ríos.
- Campomar, B. y Suárez, A. (2014a, 19-24 de julio). The road to power: Analyzing the political career of Argentine governors 1983-2011. Trabajo presentado en el *23° Congreso Mundial de Ciencia Política* de la International Political Science Association, Montreal.
- Campomar, B. y Suárez, A. (2014b, septiembre/diciembre). El camino hacia el poder. Analizando la carrera política de los gobernadores argentinos (1983-2011). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LIX (222), 369-390, nueva época. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Campomar, B. y Suárez, A. (2014c, 7-10 de octubre). Rumbo al poder. Las carreras políticas de los ejecutivos subnacionales en Argentina: gobernadores de la democracia (1983 al 2011). Trabajo presentado en el *5° Congreso Uruguayo de Ciencia Política* de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Uruguay.
- Campomar, B. y Suárez, A. (2015, 12-15 de agosto). Trayectorias políticas en sistemas multinivel. Las carreras políticas de los gobernadores argentinos y dinámicas de partidos en Argentina (1983 al 2011). Trabajo presentado en el *12° Congreso Nacional de Ciencia Política* de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Mendoza.
- Cardarello, A. (2012, mayo). El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007). *Revista SAAP*, 6 (1), 153-194. Argentina: Sociedad Argentina de Análisis Político.
- De Luca, M. (2008). Political recruitment and candidate selections in Argentina: Presidents and governors, 1983 to 2006. En P. Siavelis y S. Morgenstern (Ed.), *Pathways to power. Political recruitment and candidate selection in Latin America* (pp. 189-217). Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

- De Luca, M., Jones, M. P. y Tula, M. I. (2009). De internas, aparatos y punteros. La selección de candidatos a diputados nacionales en Argentina, 1983-2005. En F. Freidenberg y M. Alcántara Sáez (Ed.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático* (pp. 269-298). México: Ediciones Gráficas 2.
- Freidenberg, F. y Alcántara Sáez, M. (2000). Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: una introducción. En F. Freidenberg y M. Alcántara Sáez (Ed.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático* (pp. 13-34). México: Ediciones Gráficas 2.
- Hernández Rodríguez, R. (2003, invierno). The renovation of old institutions: State governors and the political transition in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 45 (4), 97-127. EE.UU.: Center for Latin American Studies at the University of Miami.
- Joignant, A. (2012). Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político. *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (4), 587-618.
- Jones, M. (1997). Evaluating Argentina's presidential democracy: 1983-1995. En S. Mainwaring y M. Soberg Shugart (Comps.), *Presidentialism and democracy in Latin America* (pp. 259-299). Nueva York: Cambridge University Press.
- Jones, M. (2001, mayo). Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados Argentina. *POSTData* (7), 189-230.
- Jones, M. (2008). The recruitment and selection of legislative candidates in Argentina. En P. Siavelis y S. Morgenstern (Ed.), *Pathways to power. Political recruitment and candidate selection in Latin America* (pp. 41-75). Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Jones, M. y Hwang, W. (2005, 15-18 de abril). Party government in presidential democracies: Extending cartel theory beyond the U.S. Congress. Trabajo presentado en la *Annual National Conference of the Midwest Political Science Association*, Chicago, Illinois.
- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P. T. y Tommasi, M. (2000, 22-24 de septiembre). Políticos profesionales-legisladores "amateurs": El Congreso

- argentino en el siglo xx. Trabajo presentado en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, Tübingen, Alemania.
- Langston, J. (2009, abril/junio). Instituciones políticas y reclutamiento político en México. *Foro Internacional*, XLIX (2), 237-270. México: El Colegio de México.
- Langston, J. y Aparicio, F. (2008, diciembre). The past as future: Prior political experience and career choices in Mexico, 1997-2006. *Working Paper, núm. 207* (pp. 1-36). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Lascurain, M. C. (2011, noviembre). Cambios en la representación política. Un abordaje a partir de los perfiles de los gobernadores peronistas de la provincia de Santa Fe entre 1983 y 2007. *Papeles de Trabajo. Revista Electrónica del Instituto de Altos Estudios de la Universidad Nacional de San Martín*, 5 (8), 117-133.
- Lascurain, M. C. (2018, mayo/agosto). Acerca de las élites gubernamentales subnacionales. Los gobernadores y vicegobernadores peronistas de Santa Fe, Argentina (1983-2007). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIII (233), 307-332, nueva época. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Leoni, E., Pereira, C. y Rennó, L. (2004, febrero). Political survival strategies: Political career decisions in the Brazilian chamber of deputies. *Journal of Latin American Studies*, 36 (1), 109-130. Londres: Institute of Latin American Studies/University of London.
- Lodola, G. (2009, julio/septiembre). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49 (194), 247-286. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Martínez Rosón, M. (2011, primer semestre). Ambición política y lealtad. Influencia sobre el comportamiento político. *Política y Gobierno*, XVIII (2), 231-264. México: División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Mustapic, A. M. (2002). Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos. *América Latina Hoy*, 32, 163-183.

- Pegurier, F. (2012). Political careers and the chamber of deputies in Brazil. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos* (2), 39-57. Brasil: Universidad Federal de Minas Gerais.
- Rotman, S. y Varetto, C. (2017). Carreras y ambición política a nivel subnacional. Análisis de las carreras políticas de los intendentes en la provincia de Buenos Aires (Argentina), 1983-2015. *Política. Revista de Ciencia Política*, 55 (1), 65-98.
- Rosas, G. y Langston, J. (2011, abril). Gubernatorial effects on the voting behavior of national legislators. *The Journal of Politics*, 73 (2), 477-493. Estados Unidos: University of Chicago Press for the Southern Political Science Association.
- Samuels, D. (2000, agosto). Ambition and competition: Explaining legislative turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 25 (3), 481-497. Estados Unidos: University of Iowa.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, federalism and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Samuels, D. (2008). Political ambition, candidate recruitment, and legislative politics in Brasil. En P. Siavelis y S. Morgenstern (Ed.), *Pathways to power. Political recruitment and candidate selection in Latin America* (pp. 76-91). Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Samuels, D. (2011, octubre). Ambición política, reclutamiento de candidatos y política legislativa en Brasil. *POSTData*, 16 (2), 281-307.
- Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos, 1*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves de Razón Práctica* (91), 2-6.
- Schlesinger, J. (1966). *Ambition and politics: Political careers in the United States*. Chicago: Rand McNally and Company.
- Sidicaro, R. (2008). La pérdida de legitimidad de los partidos políticos argentinos. *Temas y Debates*, 16, 29-47.
- Suárez, A. (2016). Aproximación a los perfiles de los vicegobernadores argentinos (2003-2015). *Analecta Política*, 6 (10), 93-114.

- Suárez, A. y Inchauspe, G. (2013, 17-20 de julio). Carrera política de los vicegobernadores en Argentina. Trabajo presentado en el *11° Congreso Nacional de Ciencia Política* de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Entre Ríos.
- Wright, T. (2013, octubre/diciembre). What is about politicians? *The Political Quarterly*, 84 (4), 448-453. Inglaterra: The Political Quarterly.

# ¿Qué legislan las mujeres? Análisis de la actividad legislativa de las mujeres en las legislaturas provinciales argentinas, 1995-2007

CECILIA GRACIELA RODRÍGUEZ

## Introducción

La representación política de las mujeres ha sido históricamente escasa en las instituciones políticas de América Latina. El reclamo por una mayor presencia de mujeres en las instituciones representativas cobró vigor a principios de la década de 1990, durante las transiciones hacia la democracia, momento en el que el porcentaje de mujeres en las cámaras bajas de los países de la región no superaba, en promedio, 9% de los escaños (Bareiro *et al.*, 2004). En las últimas décadas, esto ha ido cambiando. Apoyados por un clima internacional favorable a la promoción de la equidad entre hombres y mujeres, los países de la región iniciaron un proceso de reivindicaciones y negociaciones que darían lugar a la adopción de cuotas de género para candidaturas legislativas en numerosos países latinoamericanos (Marx, Borner y Caminotti, 2007).

La incorporación de estas cuotas, como medidas de acción positiva (Bacchi, 2006), dio importantes frutos en materia de representación política, incrementándose de forma notoria la presencia de mujeres en los órganos legislativos de la región<sup>1</sup> (Archenti y Tula, 2017). No obstante, las

---

<sup>1</sup> Las cuotas fueron pensadas como mecanismos temporales para la eliminación de barreras en los procesos de selección de candidaturas con el objetivo de aumentar la llegada de las mujeres a los ámbitos de decisión (Dahlerup y Freidenvall, 2005). Existen diferentes tipos de cuotas, los cuales se pueden organizar en tres grupos: a) cuotas legales;

disparidades de un país a otro son considerables. Este incremento en el número de mujeres en la arena política ha generado un extendido debate acerca del tipo de representación que se espera que ejerzan las legisladoras (Rodríguez y Rubio, 2018; Archenti, 2000; Young, 2000; Dahlerup y Freidenvall, 2005).

En este sentido, este trabajo toma como punto de partida la clásica distinción realizada por Hanna Pitkin, sobre el concepto de representación, haciendo hincapié en la distinción de dos de ellas, la descriptiva y la sustantiva. La primera hace referencia a las características de las personas electas y permite establecer si éstas son un reflejo de la población en su composición social (Pitkin, 1985). Según esta perspectiva, representar implica estar en el lugar de otros sin que esto signifique necesariamente actuar en nombre de otros (Sartori, 1992). Por ello, algunos estudios entienden que la representación descriptiva implica inclusión o representatividad (Marx, Borner y Caminotti, 2007).

A diferencia de la noción de representación descriptiva y su énfasis en la presencia, la representación sustantiva acentúa la actuación de los/las representantes, con independencia de sus características demográficas. Desde este ángulo, la función de un/a representante no es estar por otros/as (en el sentido de un reflejo), sino actuar en nombre de otros/as, defendiendo determinados intereses y promoviendo agendas específicas (Marenghi y García, 2010). A esta dimensión de la representación, Martínez y Garrido (2013: 408) la denominan “la política de la diferencia”, para referirse al debate acerca de si el incremento de la presencia de mujeres en el Poder Legislativo ha supuesto una diferencia en la actividad legislativa y en la aprobación de políticas públicas de igualdad de género. Siguiendo esta perspectiva de “representación sustantiva”, este trabajo busca conocer la actividad legislativa de las mujeres, haciendo hincapié en el contenido de las leyes sancionadas que han sido iniciadas por éstas.

---

b) cuotas voluntarias o cuotas de partido y c) asientos reservados. Mientras que en Europa las cuotas de partido fueron las más comunes, en América Latina las más utilizadas han sido las cuotas legales (Krook, 2009).

Asimismo, la mayoría de las investigaciones de género se realizan con datos de nivel nacional, a pesar de la relevancia del “territorio provincial” para la conducción de los asuntos políticos y para la proyección de las carreras políticas. Por tanto, son escasos los abordajes teóricos que centran su atención en el nivel regional o local (Krook, 2010: 234-235; Pini y McDonald, 2011: 1; Krook y Zetterberg, 2014: 289). Consciente de este vacío, y entendiendo que la vida legislativa de las unidades subnacionales no sigue necesariamente las tendencias nacionales, el presente trabajo realiza un aporte al campo de estudio analizando la actividad legislativa de las mujeres en las provincias argentinas.

El objetivo de este trabajo es conocer la actividad legislativa de las mujeres en las legislaturas provinciales de Buenos Aires, Córdoba, Río Negro y Santa Fe durante el periodo 1995-2007, con la finalidad de dar respuesta a una serie de interrogantes, entre ellos: ¿existe una agenda legislativa diferenciada entre hombres y mujeres?, ¿hay diferencia entre congresos provinciales?, ¿hay diferencia entre periodos legislativos? y ¿hay diferencia entre partidos políticos? Es decir, no es objeto de este trabajo conocer los factores que determinan la sanción de un determinado tipo de legislación, sino analizar el contenido de la legislación sancionada. En este sentido, se espera que los resultados de esta investigación sirvan para generar aportes empíricos que redunden en un mayor conocimiento sobre la representación sustantiva de las mujeres a nivel subnacional.

Para tal fin, se creó una base de datos con todas las leyes sancionadas en las legislaturas provinciales que son objeto de estudio durante este periodo y se clasificó a cada una de ellas según su contenido, aplicando una tipología creada *ex profeso* para los casos de estudio.

La estructura de este trabajo es la siguiente: en primer lugar, se presenta el marco teórico con las principales discusiones sobre la representación sustantiva de las mujeres; en segundo lugar, se mencionan los aspectos más importantes sobre la adopción de leyes de cuota a nivel nacional y subnacional que facilitaron el acceso de mujeres a las instituciones políticas. A continuación, se presentan los aspectos metodológicos de esta

investigación y el posterior análisis de los datos. Por último, se exponen las conclusiones tentativas acerca del contenido de la agenda legislativa de las mujeres, así como nuevas pistas para continuar analizando la representación sustantiva de las mujeres argentinas a nivel subnacional.

### Aproximaciones teóricas.

#### La representación sustantiva de las mujeres

Buena parte de los estudios sobre la representación sustantiva buscan probar si las legisladoras impulsan y promueven proyectos sobre derechos de mujeres. Esto no ocurriría debido a que las legisladoras se consideren portadoras naturales de intereses innatos, sino porque forman parte de un orden social generizado (*gendered*) que moldea su manera de visualizar y de enfrentar los problemas sociales (PNUD, 2015: 13). Como lo sugiere la noción de “*política de presencia*”, elaborada por Phillips (1999), las experiencias sociales de quienes representan (y entre ellas si son mujeres u hombres) influyen en los procesos de deliberación y toma de decisiones. Por su parte, Alder (1997) no sólo constató la existencia de diferencias en el comportamiento político de las élites políticas en función de su sexo, sino que ambos sexos asumen sus responsabilidades públicas de forma distinta. Así pues, la inclusión de mujeres en los procesos de toma de decisiones permitiría incorporar perspectivas sociales ausentes con anterioridad en el debate público (Rodríguez y Rubio, 2018).

Con el objeto de comprobar si existen diferencias en la actuación parlamentaria entre hombres y mujeres, han surgido trabajos que centran su atención en la producción legislativa según el género. Por ejemplo, Flam-mang (1985) encontró que las mujeres y los hombres exhiben diferentes patrones de actividad legislativa. Otros autores han comprobado que los hombres y las mujeres defienden distintas prioridades políticas (Thomas y Welch, 1991; Thomas, 1994 y Kathlene, 1994). A su vez, algunos trabajos señalan que, en comparación con los hombres, que ponen sus énfasis en las preocupaciones económicas y comerciales, las parlamentarias muestran mayor compromiso en la búsqueda de iniciativas feministas y legislativas que incorporen temas de interés tradicional para las mujeres,

tales como la educación, la salud y el bienestar (Swers, 1998; Berkman y O'Connor, 1993; Dolan y Ford, 1995; Saint-Germain, 1989).

De igual modo, hay autores que plantean la existencia de una división muy definida de la actividad parlamentaria. Éstos sugieren una división de la agenda legislativa basada en el género, según el contenido de las iniciativas legislativas. Por ejemplo, Schwindt-Bayer (2006) afirma que, por la extensión de los roles sociales del género, los temas de las iniciativas legislativas están divididos entre: a) los “*temas de las mujeres*”, que abarcan temas feministas, educación, salud, niños y familia; y b) los “*temas de los hombres*” relacionados con la economía, agricultura, empleo, y asuntos fiscales. A su vez, investigaciones sobre los países escandinavos confirman este argumento y sostienen que son las mujeres las que promueven los temas de género en la agenda parlamentaria (Sinkkonen y Haavio-Mannila, 1981; Skard y Haavio-Mannila, 1985).

Estos estudios muestran que en el ámbito parlamentario las diferencias de género pueden expresarse de múltiples maneras, por ejemplo, en los temas introducidos en la agenda legislativa, en los valores transmitidos y promovidos a través de las iniciativas legislativas, en los estilos de liderazgo o de relacionamiento con colegas, en el uso del lenguaje y el estilo retórico. Empero en ocasiones el género no aparece como un factor determinante en la actuación parlamentaria, y algunas investigaciones señalan que hay mayores similitudes que diferencias entre hombres y mujeres políticos (Johnson, 2006).

Los trabajos que examinan el quehacer de las legisladoras desde el ángulo de la representación sustantiva utilizan diferentes enfoques y maneras de observar el fenómeno. En este sentido, Franceschet y Piscopo (2008) sostienen que existen dos conceptualizaciones distintas en torno a la representación sustantiva de las mujeres, a saber: 1) como un proceso de articulación y *advocacy* en torno a temas e intereses de mujeres; y 2) como resultado concreto y tangible de un proceso cuyos resultados son leyes y políticas públicas para las mujeres. Sin duda ambas conceptualizaciones parten de la suposición de que mujeres y hombres tienen formas distintas de hacer política.

Contrariamente al planteamiento de Franceschet y Piscopo (2008), Celis *et al.* (2008) sostiene que la representación política de las mujeres no implica exclusivamente introducir los intereses de las mujeres en la agenda política y legislativa, sino que además implica introducir perspectivas de las mujeres en los distintos temas de las agendas. Esta “huella” o perspectiva femenina muchas veces está marcada por las propias experiencias de vida de las mujeres y sus posiciones en las estructuras sociales que fueron históricamente marcadas por la discriminación y marginalización (Cerna, 2015). Es decir, afirman que las legisladoras brindan un enfoque diferente al de sus pares hombres en lo referente a la presentación de proyectos de ley y de aprobación de políticas públicas y que éste no necesariamente está asociado en exclusivo a leyes de género.

En el caso latinoamericano, la mayoría de los trabajos se han centrado en las dificultades de acceso de las mujeres a las instituciones representativas, la adopción de cuotas de género y sus efectos.<sup>2</sup> Sin embargo, son pocos los que centran su atención en su accionar una vez que acceden al poder, salvo algunas excepciones que abordan estudios de caso a nivel nacional.<sup>3</sup>

Ante la ausencia de investigaciones de esta naturaleza, en el contexto latinoamericano y a nivel subnacional, este trabajo busca aportar datos que permitan comprender qué hacen las mujeres en el ámbito legislativo a través de sus agendas legislativas. Así, la pregunta central que guía este

---

<sup>2</sup> Son muchos los trabajos que han abordado las cuotas de género en América Latina, entre ellos se encuentran algunos abordajes en perspectiva comparada (Araújo y García, 2006; Htun y Jones, 2000, 2002; IDEA, 2004, 2006; Méndez Montalvo y Barrington, 2002) y numerosos estudios de caso, como por ejemplo, sobre Argentina (Gallo y Giacobone, 2001; Jones, 1996, 1998), sobre Brasil (Araújo, 1998, 2001), sobre Costa Rica (Camacho, 1996; Matland y Taylor-Robinson, 1997) o sobre Perú (Schmidt y Saunders, 2004), entre otros.

<sup>3</sup> Es preciso destacar algunos abordajes teóricos centrados en estudios de caso, como el realizado por De Barbieri (2003) para el caso mexicano y los elaborados por Johnson (2006) y Cerna (2015) para el caso uruguayo y paraguay, respectivamente.

análisis es si existen diferencias en la agenda legislativa que promueven las mujeres respecto de las que promueven los hombres.

### Representación descriptiva

Cualquier estudio sobre las diferencias de género en la actuación parlamentaria de mujeres y hombres ha de tomar en cuenta, además, la dimensión cuantitativa de la presencia femenina. Es decir, en términos de Dahlerup (1993) es necesario contar con una “masa crítica”<sup>4</sup> de legisladoras para poder observar cambios significativos en la producción legislativa, aunque no necesariamente una mayor representación descriptiva vaya de la mano de mayor representación sustantiva.

Por esta razón se presenta a continuación, un apartado sobre la adopción de leyes de cuota en Argentina, tanto a nivel nacional como provincial, con el objeto de conocer el impacto de éstas en el número de mujeres que acceden a las instituciones representativas.

#### *La adopción de leyes de cuota a nivel nacional y subnacional*

Argentina fue el país que implementó por primera vez, en el año 1991, una ley de cuotas. La Ley 24.012 de cupo femenino modificó el artículo 60 del *Código Electoral Nacional* para exigir la incorporación de un mínimo de 30% de mujeres, “en proporciones con posibilidad de resultar electas”, como condición para la inscripción de las listas de candidatos nacionales que presentan los partidos políticos.<sup>5</sup> A partir de este momento

---

<sup>4</sup> El término fue acuñado por Dahlerup (1988), pero ya en 1977, a través del estudio de las relaciones laborales entre varones y mujeres en las corporaciones norteamericanas, Kanter había desarrollado la idea de que los grupos minoritarios deben alcanzar o superar un umbral mínimo de representación (30%) para tener voz propia e independiente respecto del grupo mayoritario. En este sentido, en este trabajo se entiende que alcanzar al menos esa masa crítica (30%), supone un elemento positivo en la evaluación de la representación descriptiva.

<sup>5</sup> Hasta el año 2000, esta norma regía únicamente para las candidaturas a diputados y convencionales constituyentes nacionales. A partir de 2001, cuando los integrantes del

las leyes de cuota se extendieron rápidamente a otros países (Schwindt-Bayer, 2010: 50) y se replicaron también en las provincias argentinas (Caminotti, 2009, 2014).

La norma logró perfeccionarse a través de sucesivas reglamentaciones que resultaron clave para evitar los incumplimientos partidarios y asegurar la postulación de mujeres en lugares con posibilidades de resultar electas<sup>6</sup> (Del Cogliano y Degiusti, 2018). Asimismo, Argentina ha dado un paso más al sancionar, una nueva ley, que se aplicará a partir de las elecciones legislativas de 2019, que establece que las listas legislativas deberán contener 50% de candidatas mujeres de forma intercalada.<sup>7</sup> De esta manera, Argentina se suma a los países latinoamericanos que en 2009 iniciaron procesos de adopción de normas electorales paritarias.<sup>8</sup>

Desde la entrada en vigencia de la Ley de cupo femenino, los porcentajes de legisladoras nacionales aumentaron en forma sostenida, gracias al diseño de la cuota y a un sistema electoral con elementos favorables

---

Senado de la Nación pasaron a ser electos a través del voto ciudadano (anteriormente eran designados por las legislaturas provinciales), el cupo femenino pasó a regir para las candidaturas a la cámara alta y, más recientemente se hizo extensivo a las listas de candidatos al PARLASUR.

<sup>6</sup> Estas reglamentaciones llevarían, incluso, a la aplicación *de facto* de la paridad (50% de mujeres) en la composición de las listas de candidatos para el Senado de la Nación (Decreto 1246/00) donde, al presentarse sólo dos candidatos por lista, la Ley de Cupo y su reglamentación ya prevé que deban ser candidatos de distinto sexo.

<sup>7</sup> La ley modifica el artículo 60 bis del *Código Electoral Nacional* estableciendo que “las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur –distrito nacional único plurinominal– deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente”.

<sup>8</sup> Desde entonces, seis países de la región reformaron su legislación electoral exigiendo la incorporación de 50 por ciento de mujeres en las candidaturas legislativas y en otras instituciones del Estado (Ecuador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Panamá y México).

Tabla 1

Leyes de cuota/paridad en las legislaturas de Buenos Aires, Córdoba, Río Negro y Santa Fe (vigentes durante el periodo de estudio)

	Año de sanción	Ley N°	Cupo (%)	Mandato de emplazamiento	Sanción
Buenos Aires	1995	11.733	30	No	Sí
	1997	Decreto 439	30	Sí	Sí
Córdoba	1994	8.365	30	No	Sí
	2000	8.901	50	Sí	Sí
Río Negro	1993	2642	66	No	Sí
	1993	2431	60	No	Sí
	2002	3.717	50	Sí	Sí
Santa Fe	1992	10.802	33	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de sitios webs de organismos electorales provinciales.

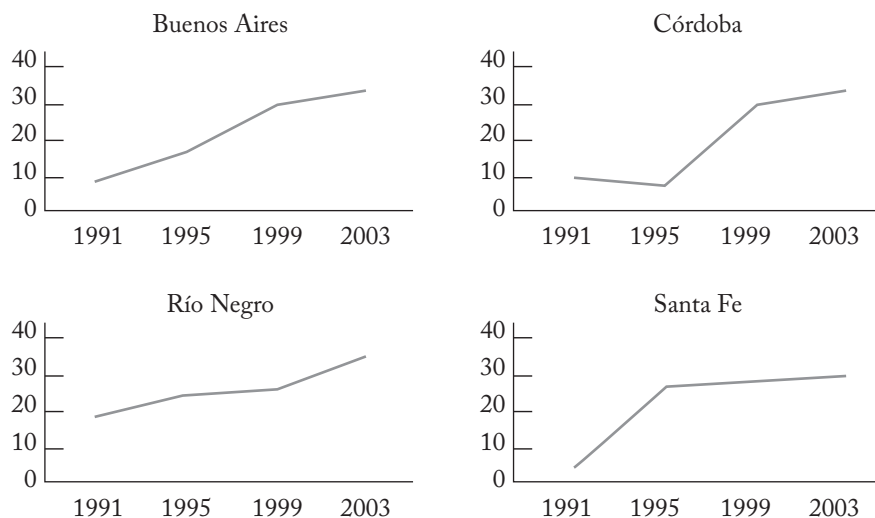
para su aplicación, como la fórmula proporcional con listas cerradas y bloqueadas. La proporción de diputadas pasó de 5 a 13% en las elecciones de 1993 (de renovación parcial de la cámara baja) y se duplicó a partir de 1995. En la cámara alta, a partir de la primera elección directa de senadores nacionales en 2001 la participación de las mujeres se incrementó notoriamente al pasar de 6 a 38%.

Con el impulso nacional, y en el marco del federalismo electoral –que permite que los respectivos estados y provincias diseñen y reformen la legislación según su consideración–, todas las provincias argentinas adoptaron leyes de cuota para candidaturas a cargos en cuerpos colegiados subnacionales, o bien adhieren a la normativa nacional.<sup>9</sup> En este sentido, puede observarse en la tabla 1 el año de adopción y las características de la normativa vigente para las provincias que son objeto de estudio de esta investigación.

<sup>9</sup> Este fue el caso de la provincia de Chubut hasta 2016 y actualmente es la situación que rige a la Ciudad de Buenos Aires.



Figura 1  
Diputadas provinciales electas antes (1991) y después de la adopción de leyes de cuota/paridad política, 1995, 1999 y 2003 (en porcentajes)\*



\*Los datos corresponden a la composición de la cámara única (en caso de legislatura unicameral) o cámara de diputados (en caso de bicameral).

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo una trayectoria similar a la observada en la arena nacional, las cuotas se tradujeron en un crecimiento significativo de la presencia de las mujeres en los cargos legislativos. Mientras en 1990 un promedio de 6.1% de los escaños en las legislaturas provinciales estaban ocupados por mujeres, dos décadas y media más tarde, ocupan un promedio de 28.9% de los escaños (Barnes y Jones, 2018).

En todos los congresos provinciales analizados se aprecia, a partir de la adopción de la ley de cuotas, un incremento en el número de mujeres electas. Tanto en la cámara de diputados de la provincia de Buenos Aires, como en la legislatura de la provincia de Río Negro se observa que, el aumento de mujeres electas se produce tras la implementación del man-



dato de emplazamiento, dando así, oportunidades reales a las mujeres de ocupar un escaño. En la provincia de Córdoba sucede algo similar, el incremento de mujeres electas se da con la normativa del año 2000, no sólo por establecer el mandato de emplazamiento, sino que eleva la cuota de 30 a 50%, aunque en esta legislatura provincial el crecimiento fue mucho más modesto porque la provincia tiene un sistema electoral segmentado, donde una parte los miembros de la legislatura se eligen en listas de representación proporcional (cerradas y bloqueadas), con reglas de paridad de género, y otra parte en distritos uninominales, donde no rige la paridad de género. Por último, tras la adopción de la ley de cuota en la provincia de Santa Fe se estima un aumento en el número de escaños ocupados por mujeres, sin embargo, este incremento parece alcanzar un techo y se mantiene estable en un porcentaje cercano a 30%.

## Representación sustantiva

### *Aspecto metodológico*

Esta investigación abarca todas las leyes sancionadas en cuatro legislaturas provinciales argentinas (Buenos Aires, Córdoba, Río Negro y Santa Fe) durante un periodo de doce años comprendido desde 1995 hasta 2007. Para ello se construye una base de datos que comprende 5 650 leyes, identificadas por el autor o autora de la misma y clasificada según su temática en diez categorías creadas *ex profeso* para esta investigación.

Este análisis se extiende desde el año 1995 por dos razones. Primero, las elecciones nacionales y provinciales de 1995 son las primeras que se producen tras la Reforma Constitucional de 1994. Al producirse todas las elecciones provinciales en el mismo año, el análisis de la actividad legislativa de las mujeres se realiza bajo las mismas circunstancias nacionales. Y segundo, el número de mujeres electas en las legislaturas provinciales empieza a crecer tras la adopción de las leyes de cuotas provinciales. Así, las mujeres empiezan a adquirir carácter de “masa crítica”, por tanto, el debate en torno a la representación sustantiva de las mujeres adquiere mayor relevancia.

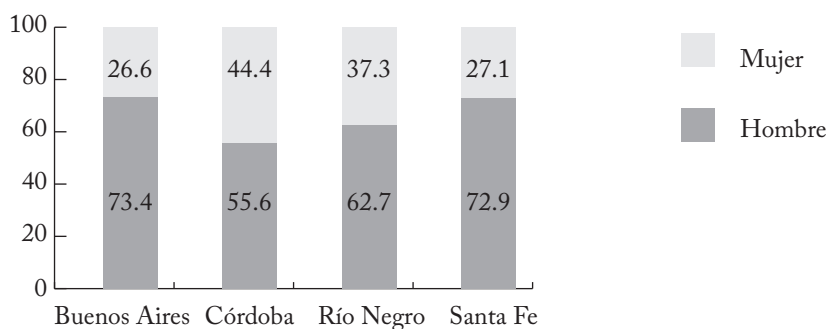
### ¿Qué hacen las legisladoras?

#### *Análisis cuantitativo de la actividad legislativa de las mujeres*

Con el objeto de conocer la actividad legislativa de las mujeres en las legislaturas provinciales, en primer lugar, se presenta un análisis cuantitativo, en el que se distingue el porcentaje de leyes sancionadas que han sido iniciadas por hombres y mujeres en cada provincia (figura 2). Los datos ponen en evidencia que, en todas las legislaturas provinciales analizadas, la mayoría de las leyes aprobadas han sido elaboradas por hombres. No obstante, se aprecian leves diferencias. Destaca la provincia de Córdoba, en cuya legislatura provincial (bicameral hasta el año 2001) 44.4% de leyes sancionadas han sido elaboradas por mujeres.

Sin embargo, abordar la actividad legislativa de las mujeres utilizando sólo un análisis cuantitativo implica considerar a todas las leyes sancionadas por igual. Es decir, de esta manera se corre el riesgo de colocar a las leyes en un “cajón de sastre” en el que estén agrupadas temáticas de desigual importancia. Por esta razón este trabajo decide realizar un análisis cualitativo y clasificar las leyes según su temática.

Figura 2  
Porcentaje de leyes sancionadas que han sido iniciadas por hombres y mujeres en cada provincia, 1995-2017



Fuente: Elaboración propia.

### *Análisis cualitativo*

Esta investigación coloca el acento en el contenido de la legislación sancionada que es iniciada por las mujeres. Los datos aportados por este análisis nos permitirán dar respuesta a una serie de interrogantes: a. ¿existe una agenda legislativa diferenciada entre hombres y mujeres?, b. ¿hay diferencia entre congresos provinciales?, c. ¿hay diferencia entre periodos legislativos? y d. ¿hay diferencia entre partidos políticos?

En el presente trabajo se ha decidido adoptar una taxonomía para la clasificación de las leyes que consta de once categorías y que permite clasificar la legislación según su “contenido”,<sup>10</sup> pudiendo ser leyes cuyo asunto sea 1) administrativo, 2) económico, 3) honorífico, 4) reglamentario, 5) político, 6) social, 7) cultural-científico y tecnológico, 8) ecológico, 9) ordenamiento territorial o urbanístico y 10) otros temas (ver anexo). Esta última es una categoría residual para aquellas leyes que no se adecuen al resto. Esta clasificación está basada en la propuesta de Amorin y Santos (2003) con algunas modificaciones que permiten contemplar más ampliamente la legislación objeto de estudio, resultando útil para el propósito de esta investigación al contemplar también la legislación de carácter urbanística que es propia del nivel subnacional. En esta clasificación sólo se incluyen los asuntos para los que el poder legislativo tiene prerrogativa, es decir, se excluyen las leyes presupuestarias de la categoría económica, ya que la iniciativa de este tipo de leyes corresponde al Ejecutivo en todas las legislaturas subnacionales.

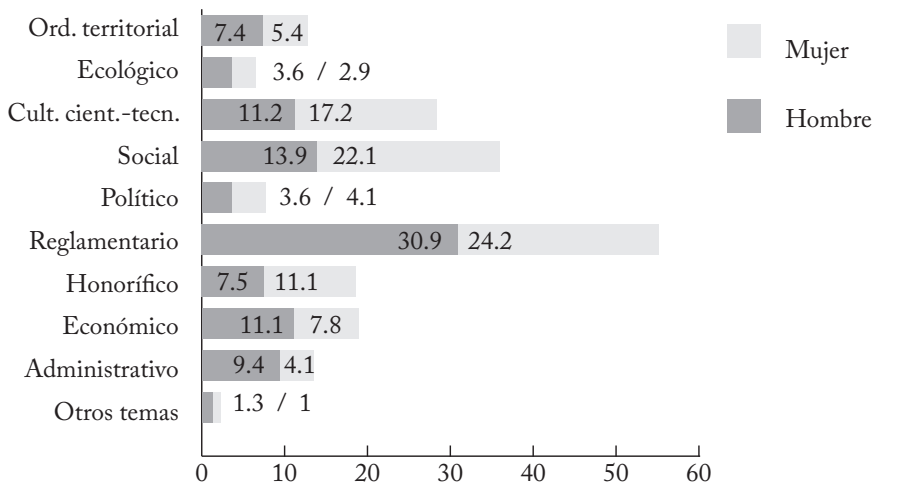
---

<sup>10</sup> El criterio “contenido de la ley” intenta distinguir la legislación por el asunto al que hace referencia. En este sentido, la clasificación responde a las demandas a las que han tenido que atender los Congresos provinciales, priorizando la exclusividad de cada ley –al ocupar una categoría– y estableciendo categorías exhaustivas –que abarquen a todos los casos– concentrando los temas en un número de categorías que no sea demasiado extenso, permitiendo de esta manera la aplicación de análisis estadísticos, pero tampoco suficientemente reducido al grado de concentrar temas de diversa índole en un misma categoría.

a) *¿Existe una agenda legislativa diferenciada entre hombres y mujeres?* Con el objeto de dar respuesta a la pregunta *¿existe una agenda legislativa diferenciada entre hombres y mujeres?*, se puede decir que no existen agendas distintas según el género (figura 3). Tanto hombres como mujeres presentan leyes de diversa categoría, abarcando un abanico muy amplio de temáticas. Aunque los datos presentados corroboran que la mayor parte de las leyes de carácter social y cultural-científico y tecnológico, consideradas en la literatura como asuntos “femeninos” (Schwindt-Bayer, 2006; Sinkkonen y Haavio-Mannila, 1981; Skard y Haavio-Mannila, 1985) son presentadas por mujeres en las legislaturas provinciales analizadas.

*¿Hay diferencia entre congresos provinciales?* Los datos contenidos en la tabla 2 sugieren que no hay grandes diferencias en cuanto al contenido de la legislación sancionada por hombres y mujeres en las legislaturas provinciales analizadas. No obstante, se observan algunas disparidades.

Figura 3  
Porcentaje de leyes aprobadas iniciadas por  
hombres y mujeres según su categoría



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2

Porcentajes de legislación sancionada según su contenido y género (hombre-mujer) en cada una de las legislaturas provinciales, 1995-2007

	Buenos Aires		Córdoba		Río Negro		Santa Fe	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Ord. territorial	9.4	7.8	3.7	1.3	3.2	3.0	8.4	7.9
Ecológico	3.0	3.2	4.8	2	5.4	2.3	2.3	4.3
Cult, cient.-tecn.	18.9	29.8	2.6	7.9	4.8	9.1	5.4	8.5
Social	13.9	13.9	11.6	28.8	16.1	33.8	11.3	18.9
Político	4.2	2.4	10.1	17.2	1.1	1.9	3.2	0.6
Reglamentario	26.3	18.5	43.9	32.5	32.8	25.5	32.1	27.4
Honorífico	7.3	10.5	8.5	5.3	6.8	13.3	10.0	14.6
Económico	12.4	10.5	11.1	4.6	16.3	5.3	5.7	6.1
Administrativo	3.7	2.2	1.6	-	10.4	4.6	21.3	11.6

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Buenos Aires se aprecia que las mujeres parlamentarias inician, en primer lugar, leyes cuyo contenido corresponde a la categoría cultural-científico-tecnológico. Los hombres, por su parte inician en primer lugar, leyes de carácter reglamentario.

En la provincia de Córdoba se observan algunas distinciones. Las mujeres parlamentarias han iniciado principalmente leyes de carácter reglamentario y social. Los hombres también empezaron, en primer lugar, leyes de carácter reglamentario, sin embargo, no han iniciado leyes “sociales” en la misma medida que las mujeres.

En la provincia de Río Negro sucede algo similar a la provincia de Córdoba. Existen diferencias leves en el contenido de la legislación iniciada por hombres y mujeres. Además, se observa que las mujeres son quienes centraron su atención en mayor medida en las leyes de carácter social, y los hombres, por su parte, en las de tipo reglamentario.

Por último, en la provincia de Santa Fe se aprecian leves diferencias. Si bien hombres y mujeres inician, en primer lugar, leyes de carácter regla-

mentario, en segundo lugar, las mujeres se inclinan por leyes de carácter social y los hombres en leyes de carácter administrativo.

*¿Hay diferencia entre periodos legislativos?* Con el objeto de dar respuesta a esta interrogante, se presentan las figuras 4, 5, 6 y 7, donde se aprecia el tipo de leyes aprobadas por género y por periodo de gobierno en cada una de las legislaturas provinciales analizadas.

Al desagregar la información por periodos legislativos<sup>11</sup> se considera una vez más que no hay grandes diferencias en el contenido de la agenda legislativa de hombres y mujeres. Las temáticas abordadas son muy amplias y las mujeres participan en la mayor parte de ellas. Es decir, no hay contenidos que sean exclusivos de un determinado género, aunque las mujeres son las responsables de la mayoría de las leyes de carácter social o cultural.

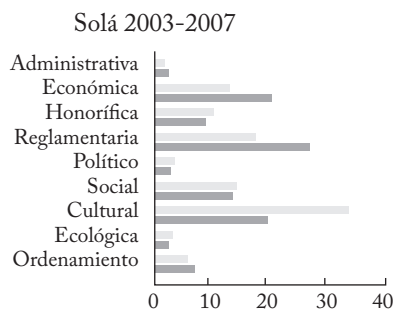
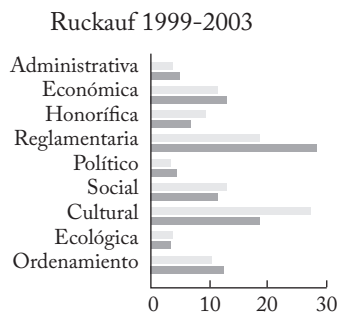
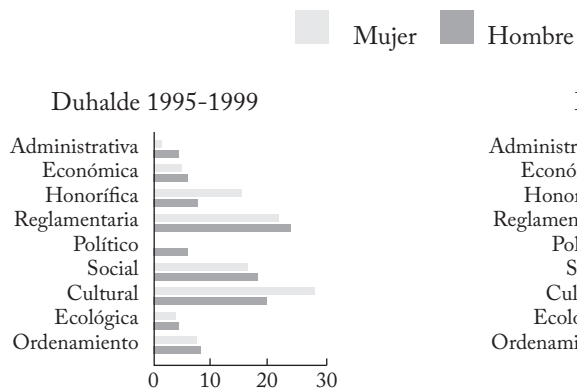
En el caso de la provincia de Buenos Aires (figura 4) se aprecia en todos los periodos que la mayoría de las leyes aprobadas de carácter social y cultural-científico-tecnológico, son elaboradas por mujeres, aunque no de forma exclusiva por éstas. A su vez, las leyes aprobadas de carácter económico o político, consideradas en la literatura como asuntos “masculinos”, si bien son elaboradas en su mayoría por hombres, también cuentan con la participación de mujeres.

La figura 5 presenta los datos correspondientes a la legislatura de la provincia de Córdoba, donde en todos los periodos legislativos las leyes aprobadas de carácter social y cultural-científico-tecnológico son elaboradas en su mayoría por mujeres. Sin embargo, es de particular relevancia que en los dos últimos periodos de gobierno analizados (De la Sota, 1999-2003 y De la Sota, 2003-3007) las leyes de carácter político, consideradas como asuntos “masculinos” sean elaboradas en su mayoría por mujeres.

---

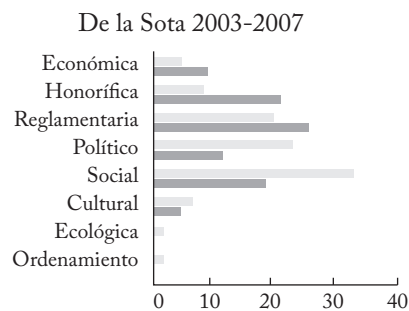
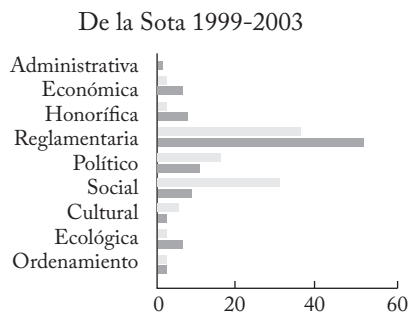
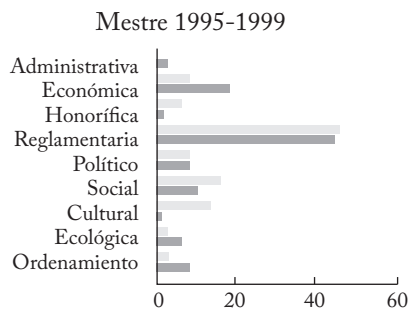
<sup>11</sup> Los periodos legislativos coinciden con los periodos de gobierno en todos los casos porque las elecciones son de forma simultánea. Éstos tienen una duración de cuatro años.

Figura 4  
 Tipo de leyes aprobadas por género y  
 por periodo de gobierno  
 en la provincia de Buenos Aires



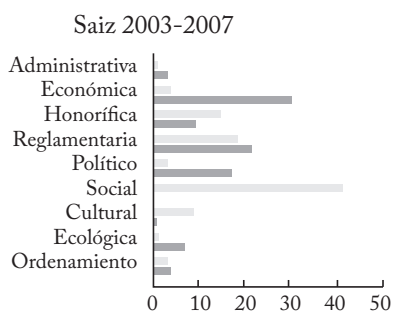
Fuente: Elaboración propia.

Figura 5  
 Tipo de leyes aprobadas por género y  
 por periodo de gobierno  
 en la provincia de Córdoba



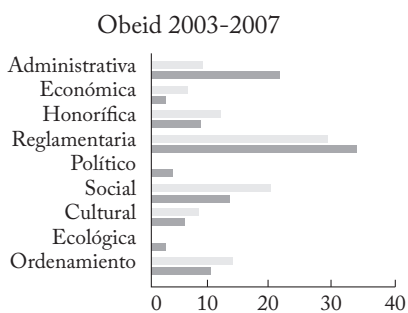
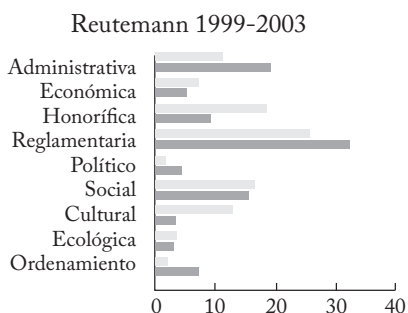
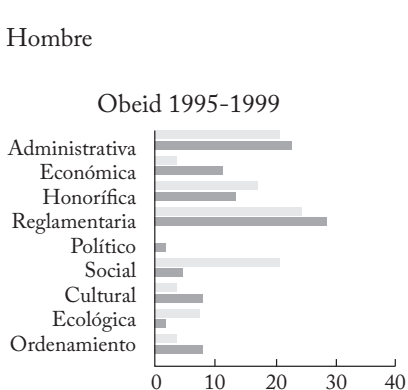
Fuente: Elaboración propia.

Figura 6  
 Tipo de leyes aprobadas por género y  
 por periodo de gobierno  
 en la provincia de Río Negro



Fuente: Elaboración propia.

Figura 7  
 Tipo de leyes aprobadas por género y  
 por periodo de gobierno  
 en la provincia de Santa Fe



Fuente: Elaboración propia.

Por último, tanto en la legislatura de la provincia de Río Negro (figura 6) como en la legislatura de la provincia de Santa Fe (figura 7) no se observan diferencias entre los periodos legislativos. Se comprueba una vez más que la agenda legislativa entre hombres y mujeres es muy similar y muy amplia. Al igual que Buenos Aires y Córdoba, en estas legislaturas las leyes aprobadas de carácter social son elaboradas en su mayoría por mujeres. Destacan, en primer lugar, el último periodo legislativo de Río Negro (Sáiz, 2003-2007) en el que se percibe que las leyes de carácter social han sido elaboradas exclusivamente por mujeres; y en segundo lugar, el primer periodo de gobierno analizado en Santa Fe (Obeid, 1995-1999) en el que todas las leyes aprobadas de carácter político fueron elaboradas por hombres.

*¿Hay diferencia entre partidos políticos?* Al analizar el contenido de la agenda legislativa de las mujeres por partido político no se aprecian diferencias. En todas las provincias el Partido Justicialista (PJ) ha presentado leyes de carácter social de forma mayoritaria, aunque no es algo exclusivo de este partido. Algo similar ha ocurrido con las terceras fuerzas –Frente País Solidario (FREPASO) y Partido Socialista (PS)– quienes han optado, en mayor medida, por leyes del mismo tipo.

En el caso de la legislatura de la provincia de Buenos Aires no se aprecian grandes diferencias entre los partidos. No obstante, el FREPASO, a diferencia de los dos partidos tradicionales, se centra en otras áreas, tales como ordenamiento territorial y ecológico.

En la provincia de Córdoba no se muestran diferencias significativas entre los partidos políticos, por el contrario, el contenido de la agenda legislativa es muy similar entre los principales partidos políticos.

En la legislatura de la provincia de Río Negro, las legisladoras de todos los partidos, tanto de la Unión Cívica Radical (UCR), el PJ como el FREPASO, han centrado su atención en leyes de carácter social, aunque en el PJ también han elaborado leyes de otras áreas.

De igual manera, en la legislatura de la provincia de Santa Fe tampoco se observan diferencias. Una vez más parece confirmarse que la agenda

legislativa de las mujeres es muy amplia, abarca numerosas temáticas y esta tendencia es transversal a todos los partidos políticos.

Tabla 3

Tendencia de las leyes aprobadas que han sido iniciadas por mujeres por partido político en cada una de las legislaturas provinciales, 1995-2007

	1º lugar	2º lugar	3º lugar
Buenos Aires			
UCR	Económico	Reglamentario	Cult.-científ.-tecnol.
PJ	Político	Cult.-científ.-tecnol.	Social
FREPASO	Ordenam. territorial	Ecológico	Social
Córdoba			
UCR	Reglamentario	Social	Cult.-científ.-tecnol.
PJ	Social	Político	Cult.-científ.-tecnol.
Río Negro			
UCR	Político	Cult.-científ.-tecnol.	Social
PJ	Ecológico	Ordenam. territorial	Social
FREPASO	Cult.-científ.-tecnol.	Reglamentario	Social
Santa Fe			
UCR	Reglamentario	Administrativo	Honorífico
PJ	Social	Reglamentario	Honorífico
ps	Reglamentario	Social	Cult.-científ.-tecnol.

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

En este capítulo se indaga sobre la agenda legislativa de las mujeres en el ámbito subnacional. Se busca contribuir a esta creciente y necesaria literatura sobre la representación sustantiva de las mujeres y dialogar con las cuestiones pendientes en esta agenda de investigación. En particular, se plantean las principales ideas esbozadas por los autores que abordan la representación sustantiva de las mujeres, se mencionan los principales en-

foques y hallazgos. Asimismo, se describe el efecto positivo que tienen las leyes de cuota para incrementar rápidamente la representación política de las mujeres en los órganos legislativos. Como se ha señalado, las leyes de cuotas sancionadas a partir de 1991 en Argentina, a nivel nacional y subnacional, han sido eficaces a la hora de cumplir con sus objetivos, al ampliar el número de mujeres electas.

El estudio de la actividad legislativa de las mujeres en las provincias argentinas brinda la oportunidad de aunar agendas de investigación que tradicionalmente han ido por separado. Se combinan estudios de representación sustantiva con el análisis subnacional, tan ignorado en los estudios de esta temática. A su vez, abordar la representación sustantiva a nivel territorial permite contrastar estudios realizados en otros contextos, discutiendo hallazgos teóricos y proporcionando datos empíricos. Sin embargo, es pertinente manifestar el principal escollo a sortear en los trabajos a nivel subnacional, y es la dificultad de acceder a los datos. En este sentido, en algunas provincias, obtener las leyes aprobadas con sus respectivos autores y datos sobre su trámite legislativo, se torna casi imposible.

El análisis de los datos de las distintas provincias permite explicar las diferencias entre ellas, confirmando y reforzando los hallazgos de la literatura existente. En este sentido es necesario resaltar que no se observan grandes diferencias en la agenda legislativa entre hombres y mujeres. Aunque los datos encontrados confirman algunos supuestos teóricos en los que se sugiere que existe una división del trabajo parlamentario basada en el sexo. En este aspecto se comprobó que las leyes aprobadas de carácter social y cultural, consideradas como “asuntos femeninos” han sido elaboradas en su mayoría por mujeres, y en algunas legislaturas de manera exclusiva. No obstante, no se puede afirmar que la representación sustantiva de las mujeres se limita sólo a cuestiones “femeninas”, los datos reflejan el amplio abanico de temáticas abordadas por éstas.

Los hallazgos proporcionados por esta investigación van de la mano con los obtenidos por Celis *et al.* (2008), quienes sostienen que la representación política de las mujeres no implica exclusivamente introducir los intereses de las mujeres en la agenda política y legislativa, sino que

busca introducir perspectivas de las mujeres en los distintos temas de las agendas. En consecuencia, este trabajo sugiere que la representación sustantiva de las mujeres no se limita exclusivamente a introducir legislación sobre cuestiones de género, siendo por tanto, más propicio considerar que éstas ofrecen una perspectiva femenina a las leyes.

En suma, este capítulo busca llamar la atención sobre la relevancia del ámbito provincial y sobre la necesidad de contribuir a la erradicación de los diversos obstáculos que las mujeres enfrentan en su tarea legislativa.

A partir de los hallazgos reseñados, surgen algunas interrogantes para estudios futuros. Sería interesante contrastar en futuras investigaciones la tasa de aprobación de las iniciativas legislativas de las mujeres, con el objeto de conocer las posibilidades que éstas tienen de sacar adelante su agenda legislativa en un contexto en el que los hombres ocupan la mayoría de los puestos estratégicos del poder legislativo (presidencias del Congreso y presidencias de comisiones legislativas). Es decir, es de particular relevancia complementar el análisis ofrecido en este trabajo con las propuestas legislativas para tener una visión más amplia sobre el trabajo parlamentario de las mujeres.

Además, con el objeto de conocer aún más el trabajo parlamentario desempeñado por las mujeres, sería necesario desarrollar estudios cualitativos que permitiesen analizar hasta qué punto, y de qué forma, la concentración de las legisladoras en comisiones consideradas de “asuntos femeninos” dificulta la incorporación más sistemática de perspectivas de género en los debates económicos, fiscales y presupuestarios, donde los legisladores tienen mayor presencia y voz.

## Anexo

### Categorías utilizadas y criterio clasificatorio

Administrativo	Aquellas normas que regulan la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública. Es el caso de convenios, tratados, leyes de autorización del Ejecutivo para ausentarse del territorio provincial, entre otros.
Económico	Son las normas jurídicas que regulan la producción, la distribución, el cambio y el consumo de la riqueza generada por un sistema económico.
Honorífico	Normativas que otorgan distinciones honoríficas, gratificaciones o promueven actos conmemorativos con el propósito de promover, reconocer y estimular las virtudes y valores humanos a aquellas personas que presten o hayan prestado servicios relevantes a la sociedad.
Reglamentario	Es aquella legislación tendiente a regular materias aplicables a un número indefinido de cosas o personas teniendo por ello carácter general.
Político	Leyes que regulan las relaciones entre poderes, administraciones del Estado, organizaciones políticas, la participación ciudadana y normas electorales.
Social	Aquellas normas conducentes a garantizar el bienestar social procurando que los beneficios alcancen a todas las capas de la sociedad. Son de carácter general y pueden centrarse en las necesidades de los <i>grupos sociales</i> específicos como discapacitados, ancianos, niños, desempleados o inmigrantes, o pueden enfocarse en la prestación de <i>servicios públicos</i> como sanidad, pensiones, vivienda.
Cultural-científico y tecnológico	Normas que tienen por objeto la creación, fomento y promoción de actividades culturales, científicas y tecnológicas.
Ecológico	Legislación cuyo propósito es garantizar la preservación, restauración y mejoramiento del medio ambiente, así como el establecimiento y administración de áreas naturales protegidas.

Ordenamiento territorial o urbanístico	Normativas que definen el uso y estrategia de la ocupación del suelo. Regulan la densidad y edificabilidad del territorio.
Otros	Es aquella legislación que no corresponde a ninguna de las anteriores categorías mencionadas.

Fuente: Elaboración propia.

## Bibliografía

- Alder, N. (1997). *Global leadership: Women leaders*. *MIR: Management International Review* (pp. 171-196).
- Amorin Neto, O. y Santos, F. (2003). O segredo ineficiente revisto: o que propoem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 46 (4), 661-698.
- Araújo, C. (1998). Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. *Estudios Feministas*, 6 (1), 71-90.
- Araújo, C. (2001). As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 44 (1), 155-195.
- Araújo, C. y García, A. I. (2006). Latin America: The experience and the impact of quotas in Latin America. En D. Dahlerup (Ed.), *Women, quotas and politics*. Londres: Routledge.
- Archenti, N. (2000). Representación, Ley de Cuotas y sistemas electorales. *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 6, 171-194.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2017). Critical challenges of quotas and parity in Latin America. En T. Došek, F. Freidenberg, M. Caminotti y B. Muñoz-Poggosian (Eds.), *Women, politics and democracy in Latin America* (pp. 29-44). Nueva York: Palgrave.
- Bacchi, C. (2006). Arguing for and against quotas: Theoretical issues. En D. Dahlerup (Ed.), *Women, quotas, and politics* (pp. 32-51). Londres: Routledge.
- Bareiro, L., López, O., Soto, C. y Soto, L. (2004). *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina (Serie Mujer y Desarrollo, núm.*

- 54). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Unidad Mujer y Desarrollo.
- Barnes, T. D., y Jones, M. P. (2018). Women's representation in Argentine national and subnational governments. En L. Schwindt-Bayer (Ed.), *Gender and representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Berkman, M. B. y O'Connor, R. E. (1993). Do women legislators matter? Female legislators and state abortion policy. *American Politics Quarterly*, 21 (1), 102-124.
- Camacho, R. (1996). *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa*. San José de Costa Rica: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer.
- Caminotti, M. (2009). En el nombre de la democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina. Tesis doctoral no publicada. Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín.
- Caminotti, M. (2014). No todos los caminos van a Roma. Cuotas de género y federalismo electoral en Argentina. En M. Escolar y J. M. Abal Medina (Eds.), *Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina* (pp. 255-280). Buenos Aires: Prometeo.
- Celis, K., Childs, S., Kantola, J. y Krook, M. L. (2008). Rethinking women's substantive representation. *Representation*, 44 (2), 99-110.
- Cerna Villagra, S. (2015). Decidirse a decidir: ¿cómo se promueve la legislación sensible al género en Paraguay? *Estudios Paraguayos*, XXXIII (1/2), 95-122.
- Dahlerup, D. (1988). From a small to a large minority: Women in Scandinavian politics. *Scandinavian Political Studies*, 11 (4), 275-298.
- Dahlerup, D. (1993). De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la masa crítica en la política escandinava. *Debate Feminista*, 4 (8), 165-206.
- Dahlerup, D. y Freidenvall, L. (2005). Quotas as a "fast track" to equal political representation for women: Why Scandinavia is no longer the model. *International Feminist Journal of Politics*, 7 (1), 26-48.

- De Barbieri, T. (2003). *Género en el trabajo parlamentario. La legislatura mexicana a fines del siglo xx*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Del Cogliano, N. y Degiusti, D. (2018). La nueva Ley de Paridad de Género en Argentina: antecedentes y desafíos. *Observatorio Político Electoral*. Documento de trabajo, núm. 1.
- Dolan, K. y Ford, L. E. (1995). Women in the State legislatures: Feminist identity and legislative behaviors. *American Politics Quarterly*, 23 (1), 96-108.
- Flammang, J. (1985). Female officials in the feminist capital: The case of Santa Clara County. *Western Political Quarterly*, 38, 94-118.
- Franceschet, S. y Piscopo, J. (2008). Gender quotas and women's substantive representation. Lessons from Argentina. *Politics & Gender*, 4 (3), 393-425.
- Gallo, R. y Giacobone, C. (2001). *Cupo femenino en la política argentina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Htun, M. (2002). Engendering the right to participate in decision-making: Electoral quotas and women's leadership in Latin America. En M. Molyneux y N. Craske (Eds.), *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America* (pp. 32-56). Londres: Palgrave.
- Htun, M. y Jones, M. (2000). Cuotas y la elección de mujeres en América Latina. Trabajo presentado en el Seminario del Banco Interamericano de Desarrollo/Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer: Liderazgo de la mujer: teoría y práctica, Cancún, México.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral-IDEA. (2004). *La implementación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Estocolmo: Autor.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral-IDEA. (2006). *Cuotas de género: democracia y representación*. Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Autor.
- Jones, M. P. (1996). Increasing women's representation via gender quotas: The Argentine Ley de Cupos. *Women and Politics*, 16 (4), 75-98.

- Jones, M. P. (1998). Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Lessons from the Argentine provinces. *Comparative Political Studies*, 31, 3-21.
- Jonshon, N. (2006). Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay. *Revista Política*, 46, 173-198.
- Kanter, R. M. (1977). *Men and women of the corporation*. Nueva York: Basic Books.
- Kathlene, L. (1994). Power and influence in State legislative policymaking: The interaction of gender and position in committee hearing debates. *American Political Science Review*, 88 (3), 560-576.
- Krook, M. L. (2009). *Quotas for women in politics. Gender and candidate selection reform worldwide*. Oxford: Oxford University Press.
- Krook, M. L. (2010). Studying political representation: A comparative-gendered approach. *Perspectives on Politics*, 8 (1), 233-240.
- Krook, M. L. y Zetterberg, P. (2014). Introduction: Gender quotas and women's representation—New directions in research. *Representation*, 50 (3), 287-294.
- Marenghi, P. y García Montero, M. (2006). El rompecabezas de la representación: qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos. En M. Alcántara Sáez (Ed.), *Políticos y política en América Latina* (pp. 29-81). Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Martínez, M. A. y Garrido, A. (2013). Representación de género y calidad de la democracia: la doble brecha en América Latina. *Debates*, 7 (1), 151-173.
- Marx, J., Borner, J. y Caminotti, M. (2007). *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI/Editora Iberoamericana.
- Matland, R. y Taylor-Robinson, M. (1997). Electoral system effects in women's representation: Theoretical arguments and evidence from Costa Rica. *Comparative Political Studies*, 31 (2), 186-210.
- Méndez-Montalvo, M. y Barrington, J. (Eds.). (2002). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral Internacional.

- Phillips, A. (1999). La política de la presencia. La reforma de la representación política. En S. Lukes y S. García, *Ciudadanía. Justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI.
- Pini, B. y McDonald, P. (2011). Gender and municipal politics: Problems, perspectives and possibilities. En B. Pini y P. McDonald (Eds.), *Representing women in local government: International case studies* (pp. 1-18). Nueva York/Londres: Routledge.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (Trabajo original publicado en 1967).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (2015). *Más allá de los números: las mujeres transforman el Poder Legislativo en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Autor.
- Rodríguez, C. y Rubio-Padilla, S. (2018). Las mujeres parlamentarias y el consenso de las materias primas en América Latina. En F. Sánchez y M. García Montero (Comps.), *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas*. Madrid: Tecnos.
- Saint-Germain, M. A. (1989). Does their difference make a difference? The impact of women on public policy in the Arizona legislature. *Social Science Quarterly*, 70, 956-968.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Schmidt, G. y Saunders, K. (2004). Effective quotas, relative party magnitude, and the success of female candidates. *Comparative Political Studies*, 37 (6), 704-734.
- Schwindt-Bayer, L. A. (2010). *Political power and women's representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Schwindt-Bayer, L. A. (2014). Women's representation in Latin American legislatures: Current challenges and new directions. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (2), 15-36.
- Sinkkonen, S. y Haavio-Mannila, E. (1981). The impact of the women's movement and legislative activity of women MPs on social development. En M. Rendel (Ed.), *Women, power and political systems* (pp. 195-215). Nueva York: St Martin's Press.

- Skard, T. y Haavio-Mannila, E. (1985). Women in parliament. En E. Haavio-Mannila, *Unfinished democracy: Women in Nordic politics* (pp. 51-80). Oxford: Pergamon Press.
- Swers, M. L. (1998). Are women more likely to vote for women's issue bills than their male colleagues? *Legislative Studies Quarterly*, 23 (3), 435-448.
- Thomas, S. (1994). *How women legislate Sue Thomas*. Nueva York: Oxford University Press.
- Thomas, S. y Welch, S. (1991). The impact of gender on activities and priorities of State legislators. *Western Political Quarterly*, 44 (2), 445-456.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.



# Calidad de la producción legislativa del Congreso de Jalisco en el periodo 2012-2018

ALBERTO BAYARDO PÉREZ ARCE<sup>1</sup>

## Introducción

Es un lugar común entre quienes se dedican a la evaluación en el ámbito de lo público afirmar que lo que no se puede medir no se puede mejorar. Sin embargo, la elección del aspecto a medir tiene una gran incidencia en la construcción social de la realidad que se pretende evaluar, de modo que un error en este punto puede impedir que la situación mejore, o, incluso, pudiera empeorarla. Los errores de ese tipo pueden darse, entre otras razones, por recurrir a datos de fácil acceso, especialmente si no se pondera su adecuación a los objetivos de la evaluación.

Este error es muy evidente en el caso de los legisladores, pues se suele evaluar su desempeño a partir de evidencias muy fáciles de recabar: la cantidad de iniciativas de ley que presentan, su uso de la tribuna, o su asistencia a sesiones. Sin embargo, esos datos no reflejan lo esencial del trabajo legislativo, por lo que medir su desempeño de tal manera no contribuye a una mejoría.

El problema de la evaluación del desempeño se aborda, justamente, en la primera parte del presente texto, mientras que en la segunda se profundiza en el tema de la evaluación del desempeño del Poder Legislativo, y se establece que la calidad de las iniciativas de ley es un buen indicador

---

<sup>1</sup> Se reconoce y agradece la colaboración de Jesús Rivera Ferman en la recopilación y sistematización de los datos presentados en este trabajo.

del desempeño general del Congreso, y dicha calidad se puede medir si se les considera como instrumentos para favorecer la solución de problemas públicos, para lo cual se proponen diez rubros que permiten ponderar la probabilidad de que, en efecto, contribuyan a ello.

Para poder aplicar los criterios desprendidos de los rubros elegidos, se elaboró una rúbrica que se utilizó para evaluar la calidad de las iniciativas de ley que se presentaron en el Congreso del Estado de Jalisco durante las LX y LXI Legislaturas, de lo que se da cuenta en la tercera parte.

En la cuarta parte se exponen los hallazgos realizados al aplicar la rúbrica propuesta, que en algunos casos contradicen el imaginario popular conforme a los legisladores, si bien los resultados no son concluyentes, por lo que en las conclusiones se reconoce que es necesario seguir investigando al respecto, aunque es claro que la rúbrica contribuye a realizar una evaluación más objetiva del desempeño de los legisladores.

### El problema de la evaluación del desempeño

La evaluación es una cuestión problemática, pues suele poner en conflicto lo que se anhela con lo que en realidad se obtiene, además de confrontar a quien evalúa con quien debe rendir cuentas del resultado de la evaluación. Pero la magnitud del posible conflicto entre evaluador y evaluado dependerá de la existencia o no de un mecanismo de evaluación más o menos objetivo y adecuado al caso. Como Simon (1944: 19) explica, cuando el resultado se contrasta con lo esperado desde una premisa fáctica, la evaluación es sencilla, pues fácilmente puede determinarse si el resultado es correcto o incorrecto; sin embargo, cuando la premisa de contraste es axiológica, la evaluación se torna sumamente problemática, a falta de criterios universales aplicables, por lo que resulta necesario especificar las cualidades del resultado esperado, pese a lo complejo de su posible medición, pues es un insumo necesario para mejorar el resultado.

De este modo, es comprensible la tentación de utilizar los indicadores disponibles, a fin de tratar de reducir la complejidad de la valoración de un resultado, especialmente cuando está en juego un sistema axiológico. No obstante, el riesgo es que “[s]i una organización no mide lo que valora,

acabará valorando sólo lo que se puede medir” (Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, 2005: 47), lo que puede traer como consecuencia que los indicadores elegidos para llevar a cabo la evaluación ofrezcan información medible pero inútil. O, en otras palabras, los mecanismos de evaluación deben apuntar en la dirección deseada, puesto que contribuyen a la construcción de la realidad evaluada.

### Evaluación del desempeño del Poder Legislativo

El Poder Legislativo es un claro ejemplo de lo fácil que es caer en la tentación de valorar aquello que se puede medir. Varios ejemplos de ejercicios de evaluación del desempeño de quienes tienen cargos de representación popular en los diversos cuerpos legislativos mexicanos, se centran fundamentalmente en la cantidad de iniciativas de ley que ha presentado cada uno en el periodo analizado, o calculando el porcentaje de las sesiones del pleno en las que ha participado (Aguirre, 2016; Aquino, 2017; Aquino, 2015; Carapia, 2003; Impacto Legislativo, 2018; IMCO, 2017; Mural, 2016).

Dichos indicadores del desempeño de los legisladores se han popularizado debido a la facilidad de su medición, y dada la escasa legitimidad de la que goza el Poder Legislativo en México (Consulta Mitofsky, 2018), se han utilizado como una medida de la productividad de cada representante popular en lo particular.

Sin embargo, esos indicadores son engañosos y generan incentivos perversos, en particular en lo que se refiere a la presentación de las iniciativas de ley, por ejemplo, en el caso del Congreso de Jalisco, en una sola legislatura se han llegado a presentar más de 1 200 iniciativas,<sup>2</sup> dado que quienes conforman ese cuerpo legislativo se ven bajo la presión de dar cuenta de su desempeño, y esa es la manera más sencilla de dar la apariencia de productividad. El problema con esto es que la revisión y dictamen de ese gran número de iniciativas de ley consume una gran cantidad de

---

<sup>2</sup> En la LX Legislatura del Estado de Jalisco (2012-2015), se presentaron 1 292 iniciativas de ley, de acuerdo con la plataforma de Información Legislativa del Estado de Jalisco (Congreso del Estado de Jalisco, s. f.).

tiempo y otros recursos, con lo que las otras funciones sustantivas del Poder Legislativo, la supervisión de los otros poderes, y el trabajo con la ciudadanía, se ven mermadas.

Adicionalmente, es de esperarse que mientras mayor sea la cantidad de iniciativas que se elaboren menor sea el cuidado que se ponga en dicha labor, especialmente si el público sólo considera el número de éstas, y recompensa a quien presenta más.

### La calidad de las iniciativas de ley como reflejo del desempeño del Congreso

Parecería, entonces, que supervisar la producción de iniciativas de ley contribuiría a reforzar una idea errónea respecto a la manera de evaluar el desempeño del Poder Legislativo, sin embargo, esto no es así, pues, de acuerdo con Ramos Mega (2011), un instrumento que contribuya a disminuir la cantidad de iniciativas de ley presentadas, a cambio de un incremento en su calidad puede, a su vez, contribuir a incrementar la confianza de la ciudadanía en sus representantes. De este modo, en el periodo académico de agosto de 2007 a mayo de 2008, en el marco de una asignatura de proyecto,<sup>3</sup> se llevó a cabo en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), un ejercicio de diagnóstico organizacional del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Dicho ejercicio tomó como punto de partida el escaso nivel de confianza que tienen los diputados entre la población, y trató de dar respuesta a dos preguntas desde una perspectiva democrático-institucional: ¿por qué el Poder Legislativo de Jalisco no funciona adecuadamente?, y ¿qué se puede hacer para que su desempeño mejore?

A partir del resultado de ese ejercicio, se apostó por la elaboración de un instrumento diseñado para incidir positivamente en el desempeño

---

<sup>3</sup> La asignatura se denomina Proyecto de Aplicación Profesional Observatorio del Poder Legislativo, y tiene la característica de ofrecerse para estudiantes de los últimos semestres de licenciatura. En dicha asignatura se elabora un reporte final que es el trabajo de obtención de grado de los estudiantes que la cursan.

democrático-institucional del Poder Legislativo de Jalisco. Es importante recalcar que para diseñar el instrumento, que sirvió de base para construir un observatorio académico, se tomó como punto de partida lo que se quería lograr, porque ese objetivo determinó qué aspectos del desempeño se tomarían en cuenta, y se observarían sistemáticamente, y cuáles se desearían por no abonar al objetivo principal del observatorio.

El diagnóstico mencionado se llevó a cabo utilizando la lógica fluida propuesta por De Bono (1996), en la versión de Ramírez Macías (s. f.),<sup>4</sup> pues dicha metodología permite organizar de una manera más metódica y argumentada los elementos problemáticos que se suelen encontrar en ejercicios de diagnóstico, de manera que su articulación no dependa de la mera intuición de quien lleva a cabo el diagnóstico.

El ejercicio se realizó bajo la guía de un docente —quien esto escribe— y de dos estudiantes de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Gestión Pública del ITESO, uno de los cuales trabajaba como meritorio en el Congreso de Jalisco, por lo que tenía conocimiento de primera mano de lo que ocurría al interior de éste, y aportó información valiosa para la elaboración del diagnóstico.

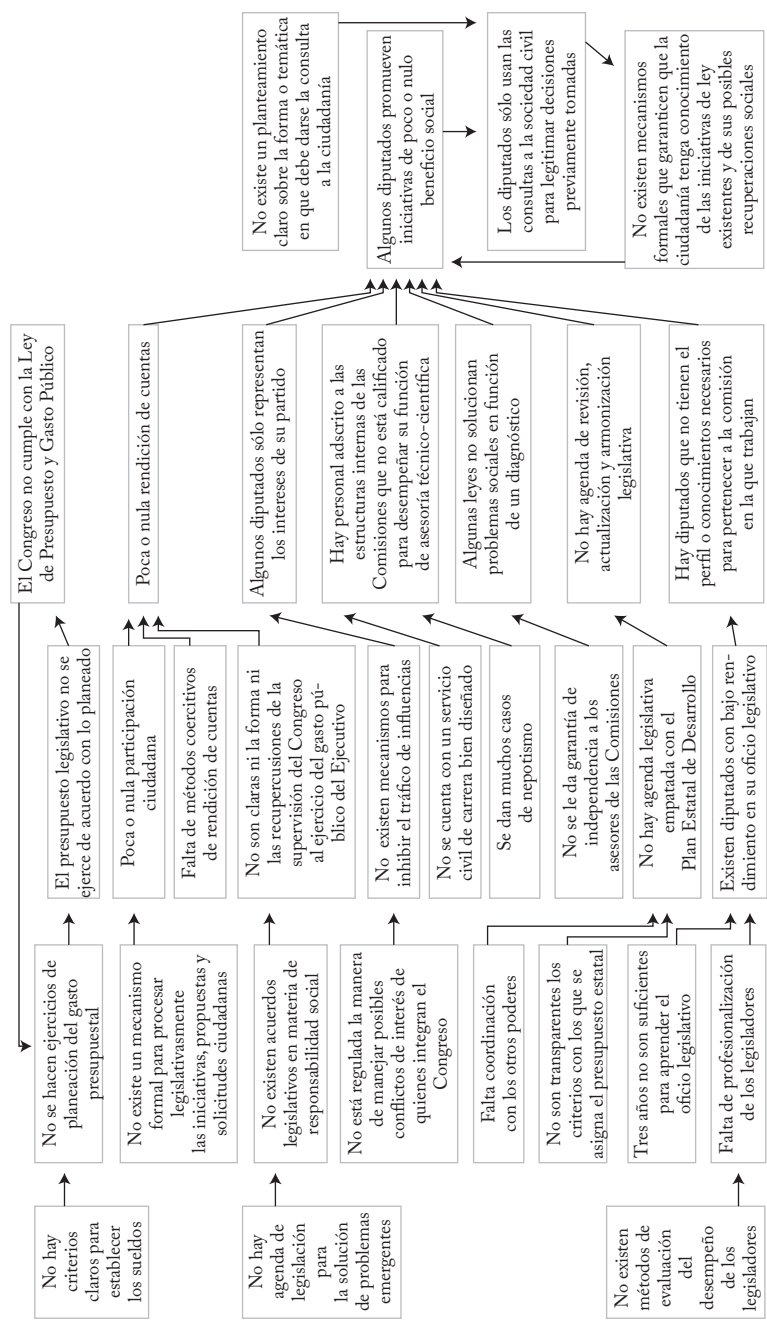
La metodología de la lógica fluida requiere la enumeración de las situaciones problemáticas para, posteriormente, ordenarlas en una secuencia causal, como se muestra en la figura 1.

En la figura 2, aparece un detalle de la figura 1, uno de los elementos problemáticos, enunciado como “Algunos diputados promueven iniciativas de poco o nulo beneficio social”, causado por el resto de las problemáticas observadas, lo que significa que en el momento en que se llevó a cabo el ejercicio de diagnóstico, el Congreso del Estado de Jalisco contaba con un diseño institucional tal que propiciaba la elaboración de iniciativas de ley que resultarían inútiles, pues no contribuirían a mejorar sustancialmente el marco normativo del Estado de Jalisco.

---

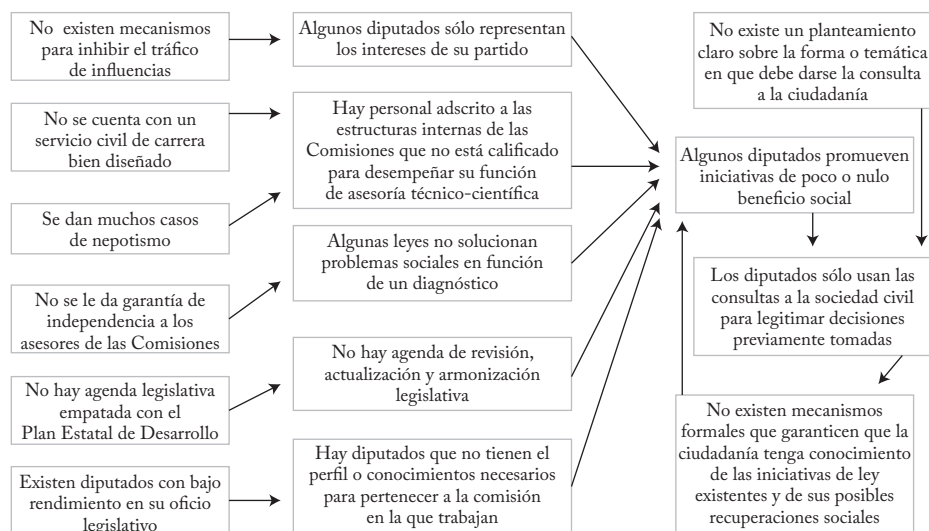
<sup>4</sup> El propio Ramírez Macías presenta una versión más refinada de su adaptación en un texto más reciente (2016).

Figura 1  
Mapa del diagnóstico organizacional del Congreso del Estado de Jalisco



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2  
Detalle del mapa del diagnóstico organizacional del  
Congreso del Estado de Jalisco



Fuente: Elaboración propia.

En otras palabras, el nivel de la posible utilidad social de las iniciativas de ley es un indicador general de la calidad del diseño institucional del Poder Legislativo, por lo menos en el caso analizado, de modo que en la medida en que mejore la calidad de las iniciativas de ley presentadas, sería de esperar que eso se deba a que el propio Poder Legislativo se está rediseñando para que responda mejor a las necesidades de una sociedad en proceso de democratización.

A la vez, la calidad de las iniciativas de ley, es decir, su adecuación a los problemas sociales que pretenden atender, es un reflejo del nivel de profesionalidad,<sup>5</sup> tanto de quienes ejercen la representación popular, como

<sup>5</sup> Se utiliza aquí el concepto de *profesionalidad* para indicar que se espera un trabajo de buena calidad de parte de quienes lo desempeñan, a diferencia del de *profesionalización*,

de quienes les brindan el servicio de asesoría, sea en lo personal, o como parte de los órganos auxiliares de las comisiones legislativas.

De modo que, al parecer las iniciativas de ley sí son significativas para determinar la utilidad social del trabajo de los representantes populares, sin embargo, la cantidad de iniciativas por sí sola no es un indicador fiable (Alarcón Olguín, 2011), de ahí que, a partir de dicho diagnóstico, se determinara la necesidad de establecer criterios para medir el posible beneficio social derivado de ellas.

Es importante señalar que, si bien el presente texto se concentra en lo referente a la evaluación de las iniciativas de ley, del ejercicio académico arriba mencionado, se derivaron instrumentos para evaluar otros aspectos del desempeño legislativo, pero por cuestiones de espacio no se presentan en el presente trabajo.<sup>6</sup>

### Cómo medir la calidad de las iniciativas de ley: rubros a considerar

En primera instancia se pensó en recurrir a los criterios establecidos en la doctrina del derecho, pero tras un ejercicio exploratorio se llegó a la conclusión de que esos criterios resultaban insuficientes, puesto que, por un lado, la mayoría de las iniciativas presentadas en el Congreso de Jalisco los cumplían, y no se podía establecer una diferencia específica entre las mejores y las peores, a menos que se recurriera al sentido común, con su consecuente carga de subjetividad.

Debido a esta dificultad, en otro ejercicio académico, llevado a cabo en 2011, en el marco de la asignatura mencionada, se decidió recurrir a otras disciplinas para resolver el problema de la medición objetiva de la calidad de las iniciativas de ley.

---

que, al menos en cierta literatura (Squire, 1993, 2007; Yoon & Jeong, 2016) se refiere a la dedicación exclusiva a dicho trabajo, y las condiciones requeridas para ello.

<sup>6</sup> Para más información ver el portal electrónico del Observatorio Legislativo del ITESO, Bayardo Pérez Arce (s. f.). Nacif y Sada (2004) o Ramírez Macías (2011) presentan, a su vez, otras alternativas para evaluar el desempeño del Poder Legislativo.

De este modo, en coincidencia con lo planteado por Muro Ruiz (2007), uno de los autores más reconocidos en el tema legislativo en México, se optó por asumir la perspectiva de la gestión pública, y considerar a las leyes como herramientas para la solución de problemas públicos. Desde esa orientación, la calidad de una iniciativa de ley estaría determinada por la probabilidad de que contribuyera a solucionar un problema público, susceptible de ser atendido legislativamente.

Es necesario resaltar el aporte cualitativo que representa analizar las leyes como herramientas para solucionar problemas públicos. La doctrina tradicional del derecho sujeta la elaboración de las leyes a la discreción del legislador, de manera que no propone criterios claros para determinar en qué circunstancias es necesaria la intervención legislativa. La consecuencia de ello es que, como se pudo comprobar en una revisión exploratoria, son muy numerosas las iniciativas que atienden aspectos puramente formales, por ejemplo, la armonización del título de una ley con las reglas de la gramática española (Cortés Moreno, 2007), que no se traducirán en una verdadera mejoría en el desempeño de las instituciones públicas.

Pese a lo absurdo que pudiera resultar dicha iniciativa, la doctrina legislativa del derecho no puede descalificar la inversión de recursos públicos en la elaboración de iniciativas de ley como esa. Precisamente aquí es donde la gestión pública puede hacer un aporte significativo.

A partir de la revisión de la literatura existente, se determinó que la probabilidad de que una iniciativa de ley en particular pudiera contribuir a solucionar un problema público podría determinarse a través de los diez aspectos que a continuación se explican. Los primeros tres recogen los aportes de la doctrina tradicional del derecho, y los otros siete se elaboraron a partir de los planteamientos de la disciplina de la gestión pública.

No está de más aclarar que los aspectos tomados en consideración están interrelacionados entre sí, por lo que la falta de calidad en uno de los aspectos afectará la calidad de los otros en mayor o menor medida, sin embargo, se explican por separado por cuestiones de claridad.

También es importante señalar que, como antes se expuso, los mecanismos de evaluación contribuyen a construir la realidad evaluada, por lo

que la especificación de los elementos considerados toma como punto de partida lo que se esperaría de una iniciativa de ley dentro de un ámbito sociopolítico más o menos cercano al ideal de una democracia deliberativa,<sup>7</sup> que requiere una buena articulación entre los argumentos técnicos, científicos y axiológicos.

#### *Claridad y técnica legislativa*

Siguiendo la técnica legislativa tradicional (Carbonell y Pedroza de la Llave, 2000; Mora-Donatto y Sánchez Gómez, 2012; Muro Ruiz, 2007), es de esperar que la redacción de la iniciativa sea clara, sencilla, breve, concreta y accesible para la mayoría de la población, por lo que no debe usar lenguaje especializado de ningún tipo; además, debe respetar las reglas ortográficas y de sintaxis del español, y no usar abreviaturas, palabras o conceptos entre paréntesis, siglas y sinónimos.

Esto se estipuló así pensando en que en una democracia funcional la población en general debe tener la posibilidad de participar en el debate legislativo, por lo que una iniciativa de ley debe resultarles comprensible.

Por otra parte, a diferencia de la propuesta de Ramos Mega (2011: 639), sí se toma en consideración la congruencia de los artículos transitorios con el articulado y la exposición de motivos, dado que se ha observado que, en ocasiones, los artículos transitorios estipulan condiciones que pueden contrarrestar el efecto positivo que podría esperarse de la aprobación de la iniciativa.

#### *Integración al sistema jurídico, incluyendo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*

El texto de la iniciativa de ley debe explicar por qué no contradice otras leyes existentes, o si las contradice, entonces debe señalar cuáles son las

---

<sup>7</sup> Normativamente se adoptó una perspectiva deliberativa, puesto que, en principio, un órgano como el Congreso de Jalisco, al reunir en sí mismo las funciones de representación popular y de cuerpo legislativo, debe regirse por una perspectiva que privilegie la argumentación y la evidencia.

reformas o adiciones que habrá que hacer a las leyes para que la propuesta pueda cumplir sus objetivos. Además, debe enunciar claramente qué derechos humanos pretende hacer efectivos, con base en lo que se estipula en los pactos, convenciones y protocolos facultativos aplicables.

En este aspecto también se retoma la doctrina del derecho en cuanto a la elaboración de leyes (Muro Ruiz, 2007: 61), pero se puso el énfasis en lo referente al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Muro Ruiz, 2007: 62-77; PNUD, s. f.: 5-6; PNUD Argentina, s. f.; Unión Interparlamentaria, 2016: 106-108), como parte del marco regulatorio a considerar, dado que, conforme a lo estipulado en el artículo 1 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, todas las autoridades tienen la obligación de respetar dicho marco, en el ámbito de su competencia, de ahí que sea necesario demandar a las legislaturas locales que lo incorporen en su labor.

### *Mecanismos de garantía*

En consonancia, también, con la doctrina tradicional, se considera muy importante que la iniciativa prevea claramente qué incentivos o sanciones se pretenden aplicar a la población objetivo de la ley, así como quiénes tendrán facultades para sancionar y el procedimiento que deberán seguir; también deberá indicar de qué manera se resolverán los conflictos en la interpretación de la ley propuesta, y quién tendrá la autoridad para resolverlos y cómo deberá hacerlo.

Detrás de esto se encuentra el supuesto de que la impunidad, y por lo tanto la erosión o debilidad del Estado de derecho, se deriva, en parte, de los huecos legales que permiten a ciertas personas evadir su responsabilidad legal, sea porque no está bien especificado el procedimiento a seguir, o porque se carece de mecanismos que obliguen a la autoridad a cumplir con su deber, derivando en una captura regulatoria (Etzioni, 2009).

Los tres aspectos enunciados hasta este punto son los que se retomaron de la doctrina tradicional del derecho. A continuación, se enunciarán los aspectos propuestos desde la gestión pública.

### *Relevancia pública de los cambios planteados*

La iniciativa debe proponer cambios que mejoren la calidad de las leyes, o el desempeño de las organizaciones o instituciones públicas.

Un cambio en las leyes requiere (Subirats *et al.*, 2008: 131):

1. Que exista una demanda por parte de grupos sociales determinados en lo referente a los beneficios o cargas que reciben,
2. Que se haya debatido públicamente la pertinencia de la demanda, y
3. Que exista un conflicto entre grupos sociales organizados y autoridades debido a esa demanda.

En cuanto al desempeño de un organismo público, pueden hacerse (Ackerman, 2007: 27-28 y 41):

1. Cambios en su nivel de autonomía política, financiera, técnica, o de gestión.
2. Cambios en su tipo, por ejemplo: pasar de desconcentrado a descentralizado o autónomo.
3. Modificaciones a las reglas para nombrar o destituir a sus titulares, y la forma en que se integra dicha titularidad (individual o colectiva; sólo funcionarios, sólo ciudadanos, o mixta).
4. Cambios en el tipo y nivel de influencia que ejerce sobre sus sujetos obligados.
5. La ampliación o reducción de su competencia legal y sus capacidades de actuación.
6. El monto y la forma en que se le asignan presupuesto y otros recursos.
7. El nivel legal del instrumento que lo fundamenta: Constitución, Ley o Reglamento.

### *Sustento tecnocientífico de las iniciativas*

La propuesta debe basarse en una relación causa-efecto plausible, sustentada en la opinión de los posibles afectados por la ley propuesta y en la de

expertos en el tema y, obviamente, la propuesta debe ser congruente con la relación causa-efecto encontrada.

A diferencia de la doctrina tradicional, que sólo requiere que quien presente la iniciativa de ley tenga el sustento legal para hacerlo, usualmente expresada bajo los términos de *fundamentación* y *motivación*, en este caso se hace énfasis en la necesidad de incorporar lo que se sabe del problema a atender, y lo que el conocimiento técnico y científico pueden aportar para procurar su solución (Muro Ruiz, 2007: 61).

#### *Identificación de grupos objetivo y beneficiarios*

La iniciativa de ley debe identificar clara y explícitamente quiénes tendrán la obligación de cumplir con la disposición, y quiénes se prevé que se beneficien de ello (Subirats *et al.*, 2008: 40).

Este aspecto se relaciona más directamente con la elaboración de los mecanismos de garantía, y requiere que se tenga claridad respecto a cuáles son los comportamientos que están originando el problema público, para evitar que los esfuerzos de la autoridad se diluyan supervisando a una población difusa.

#### *Previsión de la evaluación de cumplimiento de objetivos*

La propia iniciativa debe definir objetivos específicos, redactados en forma de resultados, y plazos para cumplirlos. También debe prever la metodología para evaluar el cumplimiento de los objetivos, y las posibles consecuencias no deseadas de la aplicación de la ley propuesta (Mader, 2001; Marcos, 2009; Mora-Donatto y Sánchez Gómez, 2012: 63-66).

En este punto se pretende favorecer la construcción de lo que se denomina *legislación dinámica*, de acuerdo con el modelo circular sugerido por Aienza (1989: 396-399), la cual parte del supuesto de que la realidad es cambiante, y difícil de conocer, por lo que no es posible establecer leyes que funcionen bien desde el principio y para siempre, sino que es necesario hacerles ajustes progresivos, hasta que se llegue al punto óptimo. En otras palabras, se pretende ir en contra del *idealismo jurídico* que asume que la realidad se modifica sólo por el hecho de promulgar una ley.

### *Análisis de costo-efectividad*

Se debe incluir un análisis de costo-efectividad que incluya: a) el costo y beneficio monetarios que se prevén; b) la valoración social de los posibles resultados; c) el costo-beneficio que pudieran tener otras alternativas; d) los efectos directos, indirectos y secundarios que se pudieran derivar de la aplicación de la ley propuesta; e) los costos no medibles; y f) los efectos en la distribución en el reparto de cargas y beneficios entre los diversos sectores de la sociedad.

### *Viabilidad presupuestal*

La iniciativa debe prever qué presupuesto se requeriría para que se pueda aplicar la ley propuesta (Giles Navarro, 2018: 11; Muro Ruiz, 2007: 60), y además debe indicar cómo se conseguirían y aplicarían esos recursos. En el caso de que no se requiera modificar notoriamente el presupuesto público, la iniciativa debe dar cuenta de ello, y fundamentarlo.

Este aspecto, que puede resultar complejo desde una perspectiva técnica, busca evitar la irresponsabilidad del legislador, que se limita a insertar en el marco normativo disposiciones que pudieran resultar in-costeables, bajo el pretexto de que le corresponde el Ejecutivo conseguir los recursos necesarios para dar cumplimiento a la ley. En el fondo, se pretende que la ley sea respetada y respetable, evitando que se convierta en un cúmulo de situaciones aspiracionales que probablemente no se realizarán, y evitar que la población se confunda respecto a qué leyes no son de observancia obligatoria porque no se tienen los recursos para garantizar su aplicación.

### *Análisis de impacto regulatorio*

La iniciativa debería incluir un estudio en el que quede claro que hay más ventajas que desventajas para la sociedad si se aplica la ley propuesta que si se dejan las cosas como están. Además, se debe prever la manera en que pueden reaccionar los grupos sociales que recibirían los beneficios o las cargas de la aplicación de la ley propuesta, y si esa reacción pudiera bastar para que la ley quedara sin efecto.

Con este rubro se pretende evitar la creación de incentivos perversos, que en vez de inhibir ciertas conductas consideradas nocivas para la sociedad, terminen por exacerbarlas o generar otras igual o más dañinas que las que se pretende controlar, dejando sin efecto el objeto de la legislación propuesta (Araral, 2014; Leeuw, 2011; Tai, 2017; Verschuuren y Gestel, 2009).

La pretensión detrás de lo expuesto en este apartado es aumentar la profesionalidad en el trabajo legislativo, incorporando elementos técnicos verificables en la evaluación del desempeño de esa institución.

### Rúbrica para evaluar la calidad de las iniciativas de ley

Para facilitar la aplicación de los criterios de evaluación desarrollados en el punto anterior, y minimizar la subjetividad inherente a todo ejercicio de evaluación, se procedió a elaborar una rúbrica, la cual se incluye como Anexo, que describe tres posibilidades para cada uno de los rubros considerados: la situación inaceptable, la aceptable y la óptima, identificadas con los *colores rojo, amarillo y verde*, respectivamente, conforme a una metodología tipo semáforo de uso generalizado en el ámbito de la gestión pública, de manera que el contenido de cada iniciativa de ley se contraste con las posibles situaciones de cada aspecto, y con base en ello determinar la calidad general de la iniciativa. Obviamente, mientras mayor sea la proporción de aspectos que caen dentro de la descripción óptima, mayor será su calidad, y por lo tanto mayor será la probabilidad de que contribuya a la solución del problema que pretende atender.

En cuanto a la elaboración de la rúbrica, se decidió que sólo tuviera tres posibilidades, para evitar distinciones demasiado detalladas, que dificultaran su aplicación, pues se consideró que tres alternativas eran suficientes para reflejar los matices que pudieran presentarse en cada caso.

Una ventaja adicional de utilizar una rúbrica es que la definición de la situación óptima orienta tanto a quienes elaboran la iniciativa como a quienes la evalúan, respecto a lo que es necesario llevar a cabo para mejorar su calidad.

Es preciso reconocer que la rúbrica aquí propuesta, se centra solamente en la verificación de la existencia formal de los aspectos a valorar, sin

pretender que su coherencia con la descripción de la versión óptima garantiza que la iniciativa de ley en efecto contribuirá a resolver el problema al que atiende, en caso de convertirse en ley. El supuesto general detrás de la rúbrica es que es más probable que una ley que esté bien elaborada, en los términos aquí expuestos, contribuya a resolver un problema público, porque parte de un diagnóstico y una propuesta de solución correctos y coherentes, como lo explica Aguilar (2008: 15), y en ese sentido, siguiendo los lineamientos del análisis lógico directo expuesto por Brousselle y Champagne (2011) preguntándonos si es lógico esperar ciertos resultados, a partir del diseño de cierta ley en particular. En otras palabras, y de acuerdo con la teoría del diseño de las políticas públicas (Ingram y Schneider, 2006; Ingram, Schneider y DeLeon, 1999; Pierce *et al.*, 2014; Sabatier, 2007; Schneider y Ingram, 1997; Schneider y Sidney, 2009; Sidney, 2007) es de esperar que una ley diseñada de manera lógica, con base en una teoría causal sólida, muy probablemente contribuya a solucionar o atenuar los efectos de un problema público.

Además, este instrumento no tiene la posibilidad de verificar que el contenido sustantivo de una iniciativa esté bien elaborado, ya que para ello se requeriría la intervención de especialistas en el tema, que juzguen dicho contenido en el marco de sus propias disciplinas. Sin embargo, este instrumento sí puede facilitar la identificación de los aspectos sustantivos de las iniciativas, y evaluar su articulación, lo que sería un buen punto de partida para que los especialistas hagan su aporte a la evaluación de estas.

Por otra parte, la metodología aquí propuesta, que propone un mecanismo de evaluación *ex ante*, no se contrapone con la realización de evaluaciones *ex post*, como las sugeridas por Tremper, Thomas y Wagenaar (2010), quienes incluso proponen una manera de llevarlas a cabo, aunque no está de más tomar en consideración la complejidad de identificar el efecto de la aplicación de las leyes, como bien lo hace notar Bussmann (2010).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Es necesario considerar que Bussmann realizó su trabajo en un contexto, el suizo, en el que la aplicación de las leyes se puede dar por descontada, a diferencia del caso mexicano.

Finalmente, es preciso aclarar que la rúbrica se ofrece como un instrumento técnico, que no pretende juzgar el contenido sociopolítico de las iniciativas de ley, que cae dentro del ámbito axiológico, y su juicio, por tanto, corresponde estrictamente al ámbito de la política, salvo en lo que se refiere a los derechos humanos, que por ser parte del marco normativo constitucional no están sujetos a discusión, mas que en lo que se refiere a la elección de los mejores mecanismos para garantizarlos.

En la siguiente sección se dará cuenta de los resultados obtenidos al evaluar las iniciativas de ley presentadas en el Congreso del Estado de Jalisco, mediante la rúbrica aquí presentada.

### Evaluación de las iniciativas de ley presentadas en el Congreso de Jalisco

Pese a que dicha rúbrica se terminó de elaborar en 2011, no fue posible utilizarla inmediatamente de manera extensiva, debido a que durante la LIX Legislatura del Estado de Jalisco (2009-2012), la población sólo tenía acceso por internet al título de las iniciativas presentadas, y a la lista de quienes habían presentado cada una. Para consultar el texto completo, había que hacerlo *in situ*, o pagar el monto del fotocopiado de las mismas.

Dicha situación, que resultaba violatoria del principio de máxima publicidad que consagra el derecho de acceso a la información pública, fue corregida a partir de la LX Legislatura (2012-2015), ya que en dicho periodo se desarrolló e implementó la plataforma de Información Legislativa del Estado de Jalisco (INFOLEJ), la cual brinda acceso al texto completo de toda la documentación generada por el Congreso de Jalisco, e incluso permite dar seguimiento al proceso legislativo de cada iniciativa de ley.<sup>9</sup>

Así pues, gracias a INFOLEJ, fue posible tener acceso al texto completo de las iniciativas de ley presentadas durante la LX y LXI Legislaturas (2015-2018) de Jalisco, que son las que se analizarán en el presente escrito.

---

<sup>9</sup> INFOLEJ está disponible en la dirección <http://www.congreso.jal.gov.mx/?q=trabajo/infolej>.

Para llevar a cabo dicho ejercicio, se recurrió al apoyo de estudiantes de diversas licenciaturas del ITESO, inscritos en la asignatura de proyecto antes referida, en los periodos correspondientes. A dichos estudiantes se les capacitó para que comprendieran el contenido de la rúbrica, de manera que pudieran utilizarla con fluidez, y capturaran el resultado de su evaluación en una base de datos diseñada para ello, bajo la supervisión de los dos docentes adscritos a la asignatura.

Para su evaluación, las iniciativas de ley se distribuyeron de manera equitativa entre los estudiantes, de manera aleatoria, para evitar que alguno de ellos se encargara de evaluar exclusivamente la producción legislativa de algún legislador o partido en particular, evitando posibles sesgos en los resultados.

Por lo que se refiere a la LX Legislatura, aunque de acuerdo con la INFOLEJ en total se presentaron 1 292 iniciativas de ley, sólo se evaluaron las 233 que estaban en línea en noviembre de 2013 a abril de 2015, además de que se descartaron las iniciativas que armonizaban el marco normativo de Jalisco con las modificaciones legales llevadas a cabo en el Congreso Federal, o aquellas que se derivaban de una errata legislativa, pues se consideró que en ambos casos las iniciativas presentadas carecían de valor agregado, pese a que fueran necesarias.

Del mismo modo, mientras que en la LXI Legislatura se presentaron 1 447 iniciativas, al momento de redactar estas líneas, sólo se había procesado la información correspondiente al primer y segundo año de la legislatura, es decir, en el periodo de octubre de 2015 a septiembre de 2017, por lo que sólo se evaluaron 644, excluyendo las que no aportaban valor agregado, al igual que en el caso anterior.

Es conveniente aclarar que con el fin de hacer más sencillo el análisis de los datos, se asumió que los diez aspectos que se evalúan tienen el mismo peso, de manera que las iniciativas se clasificaron en tres tipos:

- Muy buenas, si fueron calificadas en *verde* más de 7 rubros.
- Buenas, si recibieron la calificación *verde* entre 5 y 7 rubros.
- Malas, si menos de 5 rubros obtuvieron la calificación *verde*.

En este caso, los rubros *amarillo* y *rojo* no se contabilizaron por separado, pues, aunque cualitativamente hay diferencias significativas entre ambos niveles, en cualquier caso, la deficiente elaboración del rubro correspondiente afecta a la calidad general de la iniciativa respectiva.

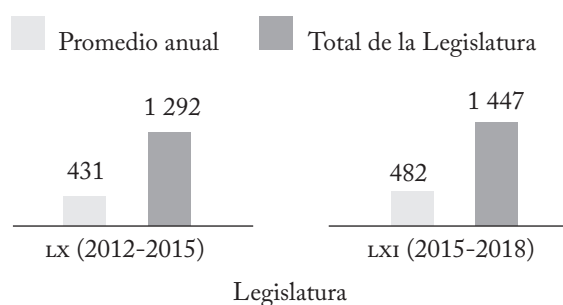
A partir de esos datos, se determinó la calidad promedio de las iniciativas presentadas en lo individual por cada representante popular, por cada bancada, y por el Congreso en general, tanto para la LX como para la LXI Legislaturas de Jalisco.

En el siguiente apartado se da cuenta de los hallazgos realizados al analizar las iniciativas evaluadas.

### *Hallazgos*

El primer hallazgo general es que hay una tendencia creciente a presentar iniciativas de ley, como se muestra en la figura 3. Al parecer la presión pública y mediática han reforzado la tendencia de las y los diputados locales de Jalisco a tratar de demostrar su productividad mediante la presentación de iniciativas de ley, independientemente de la utilidad de éstas, puesto que juzgarla resulta complejo, como antes se describió, y en cambio es muy sencillo llevar la cuenta de las iniciativas presentadas.

Figura 3  
Iniciativas de ley presentadas en el Congreso del Estado de Jalisco



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos obtenidos en la plataforma INFOLEJ del Congreso del Estado de Jalisco.

### *Iniciativas de la LX Legislatura*

El promedio de evaluación del total de las iniciativas consideradas en el conjunto del Congreso del Estado fue de 54% de cumplimiento de los aspectos de calidad evaluados.

Los resultados de la evaluación de las iniciativas presentadas por cada integrante de la legislatura en lo individual se muestran en la tabla 1.

Tabla 1  
Calidad promedio de las iniciativas presentadas en autoría o coautoría por cada integrante de la LX Legislatura de Jalisco

Nombre	Calidad Promedio (%)	Núm. de iniciativas
Ricardo Rodríguez Jiménez - Plurinominal	90	1
Edgar Enrique Velázquez González - Plurinominal	77	3
Gabriela Andalón Becerra - Plurinominal	75	2
Celia Fausto Lizaola - Plurinominal	75	2
José Hernán Cortés Berumen - Plurinominal	70	8
Alberto Esquer Gutiérrez - Plurinominal	70	2
José Clemente Castañeda Hoefflich - Plurinominal	70	14
Víctor Manuel Sánchez Orozco - Plurinominal	70	3
Juan Carlos Márquez Rosas - Plurinominal	67	3
Salvador Zamora Zamora - Distrito 07	67	9
Héctor Pizano Ramos - Plurinominal	60	18
Mariana Arámbula Meléndez - Plurinominal	58	15
Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez - Plurinominal	57	5
Joaquín Antonio Portilla Wolff - Distrito 16	56	9
Idolina Cosío Gaona - Distrito 08	56	4
Julio Nelson García Sánchez - Plurinominal	55	7
Luis Guillermo Martínez Mora - Distrito 10	54	20
J. Jesús Palos Vaca - Distrito 17	54	9
Avelina Martínez Juárez - Distrito 04	53	3
Verónica Delgadillo García - Distrito 11	53	1

Nombre	Calidad Promedio (%)	Núm. de iniciativas
Alhia Yolliztli Sánchez Aguirre - Distrito 05	50	1
Eric Cayetano Mejía Corona - Distrito 19	50	1
Lea Araceli Zamora Núñez - Distrito 09	50	12
Myrna Elvira Rodríguez Guerrero - Distrito 13	50	1
Ricardo Sandoval González - Distrito 01	50	1
Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández - Plurinominal	50	4
José Luis Munguía Cardona - Plurinominal	49	12
Elías Octavio Íñiguez Mejía - Distrito 03	47	3
Jaime Ismael Díaz Brambila - Distrito 18	47	3
Rafael González Pimienta - Plurinominal	45	6
Miguel Hernández Anaya - Plurinominal	42	5
Martín López Cedillo - Distrito 11	42	11
Juan José Cuevas García - Plurinominal	42	6
Norma Angélica Cordero Prado - Distrito 02	40	14
Jaime Prieto Pérez - Distrito 06	40	8
Miguel Castro Reynoso - Distrito 14	40	1
Trinidad Padilla López - Distrito 13	38	13
José Gildardo Guerrero Torres - Distrito 12	37	22
Juan Manuel Alatorre Franco - Distrito 15	37	7
Nicolás Maestro Landeros - Distrito 20	30	7

Fuente: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las iniciativas de ley en la plataforma INFOLEJ del Congreso del Estado de Jalisco, periodo noviembre de 2013 a abril de 2015.

Es de llamar la atención que, con sólo dos excepciones, quienes en lo individual obtuvieron una calidad promedio mayor a 70% presentaron únicamente tres iniciativas o menos en el periodo analizado. Si bien esto no alcanza a configurar una regla, como se aprecia en el resto de la tabla 1; sin embargo, en la tabla 2, sí es notorio el hecho de que las bancadas que tuvieron un peor desempeño en promedio fueron las que mayor número de iniciativas presentaron.



Tabla 2

Promedio de la calidad de las iniciativas de ley presentadas por cada bancada integrante de la LX Legislatura del Estado de Jalisco

Bancada	Calidad promedio de sus iniciativas de ley (%)	Núm. de iniciativas
Partido de la Revolución Democrática	76	5
Movimiento Ciudadano	62	32
Partido Verde Ecologista de México	54	20
Partido Acción Nacional	53	98
Partido Revolucionario Institucional	48	121

Fuente: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las iniciativas de ley en la plataforma INFOLEJ del Congreso del Estado de Jalisco, periodo noviembre de 2013 a abril de 2015.

Por otra parte, es de llamar la atención el hecho de que, en contra de la apreciación popular, todos los diputados que se encontraban en las nueve mejores posiciones tenían un cargo de representación proporcional, mientras que los siete peor evaluados eran diputados de mayoría relativa.

#### *Iniciativas de la LXI Legislatura*

El promedio de calidad de las iniciativas de la LXI Legislatura analizadas fue de 65%. Por otra parte, según se puede observar en la tabla 3, no hay una tendencia marcada en lo que respecta al origen de quienes obtuvieron la mejor evaluación, por lo que en este caso ser plurinominal o de mayoría relativa no parece haber tenido alguna incidencia.

Sin embargo, es notorio el hecho de que nueve de los once diputados con la peor evaluación son plurinominales.

En cuanto a los resultados obtenidos por las bancadas en la tabla 4, es claro que no hay un patrón definido en cuanto a la cantidad de iniciativas presentadas, y la calidad de éstas, pues tres de las bancadas que más iniciativas mostraron tuvieron resultados aceptables, mientras que hubo dos casos en los que se presentaron pocas iniciativas, pero de baja calidad.



Tabla 3

Calidad promedio de las iniciativas presentadas en autoría o coautoría por cada integrante de la LXI Legislatura de Jalisco

Nombre	Calidad promedio (%)	Núm. de iniciativas
Mónica Almeida López - Plurinominal	82	15
José Pedro Kumamoto Aguilar – Distrito 10	81	8
Alejandro Pablo Torres Guízar – Distrito 10	80	1
Jorge Arana Arana – Distrito 20	75	6
Adriana Gabriela Medina Ortiz – Plurinominal	75	20
Augusto Valencia López – Distrito 06	75	24
Sergio Martín Arceo García – Plurinominal	73	15
Juana Ceballos Guzmán – Distrito 18	73	4
Mario Hugo Castellanos Ibarra – Distrito 13	72	15
Edgar Oswaldo Bañales Orozco – Distrito 20	72	11
Kehila Abigail Ku Escalante – Distrito 11	71	15
Salvador Arellano Guzmán – Distrito 04	70	3
Juan Carlos Anguiano Orozco – Distrito 12	70	15
Ramón Demetrio Guerrero Martínez – Distrito 05	70	13
Hugo Contreras Zepeda – Plurinominal	69	9
Omar Hernández Hernández – Distrito 03	68	35
María Elena de Anda Gutiérrez – Plurinominal	68	11
Erika Lizbeth Ramírez Pérez – Distrito 17	68	36
Fela Patricia Pelayo López – Plurinominal	68	17
María del Consuelo Robles Sierra – Distrito 14	66	13
Claudia Delgadillo González - Plurinominal	66	16
Ismael del Toro Castro – Distrito 07	65	13
Victoria Anahí Olguín Rojas – Plurinominal	65	10
Martha Susana Barajas del Toro – Distrito 19	64	5
Saúl Galindo Plazola – Plurinominal	63	9
Silvia Cárdenas Casillas – Plurinominal	63	3
María del Refugio Ruiz Moreno – Distrito 15	63	16

Nombre	Calidad promedio (%)	Núm. de iniciativas
Antonio López Orozco – Distrito 01	63	8
Enrique Aubry de Castro Palomino – Plurinominal	61	19
Héctor Alejandro Hermosillo González – Distrito 08	60	24
José García Mora – Plurinominal	60	18
María de Lourdes Martínez Pizano - Plurinominal	59	18
Felipe de Jesús Romo Cuéllar – Plurinominal	59	34
Martha Villanueva Núñez – Distrito 09	58	10
Isaías Cortés Berumen – Plurinominal	58	20
Liliana Guadalupe Morones Vargas – Distrito 16	58	8
María del Rocío Corona Nakamura – Plurinominal	57	15
Irma de Anda Licea – Plurinominal	56	19
Hugo Rodríguez Díaz – Plurinominal	56	20
Miguel Ángel Monraz Ibarra – Plurinominal	55	36
María del Pilar Pérez Chavira – Plurinominal	46	24
Hugo René Ruiz Esparza Hermosillo – Distrito 02	45	13

Tabla 4

Promedio de la calidad de las iniciativas de ley presentadas por cada bancada integrante de la LXI Legislatura del Estado de Jalisco

Bancada	Calidad promedio (%)	Número de iniciativas
Wikipolítica	81	9
Partido de la Revolución Democrática	73	24
Movimiento Ciudadano	68	208
Partido Verde Ecologista de México	67	105
Partido Revolucionario Institucional	65	124
Partido Nueva Alianza	60	18
Hugo Rodríguez	56	10
Partido Acción Nacional	55	133

Fuente: Tablas 3 y 4. Elaboración propia, a partir de la evaluación de las iniciativas de ley en la plataforma INFOLEJ del Congreso del Estado de Jalisco, periodo de octubre de 2015 a septiembre de 2017.

Finalmente, llama la atención el caso de la bancada del Partido Acción Nacional, que es la segunda que más iniciativas dio a conocer, pero al mismo tiempo es la que presenta la calidad promedio más baja de todas, prácticamente la misma que en la legislatura anterior.

## Conclusiones

A juzgar por los resultados presentados, hubo una tendencia general a mejorar, al pasar el promedio de calidad de las iniciativas de 54 a 65%, lo que, conforme a lo antes expuesto, hace suponer que sucedió una mejoría en la profesionalidad de quienes apoyan el desarrollo de la labor legislativa en el Congreso de Jalisco, salvo en el caso de la bancada del Partido Acción Nacional.

Sin embargo, persiste la tendencia a presentar numerosas iniciativas de ley, aunque sólo un bajo porcentaje de éstas cuenta con una alta probabilidad de contribuir a la solución de algún problema público.

Por otro lado, es notorio el hecho de que, a partir de los casos estudiados, no se puede establecer una relación clara entre la calidad de las iniciativas de ley y el origen del cargo de quien las presenta. Al parecer la profesionalidad en el desempeño legislativo no está ligada directamente con la manera en que se obtuvo la curul. Sería necesario revisar otro tipo de factores que pudieran influir, como la trayectoria previa, tanto de cada diputado en lo particular, como del personal directamente a su cargo.

En cuanto al instrumento empleado para llevar el ejercicio de evaluación, puede afirmarse que permitió tener elementos para comparar más objetivamente el desempeño entre legisladores(as), así como entre las bancadas que integran la legislatura, y hacer comparaciones entre legislaturas. En la medida en que los resultados obtenidos puedan ser difundidos, podrían aportar insumos para que la ciudadanía exija una mejor rendición de cuentas a sus representantes.

En el mediano plazo, se propondrá a otras instancias académicas el uso de la rúbrica aquí presentada, para que evalúen los resultados obtenidos en otros Congresos locales, con el fin de poder comparar su desempeño, y tratar de encontrar regularidades, y posibles relaciones de causalidad.

## Anexo

### Rúbrica para la evaluación de la calidad de las iniciativas de ley presentadas en el Congreso del Estado de Jalisco

Nivel de calidad del aspecto a evaluar	INACEPTABLE (color rojo)	ACEPTABLE (color amarillo)	ÓPTIMO (color verde)
1. Claridad y técnica legislativa	La redacción de la iniciativa no cumple con los parámetros establecidos en la técnica legislativa, hay ausencia de elementos o estos son incongruentes entre sí, y es de difícil lectura o comprensión.	Está escrita en lenguaje técnico altamente especializado o con tecnicismos legales excesivos.	Cumple con todas las características exigidas por la técnica legislativa, además es fácil de leer y comprender. La exposición de motivos, la normatividad propuesta y las normas transitorias son congruentes entre sí.
Orientaciones para el punto 1	La iniciativa debe ser clara, sencilla, breve, concreta y accesible al conocimiento de la población; observar las reglas ortográficas y de sintaxis del español; no usar abreviaturas, ni tecnicismos, palabras o conceptos entre paréntesis, notas en pie de página, siglas y sinónimos. Debe incluir los siguientes elementos: el título de la iniciativa de ley, la exposición de motivos, el texto de la normativa propuesta y las normas transitorias.		
2. Integración al sistema jurídico (incluye derechos humanos)	No se hace referencia a legislación precedente, o a otras disposiciones concurrentes, o no hace previsiones sobre cambios y reformas si fueran necesarias.	La norma no hace previsiones para la adecuación del marco jurídico existente a la nueva ley, aunque se haga referencia a otras disposiciones legales concurrentes, en	Se integra con el sistema normativo (incluyendo los pactos, convenciones y protocolos facultativos de derechos humanos aplicables), o de no hacerlo

		caso de que se contrapongan, o no toma en consideración los pactos, convenciones o protocolos facultativos de derechos humanos ratificados por México aplicables.	prevé las reformas o adiciones a las leyes necesarias para que esto suceda.
3. Mecanismos de garantía	La norma no es eficaz por no prever la sanción aplicable a quien no obedezca la disposición propuesta, ni la autoridad y el procedimiento para ello.	La norma deja lagunas en su aplicación que posibilitan la impunidad.	La iniciativa prevé incentivos, sanciones, sancionadores y dimisión de conflictos, el árbitro en estas circunstancias y pormenores de aplicación
4. Relevancia pública de los cambios planteados	La iniciativa plantea cambios que modifican insustancialmente el marco legal o institucional vigente, o lo modifican para disminuir derechos o quitarle espacios de incidencia pública a la ciudadanía, o disminuyen la capacidad de un organismo público de cumplir con su encomienda.	La iniciativa plantea cambios que mejoran el marco legal o institucional vigente, pero sin mucha profundidad, o no responde a un problema público propiamente dicho.	La iniciativa plantea cambios que mejoran sustancialmente el marco legal o institucional vigente, en respuesta a un problema público.
Orientaciones para el punto 4	“Un problema público incluye: (1) una demanda por parte de grupos sociales determinados, (2) el desarrollo de un debate público al respecto, y (3) la existencia de un conflicto entre grupos sociales organizados y		

	<p>las autoridades debido a dicha demanda. Las modificaciones al marco institucional de un organismo público pueden referirse a: 1. Su nivel de autonomía política, financiera, técnica, o de gestión, así como su tipo: desconcentrado, descentralizado o autónomo; las reglas para el nombramiento y la destitución de sus titulares, y la composición de dicha titularidad; y, el tipo y nivel de influencia que ejerce sobre sus sujetos obligados. 2. Sus áreas de competencia legal y sus capacidades de actuación. 3. El monto y la forma en que se le asignan presupuesto y otros recursos, y la jerarquía legal del instrumento que le da existencia jurídica”.</p>		
5. Sustento tecnocientífico de las iniciativas	<p>No existe un análisis de la relación causa-efecto coherente que sustente ni la definición del problema público, ni la disposición legal propuesta.</p>	<p>La definición del problema público y las disposiciones legales propuestas no son coherentes entre sí, o se basan sólo en la opinión de los expertos o sólo en la de los posibles afectados por la disposición.</p>	<p>La propuesta se sustenta en una relación causa-efecto plausible, sustentada en la opinión de los afectados por la disposición propuesta y en la de expertos con relación a los temas tocados por la disposición, y propone disposiciones legales coherentes con dicha relación.</p>
6. Identificación de grupos objetivo y beneficiarios	<p>No se identifica claramente quiénes tendrán la obligación de cumplir con la disposición.</p>	<p>La identificación de quienes tendrán la obligación de cumplir la disposición es difusa y sujeta a múltiples interpretaciones.</p>	<p>Se identifica clara y explícitamente quiénes tendrán la obligación de cumplir con la disposición, y quiénes se prevé que se beneficien de ello.</p>
7. Previsión de la evaluación de cumplimiento de objetivos	<p>No prevé plazos ni formas de evaluación. No prevé objetivos de ninguna clase.</p>	<p>Prevé plazos y evaluaciones. Están descritos objetivos generales, dispuestos</p>	<p>Establece objetivos específicos, plazos para cumplirlos y están redactados en</p>

	Ordena acciones a un tercero en términos generales.	en forma de actividades.	forma de resultados, no de actividades.
8. Análisis de costo-efectividad	No existe un análisis de costo-efectividad de la disposición propuesta.	Sólo se elabora un análisis monetario, sin tomar en cuenta los aspectos sociales implicados en la disposición.	Análisis de costo-efectividad completo y correcto.
Orientaciones para el punto 8	El análisis costo-efectividad de la posible implementación una disposición legal debe incluir: a) el costo y beneficio monetarios; b) su valoración social; c) las alternativas consideradas; d) los efectos directos, indirectos y secundarios; e) los intangibles; y f) los efectos distributivos.		
9. Viabilidad presupuestal	No se establecen el presupuesto necesario para implementar la disposición, ni se establecen mecanismos para sustentarla.	Se hace una estimación imprecisa del presupuesto necesario para aplicar la disposición, y no es claro de dónde se obtendrán los recursos.	Se prevé el monto presupuestal que habría que ejercerse y se establecen los mecanismos para conseguir y aplicar el respectivo recurso.
10. Análisis de impacto regulatorio	No hay análisis de impacto regulatorio.	Se prevén de manera genérica e imprecisa los cambios en la conducta de quienes estarán obligados a acatar la disposición, o de quienes se beneficiarán de la misma, por lo que no es del todo claro cuál es el beneficio que traerá.	Se realizó un análisis de impacto regulatorio en el que se establecen claramente las ventajas que conllevaría la aplicación de la disposición propuesta con respecto a mantener las cosas como están.

Fuente: Elaboración propia.

## Bibliografía

- Ackerman, J. M. (2007). *Organismos autónomos y rendición de cuentas: el caso de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas/Siglo XXI.
- Aguilar, L. F. (2008). Marco para a análise das políticas públicas. *Administração & Cidadania*, 3 (2), 9-28.
- Aguirre, C. (2016, 4 de noviembre). Los mejores diputados. *Tercera Vía*. Recuperado de <http://terceravia.mx/2016/04/los-mejores-diputados/>
- Alarcón Olguín, V. (2011). El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto. En R. López Flores, F. E. Rivas Prats, A. Hernández Cruz y A. Sainez Araiza (Eds.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural* (pp. 173-188). México: Senado de la República-LXI Legislatura/Instituto Belisario Domínguez.
- Aquino, M. (2017, 5 de noviembre). Tienen diputados rendimiento dispar. *Mural*. Guadalajara. Recuperado de <https://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documento/Web.aspx?id=2633202%-7CArticulosCMS&url=https://img.gruporeforma.com/imagenes/ElementoRelacionado/7/392/6391685.jpg&text=18+y+48+iniciativas+de+decreto+y+de+ley&tit=>
- Aquino, R. R. (2015, 9 de septiembre). LXII Legislatura: palomeados y tachados. *Mural. Chiapas*. Recuperado de <http://muralchiapas.com/columnas/3862-lxii-legislatura-palomeados-y-tachados>
- Araral, E. (2014). Policy and regulatory design for developing countries: A mechanism design and transaction cost approach. *Policy Sciences*, 47 (3), 289-303. Recuperado de <http://doi.org/10.1007/s11077-013-9192-z>
- Atienza, M. (1989). Contribución para una teoría de la legislación. *Tercer Congreso de la Federación de Asociaciones de Sociología del Estado Español* (pp. 385-403). San Sebastián. Recuperado de [http://luisvives.com/servlet/SirveObras/doxa/01361620813462839088024/cuaderno6/Doxa6\\_21.pdf](http://luisvives.com/servlet/SirveObras/doxa/01361620813462839088024/cuaderno6/Doxa6_21.pdf)
- Bayardo Pérez Arce, A. (s.f.). *Observatorio legislativo*. Recuperado el 10 de febrero de 2019, de <http://www.iteso.mx/web/dsoj/observatorio-legislativo>

- Brousselle, A. y Champagne, F. (2011). Program theory evaluation: Logic analysis. *Evaluation and Program Planning*, 34 (1), 69-78. Recuperado de <http://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2010.04.001>
- Bussmann, W. (2010). Evaluation of legislation: Skating on thin ice. *Evaluation*, 16 (3), 279-293. Recuperado de <http://doi.org/10.1177/1356389010370252>
- Carapia, F. (2003, 31 de enero). Tiene Congreso 580 iniciativas pendientes. *Mural*. Guadalajara. Recuperado de <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documento/Impresa.aspx?id=1014817%7CInfodexTextos&url=http://hemerotecalibre.mural.com/20030131/interactiva/mcom20030131-006.jpg&text=18+y+48+iniciativas+de+decreto+y+de+ley&tit=Tiene%2520Congreso%2520580%2520iniciativas%25>
- Carbonell, M. y Pedroza de la Llave, S. T. (Eds.). (2000). *Elementos de técnica legislativa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/21/tc.pdf>
- Congreso del Estado de Jalisco. (s.f.). Información Legislativa del Estado de Jalisco. Recuperado el 5 de diciembre de 2016, de <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/?q=trabajo/infolej>
- Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos. (2005). *Evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de Derechos Humanos*. Versoix: Autor.
- Consulta Mitofsky. (2018). *México: confianza en instituciones 2018*. Ciudad de México. Recuperado de <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1084-confianza-instituciones-mx-2018>
- Cortés Moreno, K. (2007). Iniciativa de decreto que presenta la diputada Karina Cortés Moreno que reforma la denominación de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos por el de Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco. Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco.
- De Bono, E. (1996). *Lógica fluida. Una alternativa a la lógica tradicional*. Buenos Aires: Paidós.

- Etzioni, A. (2009). The capture theory of regulations-revisited. *Society*, 46 (4), 319-323. Recuperado de <http://doi.org/10.1007/s12115-009-9228-3>
- Evaluación a diputados. Reportan 12 diputados baja productividad. (2016, 6 de noviembre). *Mural*. Guadalajara, p. 05.
- Giles Navarro, C. A. (2018). Recomendaciones de técnica legislativa para la redacción de iniciativas. *Notas Estratégicas* (34). Ciudad de México. Recuperado de [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4211/Nota34\\_TécnicaLegislativa\\_.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4211/Nota34_TécnicaLegislativa_.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Impacto Legislativo. (2018). *Indicadores de desempeño legislativo. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura 2015-2018*. Recuperado de <http://rendiciondecuentas.org.mx/indicadores-de-desempeno-legislativo-en-la-camara-de-diputados-durante-la-lxiii-legislatura-2015-2018/>
- Ingram, H. y Schneider, A. L. (2006). Policy analysis for democracy. En M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 169-189). Oxford: Oxford University Press.
- Ingram, H., Schneider, A. L. y DeLeon, P. (2007). Social construction and policy design. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 93-126). Boulder: Westview Press.
- Instituto Mexicano para la Competitividad-IMCO. (2017). *Informe legislativo 2017*. Recuperado de [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/INFORME\\_LEGISLATIVO\\_2017\\_FINAL\\_26Jun17.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/INFORME_LEGISLATIVO_2017_FINAL_26Jun17.pdf)
- Leeuw, F. L. (2011). Can legal research benefit from evaluation studies? *Utrecht Law Review*, 7 (1), 52-65.
- Mader, L. (2001). Evaluating the effects: A contribution to the quality of legislation. *Statute Law Review*, 22 (2), 119-131.
- Marcos, F. (2009, mayo/agosto). Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo. *Revista de Administración Pública*, 179, 333-365.
- Mora-Donatto, C. y Sánchez Gómez, E. (2012). *Teoría de la legislación y técnica legislativa (Una forma nueva de entender y ejercer la función legis-*

- lativa*). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas/H. Congreso de Tamaulipas. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3201>
- Muro Ruiz, E. (2007). *Algunos elementos de técnica legislativa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2149>
- Nacif, B. y Sada, H. (2004). Evaluación del desempeño legislativo. Reporte del primer año de sesiones de la LIX Legislatura (2003-2006). *Evaluación del desempeño legislativo LIX Legislatura y mejora en el desempeño legislativo y los procesos de rendición de cuentas del Congreso 2* (p. 24). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Fundación Friedrich Naumann.
- Pierce, J. J., Siddiki, S., Jones, M. D., Schumacher, K., Pattison, A. y Peterson, H. (2014). Social construction and policy design: A review of past applications. *Policy Studies Journal*, 42 (1), 1-29. Recuperado de <http://doi.org/10.1111/psj.12040>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (s.f.). *Primer on Parliaments and Human Rights*. Autor.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD Argentina. (s.f.). *Guía práctica para la incorporación del enfoque de género en el trabajo legislativo. Resumen ejecutivo*. Buenos Aires: Autor.
- Ramírez Macías, J. (s.f.). *Metodología para la identificación de las áreas críticas y estratégicas del desarrollo municipal y regional* (Metodologías y técnicas para la planeación regional y municipal, núm. 1). Guadalajara.
- Ramírez Macías, J. (2011). Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el Congreso local de Jalisco. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 4 (7), 63-102.
- Ramírez Macías, J. (2016). *Estrategia, pensamiento y acción. Herramientas y métodos para la planeación y gestión*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.

- Ramos Mega, E. (2011). Una propuesta metodológica para evaluar las iniciativas de Reforma Electoral en el Congreso de la Unión. En R. López Flores, F. E. Rivas Prats, A. Hernández Cruz y A. Sainez Araiza (Eds.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural* (pp. 633-644). México: Senado de la República-LXI Legislatura/Instituto Belisario Domínguez. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/32.pdf>
- Sabatier, P. A. (Ed.). (2007). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press.
- Schneider, A. L. e Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, A. y Sidney, M. (2009). What is next for policy design and social construction theory? *Policy Studies*, 37 (1), 103-119. Recuperado de <http://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x>
- Sidney, M. S. (2007). Policy formulation: Design and tools. En F. Fischer, G. J. Miller y M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods* (pp. 79-87). Boca Raton: CRC Press.
- Simon, H. A. (1944). Decision-making and administrative organization. *Public Administration Review*, 4 (1), 16-30. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/972435>
- Squire, P. (1993). Professionalization and public opinion of State legislatures. *The Journal of Politics*, 55 (2), 479-491.
- Squire, P. (2007). Measuring state legislative professionalism: The squire index revisited. *State Politics & Policy Quarterly*, 7 (2), 211-227. Recuperado de <http://doi.org/10.1177/153244000700700208>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tai, L. (2017). Regulatory capture and quality. *Journal of Public Policy*, 37 (03), 261-286. Recuperado de <http://doi.org/10.1017/s0143814x16000131>
- Tremper, C., Thomas, S. y Wagenaar, A. C. (2010). Measuring law for evaluation research. *Evaluation Review*, 34 (3), 242-266. Recuperado de <http://doi.org/10.1177/0193841x10370018>

- Unión Interparlamentaria. (2016). *Derechos Humanos. Manual para Parlamentarios*, núm. 26. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos/Autor. Recuperado de <http://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-10/human-rights>
- United Nations Development Programme-UNDP. (2008). *Primer on parliaments and Human Rights*. Nueva York: Autor. Recuperado de [http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary\\_development/parliaments-and-human-rights-a-primer.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/parliaments-and-human-rights-a-primer.html)
- Verschuuren, J. y Van Gestel, R. (2009). Ex ante evaluation of legislation: An introduction. En J. Verschuuren (Ed.), *The impact of legislation. A critical analysis of ex ante evaluation* (Volumen 9, pp. 3-10). Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Yoon, J. B. y Jeong, H. O. (2016). Developing a measure of legislative professionalism for local assemblies in South Korea. *Philippine Political Science Journal*, 37 (1), 26-42. Recuperado de <http://doi.org/10.1080/01154451.2016.1146488>



## Los autores

MÓNICA MONTAÑO REYES es profesora-investigadora de tiempo completo en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara. Sus líneas de investigación se centran en el estudio de la trayectoria, actitudes y valores de las élites políticas y su impacto en la representación política. Actualmente es coordinadora del Observatorio Político Electoral de la Universidad de Guadalajara, co-coordinadora de la línea de Élités Políticas del mismo y del Grupo de Investigación de Élités de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

MARCO ANTONIO CORTÉS GUARDADO es profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad de Guadalajara. Sus temas de interés son principalmente la cultura política y los valores de los jaliscienses y desde 1997 dirige la Encuesta Estatal de Valores de Jalisco. Ha sido rector general de la Universidad de Guadalajara, así como del Centro Universitario de Ciencias Sociales Humanidades y del Centro Universitario la Costa. Actualmente es director del Instituto en Investigaciones sobre Innovación y Gobernanza de la Universidad de Guadalajara.

CRISTINA RIVAS PÉREZ es doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, profesora ayudante doctor en el área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca. Investigadora del Observatorio Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Sus principales líneas de investigación son las élites parlamentarias en América

Latina, calidad de la democracia, congruencia ideológica y confianza política.

ASBEL BOHIGUES es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Actualmente es investigador posdoctoral en la Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil). Sus líneas de investigación se centran en democracia, política comparada, élites y opinión pública. Su trabajo ha sido publicado en *Revista Brasileira de Política Internacional, Política y Gobierno* y *Revista de Ciencia Política*.

JOSÉ ÁNGEL CUEVAS HERNÁNDEZ es profesor de la Universidad de Guadalajara, institución de la que egresó como politólogo y maestro en Ciencias Sociales. También cuenta con estudios de máster y doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Su trabajo de investigación versa sobre élites, instituciones y partidos políticos.

SERGIO A. BÁRCENA JUÁREZ es profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Humanidades y Educación del Tecnológico de Monterrey. Sus líneas de investigación se centran en las instituciones parlamentarias, desempeño legislativo y comportamiento electoral. Ha sido asesor legislativo, consultor de campaña y actualmente es director de Buró parlamentario.

AGUSTÍN DE JESÚS SUÁREZ es politólogo y profesor universitario de grado y posgrado especializado en metodología cualitativa y cuantitativa. Es miembro fundador del Grupo Independiente y de Investigación MEL. Ha participado como miembro del Equipo de Élités Parlamentarias para el relevamiento a la Cámara de Diputados de Argentina en las mediciones del año 2012 y 2016, respectivamente. Sus líneas de investigación se centran en las élites políticas a nivel provincial, las instituciones políticas a nivel provincial y la relación partidos-sociedad.

CECILIA GRACIELA RODRÍGUEZ es profesora asociada del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca e investigadora del Instituto de Iberoamérica de la misma Universidad. Es doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Salamanca. Entre sus líneas de investigación destacan las instituciones políticas, las élites políticas, las elecciones, los Parlamentos, y la participación

política de la mujer, siendo autora de varios artículos vinculados a estos temas con especial énfasis en América Latina.

ALBERTO BAYARDO PÉREZ ARCE es docente de tiempo completo en el Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Se especializa en el estudio del Poder Legislativo desde la perspectiva de la gestión y las políticas públicas. Actualmente es el coordinador del Observatorio Legislativo del ITESO, desde el que se evalúan el desempeño y la calidad de la producción legislativa del Congreso del Estado de Jalisco.







*La profesionalización de la política*  
se terminó de imprimir en diciembre de 2019  
en los talleres de Pandora Impresores  
Caña 3657, La Nogalera,  
Guadalajara, Jalisco, México.

La edición consta de 500 ejemplares.

*Diagramación:* Verónica Segovia González. *Corrección:* Amparo Ramírez Rivera

