

Universidad de Salamanca
Departamento de Derecho Público General
Área de Ciencia Política y de la Administración



Tesis Doctoral presentada para optar al título de
Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos

**Profesionalización de las élites legislativas en Bolivia,
Colombia, Ecuador y Perú**

Presentada por:
Lina María Cabezas Rincón

Director:
Manuel Alcántara Sáez

Salamanca
Septiembre de 2012

Lina María Cabezas Rincón

A mi familia, por su apoyo constante y por su infinita generosidad.

*A la profesora Rosario,
mi abuelita, por ser un referente y una inspiración vital.*

AGRADECIMIENTOS

A lo largo del tiempo de investigación y redacción de esta tesis conté con el apoyo de diversas personas, que, de una u otra forma hacen parte de ella. Por esta razón quiero expresar mi enorme gratitud a todas y a cada una de ellas. Para comenzar quisiera agradecer al director de esta tesis, el profesor Manuel Alcántara Sáez por la confianza que ha depositado en mí, por su constante apoyo a lo largo de estos años y por la oportunidad de trabajar durante mi proceso formativo en un entorno y en un equipo comprometido con la disciplina e interesado en entender esa mezcla de realidades que es América Latina. Estos años de trabajo a su lado me han enriquecido académica y personalmente. Y, por todo ello le doy mil gracias.

Quisiera agradecer igualmente a los miembros del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca y del Instituto de Iberoamérica por estar siempre dispuestos a cederme parte de su tiempo cuando necesité ayuda y por tener siempre una palabra de ánimo.

Un aspecto clave para la culminación de este proceso ha sido el apoyo financiero del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España a través de una beca de formación que me facilitó tiempo, recursos y el acceso a otras instituciones en las cuales realicé estancias de investigación. Es el caso del Latin American Center de la Universidad de Oxford, del Kellogg Institute of International Studies de la Universidad de Notre Dame, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-, de la sede en Quito, y del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS) del Instituto Juan March. En cada una de estas instituciones pude además de avanzar en la investigación, conocer a diferentes personas que me brindaron su ayuda y orientación en cuestiones académicas y, en ocasiones, personales. No quiero dejar de nombrar a Malcolm Deas, Timothy Power, Michael Coppedge, Scott Mainwaring, Elizabeth Rankin, Ted Beatty, Simón Pachano e Ignacio Sánchez-Cuenca.

Y, por supuesto, no podría dejar de mencionar a quienes me ayudaron con datos, información o, simplemente, con consejos que nutrieron la investigación. Todo ello sin más contraprestación que un gracias: Andrés, Fran, Magui, Felipe, Sergio, Rocío, Lucho, Carlos, Alberto, John, Marcelo, Germán y Aníbal. Ellos me abrieron puertas que difícilmente podría haber traspasado (literalmente en el caso de algunos congresos).

Estudiar y vivir todos estos años fuera de mi país ha tenido como lógica consecuencia tener repartidos mis afectos por muchos lugares. Afectos importantes (diría que imprescindibles), que en un proceso solitario y largo como es elaborar una tesis se convierten en esenciales. Considero que una de las fortunas que he tenido en este tiempo ha sido la de haber encontrado personas extraordinarias, personas que siempre han estado ahí, amigos que, aunque no en el mismo espacio geográfico, todos ellos se han convertido en parte importante de mi vida. Salamanca es, y siempre será para mi, Caro, Mer, Pato, Enrique, Carlitos, Sabina, Heli y la Fa, Ángel, Juan, Marta, Luis, Sara, Ber, Salva, Mar, Cris, Elena y dentro de muy poco Olivia. Así como Madrid es Salva, Majo, Marta, Miguel, Emi y Ana, Fer y Fede. Y Zamora es Chary, Pablo, Antonio, Miguel, Arancha, Tere, Conchi, Jorge, Miguel, Celia, Villy, Pablo, el más zamoranísimo de todos, Manu, y, por supuesto, la linda Carmen.

También hay otros afectos que simplemente viajan, como por ejemplo, Nina y Guille, que aunque nos encontremos siempre en extraños lugares, el cariño y la amistad permanecen intactos.

Y mientras tanto, al otro lado del Atlántico, mantengo grandes afectos: las muchachas, Caro, Rubén y Hugo siguen estando a pesar del tiempo y la distancia. Quisiera hacer una mención especial a Nadia, porque es una valiente al haber aguantado hasta aquí siendo mi amiga, a pesar de los numerosos mensajes de auxilio (a cualquier hora) y de las monotemáticas conversaciones -y por sacarme de apuros hasta el último día en el que mi ordenador dijo "basta".

Y dejo para el final a mi familia. No porque estén en último lugar, al contrario, sino porque resulta más complicado decirles todo lo que me gustaría transmitirles. Quiero

agradecer a mis padres, Liliana y Raúl, a mis hermanas, Jenny y Diana, a mis sobrinitos, Santi y Juan, a mi abuelita Rosario, a mis primos y tíos, porque son un apoyo y un motivo, porque han esperado la culminación de este proceso con paciencia, porque soy consciente de las renunciaciones que han tenido que hacer para que yo haya llegado hasta aquí, porque sé que no podré devolverles el tiempo que hemos estado lejos. A ellos les estoy infinitamente agradecida. Y a David, mi compañero de viaje. Por esperar pacientemente, por soportar cada crisis, por los debates y por las discusiones en torno al tema que investigo. Sin duda esta tesis recoge muchas de esas reflexiones. Porque además de no moverse nunca, de haber estado y estar siempre cuando lo he necesitado, de ser mi soporte, ha sido enormemente generoso al compartir conmigo su mundo, sus amigos, y su familia, que ya son parte mía.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	17
1. ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA	32
1.1. Introducción	32
1.2. Principales problemas del concepto de profesionalización en el ámbito político	35
1.3. Ocupaciones, profesiones y procesos de profesionalización	40
1.4. La profesionalización de la política y la política como profesión: similitudes y divergencias con otras profesiones.	45
1.5. Clasificación de los políticos: del político amateur al político profesional	51
1.6. La profesionalización política en el ámbito legislativo: ambición política vs. partidos políticos.	56
1.7. Recapitulación	65
2. LA VARIABLE DEPENDIENTE: MEDICIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS ELITES PARLAMENTARIAS EN BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ	67
2.1. Introducción	67
2.2. Midiendo la profesionalización en el ámbito legislativo	68
2.3. Índice de Profesionalización de los Diputados (IPD)	72
2.3.1. Primera dimensión: La experiencia política	75
2.3.1.1. Años en política	76
2.3.1.2. Años de militancia partidista	79
2.3.1.3. Número de legislaturas en el congreso	85
2.3.1.4. Otros cargos de elección popular	91
2.3.2. Segunda dimensión: La especialización legislativa	95
2.3.2.1. Participación en comisiones	97

2.3.2.2.	Presidencias de comisiones	100
2.3.2.3.	Permanencia en las comisiones	101
2.3.2.4.	Participación en la mesa directiva de la cámara	103
2.3.3.	Condiciones laborales de los diputados en términos de dedicación y de remuneración	105
2.4.	Aplicación de Índice de Profesionalización de los Diputados (IPD)	112
2.4.1.	Perfiles de los diputados en la Región Andina	116
2.5.	Recapitulación	123
3.	FACTORES QUE DETERMINAN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS ÉLITES LEGISLATIVAS: LA EXPERIENCIA POLÍTICA	127
3.1.	Introducción	127
3.2.	El bagaje social de los diputados: características socioeconómicas y procesos de socialización política	129
3.2.1.	Características socioeconómicas de los diputados	130
3.2.2.	Socialización política de los diputados	139
3.2.3.	Otras variables individuales	145
3.3.	Variables institucionales	148
3.3.1.	Las reglas electorales	149
3.3.2.	Organización y funcionamiento de los legislativos	157
3.4.	Las variables partidistas	161
3.4.1.	Procesos de reclutamiento: democracia interna y selección de candidatos	163
3.4.2.	Estabilidad de los partidos políticos: edad, tipo de estructura partidista y fuerza electoral del partido	171
3.5.	Las variables sistémicas: estabilidad del sistema de partidos	174
3.6.	Recapitulación	177
4.	FACTORES QUE DETERMINAN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS ÉLITES LEGISLATIVAS: LA ESPECIALIZACIÓN LEGISLATIVA	179
4.1.	Introducción	179
4.2.	Las variables individuales: sexo, perfil profesional, ambición política y antigüedad	184

4.3. Las variables institucionales: organización y funcionamiento interno de los legislativos y el sistema electoral	193
4.3.1. Características organizativas de los legislativos	193
4.3.2. Sistema electoral y especialización legislativa	207
4.4. Variables partidistas: selección de candidatos, lealtad partidista y estabilidad del partido	213
4.5. Recapitulación	221
5. CONTRASTE DE HIPÓTESIS DE LAS DIMENSIONES DE EXPERIENCIA POLÍTICA Y ESPECIALIZACIÓN LEGISLATIVA EN LA REGIÓN ANDINA	224
5.1. Introducción	224
5.2. Experiencia política de los diputados andinos: características individuales, institucionales y contexto de competencia	225
5.2.1. Factores que explican la experiencia política de los diputados andinos	227
5.2.2. La experiencia política de los diputados, una realidad multicausal	233
5.2.3. Factores explicativos de la experiencia política de los diputados en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	235
5.3. Especialización legislativa: características individuales, institucionales y partidistas	240
5.3.1. Factores que explican el grado de especialización legislativa de los diputados andinos	242
5.3.2. Interacción de los factores explicativos de la especialización legislativa de los diputados andinos	245
5.3.3. La especialización legislativa en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	248
5.4. Recapitulación	251

6. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ÉLITE LEGISLATIVA ANDINA	253
6.1. Introducción	253
6.2. El contexto: crisis de representación en la Región Andina	254
6.2.1. Cambio constitucional en la Región Andina	260
6.2.2. Partidos y sistemas de partidos en la Región Andina	266
6.3. Profesionalización de las élites legislativas: la importancia de los partidos y las reglas institucionales	277
6.3.1. Los partidos políticos en las carreras políticas de los legisladores	278
6.3.2. Condicionamiento institucional, mediación partidista y especialización de los diputados andinos	287
6.4. Recapitulación	293
CONCLUSIONES	296
ANEXOS	318
LISTADO DE SIGLAS	331
BIBLIOGRAFÍA	334

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Perfiles de los diputados de Bolivia, Colombia Ecuador y Perú (1997-2013	23
Tabla 2. Porcentaje de diputados andinos según su auto ubicación ideológica, 1997-2013	24
Tabla 3. Legislaturas analizadas	27
Tabla 4. Análisis factorial de las variables que componen el Índice de Profesionalización de Diputados	73
Tabla 5. Porcentaje de diputados andinos según rangos de tiempo en política 1997-2013	76
Tabla 6. Normas que regulan la representación política en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	81
Tabla 7. Porcentaje de diputados andinos según rangos de militancia partidista 1997-2013	83
Tabla 8. Elecciones legislativas celebradas en los países andinos 1974-2013	86
Tabla 9. Porcentaje de diputados según número de legislaturas en el congreso 1997-2013	90
Tabla 10. Cargos de elección popular según el nivel de representación 1997-2013	91
Tabla 11. Porcentaje de diputados según el número de comisiones en que participa por legislatura 1997-2013	99
Tabla 12. Porcentaje de diputados según su permanencia en las comisiones en que participan durante cada legislatura 1997-2013	102
Tabla 13. Regulación de la dedicación al cargo en los países andinos analizados	106
Tabla 14. Porcentaje de diputados que se dedican de manera exclusiva a la labor legislativa 1997-2013	108
Tabla 15. Normativa acerca de la remuneración de los diputados en la Región Andina	109
Tabla 16. Porcentaje de valoración de los ingresos de los diputados andinos respecto a su anterior ocupación	111

Tabla 17. Índice de Profesionalización de los Diputados (IPD) en los países andinos, 1997-2013	112
Tabla 18. Índice de especialización legislativa de los diputados andinos 1997-2013	115
Tabla 19. Índice de experiencia política de los diputados andinos 1997-2013	115
Tabla 20. Perfiles profesionales de los diputados andinos 1997-2013	116
Tabla 21. Porcentaje de mujeres en los parlamentos del mundo (Datos a marzo de 2012)	133
Tabla 22. Media de experiencia política según sexo y legislatura 1997-2013	135
Tabla 23. Profesiones anteriores de los diputados andinos 1997-2013	138
Tabla 24. Experiencia política de los diputados andinos según su perfil profesional (profesiones afines y no afines)	139
Tabla 25. Porcentaje de diputados según frecuencia con la que hablaban de política en el hogar	141
Tabla 26. Correlación entre la experiencia política y la herencia política de los diputados	142
Tabla 27. Tipo de organización en la que comenzaron su trayectoria política los diputados andinos	143
Tabla 28. Grado de experiencia política de los diputados andinos según tipo de ambición	147
Tabla 29. Correlación entre la experiencia política de los diputados andinos y el tipo de lista electoral a través de la cual fueron electos 1997-2013	152
Tabla 30. Umbrales de representación y de reparto en los sistemas electorales andinos, 1997-2013	155
Tabla 31. Elementos del sistema electoral y grado de experiencia política de los diputados andinos, 1997-2013	156
Tabla 32. Tamaño de las cámaras de diputados	159
Tabla 33. Descripción del periodo de sesiones ordinarias en los legislativos andinos 1997-2013	160
Tabla 34. Participación de las bases en la vida de los partidos según la opinión de los diputados andinos, 1997-2013	165
Tabla 35. Media de experiencia política de los diputados según legislatura y marco normativo acerca de la selección democrática de candidatos	170

Tabla 36. Experiencia política media de los diputados andinos encuestados según la edad del partido al que pertenecen	172
Tabla 37. Opinión de los diputados andinos acerca del tipo de estructura de su partido, 1997-2013	173
Tabla 38. Porcentaje de diputados según tipo de ambición política y grado de especialización legislativa	189
Tabla 39. Mecanismo de asignación de las comisiones permanentes en los legislativos andinos	199
Tabla 40. Correlación entre el grado de especialización legislativa de los diputados andinos entrevistados y la duración de los periodos de comisiones	200
Tabla 41. Número de miembros y tamaño de las comisiones permanentes en los legislativos andinos, 1997-2013	202
Tabla 42. Especialización legislativa y número de comisiones de los congresos andinos, 1997-2013	203
Tabla 43. Especialización media de los diputados según los procesos de selección de candidatos	217
Tabla 44. Resumen de las variables excluidas e incluidas en el modelo de regresión	227
Tabla 45. Modelos de regresión múltiple de la experiencia política según niveles de análisis	229
Tabla 46. Modelos de regresión mediante la agregación de los diferentes niveles explicativos de la experiencia política	234
Tabla 47. Factores explicativos de la experiencia política según país	237
Tabla 48. Importancia de los factores explicativos según país	240
Tabla 49. Resumen de las variables excluidas e incluidas en el modelo de regresión	242
Tabla 50. Modelos de regresión múltiple de la especialización legislativa según niveles de análisis	244
Tabla 51. Modelos de regresión mediante la agregación de los diferentes niveles explicativos de la especialización legislativa	246
Tabla 52. Características institucionales de los congresos andinos, 1998-2013	249
Tabla 53. Porcentaje de votos en el congreso de las nuevas fuerzas políticas,	

1990-2009	267
Tabla 54. Porcentaje de diputados reelectos en los países andinos	276
Tabla 55. Mecanismos de selección de autoridades internas y asignación de comisiones en los legislativos andinos	289

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Proceso de profesionalización de las profesiones modernas	44
Gráfico 2. Índice de Profesionalización de los Diputados	74
Gráfico 3. Porcentaje de diputados según número de legislaturas en el congreso 1997-2013	88
Gráfico 4. Diputados novatos en los legislativos andinos 1993-2013	89
Gráfico 5. Porcentaje de diputados que han ocupado otros cargos de elección popular 1997-2013	92
Gráfico 6. Porcentaje de diputados con otros cargos de elección popular según niveles de representación	93
Gráfico 7. Porcentaje de diputados que se dedican a la misma actividad que desempeñaban antes de ser electos	108
Gráfico 8. Porcentaje de diputados que perciben su remuneración suficiente 1997-2013	111
Gráfico 9. Índice de Profesionalización de los Diputados según dimensiones y legislaturas 1997-2013	113
Gráfico 10. Perfiles de profesionalización de los diputados según el país 1997-2013	118
Gráfico 11. Perfiles de profesionalización de los diputados según partido político 1997-2013	119
Gráfico 12. Perfiles de profesionalización de los diputados según su auto ubicación ideológica 1997-2013	121
Gráfico 13. Variables explicativas del nivel de experiencia política adquirida por los diputados andinos	128
Gráfico 14. Experiencia política de los diputados entrevistados según su edad	132
Gráfico 15. Evolución del porcentaje de mujeres en los legislativos andinos o en las cámaras bajas 1997-2013	134
Gráfico 16. Nivel de estudios de los diputados andinos, 1997-2013	136
Gráfico 17. Porcentaje de diputados andinos que han militado en más de un partido a lo largo de su trayectoria política	144
Gráfico 18. Experiencia política de los diputados según el número de partidos en	

los que han militado	145
Gráfico 19. Variables explicativas del grado de especialización legislativa de los diputados andinos	184
Gráfico 20. Media de especialización de las diputadas andinas, 1997-2013	185
Gráfico 21. Porcentaje de participación de mujeres y hombres en las comisiones permanentes en los congresos andinos, 1997-2013	187
Gráfico 22. Especialización legislativa de los diputados andinos según antigüedad en el congreso, 1997-2013	192
Gráfico 23. Media de especialización legislativa según fuerza parlamentaria de los partidos	198
Gráfico 24. Tamaño medio de las comisiones legislativas permanentes en los países andinos, 1997-2013	201
Gráfico 25. Ubicación de los legislativos andinos según el grado de especialización de los diputados andinos y la coincidencia entre comisiones legislativas y la estructura ministerial	207
Gráfico 26. Especialización de los diputados andinos según tamaño de la circunscripción en la que fueron electos, 1997-2003	209
Gráfico 27. Tipo de lista electoral y grado de especialización legislativa de los diputados andinos, 1997-2013	210
Gráfico 28. Especialización media de los diputados andinos según sistema de votación usado en su elección	212
Gráfico 29. Ubicación de los partidos políticos según el grado de lealtad partidista de sus miembros y el nivel de especialización legislativa	218
Gráfico 30. Especialización media de los diputados andinos según edad media del partido al que pertenecen, 1997-2013	220
Gráfico 31. Evolución del NEP parlamentario en los países andinos, 1990-2013	273
Gráfico 32. Evolución de la volatilidad en los países andinos, 1990-2013	275
Gráfico 33. Relación entre reelección legislativa y experiencia política en las legislaturas andinas, 1997-2013	277

INTRODUCCIÓN

En 2003 el sociólogo Ralf Dahrendorf publicó una serie de ensayos bajo el sugerente título “En busca de un nuevo orden: una política de la libertad para el siglo XXI”. En este trabajo el profesor alemán afirmaba que la gran pregunta a responder por parte de las democracias modernas es cómo podemos construir estructuras estables en este mundo inestable. Pues bien, su respuesta era concluyente, sosteniendo lo siguiente: “Nuestro mundo social necesita perdurar, pues sólo así podrá progresar”. Una conclusión que entronca con lo expresado por Michael Oakeshott en su extraordinaria conferencia inaugural de 1951 en la London School of Economics, cuando subrayó que la política es un navegar por un mar infinito y abismal, puntualizando que “no existe ni un puerto en el que refugiarse ni un destino determinado”. Sólo podemos hacer una cosa: mantener el barco a flote en alta mar. Y para ello, son imprescindibles buenos profesionales de la navegación marítima. Buenos profesionales que garanticen la correcta navegabilidad del barco.

Pues bien, siguiendo la línea de esos pensamientos, la presente tesis doctoral se centra en uno de los principales actores que guían el barco de la democracia: los representantes ciudadanos, específicamente, los legisladores nacionales. De esta forma, el objetivo principal es analizar los factores que afectan y determinan el grado de profesionalización de los diputados en cuatro países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú durante el periodo de 1997 a 2013. Entendiendo la profesionalización como el proceso mediante el cual un político desarrolla su carrera, de tal forma que dicha actividad se convierte en su fuente exclusiva (o al menos, su fuente principal) de recursos y en su ámbito de especialización, el interés principal que guía esta investigación es indagar en la forma en que los parlamentarios andinos han construido sus carreras y hasta qué punto han hecho de la política su profesión.

La selección del tema responde al interés por el papel que los políticos desempeñan en los procesos políticos y en los cambios institucionales. Se parte del reconocimiento de que los políticos son quienes participan en los procesos de toma de decisión, en la creación de instituciones y en la eliminación o transformación de las mismas; son ellos

quienes establecen vínculos con los ciudadanos y desempeñan funciones de representación y control; son quienes integran a los partidos políticos, los cuales pueden considerarse actores centrales del juego político y canales fundamentales para el reclutamiento de las élites políticas. Todos estos factores hacen que los políticos se constituyan en actores relevantes para la comprensión de los sistemas políticos y de sus componentes (Alcántara, 2008:11).

Sumado a las funciones que los políticos cumplen y la posición dentro del sistema político, el papel de los actores individuales cobra relevancia debido a la emergencia de nuevos canales de mediación, apoyada en las nuevas tecnologías (Castells, 2008); a la transformación de las funciones tradicionales de los partidos políticos producto de los cambios sociales, pero también, de su pérdida de capacidad para recoger las demandas sociales; al uso por parte de ciertos políticos de canales y mecanismos directos de relación con los ciudadanos, y a algunos arreglos de ingeniería institucional que refuerzan su protagonismo.

En los países analizados dicha relevancia puede verse reflejada en el papel de los líderes outsiders y/o populistas que han emergido en los últimos años (y que han llegado a la presidencia) y en la aparición de partidos que acceden a espacios de representación integrados por personas con trayectorias cortas que se presentan como políticos diferentes, ajenos a los usos y costumbres de la élite tradicional. Estos fenómenos se han llevado a cabo de manera simultánea a los cambios en los sistemas de partidos, los cuales han significado la desaparición de algunos de sus principales componentes y el nacimiento de nuevas organizaciones políticas.

Un segundo aspecto a destacar en torno al interés y la pertinencia del tema es la escasa investigación empírica de estos actores políticos en América Latina, en especial, en lo concerniente a la profesionalización de la política¹. Esto puede ser explicado por la evolución misma de los procesos políticos latinoamericanos. Si la instauración de regímenes democráticos en América Latina orientó el interés entre los académicos hacia

¹ Mientras que existe una extensa bibliografía en torno a las carreras políticas y la calidad de los políticos en los Estados Unidos, para el caso latinoamericano no la hay. Algunas referencias a tener en cuenta son Alcántara 2006, 2009, 2012; Martínez Rosón, 2006; Cordero y Funk, 2006 y Romero Celedón, 2005.

las explicaciones de la emergencia de dichos sistemas; su permanencia ha reorientado el interés hacia el funcionamiento de los mismos. En general, puede señalarse que existe un consenso en cuanto a la consolidación de la democracia en la región. La regularidad de las elecciones, la existencia de marcos normativos y entramados institucionales medianamente estables reducían la creencia en torno a la posibilidad de llevarse a cabo un quiebre de la democracia.

En este sentido, las preguntas han girado en torno a la calidad de la democracia y a la institucionalización de los sistemas. Sin embargo, estos estudios han hecho especial énfasis en las opiniones y actitudes de los ciudadanos hacia las instituciones, los políticos y el sistema democrático en general, asimismo, se han centrado en los aspectos estructurales que condicionan el funcionamiento de la democracia. De esta forma, poca atención se ha prestado a los políticos como actores que influyen en el devenir de las instituciones y del sistema político mismo.

Si se tiene en cuenta que en América Latina se han establecido regímenes democráticos desde hace 30 años, puede señalarse que el estudio de las élites políticas además de deseable resulta viable. Por ello, esta investigación busca establecer aportes en ésta área de estudio, profundizando a su vez en la línea de investigación de élites parlamentarias que desde hace más de 15 años se viene desarrollando en la Universidad de Salamanca.

Asimismo, al inscribirse dentro del área andina, se pretende contribuir a la comprensión de los fenómenos políticos que se han presentado en las dos últimas décadas en los cuatro países considerados en la investigación: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú², los cuales abarcan también la transformación de la clase política. Varias razones han justificado la selección de los casos: en primer lugar, la Región Andina ha pasado en los últimos años por procesos de transformación complejos de sus sistemas de partidos y de los partidos políticos mismos, los cuales se ha traducido en la emergencia de nuevas fuerzas, nuevos liderazgos y nuevos perfiles de sus élites legislativas. En segundo lugar, dichos procesos muestran diferencias dentro de la región, esto se traduce en la presencia de escenarios diversos los cuales permiten indagar en los factores que determinan el resultado final de los procesos de cambio. Y, finalmente, como señala Mainwaring,

² Venezuela no ha sido incluida debido a la ausencia de datos comparables con el resto de países.

Bejarano y Pizarro (2008), como región no ha sido estudiada con mucho detalle y menos en el tema aquí referido, lo que constituye una razón más para realizar investigaciones de tipo empírico y comparado que permitan establecer diferencias y semejanzas con otras regiones, y a su vez posibiliten crear un cuerpo teórico que contribuya al estudio de la profesionalización de los políticos.

Las élites legislativas andina en contextos de cambio

Una de las principales motivaciones para desarrollar la presente investigación fue la necesidad de comprender las transformaciones que se estaban llevando a cabo en los sistemas políticos andinos, en cuyo fondo resonaba cada vez más un discurso antipolítico, de rechazo a las élites tradicionales, a los políticos de profesión, y a la política en general como mecanismo de canalización y regulación de los conflictos sociales. Una de esas transformaciones afectaba directamente a los políticos. De esta forma, fueron viéndose nuevos perfiles respaldados por nuevas fuerzas políticas. No obstante, estos procesos no se presentaron de la misma manera y con la misma intensidad en los casos analizados.

En términos generales puede decirse que los diputados andinos se diferencian poco de los de las democracias occidentales (Norris, 1997: 158). Ellos poseen un *background* privilegiado en comparación con el resto de la población: son en su mayoría hombres (82 por ciento), de mediana edad (45 años), con niveles educativos altos (92 por ciento tienen estudios universitarios o postgrado), la profesión más frecuente es la de abogado (16 por ciento) aunque también hay un importante porcentaje de empresarios y docentes (10), y más de 50 por ciento han tenido familiares en política. Además, ideológicamente los diputados se ubican en el centro del continuo ideológico; y la mayor parte han comenzado su vida política en el seno de algún partido político. Otro rasgo en común es que la edad media de ingreso a la política ha aumentado en los últimos años.

Sin embargo, si se analizan los datos a lo largo del tiempo, pueden observarse algunos cambios en cuanto a las características socioeconómicas de los legisladores. Por ejemplo, en Ecuador y Bolivia la media de edad de los diputados ha bajado, sobre todo, en la última legislatura analizada, mientras que en Colombia y en Perú se ha mantenido

(Tabla 1). Esta misma diferencia se observa respecto a la media de años que han estado en política los legisladores andinos. De esta forma, los congresistas bolivianos y ecuatorianos registran una reducción considerable de su experiencia política –medida en términos de tiempo-, mientras que en Colombia la media se mantiene y en Perú la reducción es menor.

En cuanto al nivel de estudios, sobresale el caso boliviano en donde los diputados con estudios universitarios han bajado considerablemente (del 54 al 39 por ciento) a la vez que los diputados con estudios secundarios han aumentado (del 12 al 20 por ciento). Mientras que en Colombia y en Ecuador los diputados con postgrado han aumentado de manera considerable en las últimas legislaturas (del 50 al 59 por ciento en el primer caso, y del 31 al 47 en el segundo); en éste último caso vale la pena resaltar este dato ya que se puede creer que los nuevos diputados que pertenecen a movimientos ciudadanos y que poseen una menor experiencia política proceden de capas sociales bajas o poco cualificadas, lo cual como se puede observar no es cierto. En Perú por su parte ha habido un aumento de legisladores con estudios universitarios a la vez que los diputados con postgrado son menos en la última legislatura analizada.

Tabla 1. Perfiles de los diputados de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (1997-2013)

	Bolivia			Colombia			Ecuador			Perú	
Género	1997-2002	2002-2005	2005-2009	1998-2002	2002-2006	2006-2010	1998-2002	2002-2006	2009-2013	2001-2006	2006-2011
Hombres	85,6	84,8	86,6	89,8	87,4	86,0	86,1	83,3	66,3	81,5	71,9
Mujeres	14,4	15,2	13,4	10,2	12,6	14,0	13,9	17,6	33,7	18,5	28,1
Edad media	47	44	43	43	45	45	48	46	43	48	48
Estudios											
Ninguno	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1
Primarios	0,0	5,1	4,1	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Secundarios	12,4	8,7	20,8	1,1	3,2	0,9	8,3	11,5	2,1	2,4	3,2
Universitarios	54,6	50,0	39,6	48,9	29,5	39,3	60,2	58,3	50,5	50,6	54,3
Postgrado	33,0	36,3	35,4	50,0	66,3	59,8	31,5	30,2	47,4	47,0	41,5
Auto ubicación Ideológica	4,4	4	3,8	5,5	5,1	4,9	5,1	4,6	3,9	4,6	4,7
Familiares políticos	60,2	58,8	49,0	56,8	62,1	46,2	55,2	55,2	43,1	37,3	57,4
Principales organizaciones donde comenzaron la trayectoria política*	PP 35,7 S 19,4 AE 33,7	PP 30 S 30 AE 18,8	PP 38,1 S 21,6 AE 3,1	PP 72,7 AE 14,8 OS 0	PP 51,6 AE 20 OS 8,4	PP 54,8 AE 25 OS 10,6	PP 34,8 AE 40,2 S 4,5	PP 20,6 AE 39,2 S 5,2	PP 36,2 AE 27,7 OS 9,6	PP 48,7 AE 39,5 S 6,6	PP 54,7 AE 21,1 S 1,1
Principales Profesiones**	P 11,3 A 10,3 E 11,3	P 13,9 A 11,4 C 11,4	P 13,4 A 12,4 Ag 9,3	PI 16 A 18,2 E 10,2	PI 13,8 A 12,8 F 13,8	PI 11,2 A 13,1 P 13,1	A 27 P 14 E 13	A 29,2 I 27 Ec 7,9	A 19 P 19 F 7,4	E 18,7 A 18,7 Pt 13,3	E 18,8 P 15,6 PI 10,4
Edad media ingreso en política	25	25	30	24	23	26	25	24	27	25	30
Media años en política	22	20	14	19	22	19	23	23	16	23	19

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (1997-2013).

*PP: Partido político; AE: Asociación estudiantil; S: Sindicato; OS: Organización social

** P: Profesor; A: Abogado; E: Empresario; C: Consultor; Ag: agricultor; PI: Político; F: funcionario; I: Ingeniero; Ec: Economista; Pt: Periodista

Respecto a la ideología sobresale en los casos boliviano y ecuatoriano el alto porcentaje de diputados que se autoubican en la izquierda del espectro ideológico, además su número tiende a aumentar a través del tiempo, de hecho en Bolivia en la última legislatura analizada seis de cada 10 diputados se ubicaban en esta categoría y en Ecuador cinco de cada 10 también lo hacían (ver Tabla 2). Contrario a lo que podría pensarse en Colombia ha habido un aumento de los diputados que se autoubican en el centro izquierda, aunque la mayoría se definen como de centro. Mientras tanto en el Congreso peruano no se observan cambios relevantes en la auto ubicación ideológica de los diputados, la mayoría se ubican en el centro y en el centro izquierda.

Tabla 2. Porcentaje de diputados andinos según su auto ubicación ideológica, 1997-2013

País	Periodo legislativo	Izquierda/Centro izquierda	Centro	Derecha/Centro derecha
Bolivia	1997-2002	53,1	32,2	14,6
	2002-2005	50,6	41,3	8,0
	2005-2009	58,0	27,9	13,9
Colombia	1998-2002	34,1	42,0	23,8
	2002-2006	25,8	54,8	19,3
	2006-2010	41,1	42,0	16,8
Ecuador	1998-2002	32,3	46,6	21,0
	2002-2006	47,3	27,3	25,3
	2009-2013	55,4	34,7	9,7
Perú	2001-2006	43,8	46,5	9,6
	2006-2011	39,8	47,3	13,0

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (1997-2013).

En cuanto a los familiares en política, salvo en Perú los diputados que han tenido algún o algunos familiares en política han disminuido, sobre todo en los últimos periodos legislativos. Por el contrario, en Perú ha habido un aumento considerable pasando del 37 al 57 por ciento de diputados que tienen familiares en política (ver Tabla 1). Respecto a las profesiones sobresale la disminución de abogados en los legislativos colombiano, ecuatoriano y en menor medida en el peruano; el aumento de la participación de los agricultores y campesinos en Bolivia; la reducción de los empresarios en Ecuador; la considerable participación de los sindicalistas en Bolivia y; la auto identificación como políticos de más de un 10 por ciento de los representantes colombianos (ver Anexo 1).

Finalmente, un indicador importante que permite observar el cambio en los perfiles de los diputados a través del tiempo en cada país es el tipo de organización en que comenzaron su trayectoria política. En el caso boliviano hubo un aumento de legisladores provenientes de organizaciones sociales en detrimento de aquellos que iniciaron su carrera política en el seno de movimientos estudiantiles. Por su parte, en Colombia en la última legislatura disminuyeron los diputados que comenzaron dentro de partidos políticos y aumentó el porcentaje de aquellos que lo hicieron dentro de los movimientos estudiantiles y de organizaciones sociales; pese a este dato, más de la mitad de los representantes colombianos iniciaron su trayectoria en un partido político.

Por su parte, en Ecuador los diputados provenientes de asociaciones estudiantiles redujeron su participación, la cual fue la más alta en comparación con los demás países andinos, y aunque podría pensarse que los nuevos diputados poseen una escasa experiencia partidista, no es así, de hecho en la última legislatura aumentó el porcentaje de diputados que iniciaron su trayectoria en un partido político. Finalmente, en Perú en 2006 hubo un aumento en el porcentaje de diputados que ingresaron en política a través de los partidos. Estos datos se corresponden con los cambios que se han llevado a cabo en los legislativos de estos países; mientras que en Bolivia y Colombia los partidos tradicionales han perdido fuerza, en Perú en 2006 el Partido Aprista Peruano (PAP) recuperó parte de los apoyos que había perdido durante el periodo fujimorista.

Como se ha podido observar, en los últimos años la élite legislativa de los casos analizados ha cambiado. En términos generales, Bolivia es el país en el cual los perfiles de los diputados han variado en mayor medida, lo que resulta coherente con el declive de los partidos tradicionales y la irrupción del Movimiento al Socialismo (MAS) liderado por el actual presidente Evo Morales. Asimismo, en Ecuador se pueden identificar algunos cambios en la misma dirección que en Bolivia, no obstante en este país ha habido un aumento en el porcentaje de diputados con postgrado y de aquellos que comenzaron su carrera política en el seno de un partido. En los casos peruano y colombiano, los cambios han sido menos fuertes y regulares, en el primer caso algunos cambios han ido en la dirección contraria que en los demás países, como en lo relativo a los familiares en política o a la autoubicación ideológica.

Metodología de investigación

La presente es una investigación que se enmarca dentro del paradigma cuantitativo de investigación sociopolítica. Su objetivo es explicar las diferencias en el grado de profesionalización de los diputados en los países andinos, identificando y analizando los factores que inciden en ello. De esta forma la variable dependiente es la profesionalización de los diputados que está desagregada en dos dimensiones: la experiencia política que mide la trayectoria política del diputado en términos de tiempo y de ocupación de cargos y, la especialización legislativa que hace referencia a las competencias técnicas, a las habilidades políticas y al tiempo dedicado al área de interés del legislador. Por su parte, las variables independientes se agrupan en diversas dimensiones como la individual, la institucional, la partidista y la sistémica. Esto se debe a que se reconoce el carácter multicausal de la profesionalización y la importancia tanto de las experiencias individuales como de los constreñimientos institucionales y contextuales.

Asimismo, es una investigación de tipo deductivo que se apoya en teorías existentes aplicando las hipótesis que en ellas se plantean a los casos analizados. Las unidades de análisis son los legisladores andinos y las unidades de observación son los diputados, los países y las legislaturas. Tomar como unidad de análisis a los diputados de manera individual constituye un elemento importante debido a que existen pocos estudios de este tipo no sólo en la Región Andina, sino en el ámbito latinoamericano en general. En total se estudian 1032 diputados de 11 legislaturas durante el periodo comprendido entre 1997 y 2013: tres para todos los países salvo en Perú que se analizan solamente dos debido a la falta de información homologable con los demás casos. Asimismo, en Ecuador se han descartado las legislaturas de 2006 y la Asamblea Constituyente de 2007 ya que los primeros apenas completaron un año en su cargo y los segundos tenían unas funciones particulares que distorsionan la comparación con los demás casos, como lo es la redacción de la nueva carta constitucional.

Los datos utilizados en esta investigación se extrajeron de la base de datos del Proyecto de Élités en Latinoamérica (PELA) de la Universidad de Salamanca (USAL). Esta base reúne más de 6.000 encuestas realizadas de manera personal y anónima a los diputados

de los congresos latinoamericanos una vez se posesionan y recoge información acerca de las opiniones y percepciones de los diputados sobre temas de política en general, así como de sus trayectorias políticas, de su socialización, de los partidos políticos a los cuales pertenecen y de las características socioeconómicas más relevantes (ver Tabla 3).

Tabla 3. Legislaturas analizadas

PAÍS	Período legislativo	Fecha trabajo de campo	Universo	Muestra	% entrevistados	Error muestral*
Bolivia I	1997-2002	Julio - Agosto de 1998	130	98	75,8	± 5,18
Bolivia II	2002-2005**	Julio- Septiembre de 2003	130	80	61,5	± 7,45
Bolivia III	2005-2009	Agosto-Septiembre de 2006	130	98	75,4	± 5,24
Colombia I	1998-2002	Julio-Agosto de 1998	161	88	54,6	± 5,98
Colombia II	2002-2006	Mayo-Junio de 2003	166	95	57	± 6,93
Colombia III	2006-2010	Agosto-Septiembre de 2006	166	107	64,5	± 5,14
Ecuador I	1998-2002	Agosto-Septiembre de 1998	121	112	92,6	± 2,6
Ecuador II	2002-2006	Marzo-Abril de 2003	100	98	98,0	± 1,5
Ecuador III	2009-2013	Agosto-Septiembre de 2009	124	95	76,7	± 5,49
Perú I	2001-2006	Agosto-Octubre de 2001	120	83	69,1	± 6,10
Perú II	2006-2011	Agosto-Septiembre de 2006	120	96	80,0	± 4,7

Fuente: Elaboración propia.

* Para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas) y $P=Q$.

** Las elecciones legislativas se adelantaron a diciembre de 2005.

Asimismo, se ha elaborado una base de datos que contiene información acerca de la participación de los legisladores estudiados en el sistema de comisiones en cada legislatura. Y se ha recabado información acerca del funcionamiento de los partidos y los legislativos, del sistema electoral y del sistema de partidos; dicha información ha sido extraída de las constituciones políticas, las leyes electorales y de partidos, y de los reglamentos internos de los congresos. Un aspecto reseñable es la enorme dificultad de acceder a la información referente al funcionamiento interno de los partidos, y a la de los legislativos, especialmente en las legislaturas más antiguas.

En cuanto al desarrollo de la investigación, para llevar a cabo el objetivo principal se hace necesario responder algunas preguntas previamente, ya que pese a que el interés por los políticos no es nuevo, la forma en que éstos se convierten en profesionales de la política ha sido menos estudiada. En la actualidad, se habla habitualmente de los “políticos profesionales”, sobre todo, para referirse a aquellos políticos de carrera que han vivido de la política, a los que no se les conoce otro oficio, y que justamente por esta razón despiertan desconfianza. No obstante, el político profesional no es solamente el que vive de la política. La profesionalización de una ocupación u oficio comporta otros aspectos como la especialización, la institucionalización de un campo determinado, la modernización de las organizaciones, entre otros. De esta forma, es necesario definir el concepto, de tal forma que se puedan establecer las diferencias y semejanzas de la política como profesión y las demás profesiones liberales, las cuales están más estudiadas y estructuradas.

Por otro lado, se precisa identificar qué diputados están más profesionalizados y cuales menos. Esto implica asumir la profesionalización como un continuo más que como un estado, es decir, que a lo largo de su carrera los diputados pueden adquirir más o menos experiencia, o pueden adquirir un mayor o menor grado de especialización legislativa. Determinar esto, implica crear un mecanismo de medición que permita ubicar a cada diputado en dicho continuo cuyos polos estarían compuestos, por una parte, por aquellos legisladores amateurs, novatos o diletantes que no tienen experiencia política ni legislativa, y por otra, por quienes poseen carreras políticas largas y robustas, y que además han cultivado un ámbito de especialización dentro del congreso. Teniendo en cuenta esto, en la presente investigación se creará un índice de profesionalización aplicado exclusivamente al ámbito legislativo. Esto último es importante resaltarlo ya que el objeto de estudio está claramente definido, se trata de los diputados de los congresos nacionales andinos, y de las cámaras bajas para el caso de los legislativos bicamerales. Ellos forman parte de un universo más amplio de políticos que se rigen por procedimientos de acceso y por reglas de funcionamiento diferentes, y cumplen funciones que también difieren a la de otros políticos como por ejemplo los alcaldes, ministros, presidentes, o los dirigentes de los partidos políticos.

Una vez establecido el grado de profesionalización de los diputados se deben identificar los factores que condicionan la profesionalización de las élites. Para ello, se ha de indagar en la literatura referida a las carreras políticas y a la organización y funcionamiento de los legislativos. Esto es así debido a que la mayor parte de la literatura centrada específicamente en la profesionalización de los políticos, pone el énfasis en la dimensión temporal del concepto o en las condiciones en las cuales desempeñan los políticos su trabajo; además, predominan los estudios de tipo descriptivo más que explicativo lo que dificulta identificar teorías e hipótesis contrastables.

Para la primera dimensión, experiencia política, se identificaron variables independientes en cuatro niveles: el individual que hace énfasis en las características socioeconómicas de los diputados y en los procesos de socialización política por ellos atravesados; el institucional que se centra en las características de los sistemas electorales y de la forma en que se organizan los legislativos; el partidista que recoge información acerca de los rasgos generales de los partidos como la edad o su fuerza electoral y en la forma en que se organizan internamente; y el sistémico que da cuenta de la estabilidad del sistema de partidos en que actúa el diputado. Por su parte, para la segunda dimensión, la especialización legislativa, se tuvieron en cuenta tres niveles: el individual centrado en aspectos como la profesión o antigüedad del legislador; el institucional referido a la forma en que funcionan los sistemas de comisión en cada congreso y a los rasgos principales de los sistemas electorales que regulan el acceso al Legislativo; y el partidista que explora el impacto de algunas características de éstas organizaciones en las posibilidades de especialización por parte de los diputados andinos.

Una vez construida la variable dependiente, y habiendo identificado las variables independientes, el paso a seguir es el contraste de hipótesis. Teniendo en cuenta la naturaleza cuantitativa de los datos utilizados y la relación causal planteada entre la variable dependiente y las independientes en diferentes niveles se debe elegir la técnica a utilizar. En este caso se ha optado por la regresión múltiple como método para el contraste. Esto se debe a que este método estadístico permite establecer relaciones entre las variables consideradas y “establecer con qué grado de confianza podemos afirmar

que la cuantificación realizada se ajusta a la realidad observada” (Guillén, 1992). Además, posibilita identificar los factores que tienen un peso más o menos relevante en los procesos de profesionalización en el ámbito legislativo. Desafortunadamente, la amplitud de los casos analizados y los costes que esto genera en términos de tiempo y recursos económicos ha impedido dar un tratamiento de tipo cualitativo que sin lugar a dudas enriquecería la investigación.

Teniendo en cuenta lo anteriormente planteado, la presente investigación se estructura en seis capítulos. El primero, recoge los principales elementos teóricos que permiten abordar el problema planteado. Como se señaló anteriormente, uno de los principales problemas de la profesionalización de la política y de los políticos es la falta de una definición y operacionalización del concepto, por ello, en este apartado se recogen las principales definiciones encontradas en la literatura y se procede a la elaboración de una propia que permita identificar los elementos en común y los divergentes respecto a las demás profesiones. Asimismo, se analiza la profesionalización en el ámbito legislativo y los principales enfoques desde los cuales se ha estudiado.

En el segundo capítulo, se lleva a cabo la clasificación de los diputados andinos mediante la creación y aplicación del Índice de Profesionalización de los Diputados (IPD). Para ello, se realiza una descripción de las principales medidas que se han usado, y posteriormente, se explica la manera en que el índice propuesto ha sido construido. Asimismo, se realiza una primera exploración de tipo descriptivo de cada dimensión constitutiva del concepto de profesionalización en el ámbito legislativo: la experiencia política y la especialización legislativa. En este sentido, se establece una clasificación que permita ubicar a los diputados según su perfil de profesionalización.

En el tercer capítulo, se identifican los factores que afectan la primera dimensión, a saber, la experiencia política. A su vez se exponen las principales hipótesis planteadas en la literatura sobre carreras políticas y legislativas, y se correlacionan con la variable dependiente. Esta misma lógica se aplica en el cuarto capítulo a la segunda dimensión: la especialización legislativa. En este caso, las hipótesis a contrastar se extraen de la literatura acerca de la organización y funcionamiento de los legislativos, especialmente, del funcionamiento de los sistemas de comisiones los cuales procuran la especialización

de sus miembros con el fin de dotar de eficiencia y calidad al proceso de elaboración de las leyes.

En el quinto capítulo, se lleva a cabo el contraste de hipótesis. Para ello, como se señaló anteriormente, se realizan regresiones lineales múltiples para cada dimensión. La razón principal de tratar de manera diferenciada cada dimensión responde a que los factores que las afectan difieren de manera importante. El análisis estadístico permite identificar los factores que más condicionan la adquisición de experiencia en el ámbito legislativo y que más incentivan la especialización.

En el sexto capítulo, se analizan los resultados arrojados por el análisis estadístico. El objetivo principal de este apartado es identificar los elementos más relevantes en cada dimensión, teniendo en cuenta el contexto en el que actúan los diputados andinos. Las principales características de dichos contextos son, por un lado, la inestabilidad de los sistemas de partidos y, por otro, el reformismo constitucional que imprime incertidumbre a las estrategias de los legisladores al modificar las reglas de juego constantemente. Finalmente, en la última parte se plantean las principales conclusiones de la investigación teniendo en cuenta los objetivos y las preguntas planteadas inicialmente.

CAPÍTULO 1. ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

1.1. Introducción

El estudio de la clase política ha sido abordado desde diversas perspectivas como la de los estudios legislativos, de los partidos políticos y las elites políticas. Sin embargo, el estudio de la profesionalización de los políticos no ha recibido igual atención (Borchet, 2003: 1), pese a que ya desde principios del siglo XX Weber (2007 [1919]) trazó la primera definición del político profesional.

En contraste con este hecho, abunda literatura sobre el liderazgo, la institucionalización de los ámbitos de acción de los políticos, la elaboración de políticas públicas, la ambición política, la calidad de los representantes, las carreras políticas, y, más específicamente, los procesos de reclutamiento de las elites, (Uriarte, 1997 y 2000). Paradójicamente, este interés por profundizar en estos temas ha sido consecuencia de los procesos de profesionalización de los políticos en las últimas décadas (Borchert, 2003).

El escaso desarrollo del estudio de la profesionalización en el ámbito político, y de los políticos en particular, ha imposibilitado la creación de teorías sólidas e investigaciones empíricas que profundicen en la forma en que se desarrollan los procesos de profesionalización, así como en el impacto que esto tiene en el sistema político. En lugar de existir un cuerpo teórico definido, hay varios estudios que analizan algunos aspectos de la profesionalización y se circunscriben al terreno legislativo, mientras que los ámbitos local o regional han quedado relegados a un segundo plano.

Esto se explica por múltiples razones entre las que se encuentra la dificultad en su misma conceptualización ya que, como se verá más adelante, el uso indiscriminado del concepto así como su carácter ambiguo y cambiante dificultan su operacionalización.

Asimismo, la escasez de datos biográficos o de tipo longitudinal imposibilita profundizar en los procesos de profesionalización y llevar a cabo trabajos más amplios que permitan establecer comparaciones a lo largo del tiempo, o en niveles diferentes o entre países y regiones distintas. Además de esto, el predominio de una perspectiva vinculada al estudio de las instituciones ha opacado el papel de los políticos como actores individuales (Alcántara, 2012).

América Latina no escapa a esta situación pese al papel que ha tenido la clase política dentro de los sistemas políticos, sobre todo tras la caída de los gobiernos autoritarios y el consecuente establecimiento de regímenes democráticos. Como señala Martí (2001), estos procesos de cambio en América Latina fueron estudiados desde la perspectiva neoinstitucional³. Esto se tradujo en el análisis de las decisiones estratégicas de los actores involucrados en los procesos de transición, en la manera en que éstos definieron las nuevas reglas de juego, en fenómenos como el liderazgo, y en las restricciones institucionales y estructurales que condicionaban el comportamiento de dichos actores. No obstante, los actores que predominaban eran los actores colectivos tales como los partidos políticos, las Fuerzas Armadas, la sociedad civil, los movimientos sociales o la élite política.

Con la instauración de la democracia en la región, el interés académico se centró en el estudio de su consolidación, más específicamente, en los factores que la condicionaban, tales como: la forma en que los procesos de transición se llevaron a cabo, el entramado institucional en que operaba y los factores económicos. Pero también en la manera en que dichas democracias funcionaban. En este contexto, el estudio de los políticos como actores individuales quedó relegado ya que las miradas se centraron en los partidos políticos, los sistemas de partidos, los sistemas electorales, y las relaciones Ejecutivo-Legislativo (Munck, 2007: 8).

³ Estudios anteriores enmarcados en las teorías de la modernización se habían interesado por los factores culturales y estructurales que determinaban los procesos de cambio en las regiones en dónde se habían llevado a cabo. La preocupación fundamental era establecer valores y consolidar instituciones que evitasen situaciones de inestabilidad política. El enfoque culturalista buscaba establecer relaciones entre la cultura política de un país con el grado de estabilidad y consolidación democrática; mientras que el enfoque desarrollista centró su interés en los procesos de crecimiento económico y en la creación y expansión de las clases medias como mecanismo para lograr la modernización de las sociedades en cambio. Por su parte, desde una perspectiva histórica la teoría de la dependencia cuestionó las premisas de las teorías de la modernización; poniendo el énfasis en las relaciones centro-periferia a las que atribuía la imposibilidad de establecer sistemas democráticos (Martí, 2001).

Posteriormente, una vez instaurados los sistemas democráticos y tras demostrar su operatividad a lo largo de más de tres décadas, las inquietudes en torno a la democracia en América Latina han girado hacia su calidad⁴. La pregunta no es ya si un país es democrático o no, o cómo puede llegar a serlo, sino hasta qué punto lo es y cuáles son sus principales características según los criterios que definen su calidad⁵. Pese a la insatisfacción con los políticos y su continuo cuestionamiento, estos estudios se han interesado poco en utilizarlos como unidad de análisis dando mayor cobertura a los factores de tipo institucional y estructural. De esta forma, la relación entre los políticos y el funcionamiento de la democracia en América Latina es un tema aún pendiente en la agenda de investigación de la Ciencia Política.

Esta falta de interés contrasta con la importancia que los políticos han venido adquiriendo, debido paradójicamente a la crisis de representación en la región⁶, la cual es atribuida a la desafección con la democracia, los partidos y las legislaturas; a las continuas rupturas de mandatos presidenciales; al debilitamiento de los partidos; a la aparición de outsiders y a la realización de golpes de Estado a gobiernos democráticamente elegidos (Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2008: 46-47). Esto ha traído consigo a un aumento acelerado del proceso de personalización de la política⁷

⁴ Mainwaring, 1999; Altman y Pérez-Liñán, 2002; Van Cott, 2006; Levine y Molina, 2007.

⁵ Siguiendo a Levine y Molina (2007), cinco son las dimensiones de la calidad de la democracia: la decisión electoral, la participación, la respuesta a la voluntad popular, la responsabilidad, y la soberanía. Igualmente existen índices como el Índice de Desarrollo Democrático Latinoamericano IDD-Lat que miden la calidad de la democracia, a través de la evaluación de 31 indicadores agrupados en cuatro dimensiones que miden: la “legalidad del régimen democrático”, el “respeto de los derechos políticos y libertades civiles”, la “calidad institucional y el grado de eficiencia política” y el “ejercicio de poder efectivo para gobernar”. Esta última dimensión se divide en dos subdimensiones: “Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar” y “Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica”. Asimismo, el IDD-Lat presenta dos Índices Parciales que hacen referencia a dos aspectos centrales del desempeño del sistema democrático latinoamericano: el “Respeto de los derechos políticos y libertades civiles” y la “Calidad institucional y eficiencia política” (véase http://www.idd-lat.org/cuestiones_metodologicas/n/index.html).

⁶ Como lo muestran estos estudios, esta situación se acentúa en los países andinos en donde los niveles de confianza en las instituciones representativas se sitúan debajo de la media regional, la volatilidad electoral muestra índices muy por encima de otros países y regiones, y se han producido algunos derrumbes de los sistemas de partidos.

⁷ Molina (2009: 4) señala que “a partir de 1990, ha ido avanzando un procesos de des-institucionalización del sistema de partidos, y del surgimiento cada vez más notorio de líderes personales dominantes, que en algunos países como Costa Rica copan sólo parte de la escena electoral (personalización parcial de la política); pero en otros son ya característicos tanto de la oposición como del gobierno llegando a una personalización total de la política (Venezuela, Ecuador, Guatemala)”.

(Molina, 2009), el cual tiene como eje principal el predominio del político como actor individual sobre las instituciones⁸.

En este contexto, resulta relevante abordar el tema aquí investigado ya que, como se puede observar en la región, las transformaciones políticas de los últimos años han afectado directamente a la clase política y a la profesionalización de los políticos, tal como se podrá observar a lo largo de la presente investigación.

Este capítulo se divide en cinco partes. En la primera, se exponen los principales problemas en la definición y el estudio de la profesionalización de la política. En la segunda, se analizan las diferencias entre las ocupaciones, las profesiones y los procesos de profesionalización. Posteriormente, en la tercera parte se identifican las semejanzas y diferencias de la política como profesión. En la cuarta parte, se hace un repaso de las principales clasificaciones de los políticos realizadas por diferentes autores. En la quinta se analiza la profesionalización en el ámbito legislativo y los principales enfoques desde los cuales se ha estudiado. Y finalmente se realiza una recapitulación.

1.2. Principales problemas del concepto de profesionalización en el ámbito político

Como se señaló anteriormente, la profesionalización de los políticos es un campo poco explorado, en especial en América Latina. Uno de los principales obstáculos para su estudio es la dificultad para definir el concepto, ya que su carácter ambiguo y polivalente dificulta el establecimiento de límites con otros conceptos y reduce su capacidad explicativa (Panebianco, 2009 [1982]: 420). Esto responde en parte al uso indiscriminado y frecuente del concepto y a la falta de definición de dimensiones claramente diferenciadas a las de otros conceptos.

Respecto al carácter ambiguo del concepto, una de las principales confusiones que se presenta es con el profesionalismo. Con frecuencia profesionalización y profesionalismo

⁸ Esto no quiere decir que los partidos han dejado de existir o de desempeñar sus funciones, ya que la representación política se lleva a cabo de manera mayoritaria a través de éstas organizaciones. Asimismo, funciones tradicionales como: la formulación de objetivos, de articulación de intereses, de movilización, y de formación y reclutamiento de élites, pese a ser cuestionadas siguen siendo desempeñadas por ellas.

son usados indistintamente pese a que su significado cambia al igual que la relación que se establece entre ellos, ya que de ser supuestamente un concepto similar, pasan a tener una relación en la cual el profesionalismo puede hacer parte de la práctica de un determinado cuerpo ya profesionalizado⁹. La principal diferencia entre estos conceptos es que mientras la profesionalización hace referencia a un proceso mediante el cual una ocupación se convierte en una profesión, el profesionalismo es “una combinación de conocimiento, cualidades, fiabilidad y altruismo de aquellos que se entregan al servicio de los demás” (Beaton, 2010: 2). Es decir, hace referencia a un conjunto de estándares éticos que guía el comportamiento de los profesionales.

En cuanto a la profesionalización en el ámbito político, un concepto que se vincula frecuentemente al político profesional es el de burócrata. Esto responde a que los procesos de profesionalización se llevaron a cabo de manera simultánea a los procesos de burocratización de los Estados modernos. Como señala Weber (2007 [1919]: 107) la relación entre burócratas y políticos se hizo más estrecha en el momento en que “la transformación de la política en una «empresa», que hizo necesaria una preparación metódica de los individuos para la lucha por el poder y sus métodos como la que llevaron a cabo los partidos modernos, determinó la división de los funcionarios públicos en dos categorías bien distintas aunque no tajantes: funcionarios profesionales, de una parte, y funcionarios políticos de otra”¹⁰.

Asimismo, como lo señala Borchert (2003: 3), la identificación del político profesional con el burócrata partidista se encuentra en la clásica clasificación weberiana, lo cual ha creado cierta confusión en torno a si todo burócrata de partido es un político profesional o si todo político profesional debía hacer parte de la burocracia partidista. Para evitar este tipo de confusiones es necesario establecer una tipología que agrupe a los distintos perfiles de políticos que existen, ya que se puede encontrar políticos profesionales que no hacen parte de la estructura burocrática del partido, políticos que no han ocupado

⁹ Como se observará más adelante, en los procesos de profesionalización la adopción de códigos de ética y buena conducta se constituyen en un elemento importante que está presente en las últimas etapas de dichos procesos.

¹⁰ Los funcionarios políticos eran los ministros y demás funcionarios de libre designación que se ocupaban de mantener el orden, arrogándose en ocasiones funciones de representación del gobierno. Mientras que los funcionarios profesionales estaban sujetos a requisitos que demostraran sus competencias para acceder a un cargo.

puestos dentro de la administración pública o que no han ganado puestos de representación popular.

Un ejemplo final de la ambigüedad del concepto de profesionalización lo constituye la relación que suele establecerse entre profesionalización y liderazgo. Por lo general, el liderazgo suele considerarse un atributo *per se* de los políticos profesionales, lo cual no siempre es una condición necesaria y mucho menos suficiente. Dentro del universo de políticos que compone la clase política existen algunos profesionales que no poseen cualidades de liderazgo. Y esto es así porque el carácter profesional de la política lo otorgan, como se explicará más adelante, factores como la trayectoria política, la especialización o las condiciones en las cuales el político desarrolla su labor diaria. Atributos y cualidades como el liderazgo, la honradez, el carisma pueden ser determinantes para el éxito de un político o para la “calidad”¹¹ de dicho político y de su desempeño, pero no lo son para su profesionalización, lo cual no significa que no sean condicionantes en la carrera política de los políticos profesionales.

Por otra parte, la profesionalización es un concepto polivalente, es decir, que su significado varía de acuerdo con el campo en el cual se aplica. Resulta llamativo observar las diferencias al hablar de profesionalización en áreas como la administración pública, el periodismo o las Fuerzas Armadas, en contraste con la profesionalización de la política y de los políticos. En este último campo, existe una fuerte carga valorativa del concepto fruto de la falta de definición del mismo al tratarse de una actividad con ciertas singularidades, tal como se verá adelante.

Si se analiza la profesionalización en el campo militar, ésta se refiere a un proceso de mejora en cuanto a la transparencia en los procedimientos de reclutamiento y promoción; al aumento de la autonomía respecto al poder político en aspectos que atañen tanto a su organización y funcionamiento¹²; a la mejora en la eficacia en el funcionamiento del aparato militar a través del aprovisionamiento en equipo y recursos

¹¹ Ver Martínez Rosón, 2006, Alcántara, 2008 y 2012.

¹² Como señala Kamrava (2000), algunos autores como Huntington circunscriben la profesionalización a la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político civil. No obstante, con los procesos de democratización esta visión ha perdido vigencia sobre todo en América Latina, aunque también en los países de Medio Oriente en donde los militares siguen teniendo funciones que sobrepasan el ámbito castrense.

necesarios para su actuación, así como mediante la incorporación de criterios de especialización que permite formar un capital humano valioso para la institución¹³. La profesionalización en este sentido “increases the military's corporate identity and its sense of efficacy, militarily and politically” (Kamrava, 2000: 69).

Cuando se habla de Fuerzas Armadas profesionalizadas, se habla de un cuerpo de personas que se dedican casi en exclusividad a la institución¹⁴, que se rigen por unas normas previamente establecidas, y que comparten unos valores comunes como la responsabilidad, la experiencia y el sentido de colectividad, éste último en un doble sentido: por un lado, en cuanto al aspecto identitario que otorga el pertenecer a un grupo de personas que desempeñan una misma actividad y, por el otro, en cuanto al control en el acceso al cuerpo militar. Finalmente, un aspecto relevante lo constituye el saber especializado en el que se da un dominio de un conocimiento abstracto, que permite tener un control sobre una jurisdicción y la legitimidad para desempeñar dicha profesión.

Si se analiza la profesionalización en la administración pública, el ideal es el de una administración que busca servir al interés general, que se rige por normas éticas y reglas que establecen procedimientos y marcan una disciplina en el ejercicio administrativo y, que privilegia el acceso y promoción bajo criterios meritocráticos más que por relaciones de parentesco o patronazgo (Fox, 1992: 13). Asimismo, la profesionalización implica la creación de una carrera administrativa estable que garantiza al Estado una capacidad de gestión permanente, y la capacitación continua de sus miembros para la adquisición de nuevos conocimientos y el desarrollo de sus destrezas (Kliksberg, 2005: 324).

Oficios como el del periodismo comparten con la política un rasgo y es que personas sin titulación están facultadas para ejercerlo, un escritor, un publicista, un agente de relaciones públicas, pueden informar. De ahí que se haga énfasis en especificar el tipo

¹³ Kamrava, 2000; García y Montes, 2009; Weber, 2011.

¹⁴ Existen también los cuerpos de reservistas que no dedican todo su tiempo a la institución.

de información que atañe directamente al periodista¹⁵ y en dos aspectos fundamentales para la profesionalización del oficio periodístico: la existencia de una titulación académica específica y la colegiación obligatoria¹⁶ (Real, 2005: 130). Estos dos elementos se constituyen en mecanismos de protección para la profesión ya que les permite definir un mercado sobre el cual les otorga su jurisdicción. Pero, además de éstos requisitos funcionales, la profesionalización implica la adquisición de competencias, las cuales pueden ser resumidas en términos de conocimientos, valores, normas de conducta, voluntad y capacidad de actuar (Nowak, 2009: 92). La idea de fondo es que la profesionalización permite aumentar los estándares de calidad del oficio periodístico, adquirir mayor autonomía respecto a otros actores y brindar mayor seguridad a quienes se dedican a ello (UNESCO, 2011).

En términos generales podría decirse que la profesionalización se asume como un proceso que tiende a la racionalización en los procedimientos, a la institucionalización de un campo determinado, a la modernización de las organizaciones, al aumento de eficiencia, del control y de la autonomía de dichos sectores.

Por su parte, en el ámbito político la profesionalización asume diversas connotaciones. Al contrario de otras áreas u ocupaciones en las cuales la profesionalización es una meta o un requisito necesario, en política las opiniones se dividen entre quienes asumen la profesionalización como un hecho positivo y quienes lo ven como un proceso negativo. Los primeros, consideran que la profesionalización produce fuentes importantes de conocimiento especializado y experiencia que se revierte en el trabajo de los políticos y les otorgan importantes ventajas respecto a los políticos diletantes (Sartori, 2002; Martínez Rosón 2006). En el ámbito legislativo, la profesionalización es vista como una herramienta que permite agilizar el trabajo legislativo y facilita el trabajo al diputado ya sea por la disposición de recursos, o por el aumento de su experiencia y conocimiento¹⁷.

¹⁵ Específicamente se hace referencia a la información periodística, es decir aquella “de índole informativa y opinativa, que se caracteriza principalmente por su actualidad e interés social” (Real, 2005:131).

¹⁶ La necesidad de llevar a cabo procesos de profesionalización en el ámbito de la comunicación ha generado la creación de asociaciones como la South East European Network for Professionalization of the Media (SEENPM), la cual tiene entre sus objetivos la promoción del periodismo a través de la formación e investigación; la mejora de las normas profesionales y éticas por las cuales se rige el sector; y la promoción de iniciativas políticas.

¹⁷ Borchert, 2003; Burns *et al.*, 2005; Fiato, 2008.

Por su parte, quienes tienen una visión negativa consideran al político profesional como una persona que no tiene otro oficio más que el de ser político, que se aferra al poder para vivir de él y que más que saber de política simplemente la hace¹⁸. A esto se suma que actualmente los políticos profesionales se asimilan a los políticos tradicionales los cuales son identificados como los responsables de la falta de eficiencia gubernamental y del desprestigio de las instituciones como los partidos y los parlamentos. El político profesional, se identifica con el viejo líder del partido de cuadros, o con los líderes pertenecientes a las élites tradicionales.

Esta situación es claramente identificable en América Latina, en donde el fenómeno de la antipolítica irrumpió con fuerza en la década de 1990. Uno de los principales rasgos distintivos de los políticos que se inscribían dentro del discurso antipolítico era el rechazo abierto y tajante a la clase política tradicional (Roll, 2002), a los políticos que habían vivido de la política durante un largo periodo de tiempo, a los cuales los responsabilizaban de la situación de inestabilidad política y de la exclusión política de diversos sectores sociales. En ese sentido, se presentaban como la antítesis del político profesional, con todas las connotaciones positivas que ello suponía: eran los representantes honrados, eficaces, incluyentes, cercanos, ajenos a la política y sobre todo, semejantes a sus seguidores.

Más allá del análisis de la profesionalización de la política como un proceso negativo o positivo, se hace necesario indagar en qué medida el oficio del político permite su profesionalización y, cómo dicho proceso se lleva a cabo, para definir el concepto.

1.3. Ocupaciones, profesiones y procesos de profesionalización

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, resulta necesario saber de qué se está hablando. ¿Qué se entiende por profesionalización de la política y de los políticos?, ¿en qué consisten los procesos de profesionalización?, ¿cuáles son las características de la política como profesión? Esto resulta relevante ya que la política contiene ciertas características que la diferencian con otras ocupaciones.

¹⁸ Panebianco, 2009 [1982]; Montero *et al.*, 2007; Uriarte, 1997 y 2000.

Como se señaló anteriormente, la profesionalización es un proceso a través del cual una ocupación se transforma en una profesión. En este sentido, una primera definición de la profesionalización de la política es la de un proceso a través del cual un político convierte a la actividad política en su profesión (Uriarte, 2000: 101). Pero, ¿cuál es la frontera que separa una ocupación de una profesión?, este es uno de los principales debates no resueltos dentro de la sociología de las profesiones, ya que el concepto como tal ha variado con el tiempo¹⁹.

La palabra profesión viene del latín *professio* que significa profesar, tiene una connotación religiosa pero también política (Panaia, 2008: 13). Pese a que esta palabra se encuentra en algunos textos antiguos hebreos, sólo adquiere el sentido actual en la época preindustrial (Fernández, 2001: 25)²⁰. De hecho, en un principio las profesiones hacían referencia sólo a aquellas ocupaciones creadas e institucionalizadas por las universidades medievales europeas, los llamados Estudios: la medicina, el derecho y la teología. Quienes las ejercían constituían un estrato privilegiado que poseía un estatus educativo superior a los demás. Fue solo con la consolidación de los Estados nacionales, con el desarrollo de las sociedades industriales y el abandono de las actitudes tradicionales, que se dio paso a la aparición de las profesiones “ocupacionales”²¹. La explosión demográfica, el avance en los conocimientos técnicos y el crecimiento de los

¹⁹ Las dos principales posturas en este debate eran la de aquellos que abogaban por definir los atributos que diferenciaban a las ocupaciones de las profesiones, y la de los que veían la profesión como un proceso, en este sentido, no importaban los atributos sino la forma en que una ocupación se profesionalizaba (Friedson, 2001: 31).

²⁰ Spencer (1992: 316) ubica el origen de los rasgos del profesionalismo en la organización eclesiástico-política primitiva. En dichas sociedades, tanto en la organización militar, eclesiástica y política la pertenencia a un grupo que otorga un estatus social, el establecimiento de reglas de comportamiento y de pautas de conductas, el monopolio de un conocimiento especializado, y el estatus que los separaba del resto, constituían características que están presentes en las profesiones actuales. Para este autor el factor eclesiástico ha sido determinante. En un principio, quién se atribuía poderes sobrenaturales sobre el mal ejercía también de médico, con el tiempo ese saber se secularizó y se diversificó en diversas ramas especializadas. Asimismo, aquellos grupos que representaban emociones al rey vivo o muerto derivó en la creación de grupos de danza, canto y posteriormente teatro. Otro ejemplo de esto son los sacerdotes poetas quienes relataban la historias de los héroes-dioses, registrando hechos históricos y convirtiéndose en seres especiales al tener comunicación con ellos, arrogándose facultades de juez, profesor y abogado. Este mismo proceso fue seguido por profesiones como la pintura y la arquitectura. En términos generales el proceso de secularización desemboca en la diversificación y especialización de los oficios y ocupaciones.

²¹ Parsons, 1939; Friedson, 2001; Dingwall, 2004.

núcleos urbanos fomentaron la creación de tareas más especializadas y requirieron un mayor número de personas dedicadas a ello²².

Desde entonces el concepto de profesión ha evolucionado, variando los aspectos que iban adquiriendo relevancia a través del tiempo. Así, en un principio una de las principales preocupaciones de aquellas ocupaciones que querían convertirse en profesiones era la de adquirir dicho estatus mediante la protección estatal, lo cual les garantizaba un nicho de mercado estable y único, otorgándoles la legitimidad y derechos de jurisdicción que los diferenciara de los demás²³. De ahí la creación de asociaciones y colegios profesionales²⁴, y el énfasis en el aspecto formativo. Un aspecto que con el tiempo adquirió relevancia fue el componente ético de las profesiones (Fernández, 2001: 25), este cobijaba una vocación de servicio y una motivación altruista. Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XX cobraron importancia cuestiones como la remuneración y la dedicación, las cuales eran asumidas como condiciones necesarias que diferencian a los profesionales de los aficionados.

El concepto de profesión ha sido definido en diversos sentidos. Panaia (2008: 15) identifica cuatro acepciones frecuentes en la escuela francesa: la primera, asume la profesión como un empleo que tiene que ver con la calificación profesional; la segunda, la identifica con un oficio centrándose en el componente de especialización; la tercera,

²² Como lo señala Dingwall (2004: 9) “When you develop a national framework of public health and social assistance provision, sustained by national taxation, then you must have a reasonably consistent means of interpreting and applying it. The village healer lost out precisely because she or he was only the village healer whose skills and legitimacy were acknowledged no further than that community. A large scale society demands comparable institutions to sustain and regulate it”.

²³ Spencer (1992: 323-324), quién planteó por primera vez el proceso histórico de las profesiones insiste en el origen social de los procesos de creación de las profesiones: “La transformación por la cual a través de millares de años las ocupaciones de los hombres se especializaron hasta tal punto que, ayudando cada uno a satisfacer alguna pequeña parte de las necesidades de sus conciudadanos, ve las suyas propias satisfechas por el trabajo de otras personas, se hace sin plan previo y sin ponerse en guardia”. Y más adelante enfatiza: “Hay leyes, en efecto, que hicieron un inmenso daño a la agricultura, a la industria, al comercio, a la banca, al periodismo; heridas curadas inmediatamente, gracias a las fuerzas sociales que han repuesto el curso normal del desenvolvimiento”.

²⁴ Como señala Freidson (2001:33) “Obtener el reconocimiento como “profesión” era importante para las ocupaciones, no sólo porque este título estaba vinculado con el tradicional estatus de nobleza, sino porque sus tradicionales connotaciones de aprendizaje y dedicación desinteresada legitimaban el esfuerzo para obtener protección estatal frente a la competencia en el mercado laboral”. No obstante, esta situación se presentaba de diferente manera en Estados Unidos, Inglaterra y Europa continental debido al papel que desempeñaba el Estado en la organización social. En Estados Unidos e Inglaterra, las ocupaciones debían ser activas en el proceso de obtención del estatus profesional, mientras que en Europa el Estado tenía un papel más activo en los procesos de profesionalización, así que asumían una mayor responsabilidad en cuanto a la organización de las ocupaciones.

la circunscribe a la función que le otorga la posición profesional; y la cuarta, la profesión como una declaración de principios, esta postura resalta el componente identitario sobre los demás elementos.

Por su parte, dentro de la tradición anglosajona, la escuela evolutiva que estudia las profesiones considera que éstas están configuradas por aspectos estructurales y actitudinales. Entre los primeros se encuentran: la existencia de un conocimiento especializado y con una base técnica -no necesariamente científica-²⁵, el establecimiento de ocupaciones a tiempo completo, la existencia de asociaciones profesionales y la existencia de un mercado en el cual operan y disputan el monopolio de aquellos conocimientos susceptibles de ser aplicados. Entre los rasgos actitudinales se encuentran la creencia en el servicio a la comunidad, en la autorregulación y en la autonomía²⁶, estos últimos rasgos son los que proveen de legitimidad a una profesión.

Además de estos aspectos, un rasgo que aparece en los distintos trabajos sobre las profesiones es la existencia de valores que definen cuerpos normativos que las regulan²⁷. Como lo señala Wilensky (1964: 141) “este cuerpo normativo no solo hace referencia a las capacidades y competencias del practicante sino llevan consigo un ideal de servicio”. Dichos valores cumplen diversas funciones: en primer lugar, sirven de marco de referencia a la hora de desempeñar la actividad profesional. En segundo lugar, son usados como herramienta de evaluación y control entre pares, ya que una persona que se desvía del sistema de valores dominante en una profesión específica puede llegar a ser sancionado o simplemente sus posibilidades de promoción se ven limitadas (Black, 1970: 865). Y en tercer lugar, imprimen certidumbre al ejercicio profesional, esto se traduce en confianza por parte de los clientes o usuarios quienes dan por hecho la existencia de unos mínimos a la hora recibir el servicio. Un ejemplo de este conjunto de valores son los códigos de ética profesional, los cuales regulan la práctica de los profesionales de un sector determinado.

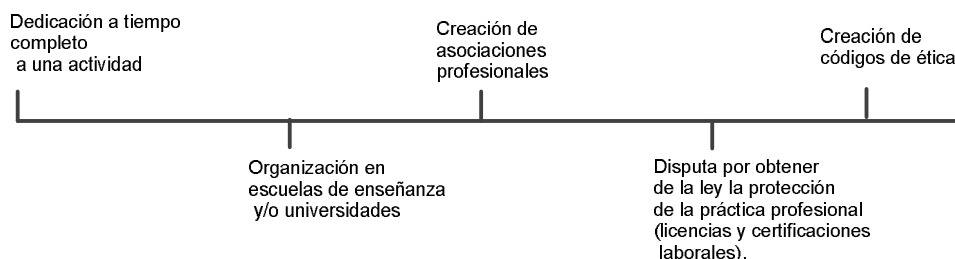
²⁵ Como señala Wilensky (1964: 138), el ministerio religioso pese a no tener una base científica como la medicina puede considerarse como una profesión ya que posee unos estándares de conocimiento definidos, doctrinas bien codificadas y sistematizadas, lo cual provee de una base técnica para la práctica, menos segura que la de la medicina pero suficiente para entrar dentro de la definición.

²⁶ Guillén, 1990: 37; Rodríguez y Guillén, 1992: 12.

²⁷ Wilensky, 1964; Black, 1970; Guillén, 1990; Rodríguez y Guillén, 1992; Beaton, 2010.

Desde este mismo enfoque se creó un modelo el cual establecía que para que una profesión llegase a adquirir tal estatus debía pasar por un proceso que comportara diversas etapas. En un primer momento se ejerce la actividad sin un periodo previo de aprendizaje formal y la dedicación puede ser a tiempo completo. Posteriormente, se crean escuelas de enseñanza las cuales permiten controlar el ingreso a la profesión además de establecer estándares para su práctica; algunas profesiones logran implantar carreras universitarias y las que no buscan contactar con otros programas para introducir parte del conocimiento especializado dentro de los mismos. Un tercer momento lo constituye la creación de asociaciones profesionales encargadas de definir o redefinir las funciones de la profesión y de proteger su campo de acción mediante la expedición de licencias y certificaciones reconocidas por la ley, asegurando así el monopolio de actuación en un mercado específico. Finalmente, las profesiones más profesionalizadas adoptan códigos éticos que hacen referencia al componente de los valores anteriormente descrito.

Gráfico 1. Proceso de profesionalización de las profesiones modernas



Fuente: Elaboración propia con datos de Wilensky (1964) y Guillén (1990).

Este modelo ha sido cuestionado, ya que se considera que la progresión lineal ascendente no siempre se presenta. El paso de una sociedad industrial a una sociedad de servicios y transnacional ha multiplicado la emergencia de nuevas profesiones que no siempre responden a esta pauta de organización. Asimismo, algunos de los rasgos definitorios de las profesiones se matizan. Por ejemplo, actualmente la flexibilización de los mercados profesionales resta operatividad a los colegios y asociaciones profesionales, e igualmente, la formación que antes se limitaba al aprendizaje de un

oficio a través de la asistencia a un centro educativo, ahora requiere continuidad, flexibilidad y la incorporación de herramientas que no son exclusivas de dicha profesión, como lo son las nuevas tecnologías u otro tipo de habilidades como la gestión de equipos o el trabajo interdisciplinar.

En la actualidad no hay claridad en cuanto al futuro de las profesiones y de la forma en que las nuevas ocupaciones u oficios tenderán a profesionalizarse²⁸. Sin embargo, más que un fin de las profesiones, lo que se está presentando es una redefinición de las mismas, en donde en el contexto de una economía global, las profesiones nacionales coexisten con otras globales que tienen su propia jurisdicción y forma de organización.

Como se ha observado, la evolución de las profesiones y de los procesos de profesionalización de las ocupaciones es constante, así como su definición. La política no escapa a esta dinámica y puede ser definida como una profesión aunque no comparte todos los rasgos característicos de la mayoría de las profesiones, así como del proceso de profesionalización antes descrito.

1.4. La profesionalización de la política y la política como profesión: similitudes y divergencias con otras profesiones

Teniendo en cuenta la anterior descripción, surgen múltiples preguntas acerca de las características de la política como profesión y de la manera en que se ha profesionalizado. La política como profesión cumple algunos de los requisitos descritos anteriormente aunque también posee ciertas especificidades que evidencian diferencias en cuanto al proceso de profesionalización en comparación con otras profesiones.

El proceso de profesionalización en el ámbito político se llevó a cabo en el marco del proceso de concentración de poder en las manos de los príncipes y la consecuente expropiación del poder a los actores estamentales. Hasta entonces el centro del poder residía en la aristocracia nobiliaria que mantenía vínculos de vasallaje con el Rey. El

²⁸ Como lo señala Dingwall (2004: 10-11) “Superficially, the times do not look propitious for professions. We are constantly told that the deregulation of labour markets is a crucial condition for success in the global marketplace. Monopolies, cartels, unions, restrictive practices are seen as obstacles to the kind of flexibility that is essential”.

orden político estaba definido por una jerarquía basada en un orden divino, y la administración de justicia como el derecho estaban descentralizados, sólo en algunas ciudades existía población libre y una estructura de poder organizado a través de gremios (Bouza-Brey, 2005: 49).

Como señala Weber (2007 [1919]: 110-114), es a partir de dicha expropiación que aparecieron los primeros políticos profesionales, los cuales se caracterizaban por no querer gobernar por sí mismos, sino actuaban al servicio de los jefes políticos. Las motivaciones básicas para ponerse bajo las órdenes del príncipe eran económicas (como un medio para ganarse la vida), y vocacionales (al perseguir un ideal de vida). En esta categoría se agrupaban los clérigos, los literatos humanistas, la nobleza cortesana y los juristas universitarios, eran ellos quienes sabían leer y escribir y quienes dominaban la especificidad de los procedimientos.

En el proceso de consolidación de los estados modernos se llevó a cabo la expansión de una burocracia profesional cuyas características eran la posesión de conocimientos especializados adquiridos a través de una larga formación y un sentido del honor muy desarrollado. Asimismo se crearon cuerpos colegiados, que poco a poco fueron ganando autonomía del príncipe a la vez que aumentaban sus funciones administrativas. Estos cambios estuvieron acompañados por importantes transformaciones sociales y económicas. Las relaciones sociales basadas en criterios tradicionales fueron sustituidas por otro tipo de vínculo basado en una nueva economía de mercado. Todo ello tuvo como consecuencia un cambio en el sistema de valores que se reflejó en la demanda de una mayor participación y en la creación de nuevos mecanismos que permitieran la canalización de las mismas (Bouza-Brey, 2005: 51).

Con el desarrollo del Estado liberal se llevaron a cabo diversos procesos como el asenso de la burguesía, la división de poderes y la instauración de un Estado representativo oligárquico, que con el tiempo derivó en la emergencia de partidos políticos, en la instauración de la dinámica parlamentaria y del sufragio universal. La ampliación de los espacios de acción política hizo viable la política como profesión haciendo necesaria la especialización de quienes querían dedicarse parcial o completamente a ella. De esta forma, aparecieron nuevos políticos profesionales, especialmente periodistas y

funcionarios partidistas, los cuales asumieron tareas a tiempo completo y percibieron salarios fijos (Weber, 2007 [1919]: 123-130).

Posteriormente, con la democratización del Estado liberal, la participación política se abrió a todos los ciudadanos sin distinción por razones sociales, étnicas, de género o religiosas. Esta apertura tuvo un impacto directo en la conformación de las instituciones estatales (Caminal, 2005: 415). Desde ese entonces, el proceso de profesionalización de la política se ha venido definiendo de manera más clara. El ejercicio político tiende a estar más regulado en cuanto a salarios, dedicación, incompatibilidades, inhabilidades, derechos, y deberes, así como en lo que respecta a los criterios de acceso y promoción.

La política como profesión comparte dos rasgos fundamentales con el resto de profesiones: la dedicación en términos de tiempo, y la remuneración que se recibe por dedicarse a dicha actividad. Con el tiempo, la política ha aumentado los requerimientos en términos de tiempo para quién lo ejerce. De esta forma, hablar de profesionalización de la política es hablar de un proceso, en el cual la variable temporal cobra especial relevancia (Alcántara, 2010).

Quien se dedica a la política y la convierte en su profesión, hace de ella una práctica permanente, que se sostiene en el tiempo y que demanda una dedicación exclusiva (Mayhew, 2004 [1974]). Esto es así porque el tiempo significa experiencia, y la experiencia dota de habilidades, destrezas y conocimientos especializados que no se adquieren estudiando carreras afines a la política; además, con el tiempo se establecen contactos y se crean redes que pueden servir para mantenerse, para ascender o simplemente para desarrollar el trabajo político (Straus, 2002: 22).

Asimismo, la profesionalización de la política implica que el político, además de dedicarse de forma habitual a esta actividad, viva de ella. La remuneración que por su labor política recibe se convierte en su principal –si no única- fuente de ingresos. Esta característica es la que distingue a los políticos que viven de la política de los que viven para la política. Siguiendo a Weber (2007: 93-96), el político que vive para la política es aquel que es económicamente libre y tiene una posición social que le permite dedicarse

a ella, de entregarse a una causa. Mientras tanto, quién vive de la política hace de ella su fuente duradera de ingresos.

Adicionalmente, otro componente importante de la política como profesión es la formación de conocimientos técnicos especializados. En política se valoran tanto los conocimientos técnicos que permiten desarrollar a los políticos sus funciones, como por ejemplo destrezas vinculadas a la expresión oral y escrita, como también los conocimientos en cuanto a la manera de gestionar el poder, “de la dinámica de la política, es decir, de aspectos como lo son el proceso de toma de decisiones políticas, el logro del consenso con otras fuerzas políticas y sociales, las relaciones con los medios de comunicación, la comunicación con los ciudadanos, etc.” (Uriarte, 2000: 119-120). A diferencia de otras profesiones, la política se nutre de distintas disciplinas y no existe una carrera universitaria para llegar a ser político, sino más bien, existen carreras que proveen de más o menos recursos a los políticos para llevar a cabo su trabajo.

Respecto al aspecto actitudinal, las motivaciones son un componente importante de la profesionalización de los políticos y hacen referencia, por un lado, al sentido de compromiso y servicio a la sociedad que poseen los políticos (Uriarte, 2000: 97), y por otro lado, a la ambición política. Específicamente, las motivaciones explican en parte el por qué un político decide dedicarse a la política, cómo el político ejerce su actividad y qué objetivos a largo plazo tiene el político.

Entre las principales motivaciones que manifiestan tener los políticos para dedicarse a esta actividad se encuentra el adquirir un compromiso con la sociedad, sentir especial atracción por una ideología o un programa determinado, o buscar objetivos sociales específicos (Uriarte, 2000: 103). Otro tipo de motivaciones se refiere a los recursos tangibles y no tangibles que ofrece la política, entre los primeros se encuentra el acceso a dietas, coches, la posibilidad de distribuir cargos, entre otros; mientras que los segundos, se refieren al estatus y prestigio que adquieren, sobre todo cuando se considera que la situación actual es mejor de lo que tenía antes y mejor que otras alternativas posibles (Rosenziweig, 1957: 170).

La ambición política se constituye en otra importante motivación para que los políticos conviertan su actividad política en una profesión ya que el interés por ocupar cargos políticos hace que los políticos dediquen su tiempo a la política y proyecten a largo plazo su carrera. Como señala Martínez Rosón (2009: 24), los propósitos de la carrera de un político pueden variar a lo largo del tiempo, entre otras razones porque se ven afectados por el contexto en el que los políticos desarrollan sus carreras. Pese a esto, la ambición política se constituye en un factor relevante de las carreras políticas.

En cuanto a los valores, los políticos y la política se guían por ciertos valores como el servicio a la comunidad, la honestidad y la transparencia en el uso de recursos públicos; pese a no existir códigos éticos propiamente dichos, si existen códigos de conducta, reglamentos, regímenes de inhabilidades que buscan garantizar el buen desempeño de los políticos. Así como se espera responsabilidad de un médico a la hora de tratar a los pacientes, del político se espera que además de cumplir las reglas de juego sean responsables de sus actos y frente a su electorado, ya sea a través del cumplimiento de sus promesas o mediante la rendición de cuentas.

Como se puede observar, la política comparte con otras profesiones algunos rasgos característicos. Sin embargo, también posee algunos propios que la diferencian de las demás. Respecto a las especificidades de la política como profesión destaca el hecho de que en política el acceso a los cargos vinculados con la representación popular depende de los requisitos legales para ejercer el derecho al sufragio pasivo, pero sobre todo, depende ser seleccionado dentro de un partido para competir y de ganar las elecciones, más que de la cualificación, y de los conocimientos y la destreza demostrados²⁹.

Igualmente, aquellos políticos que no ocupan cargos de elección popular deben contar con el apoyo de los partidos o de los líderes partidistas para ocupar puestos de designación. De esta forma, en estos casos el partido político se convierte en un ámbito clave para la carrera del político. El funcionamiento interno del partido constituye un primer filtro para los políticos, la forma en que se seleccionan los candidatos, la manera en que se ejerce el liderazgo por parte de los directivos, la forma en que el partido

²⁹ Estudios como el de Rosenzweig (1957: 171) en la década de 1950 atribuían a la facilidad en el ingreso a la política (al no exigir una cualificación formal) el hecho de que muchos políticos optaran por esta profesión y no por otra que tuviera más prestigio.

integra a las bases y se relaciona con los electores, constituyen ya sea un obstáculo o bien una facilidad para el político que aspira ocupar cargos de representación o de designación.

La continuidad en el cargo es otro rasgo distintivo de la política como profesión. La permanencia de los políticos no depende del nivel de productividad de su acción o del desempeño correcto de sus funciones. Primero, porque la permanencia puede estar limitada o condicionada legalmente ya sea mediante el establecimiento de un número límite de mandatos permitidos, o del diseño del sistema electoral. Segundo, porque el carácter “correcto” depende de las percepciones y la interpretación que los distintos actores dan a las acciones del político³⁰; y, tercero, porque los parámetros con los que se evalúa el comportamiento y rendimiento del político no son fijos ya que pueden cambiar si el escenario en el que se mueve varía³¹. De esta forma, la permanencia del político depende de diversos factores, entre ellos de su posición dentro del partido, del capital político³² que logre crear y mantener durante su trayectoria, y al igual que el acceso, de las normas legales que regulan la vida del político: reelección, inhabilidades e incompatibilidades para ejercer algún cargo.

Otro rasgo característico de la política como profesión es la salida de dicha actividad. La carrera política implica muchas veces el abandono de la anterior ocupación, lo cual acarrea costos que van desde la desactualización en cuanto a conocimientos, pasando por la pérdida de contactos estratégicos y de oportunidades de especialización, hasta el asumir el riesgo de quedar fuera del mercado laboral. Este aspecto genera en el político ciertas incertidumbres que condicionan su forma de actuar, en especial su relación con el partido político.

Finalmente, los políticos están sujetos a evaluaciones por parte de sus pares y de los ciudadanos, ya que en las democracias actuales la actividad política se enmarca dentro

³⁰ Los políticos se mueven en un ámbito en el que interactúan actores con diversos intereses, por ello los políticos se ven obligados a diseñar estrategias para satisfacer a cada uno de ellos, o al menos, a aquellos que más le interesan (Maravall, 2003).

³¹ Hay ocasiones en las cuales se puede considerar la actuación correcta del político en cuanto al grado de cumplimiento de sus promesas electorales, sin embargo, en determinadas circunstancias el incumplimiento de dichas promesas puede ser lo más conveniente.

³² Por capital político se entiende “those organizational memberships, networks, structural positions and attitudes that explicitly build opportunities and capacities to participate in politics” (Fush, Minnite y Shapiro, 1999: 12).

de una relación de representación que parte de la idea de que “toda autoridad legítima procede del consentimiento general de aquellos sobre los que va a ejercerse” (Manim, 1998:108). Este consentimiento requiere por una parte responsabilidad por parte del político en el ejercicio de sus funciones, y por otra, el control de sus representantes por parte de los representados y demás instituciones.

En este sentido, un elemento importante de la política como profesión es el *accountability* político³³ que se erige como un mecanismo de evaluación y de rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, quienes detentan el poder y cumplen una función pública deben informar y justificar sus acciones; asimismo, los ciudadanos que delegan el poder en sus representantes y que a su vez son afectados por las decisiones que éstos toman disponen de mecanismos que permiten sancionar a quienes abusa del poder.

Estas singularidades de la política como profesión no permiten analizar el proceso de profesionalización del mismo modo en que se analizaría para las profesiones liberales o de mercado.

1.5. Clasificación de los políticos: del político amateur al político profesional

Determinar quién es o no un político sigue siendo una difícil tarea. El ámbito de la política es extenso y se corresponde con la variedad de actores que en ella actúan. Dentro del universo de los políticos existen diferentes perfiles o subtipos, definidos por sus propias características, por la carrera política desarrollada y por el contexto en que actúan y han actuado. En la presente investigación esta dificultad no se hace manifiesta ya que las unidades de análisis son los diputados de los congresos o cámaras bajas de los Congresos Nacionales andinos, es decir, políticos que además de actuar en el ámbito del poder han competido y ganado una elección popular. Sin embargo, ¿cuál es la línea que separa a los políticos profesionales de los que no lo son?

³³ Este tipo de *accountability* comprende todas las demandas que se dirigen hacia los profesionales de la política o que actúan en el ámbito de lo político: funcionarios del Estado exceptuando jueces y funcionarios bajos, personal de los partidos, representantes políticos, miembros de las organizaciones de la sociedad civil como gremios y sindicatos. En este tipo de proceso lo que se evalúa son los resultados de las políticas públicas, los procesos de toma de decisiones y las calidades y capacidades de los políticos y funcionarios (Shedler, 2004).

Como se señaló anteriormente, Weber fue uno de los primeros autores en hablar de políticos profesionales. De igual forma, estableció una clasificación que como se podrá observar, se mantiene vigente en sus fundamentos básicos. Weber clasifica a los políticos en tres categorías: los políticos ocasionales, los cuales compaginan la labor política con otras actividades; los políticos semiprofesionales que son aquellos que pertenece a una asociación política, la dirigen pero no viven de ello, o también entran dentro de esta categoría los parlamentarios que solo hacen política en el parlamento; y finalmente, están los políticos profesionales cuya dedicación a la política la hacen a tiempo completo, poniendo su vida al servicio de esta actividad.

Sartori (2002), por su parte, define al político profesional como la persona que se dedica de manera estable a la actividad política, y la profesionalización como el proceso mediante el cual se adquieren ciertas cualidades necesarias para la praxis política. Al igual que Weber, clasifica a los políticos en no profesionales, semiprofesionales y profesionales. Los primeros son los empresarios que no viven de la política sino que ésta es una vocación. Los segundos son aquellos que provienen del seno de un partido y cuentan con una profesión que de una u otra manera continúan ejerciendo. Y por último, los políticos profesionales son aquellos que no han tenido profesión sino que han hecho carrera en el partido, y aquellos que no tienen la posibilidad de retornar a su profesión civil. Estas dos clasificaciones pese a definir a grandes rasgos las líneas divisorias más sobresalientes entre los tipos de políticos, no recoge otro tipo de criterios importantes y necesarios para comprender los procesos de profesionalización de la política, tal como la trayectoria y el tipo de funciones que desempeñan.

En esta dirección, Panebianco (2009 [1982]) ofrece más luces al analizar a los políticos no sólo por la dedicación exclusiva y el ingreso sino también por las funciones que desempeñan y las posiciones que ocupan. Para el autor un político profesional es “aquel que dedica toda, o gran parte de su actividad laboral a la política y tiene en ella su principal medio de mantenimiento” (Panebianco, 2009 [1982]: 419). Sin embargo, dentro de esta categoría el autor identifica diversos subtipos que se diferencian entre sí. De esta forma, establece una primera diferenciación entre el empresario político, el funcionario de partido y el funcionario experto. El empresario político es en definitiva el líder partidista el cual puede ser su fundador, puede proceder de la burocracia del

partido, o simplemente ser un líder carismático que surge al margen de los canales tradicionales de selección. Mientras que los burócratas del partido son aquellas personas contratadas por la organización que se encargan de hacerla funcionar.

Los burócratas pueden ser ejecutivos o representativos. Los primeros, son aquellos que no pertenecen a niveles de dirección y desempeñan funciones sobre todo administrativas tendientes al mantenimiento de la organización. Los segundos, encarnan el prototipo de político profesional del partido de masas que posee funciones más políticas y pertenece a niveles de dirección. La permanencia de este tipo de políticos en el aparato depende de la supervivencia del mismo; el poder que puede llegar a concentrar depende del éxito de sus jefes tanto fuera como dentro del partido³⁴. Asimismo, el carácter poco homologable de las labores realizadas dentro de la organización con otro tipo de empleos y estructuras, hace que valore la seguridad en el empleo de manera especial. Finalmente, un aspecto a tener en cuenta es que este tipo de funcionario/político mantiene su trayectoria profesional dentro del partido, lo que constituye un proceso continuo de aprendizaje que deriva en la creación de vínculos emocionales y de lealtad con la organización.

Por su parte, los políticos que viven de la política y que no hacen parte de la burocracia partidista, son los funcionarios expertos los cuales poseen competencias especializadas al margen del partido y de la política, pero que las usan a su servicio. Los funcionarios expertos se mueven en un terreno incierto ya que no gozan de la relativa estabilidad del funcionario partidista. Además, los lazos de dependencia la organización son más débiles al tener un campo de especialización y salidas profesionales que no se circunscriben al partido. Una de las particularidades de este tipo de político profesional es que cuenta con un doble control en el desarrollo de sus funciones. Por una parte, debe someterse al sistema de control jerárquico propio del partido (al igual que lo hace el funcionario del partido), y por otra, al desempeñar funciones específicas derivadas de su conocimiento sobre un campo, se somete al juicio de sus pares o colegas.

³⁴ Asumiendo el partido como un sistema complejo en el que interactúan diversos actores con intereses propios a parte de los intereses colectivos, los burócratas hacen parte de las relaciones de poder que se establecen dentro de la organización. Por ello, el pertenecer a una u otra facción, o gozar del respaldo del líder del partido supone para el funcionario recursos adicionales a los que su cargo le otorga.

Además de estos tres tipos, Panebianco (2009 [1982]:438) identifica los siguientes: 1) el notable, que hace referencia al prototipo de político diletante de Weber, al no profesional, que no vive de la política sino que su situación económica le permite dedicarse a la ella. 2) El profesional del staff, que es el especialista y el más técnico, que se encarga de convencer al público de las bondades de una u otra decisión, a diferencia de los burócratas del partido su labor es inestable por lo cual abandonan la política profesional pronto. 3) El profesional camuflado es aquel que trabaja en entes estatales o para estatales pero se dedica de lleno a la política, por lo general es el partido quien lo ayuda a ubicarse, al no ser ni funcionario ni voluntario su lealtad es más de tipo personal. 4) El semi-profesional, que es la categoría más ambigua, que se ubica entre el notable y el experto por lo cual disfruta de cierta independencia económica y tiempo libre pero tiene menos estabilidad que los burócratas del partido.

Pese a que esta clasificación profundiza más en la posición y funciones que desempeña el político, se presta a ciertas confusiones ya que los roles y funciones que desempeñan los miembros de un partido no siempre son fijos y, al igual que las anteriores clasificaciones poco se tiene en cuenta la experiencia o trayectoria política. En este sentido, la clasificación hecha por Straus (2002: 11-12) llena este vacío aunque adolece de no tener en cuenta los aspectos ya resaltados en las anteriores clasificaciones.

Straus identifica a los políticos como aquellas personas que compiten en la arena electoral para obtener cargos de representación popular o que han participado en política a través de su trabajo en un partido político o para un político. Estos últimos aunque podrían considerarse políticos no llegan al estatus de políticos amateurs ya que su experiencia se limita a haber visto a otros ganar elecciones y gobernar. Este autor, identifica cuatro tipos de políticos: los amateurs puros, los semi-amateurs, los semi-profesionales y los profesionales.

Los primeros son aquellos políticos que no poseen experiencia política previa, y no han mostrado un interés especial por seguir la carrera política, algunos de ellos pueden ser celebridades públicas que usan su popularidad para acceder a cargos de representación. Los semi-amateurs son aquellos que han participado en política pero no han ganado ninguna elección, pueden haber trabajado para algún político o partido lo que les ha

permitido adquirir experiencia de manera indirecta; también pueden entrar dentro de esta clasificación los políticos que tiene estudios de política o historia, o aquellos que proceden de familias de políticos. La tercera categoría de políticos es la de los semi-profesionales que son aquellos quienes han ganado elecciones a nivel local o regional, no son muy conocidos a nivel nacional, y cuentan con un mínimo de experiencia. Y finalmente, los políticos profesionales son aquellos que tienen una larga trayectoria ganando elecciones y sirviendo en el gobierno.

Por su parte Alcántara (2010) define al político profesional como aquel que desempeña una actividad política habitual y que vive de la recepción de cierta retribución por la labor desarrollada. De esta forma, al igual que Weber y los demás autores aquí citados, Alcántara identifica la dedicación a la actividad y remuneración como variables que definen al político profesional. Sin embargo, el autor introduce nuevas variables que caracterizan la profesionalización de la política como son la transparencia y la responsabilidad en términos de rendición de cuentas.

Finalmente, Rosenthal (1996) se centra en los legisladores específicamente, y los divide en dos grupos: los diputados ciudadanos, y los profesionales. Los primeros son aquellos que tienen la intención de servir por un tiempo, no muy largo, y regresar a sus ocupaciones previas, además no se identifican como políticos, ni dedican todo su tiempo a la actividad legislativa; mientras que los segundos, son los que buscan desarrollar una carrera en el ámbito político, ya sea a través de la reelección en los parlamentos o de la ocupación de otros puestos de poder político; dedican su tiempo al trabajo legislativo y de representación y desarrollan una identidad con su rol político.

Como puede observarse, cada clasificación tiene aspectos positivos y relevantes pero también dejan de tratar algunas de las dimensiones importantes. Es por ello que en esta investigación y haciendo un intento de articulación entre las diferentes clasificaciones se define al político profesional como aquel que reúne las siguientes características:

1. Dedicar la mayor parte de su tiempo a su labor política con el consecuente abandono de la anterior ocupación y todo lo que ello implica en términos de ingresos, tiempo, incertidumbres y responsabilidades.

2. Recibe a cambio una remuneración suficiente para vivir de ello. Esta es una condición necesaria para los procesos de profesionalización ya que es un incentivo para desempeñar la labor política y permanecer en ella, así como para reducir la dependencia de otros actores que condicionarían su trabajo.
3. Cuenta con una trayectoria política larga la cual permite un mayor grado de especialización y conocimiento del ámbito político.
4. Posee un conocimiento especializado que le brinda herramientas para el desarrollo de su labor política.

1.6. La profesionalización política en el ámbito legislativo: ambición política vs. partidos políticos

Dentro de los estudios legislativos, cuatro han sido las principales líneas de investigación de las carreras parlamentarias: la primera, se centra en el estudio de los legisladores y, más específicamente, de sus motivaciones para ingresar al congreso o parlamento; algunos estudios indagan también por el reclutamiento de los políticos, sin embargo, su interés gira en torno más al estudio de los partidos como instituciones, que a los candidatos que optan por ser seleccionados. La segunda, busca determinar el grado de institucionalización de la estructura legislativa mediante el estudio de los datos de las carreras legislativas de sus miembros. La tercera línea analiza el sistema sociopolítico partiendo de la pregunta ¿quién gobierna?, del estudio de la representatividad de los parlamentos y de la posición del congreso en la estructuras de oportunidades. Finalmente, otras investigaciones llevan a cabo estudios comparados entre legislaturas (Hibbing, 1999).

Las investigaciones específicas sobre la profesionalización en el ámbito político se han llevado a cabo a través de la primera y la segunda línea de investigación antes mencionadas, y se han enfocado mayoritariamente en los parlamentos, más que en cualquier otro nivel de representación o institución. Sobresalen los estudios realizados en Estados Unidos, tanto a nivel federal como estatal³⁵. En Europa la investigación se reduce, especialmente importante es el trabajo relativamente reciente de Jens Borchert y

³⁵ Squire, 1992; Fiorina, 1994; Straus, 2002; Meinke y Hasecke, 2003; Burns *et al.*, 2005; Fiato, 2008.

Jürgen Zeiss (2003) en el que analizan de manera comparada la profesionalización de los políticos, incluyendo entre los casos varios países europeos³⁶. Por su parte, en el caso español destacan los trabajos desarrollados a nivel nacional por Uriarte (2000, 2001) y a nivel autonómico por Coller *et al.*, (2011).

Estos trabajos analizan las condiciones en las cuales los diputados desempeñan su labor como la remuneración percibida, el tiempo de sesiones, el personal del cual disponen, o las comisiones que integran. Ello con el fin de establecer el grado de profesionalización de las cámaras legislativas. Igualmente, indagan por aquellas características personales de los diputados, tales como la edad, la etnia, el género, las titulaciones académicas obtenidas, el número de años en política, la experiencia previa, o las motivaciones que los llevaron a la actividad política. Este tipo de datos permite establecer perfiles de los diputados, sin embargo, dicen poco del nivel de profesionalización de los legisladores así como de la forma en que profesionalizan su actividad política.

En el caso de los legislativos, un aspecto que resulta relevante es establecer qué es lo que se estudia, si la profesionalización de los políticos como actores individuales o la profesionalización de los parlamentos. Como se podrá observar en el Capítulo 2, en ocasiones los estudios orientados a analizar a los políticos profesionales lo que hacen es determinar el grado de profesionalización de las legislaturas, o simplemente, hablan de las dos cosas indistintamente, de ahí el uso de indicadores institucionales para analizar a los miembros de las legislaturas y algunos indicadores individuales como la profesión para estudiar los parlamentos. Esto lleva a pensar que un parlamento profesionalizado está conformado por legisladores profesionales, y de esta misma forma, que la existencia de diputados profesionales conlleva la profesionalización del congreso o parlamento, lo cual no siempre se es así.

Borchert (2003a) diferencia claramente estos dos niveles. Para este autor la profesionalización individual hace referencia al proceso mediante el cual una persona se transforma en político. La estructura de oportunidades está definida por la viabilidad, el acceso y el atractivo de la carrera política. Mientras que la profesionalización de las

³⁶ Algunos países estudiados son Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Gran Bretaña. En este trabajo se analizan diferentes políticos entre ellos a los legisladores.

instituciones se relaciona con la organización y funcionamiento de la misma. En este sentido, una institución, en este caso el parlamento, estará profesionalizado si cuenta con reglamentos claros que definan su organización y regulen su funcionamiento, además de recursos suficientes (económicos y humanos) que garanticen su regular actividad. Considerar estas diferencias permiten explicar el por qué pueden existir parlamentos profesionalizados compuestos por diputados semiprofesionales o amateurs; o parlamentos poco profesionalizados integrados por una elite parlamentaria profesionalizada.

Ahora bien, ¿qué define a un diputado profesional de otro que no lo es? ¿Cuáles son las especificidades de los diputados si se comparan con los demás políticos que componen el universo de los políticos? Como se mencionó anteriormente, la profesionalización de los políticos comporta diversos factores, tales como: la dedicación a la actividad política, la remuneración que se percibe por la misma, la experiencia política que se tenga, y los conocimientos especializados que se adquieran. Estos aspectos definen la forma y el grado de profesionalización de un político.

Por lo general, los políticos que ocupan puestos de representación popular, como es el caso de los diputados, poseen un régimen de remuneración y dedicación al cargo específico que están definidos formalmente a través de normas legales. Igualmente, el mandato tiene un plazo definido, que en ocasiones puede extenderse mediante la reelección por uno o más periodos. Este último aspecto cambia en el caso de los políticos que ocupan cargos de libre designación y remoción, ya que su permanencia en el cargo depende de la voluntad de quién lo designó. Los políticos que ocupan cargos dentro de los partidos, ya sea en puestos burocráticos o políticos, poseen su propio régimen laboral que es definido por el partido.

El factor que diferencia a los legisladores del resto de políticos es el de la especialización, ya que actúan en un ámbito muy específico como lo es el parlamento, en el cual la especialización es uno de los rasgos característicos que se reconoce como un valor, ya que permite al legislador controlar determinados temas, reduce los costes en la obtención de información, aunque también “crea asimetrías informacionales que aumenta el uso oportunista de la experiencia” (Krehbiel, 2004: 113). De esta forma, la

especialización es “provechosa para los legisladores individuales y los resultados en la protección de poder del Legislativo” (García Montero, 2009: 14).

Teniendo esto en cuenta, y considerando la profesionalización de los políticos como el proceso mediante el cual un político desarrolla su actividad política, de tal forma que dicha actividad se convierte en una práctica habitual, en su fuente exclusiva (o al menos, su fuente principal) de recursos y en su ámbito de especialización, puede decirse que en el caso de los diputados la profesionalización se refiere a dos esferas claramente diferenciadas.

La primera, de tipo político, hace referencia al carácter habitual de la práctica política, entendida en términos de exclusividad y permanencia en el ámbito político. “El ámbito temporal configura un continuo cronológico definido por el tiempo que se está en la política. La ecuación es clara en ambos aspectos: cuanto mayor exclusividad y cuanto mayor tiempo de dedicación a la política, mayor desempeño de actividad habitual en la política” (Alcántara, 2010: 21). La segunda, de tipo técnico, la constituye el grado de especialización que adquiere el diputado en su labor parlamentaria. Como se señaló anteriormente, para que una ocupación pase a ser una profesión debe existir un conocimiento especializado, y en los parlamentos existen mecanismos para adquirirlos a medida que se desarrolla la actividad legislativa.

En cuanto a la primera dimensión, los diputados son políticos en un sentido amplio de la palabra: son personas que desarrollan actividades en el ámbito político, que buscan influir en la dirección del Estado, y lo hacen a través de sus funciones como legisladores así como representantes. Como señala Martínez Rosón (2009: 11) “Un político es el producto derivado de diversas circunstancias: una decisión individual, un círculo social, un contexto familiar y económico, un sistema político, un partido, un proceso de selección o un proceso electoral”, de ahí la importancia de su trayectoria política. El tiempo que un político ha dedicado a la actividad política importa y en términos de la profesionalización de su oficio resulta determinante.

La carrera de un político está definida por los cargos anteriormente ocupados. Estos constituyen un pozo de experiencia fundamental para dentro y fuera del parlamento. La

forma en que cada legislador ha construido su carrera depende de diversos factores individuales (cualidades y atributos de los diputados, motivaciones y ambiciones), institucionales (reglas de juego que condicionan el acceso y permanencia en el ámbito político) y partidistas (la relevancia de estas organizaciones dentro del funcionamiento del sistema político, su organización y funcionamiento interno y la forma en que se lleva a cabo la relación político-partido).

Los estudios sobre las carreras políticas analizan las trayectorias de los políticos como un largo recorrido que transcurre entre los diferentes niveles de gobierno (Chasqueti, 2010). La forma más habitual es la de los legisladores que comienzan en el ámbito local y van escalando posiciones hasta llegar al nacional pasando por el regional. Sin embargo, existen diversas trayectorias que no siempre tienen una tendencia lineal ascendente, sino combinan los cargos en los diversos niveles de la administración, o simplemente llegan al parlamento sin experiencia previa en cargos de representación popular (Barrie y Gibbins, 1989).

Como se observará más adelante, además de contar con una trayectoria larga en términos de años en política y de haber ocupado puestos de poder a través de ella, un aspecto especialmente relevante en la profesionalización de los diputados es su experiencia legislativa. La permanencia de los diputados en el ámbito legislativo les permite adquirir destrezas, acumular conocimientos especializados y capital político. Todos estos recursos son importantes si se tiene en cuenta que el trabajo legislativo además de requerir ciertas competencias, implica continuas negociaciones que convierten las habilidades sociales, las redes sociales, el prestigio y los atributos personales como el carisma, o la capacidad de persuasión, en recursos de poder importantes.

En cuanto a los factores que condicionan las carreras políticas, se pueden identificar dos enfoques principales. El primero, pone énfasis en la ambición política de los individuos, la cual puede ser discreta que es cuando el político sólo quiere cumplir con el mandato que le ha sido asignado; estática que es cuando la aspiración es a ocupar un mismo cargo varios periodos; y progresiva que es cuando el político desea ir escalando posiciones de manera ascendente (Schlesinger, 1966). Herrick y Moore (1993) añaden a

esta clasificación una más, la ambición intrainstitucional, la cual describen como el deseo de asumir posiciones de liderazgo. Estos tipos de ambiciones explican el comportamiento de los políticos, los cuales definen sus estrategias considerando las ventajas de su cargo actual, los posibles beneficios de otros cargos, las posibilidades de poder lograr el asenso, y los costes que acarrea la búsqueda del cargo deseado; de esta forma, la estructura de oportunidades del legislador está definida por la accesibilidad, disponibilidad y atractivo de los cargos³⁷.

Desde esta perspectiva, los políticos buscan establecer fuertes y estrechos lazos con sus electores, además de desarrollar actividades tendientes al aumento de la reputación personal. Esto implica también que existan arreglos institucionales favorables a estos objetivos, como lo son los sistemas de comisiones y los sistemas electorales que refuerzan el protagonismo de los individuos y reducen el poder de control de los partidos sobre sus miembros (Chasquetti, 2010).

Por otra parte, está el enfoque que se centra en influencia de los partidos en la configuración de las carreras políticas. Desde este punto de vista, los políticos y, y sobre todo los legisladores están condicionados por los intereses de los partidos a los cuales pertenecen. Para Cox y McCubbins (1993), los partidos, especialmente los mayoritarios, actúan en el congreso como carteles que usurpan el poder de la cámara para hacer las reglas que rigen el funcionamiento de la misma. Este poder tiene dos consecuencias principales: la primera es que el sistema de comisiones y el proceso legislativo en general estará a favor de los intereses del partido, y la segunda, que los miembros del partido mayoritario se vuelven claves al tener todas las ventajas estructurales. En este sentido, pertenecer a un partido fuerte electoralmente otorga ventajas competitivas al político.

Esto no quiere decir que las ambiciones individuales no tengan cabida en el desarrollo de las carreras políticas, sino que dichas ambiciones están sujetas al éxito en la consecución de intereses colectivos, más que a la reputación personal del diputado. Asimismo, se reconoce que los partidos no tienen el control total sobre el comportamiento de sus miembros, pero si poseen mecanismos que les permiten atraer

³⁷ Schlesinger, 1966; Black, 1972; Mayhew, 2004 [1974].

su lealtad, ejemplo de ello es la forma en que se seleccionan los candidatos dentro de los partidos, o que se asignan las comisiones dentro del Legislativo.

En cuanto a la segunda dimensión, hace referencia a la especialización legislativa. A nivel individual, la especialización facilita el trabajo de los diputados, sobre todo respecto a la función legislativa que desempeñan, ya que al estar regida por procedimientos formalmente establecidos, requieren desarrollar, y a la vez permiten acumular, conocimientos en dos direcciones: por un lado, aquellos que otorgan control de temas específicos sobre los cuales legislan -los cuales en ocasiones son usados como criterio en el reparto de comisiones-; y por otro, aquellos conocimientos referidos al proceso legislativo en sí mismo. Asimismo, la especialización implica el desarrollo de habilidades como la negociación política.

Además de incidir directamente en el desempeño del legislador, la especialización condiciona las actitudes y acciones de los legisladores. Ya desde la década de 1970, Zwier (1979) llamó la atención respecto a las diferencias en el comportamiento de los legisladores especializados y los que no lo son. Este autor analizó las estrategias de estos dos grupos y halló que la especialización les da una mayor independencia y recursividad en la búsqueda de información para definir las estrategias de los diputados, para crear sus propias redes, y para tomar las decisiones.

En los parlamentos actuales, la especialización se incentiva a partir del sistema de comisiones, que consiste en la división del trabajo legislativo a través de la conformación de comités temáticos compuestos por un número reducido de diputados. El poder de decisión de las comisiones varía según la legislación de cada país, no obstante, son consideradas como una de las instancias más importantes de la organización legislativa al tener entre sus funciones, racionalizar los procedimientos, facilitar la formación de mayorías, reducir los costes de la obtención de información -fundamental para la especialización de los diputados-, y facilitar la coordinación partidista³⁸.

³⁸ Zwier, 1979; Mattson y Strøm, 1995; García Montero, 2009.

Los tres principales enfoques que explican la organización legislativa plantean el funcionamiento de los sistemas de comisiones de diferente manera. La primera, asume las comisiones como unidades de distribución del poder de agenda que facilitan la negociación y la cooperación entre intereses heterogéneos para preservar la estabilidad de los parlamentos. La segunda, pone énfasis en la información, de tal forma que las comisiones son mecanismos que hacen eficiente el manejo de información y reducen la incertidumbre que existe en todo proceso de toma de decisión. Por último, la tercera asume a las comisiones como extensiones de los partidos mayoritarios, lo cual implica que se presenten dos condiciones: la primera y más obvia, que haya un partido mayoritario; y la segunda, que haya disciplina partidaria³⁹.

Como señalan Mattson y Strøm (1995: 255-256), el elemento en común de estas teorías es que reconocen que la estructura institucional, los procedimientos y las reglas afectan la distribución del poder legislativo, y en última instancia, la política pública. Mientras que el punto en que divergen es el relacionado con el papel del individuo dentro de la estructura, y específicamente, su grado de autonomía respecto a los partidos, las autoridades internas de la cámara y a sus compañeros para establecer sus propias estrategias de acción para lograr sus objetivos: elaboración de políticas públicas favorables a su electorado, aumento de su reputación personal y su capital político, y la búsqueda de especialización, entre otros.

En este sentido, la perspectiva de la distribución parte de la idea de que el diputado es autónomo y no depende del partido. Por su parte, la teoría basada en la información resalta la relación entre el diputado miembro de la comisión y sus compañeros de la cámara, en la cual hay una relación fluida que busca lograr los objetivos comunes en materia política. Por último, desde el tercer grupo de estudios la autonomía de los miembros de las comisiones es nula, ya que los líderes partidistas controlan tanto la organización legislativa como el comportamiento de los miembros de su partido.

Un hecho destacable es que la mayor parte de la literatura sobre las carreras políticas y el comportamiento de los legisladores en el congreso ha estudiado el caso norteamericano, por ello, la atención se ha centrado principalmente en el papel de la

³⁹ Mattson y Strøm, 1995; García Montero, 2009: 14-15.

ambición política de los diputados mientras que la influencia de los partidos ha sido menos valorada. Esto se debe a que en este caso existe una gran autonomía de los legisladores producto de la utilización de los distritos uninominales, el uso de normas abiertas de nominación y la falta de límites en los mandatos (Jones y Hwang, 2005). Por el contrario, en América Latina, la importancia de los partidos políticos y sus líderes en la definición de las carreras políticas es claramente reconocida, pese al proceso de personalización de la política que ha venido presentándose en los últimos años⁴⁰.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, puede señalarse que la profesionalización de los diputados requiere del análisis de sus trayectorias, pero también de la forma en que desempeñan su trabajo dentro de los parlamentos. Para tal fin, en el siguiente capítulo se profundizará en estas dimensiones, y se propondrá un índice que permita medir el grado de profesionalización de los diputados estudiados en la presente investigación.

⁴⁰ Jones y Hwang, 2005; Alcántara, 2010; Chasquetti, 2010.

1.7. Recapitulación

En el presente capítulo se abordaron los principales elementos teóricos que se han identificado en los estudios acerca de la profesionalización de la política. Una de las principales dificultades en este punto, es la inexistencia de un cuerpo teórico propiamente dicho que dé cuenta de la definición y aplicación del concepto. En su lugar, existen diversas investigaciones enmarcadas en el ámbito de los estudios legislativos, de los partidos o de las carreras políticas que abordan algunos aspectos de la profesionalización política y de los políticos. En este sentido, en este apartado se analizaron las principales dificultades de la conceptualización de la profesionalización, desatancando entre ellas su carácter ambiguo y polivalente, así como la existencia de un estereotipo negativo que dificulta su análisis en términos objetivos.

Asimismo, se llevó a cabo un análisis acerca de las principales características de la política como profesión, y sus principales diferencias con otro tipo de profesiones. De esta forma, la profesionalización de la política implica que quienes la ejercen dispongan de tiempo -en términos de dedicación y permanencia- así como de recursos económicos para ello, asimismo, deben adquirir conocimientos especializados que les facilite su labor. Justamente es en este último punto en el que la política se diferencia de las demás profesiones, ya que no existen requisitos educativos formales que sirvan de filtro de entrada. De igual forma, la permanencia en la política no siempre depende de aspectos como la competencia, productividad o eficiencia, sino que también entran factores vinculados con la dinámica interna de los partidos y del contexto en el que ellos actúan; esto hace que los mecanismos de control a los cuales está sujeto el político sean diferentes que los de otras profesiones.

En términos de profesionalización de los diputados, además de la remuneración y la dedicación al cargo que ya están incluidos dentro de las obligaciones y derechos de los legisladores, dos son los aspectos que la determinan: la experiencia política y la especialización legislativa. La primera hace referencia a la práctica de la actividad política a lo largo del tiempo, es decir a las carreras políticas de los diputados. Mientras

que la segunda se refiere a la adquisición de conocimientos especializados, en especial, aquellos derivados del trabajo legislativo diario.

Tanto la configuración de las carreras políticas como la forma en que el legislador actúa dentro del Legislativo están condicionadas por múltiples factores. Las teorías de la ambición política ponen el énfasis en las motivaciones y ambiciones personales del político a la hora de definir sus estrategias de acción. De esta forma, los diputados tienden a buscar la reelección u otras posiciones de poder mediante el aumento de su reputación personal, el establecimiento de fuertes vínculos con su electorado, y el aumento de su especialización legislativa. Por su parte, las teorías orientadas a los partidos centran su análisis en la manera en la que las organizaciones partidistas condicionan tanto la carrera de los legisladores, como su comportamiento dentro del congreso.

CAPÍTULO 2. LA VARIABLE DEPENDIENTE: MEDICIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS ELITES PARLAMENTARIAS EN BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

2.1. Introducción

Después de establecer en qué consiste la profesionalización de los políticos y qué es un diputado profesional, en este capítulo se aborda la manera en que se mide el nivel de profesionalización de los legisladores. Como se podrá observar, existen diversas medidas que varían de acuerdo a los criterios privilegiados por los investigadores. Para efectos del desarrollo de esta investigación, se propone un Índice de Profesionalización de los Diputados (IPD).

Este índice recoge información acerca de las dos dimensiones que se establecieron en el primer capítulo, las cuales definen a un diputado profesional de otro que no lo es. La primera dimensión, se centra en la experiencia política del diputado. Los indicadores utilizados recogen información sobre la trayectoria de los diputados. Estos indicadores se extraen de las entrevistas realizadas en el marco del *Proyecto de Elites Parlamentarias de Latinoamérica* (PELA) de la Universidad de Salamanca. Cada uno de estos indicadores tienen un valor que oscila de 0 a 1, en donde 1 corresponde a los diputados con una larga trayectoria política y 0 a los legisladores sin experiencia política previa.

La segunda dimensión, analiza el grado de especialización del diputado, teniendo como referencia su trabajo en el parlamento. Los indicadores de esta dimensión se centran en la participación de los diputados en las comisiones y en la mesa directiva de la cámara o congreso. La información aquí recogida se obtuvo de cada uno de los congresos analizados. Al igual que en la primera dimensión, cada uno de los indicadores tiene un valor que varía de 0 a 1, en donde 1 corresponde a los diputados que son más especializados y 0 a los legisladores que no cuentan con conocimientos especializados.

El presente capítulo se estructura en cuatro partes. En la primera se lleva a cabo un análisis de los principales índices de profesionalización política. En la segunda se describe el IPD propuesto en esta investigación, a la vez que se lleva a cabo un análisis descriptivo de cada una de las dimensiones. En la cuarta parte se aplica el índice a los casos analizados. Y en la última parte se exponen algunas conclusiones.

2.2. Midiendo la profesionalización en el ámbito legislativo

Pese a la existencia de estudios empíricos que analizan la profesionalización de los políticos en el ámbito local⁴¹, la mayor parte de las investigaciones se han centrado en el estudio de la elite legislativa⁴². A partir de la década de 1970 el interés de los académicos se orientó a la definición de las dimensiones constitutivas del concepto, a la vez que se crearon los primeros índices o indicadores de medida de la profesionalización legislativa.

Los primeros esfuerzos para definir un índice se orientaron a establecer la capacidad de los legislativos para elaborar políticas (Squire, 2007: 211). Los principales indicadores para medir la profesionalización eran la remuneración de la labor legislativa, la dedicación al cargo y el personal de apoyo de los legisladores. En este sentido, la profesionalización era asumida como un proceso que afectaba a la institución legislativa más que a los miembros que la componían.

Esta centralidad de la institución legislativa en los estudios de la profesionalización conllevó al desarrollo de nuevas perspectivas que abarcaron el nivel individual de la profesionalización. Sin embargo, pese a que la discusión teórica avanzaba, se seguía definiendo la profesionalización legislativa mediante indicadores individuales, y la profesionalización individual mediante indicadores de la estructura. Esta discusión en torno a la medición sigue vigente, y la base de los índices de profesionalización en el ámbito legislativo continúan siendo los tres antes mencionados: remuneración, dedicación al cargo y personal de apoyo (Rosenthal, 1996: 174).

⁴¹ Black, 1970; Reiser, 2003; Johnson, 2005.

⁴² Eliassen y Pedersen, 1978; Squire, 1992; Fiorina, 1994; Meinke y Hasecke, 2003; Burns *et al.*, 2005; Fiato, 2008.

Eliassen y Pedersen (1978) asumían la profesionalización como un proceso de transformación de la elite legislativa fruto de los cambios de la estructura social y política (emergencia de los partidos, aumento de las demandas sociales), y de los cambios del rol de los legisladores (incremento de las funciones, de la complejidad del proceso legislativo y su consecuente aumento en la demanda de tiempo para el trabajo legislativo). En este sentido, la profesionalización política comenzaba cuando el status social daba paso al status político en el reclutamiento de las elites, es decir, cuando la adscripción social era remplazada por la experiencia y los logros políticos como criterio de base para el reclutamiento de las elites.

De esta forma, estos autores identificaron como indicadores de profesionalización el porcentaje de nuevos legisladores con títulos académicos, el número de nuevos diputados que ocuparon cargos en organizaciones políticas antes de ser electos, y el número de diputados que ocuparon cargos en los gobiernos locales y/o nacionales, ya que consideraban que eran espacios ideales para la práctica política y para el desarrollo de la ambición política. La dedicación en términos de tiempo al cargo también era un indicador de la profesionalización política.

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

De esta forma, el índice propuesto por Squire (2007) incluye entre sus indicadores: la remuneración, que contempla el salario anual más los beneficios laborales (seguridad social, dietas y reembolsos de gastos). Un segundo indicador es la dedicación a la labor

legislativa, medida a través del cálculo de los días legislativos, es decir, los días en que se reúnen las comisiones o el pleno. Y finalmente, el tercer indicador, el personal de apoyo, lo conforma el personal que trabaja durante el periodo legislativo. La media de estas tres dimensiones constituye la medida final de profesionalización. Los tres componentes tienen el mismo peso.

Por su parte, Borchert (2003a) identifica cuatro niveles de profesionalización claramente diferenciados y estipula para ellos indicadores de medida específicos. Para este autor la profesionalización de los legisladores no es lo mismo que la del parlamento. En este sentido, la diferencia entre el actor individual y la estructura en la que actúa es clara. El primer nivel identificado por Borchert es el individual, en el cual un individuo se convierte en político. Los indicadores usados para medir el grado de profesionalización son: los ingresos que se derivan de la política y los años en que está el político en el cargo. El segundo nivel, es la profesionalización del cargo, y hace referencia al puesto en sí mismo, más que a la persona que lo ocupa. Los indicadores son: los ingresos derivados del cargo y el tiempo que dedica al trabajo político (en el caso de los legisladores esto se traduce en salarios y tiempo dedicado a las sesiones). El tercer nivel es la profesionalización de la institución que se refiere al grado de profesionalización de sus miembros y a la existencia de una estructura interna diferenciada, de procedimientos claramente establecidos y de un presupuesto adecuado. Finalmente, el cuarto nivel es la profesionalización del sistema como un todo e implica que un gran número de posiciones o cargos están profesionalizados respecto al tamaño de su población. Los indicadores son la existencia de trayectorias políticas claramente estructuradas y de recursos suficientes para la financiación de partidos y campañas.

Otras medidas de profesionalización en el ámbito legislativo han sido trabajadas por Burns *et al.*, (2005) quienes contemplan varios aspectos de la profesionalización, dejando en evidencia la enorme complejidad del concepto. Las dimensiones establecidas son: la práctica legislativa, la experiencia política y laboral de los legisladores, y la organización del trabajo legislativo. De esta forma, un primer grupo de indicadores utilizados para medir el grado de profesionalización en el ámbito legislativo son: a) el tiempo de servicio en la cámara, medido a través del porcentaje de legisladores que ocupan por primera vez un escaño, de aquellos que llevan más tiempo

y la media de años de servicio; b) la dedicación al cargo, medida a través de la auto percepción de los diputados como legisladores profesionales a tiempo completo y de la información biográfica respecto a su vida laboral; c) la experiencia laboral previa, teniendo en cuenta si ocupó cargos en algún nivel de gobierno, o si se dedicaba a profesiones relacionadas con la ley como el derecho.

Estas medidas son complementadas por otra serie de indicadores propios del trabajo legislativo como son la duración en días del periodo de sesiones, el salario medido en relación al ingreso per cápita, y el personal de apoyo para la redacción de los proyectos de ley. Un tercer grupo de indicadores, lo constituyen aquellos que hacen referencia a la práctica legislativa y a la distribución de poder dentro de la cámara. Por ello, por una parte, los autores analizan la forma en que se reparten las presidencias de las comisiones, observando la influencia de la experiencia política y el peso del partido dentro de la cámara en dicho reparto. Y por otra, identifican las comisiones en las cuales se concentra el mayor porcentaje de legisladores expertos, es decir, aquellos que tiene una experiencia en el ámbito legislativo más amplia.

Por su parte, Fiato (2008) analiza la profesionalización legislativa y utiliza la clasificación hecha por la National Conference of State Legislatures, la cual agrupa los congresos estatales estadounidenses en cinco categorías según tres criterios principales: dedicación al cargo, remuneración y personal a su disposición⁴³. En este sentido, la profesionalización legislativa tiene dos formas de medirse: la primera, a través de los incentivos individuales otorgados a los diputados para que puedan desempeñar sus funciones. Y la segunda, mediante los incentivos colectivos que se ofrecen a todos los miembros de una cámara como medio de promover la estabilidad institucional.

Como se ha observado, los índices o indicadores usados para medir el grado de profesionalización en el ámbito legislativo se han centrado más –en palabras de Borchert– en la institución y el cargo, que en el nivel individual. De esta forma, teniendo en cuenta los

⁴³ Las cinco categorías son: legislaturas rojas (altamente profesionalizadas, compuestas por miembros que cuentan con salarios, recursos, personal y tiempo para su labor legislativa); legislaturas rojas claras (profesionalizadas pero están levemente por debajo de aquellos valores situados en el límite superior de la escala); legislaturas blancas (son sistemas híbridos que combinan elementos de las legislaturas más y menos profesionalizadas); legislaturas azules y azules claras (las define como legislaturas de ciudadanos, están compuestas por políticos que compatibilizan su labor legislativa con otras actividades, ganan menos sueldo que los de las legislaturas rojas y acceden a menos recursos).

objetivos de esta investigación, el índice propuesto hace énfasis en las características propias del diputado que determinan su grado de profesionalización, más que en las condiciones en las cuales desempeña su labor legislativa. En el siguiente apartado, se explicará el Índice de Profesionalización de los Diputados propuesto, a la vez que se lleva a cabo un análisis descriptivo de cada una de las dimensiones aplicadas a los casos de estudio.

2.3. Índice de Profesionalización de los Diputados (IPD)

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, en la presente investigación se busca establecer el grado de profesionalización de los diputados, más que la profesionalización de los parlamentos. En este sentido, el IPD que se propone recoge información acerca de la experiencia política de los diputados, es decir, de la práctica política prolongada en el tiempo de la actividad política y del grado de especialización legislativa que tiene el diputado y que ha adquirido a través de su trabajo dentro del parlamento.

Como puede observarse en la Tabla 4, las variables utilizadas en el índice están correlacionadas y se agrupan en tres factores. El primer factor está constituido por aquellas variables que hacen referencia a la experiencia política, éste está claramente diferenciado del segundo factor que agrupa la participación en comisiones y la permanencia en cada una de ellas. Finalmente, el tercer factor está compuesto por las presidencias de las comisiones y la pertenencia a la junta directiva de las cámaras legislativas.

Tabla 4. Análisis factorial de las variables que componen el Índice de Profesionalización de Diputados

Indicador	Componente		
	1	2	3
Años en política	0,840	-0,084	0,018
Años militancia	0,883	0,044	0,000
Legislaturas	0,626	-0,006	0,099
Cargos anteriores	0,436	0,343	-0,132
Participación comisiones	-0,044	0,748	0,060
Presidencias comisiones	-0,010	0,307	0,796
Permanencia comisiones	0,071	0,683	0,055
Mesas Directivas	0,097	-0,458	0,589
Medida de adecuación muestra KMO			0,601
Prueba de esfericidad de Bartlett	Chi-cuadrado aproximado		1041,395
	gl		28
	Sig.		0,000
	Componente	% acumulado	
Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción	1	26,23	
	2	44,30	
	3	56,94	

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

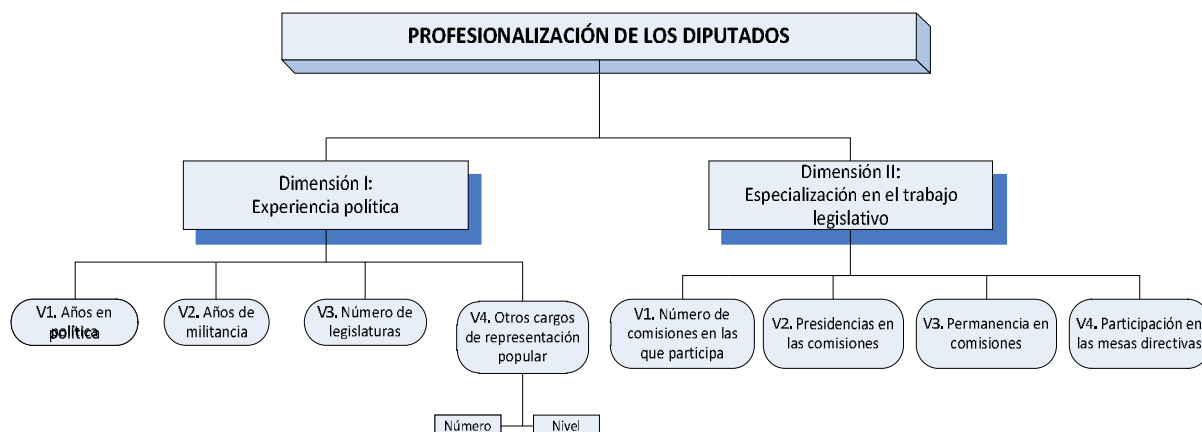
Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta este análisis y para efectos del índice aquí propuesto, se agruparán las variables en dimensiones: la experiencia política y la especialización legislativa. En la primera, se concentran las variables del primer factor, y en la segunda, las del segundo y tercer factor ya que los dos grupos hacen referencia a la actividad de los diputados dentro del parlamento, la cual contribuye a la obtención de conocimientos especializados de la actividad legislativa (ver Gráfico 2).

El promedio de las dos dimensiones, experiencia política y especialización en el trabajo legislativo es el resultado final del índice que varía de 0 a 1. En los valores próximos a 1 se sitúan los diputados más profesionalizados, mientras que los valores cercanos a 0 se ubican los menos profesionalizados. Su aplicación permite clasificar a los diputados según su grado de profesionalización.

Gráfico 2. Índice de Profesionalización de los Diputados



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, el índice no recoge información acerca de la dedicación de los diputados a su labor política, ni tampoco datos sobre la remuneración percibida por cada uno de ellos. Las razones fundamentales para no integrar estas dos variables son, por una parte, la necesidad de establecer criterios inherentes a los diputados como actores individuales, más que características propias de la organización y funcionamiento de la labor legislativa. La dedicación y la remuneración son propiedades del cargo en sí mismo, definidas y reguladas a través de las normas formales que regulan el trabajo legislativo. Es decir, que no dependen de las decisiones, preferencias y comportamiento del diputado.

Por otra parte, dado que el objeto de estudio son diputados esta información no aporta variabilidad ya que todos los diputados están sujetos a las mismas reglas sobre remuneración y régimen de dedicación. Estos datos tendrían sentido si el análisis comparara diversos perfiles de políticos (alcaldes, gobernadores, diputados, presidentes), los cuales estuviesen sujetos a diferentes normas al respecto, o en los casos en que existieran políticos honorarios.

Para llevar a cabo el análisis descriptivo de cada una de las dimensiones, se contemplan un total de 11 periodos legislativos distribuidos en los cuatro países analizados: Bolivia 1997-2002, 2002-2005, y 2005-2009; Colombia 1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010; Ecuador 1998-2002, 2002-2006, 2009-2013; y Perú 2001-2006 y 2006-2011. Para algunos de los indicadores analizados se tendrán en cuenta también las legislaturas de

Bolivia 1993-1997; Ecuador 1996-1998 y Perú 1995-2000. La razón principal para no integrar de manera definitiva al análisis estos periodos legislativos responde a la imposibilidad de obtener información homogénea y comparable en algunos indicadores.

2.3.1. Primera dimensión: La experiencia política

La experiencia política hace referencia a la práctica de la actividad política a lo largo del tiempo. Un político que cuenta con una larga trayectoria posee una mayor experiencia política. Una larga trayectoria política es importante porque, en primer lugar, dota de habilidades y destrezas que no se adquieren estudiando carreras afines a la política. Como señala Uriarte (2000: 119-120) “son las crecientes exigencias de un profundo conocimiento de la dinámica de la política, es decir, de aspectos como lo son el proceso de toma de decisiones políticas, el logro del consenso con otras fuerzas políticas y sociales, las relaciones con los medios de comunicación, la comunicación con los ciudadanos, etc.”.

En segundo lugar, la permanencia en el ámbito político permite a los diputados acceder y, en ocasiones, acumular recursos valiosos para el desarrollo de su carrera política y de su labor parlamentaria, tales como redes de contactos, información privilegiada y conocimientos especializados. Como señala Strauss (2002: 3), la inexperiencia puede generar problemas al legislador, ya que le demanda un mayor esfuerzo para entender su papel dentro del congreso. Además, si se parte del hecho de que los políticos toman sus decisiones de acuerdo con la información de la cual disponen es de esperar que en cuanto más conozcan el contexto y los actores que en él intervienen, menor incertidumbre en su toma de decisiones.

La experiencia política de un diputado no sólo está definida por el tiempo que permanece en el ámbito político. También hacen parte de ella las posiciones que ha ocupado a lo largo de su trayectoria. Por esta razón, en esta investigación la experiencia política es medida a través de varios indicadores, como son: a) los años en política, b) los años de militancia partidista, c) el número de legislaturas que ha estado en el Legislativo y d) los cargos de elección popular ocupados anteriormente.

2.3.1.1. Años en política

En el índice propuesto, el primer indicador, años en política, se mide usando la pregunta: ¿en qué año inició Ud. su trayectoria política? Los años declarados por los diputados se transforman en una escala de 0 a 1, en donde 0 es el mínimo de años en política, en este caso son los diputados que declaran haber ingresado recientemente y 1 el máximo, este valor es alcanzado por los diputados que han permanecido 30 o más años en política⁴⁴.

Con el fin hacer un primer análisis descriptivo de los datos, sin someterlos a recodificación, se observa que en los casos analizados, la media de años de vinculación a la política de los diputados andinos es de 20. Si se establecen rangos de cinco años, se puede observar que en promedio en la región durante el periodo analizado predominan las trayectorias largas (ver Tabla 5).

Tabla 5. Porcentaje de diputados andinos según rangos de tiempo en política 1997-2013

País	Período legislativo	1 a 5 años	6 a 10 años	11 a 15 años	16 a 20 años	Más de 20	Media de años en política
Bolivia	I. 1997-2002	3,0	9,2	11,3	26,8	49,4	22,9
	II. 2002-2005	5,0	13,7	17,5	27,5	36,2	18,7
	III. 2005-2009	30,6	17,3	10,2	11,2	30,6	13,78
	Promedio	12,9	13,4	13,0	21,8	38,7	N/A
Colombia	I. 1998-2002	6,8	17,4	13,7	24,13	37,9	18,23
	II. 2002-2006	3,4	11,3	18,1	12,5	54,5	21,48
	III. 2006-2010	8,4	13,2	18	16,8	43,3	19,1
	Promedio	6,2	14,0	16,6	17,8	45,2	N/A
Ecuador	I. 1998-2002	3,0	7	10	29	51	23,9
	II. 2002-2006	8,8	8,8	13,3	11,1	57	23,13
	III. 2009-2013	18,8	21,1	12,2	11,1	36,6	16,54
	Promedio	10,2	12,3	11,8	17,1	48,2	N/A
Perú	I. 2001-2006	18,6	5,3	8	6,6	61,3	22,8
	II. 2006-2011	15,7	15,7	9,4	13,6	45,2	19,79
	Promedio	17,2	10,5	8,7	10,1	53,3	N/A
Total		11,1	12,7	12,9	17,3	45,7	20

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1997-2013⁴⁵.

⁴⁴ Treinta años se considera un periodo suficientemente largo para que una persona adquiriera experiencia en la labor política, ya que representan más de dos tercios de la vida laboral de una persona.

⁴⁵ Pregunta: ¿Podría indicarme en qué año inició Ud. su trayectoria política?

Sin embargo, si se analizan los diputados de cada país teniendo en cuenta los rangos establecidos, pueden observarse los cambios de los perfiles de los diputados a lo largo del tiempo. En Bolivia y Ecuador se ha presentado un aumento en el número de diputados con trayectorias cortas (de uno a cinco años) en la última legislatura. Especialmente significativo es el aumento en el caso boliviano pasando del tres al 30 por ciento; en Ecuador por su parte se pasó del tres al 19 por ciento. En Colombia el aumento fue mínimo, pasando del 7 al 8,5 por ciento. Solamente en Perú, hubo una pequeña reducción de diputados con trayectorias cortas (pasando del 18 al 15 por ciento); en este país sobresale el alto porcentaje en los dos extremos de la clasificación.

Estos cambios coinciden con el arribo de nuevas fuerzas políticas en Bolivia y Ecuador. En Bolivia, durante la década de 1990 se mantuvo la tradición pactista que caracterizó al sistema político en el periodo postransicional, no obstante, poco a poco este modelo se fue desgastando, hasta que en 2002 la irrupción de nuevas fuerzas, sustentadas en un discurso etnicista, cambiaron el panorama político y el sistema de partidos⁴⁶. Este proceso se confirmó en 2005 con la llegada al poder del actual presidente Evo Morales y del partido que lo respalda, el Movimiento al Socialismo (MAS). En la última legislatura, 2005-2009, ingresaron al Legislativo, personas con nuevos perfiles políticos⁴⁷ y sociales⁴⁸.

En Ecuador se llevó a cabo un proceso similar. La Constitución de 1998 estableció las bases para la emergencia de nuevos perfiles en el Congreso Nacional, entre las novedades más sobresalientes estaba la figura de los candidatos “independientes”, es decir, personas sin ningún tipo de filiación partidista⁴⁹. Los efectos de estas reformas se observaron en las elecciones de 2002, por primera vez desde la instauración

⁴⁶ La dinámica de pactos aseguró en Bolivia cierta estabilidad, sin embargo, fue esta misma dinámica la que degeneró en palabras de Mayorga (2004) en un panorama antipolítico y antipartidario. Las elecciones de 2002 evidenciaron una tendencia hacia la reconfiguración de las fuerzas políticas: descenso de los tres partidos más importantes (Acción Democrática Nacionalista –ADN-, el Movimiento Nacionalista Revolucionario –MNR-, y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria –MIR-), hundimiento de los partidos populistas (Conciencia de Patria –CONDEPA- y la Unidad Cívica Solidaridad –UCS-) los cuales tuvieron cierta relevancia a lo largo de la década de 1990, y emergencia del MAS y del MIP como fuerzas relevantes. Todo ello en un contexto alta polarización.

⁴⁷ El porcentaje de diputados con menos de 10 años en política pasó del 11 por ciento en 1997 al 47 por ciento en 2005.

⁴⁸ Alcántara y Martínez Rosón (en prensa).

⁴⁹ Otras reformas que favorecieron el ingreso de nuevos perfiles fue el sistema de listas abiertas, la participación de candidatos auspiciados por los partidos, o la autorización para establecer alianzas provinciales (Sánchez López, 2008:144).

democrática la presidencia quedó en manos de un nuevo partido, el Partido Sociedad Patriótica (PSP). Además partidos como Democracia Popular (DP) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) sufrieron un fuerte revés en las elecciones legislativas⁵⁰.

Estos cambios se vieron reafirmados en las posteriores elecciones. Tanto en 2006 como en 2009 los partidos tradicionales como el Partido Social Cristiano (PSC), el PRE e Izquierda Democrática (ID) perdieron apoyos, mientras que nuevas fuerzas como el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) y el PSP resultaron fortalecidos. Como señala Freidenberg (2007: 2), este cambio conllevó “cierta renovación de la clase política en el Legislativo, reduciendo considerablemente su nivel de *expertise* e introduciendo a nuevos actores en él, con sus demandas e intereses (PRIAN + PSP)”.

También ha sido significativo el aumento de diputados con seis a 10 años de experiencia, en Bolivia este porcentaje se ha duplicado (del nueve a casi el 18 por ciento) y en Ecuador y Perú triplicado (de siete al 21 y del cinco al 15 por ciento, respectivamente), mientras que en Colombia ha disminuido a lo largo del tiempo. Respecto a los diputados que han permanecido en política entre 11 a 15 años, las variaciones son mínimas, convirtiéndolo en el rango de tiempo más estable (ver Tabla 5).

Contrario a esto, en el rango de 16 a 20 años ha habido una reducción considerable en todos los casos, salvo en el peruano. En Bolivia, en la última legislatura analizada, el porcentaje de diputados disminuyó en más de 15 puntos respecto al periodo legislativo anterior. Mientras tanto, en Ecuador la caída en este rango se produjo en la segunda legislatura (2002-2006), pasando de un 29 a un 11 por ciento. En Colombia el porcentaje decreció del 24 al 12 por ciento entre 1998 y 2002, sin embargo, en la última legislatura aumentó un cinco por ciento. El incremento que se presentó en Perú se explica en parte por el repunte del APRA en 2006, cuando pasó de ocupar ocho escaños en 1995 a 36 (ver Tabla 5).

⁵⁰ DP pasó de obtener el 24 por ciento de los votos en 1998 al 3 por ciento en 2002. Por su parte, el PRE pasó del 17,5 al 11,9 en el mismo periodo.

Finalmente, en cuanto a las trayectorias largas, Perú es el país con más diputados en este rango, en promedio un 53 por ciento. No obstante, en la legislatura de 2006-2011 hubo un descenso del 15 por ciento respecto a la anterior legislatura, tal como se observa en la Tabla 5. Por su parte, en Colombia en el segundo periodo legislativo (2002-2006), aproximadamente las dos terceras partes de la Cámara de Representantes la constituían diputados con más de 20 años en política, este porcentaje se redujo en la última legislatura. En Ecuador, se presenta un aumento de diputados con trayectorias largas en la segunda legislatura, sin embargo, en la última se ha producido un descenso importante (del 51 al 36 por ciento). En Bolivia, la tendencia ha sido a la baja en este rango a lo largo de los tres periodos analizados, pasando del 50 al 30 por ciento en 10 años; como se observó anteriormente, estos cambios coinciden con el aumento de diputados con pocos años de experiencia política.

2.3.1.2. Años de militancia partidista

Los años de militancia se consideran un indicador importante, ya que el integrar un partido político brinda a sus miembros recursos de poder que intervienen en la relación de los partidos y de los políticos con sus seguidores⁵¹ (Panebianco, 2009 [1982]: 67). Esto se traduce en la obtención de ventajas en la obtención de votos, respecto de quienes no militan o de aquellos políticos con militancias cortas. Asimismo, pertenecer a una organización partidista posibilita al político mantenerse en esta actividad ya que en caso de no ganar las elecciones puede aspirar a ocupar otros cargos dentro del partido o del Estado y así continuar con su carrera política.

La pertenencia a un partido político en ocasiones es una obligación si se pretende acceder a puestos de representación política. En algunos países las normas que regulan el acceso a la política establecen que los candidatos a puestos de elección popular deben estar avalados por partidos o movimientos políticos. Desde esta perspectiva, los partidos

⁵¹ Según Panebianco (2009 [1982]: 67), los recursos que provee la organización son de dos tipos, por un lado, los incentivos colectivos, y por otro, los incentivos selectivos. Los primeros se relacionan con la ideología y los fines del partido, son aquellos que permiten una identificación con los seguidores; mientras que los segundos, son aquellos incentivos materiales, de status y poder que se distribuyen de manera individual.

políticos son instituciones canalizadoras de la participación política e instrumento para la formación de la voluntad popular.

Sin embargo, como señala De la Peza (2007), a partir de la segunda mitad del siglo XX emergieron visiones críticas hacia el monopolio de los partidos políticos en la conformación de la voluntad popular, ya que se consideraba que, por una parte, los partidos reducían la capacidad de toma de decisiones del cuerpo electoral, sobre todo, por el monopolio en el registro de candidaturas y la creación de pactos partidistas; y, por otra parte, se creía que estas agrupaciones instrumentalizaban los órganos del Estado para llevar a cabo sus propios fines.

De esta forma, cada vez hay más adeptos de las candidaturas alternativas o no partidistas. Los defensores de este tipo de candidaturas consideran que la obligación de pertenecer a un partido político para poder ejercer el sufragio pasivo no es democrática, y atiende únicamente a respetar el derecho de asociación más no el de ser elegido. En la actualidad, este tipo de candidaturas se han visto respaldadas por las continuas críticas hacia los partidos y a la clase política, traducidas en la falta de confianza o insatisfacción con su funcionamiento.

En los cuatro países analizados la participación política a través de los partidos se encuentra regulada legalmente. En todos los casos, los partidos se reconocen como vehículos de representación, los cuales deben ser avalados por las instituciones electorales para poder ejercer dicha función. Asimismo, el derecho a formar partidos es reconocido, no sin cumplir determinados requisitos, como lo es el respaldo de un porcentaje del padrón electoral de la circunscripción en la cual desea competir (ver Tabla 6).

Tabla 6. Normas que regulan la representación política en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

País	Descripción
Bolivia	<p>La representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos y las alianzas formuladas por estos. Las agrupaciones cívicas con personería jurídica reconocida, podrán conformar alianzas con partidos y presentar candidatos (Art. 4. Ley de Partidos de 1999).</p> <p>Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley (Art. 209 de la Constitución Política de 2009).</p>
Colombia	<p>Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno (...) Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos (Art. 108 de la Constitución Política de 1991).</p> <p>Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno (...) Las asociaciones de todo orden, que resuelvan constituirse en movimientos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al 20% del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos (...) Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al 1% del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente (Art. 9 de la Ley de Partidos de 1994).</p>
Ecuador	<p>Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular. Podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos (Art. 98 de la Constitución Política de 1998).</p> <p>Para ser candidato a dignidad de elección popular, nacional, provincial o cantonal, sin estar afiliado o patrocinado por un partido político, y solicitar la correspondiente inscripción, se deberá presentar al Tribunal Electoral respectivo un respaldo de firmas equivalente a 5% de los electores empadronados, con excepción de los movimientos políticos independientes que hubieran alcanzado en las dos últimas elecciones pluripersonales el cociente electoral de 0.05% de los votos válidos (Ref. Electoral de 2000).</p> <p>Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Los movimientos políticos requerirán el respaldo de personas inscritas en el registro electoral de la correspondiente jurisdicción en un número no inferior al 1.5%. (Art. 112 Constitución Política de 2008).</p>
Perú	<p>Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas (Art. 35 Constitución Política de 1995).</p> <p>Las listas de candidatos que no sean patrocinados por un partido político, movimiento o alianza, deberán presentar para su inscripción una relación de adherentes, que sean vecinos de la provincia en donde se postule, en número no menor a 4% del total de electores de la circunscripción provincial o distrital, según corresponda (Art. 3 Ley 26 452 de 1995).</p> <p>Las candidaturas que no sean patrocinadas por un partido político debidamente inscrito deben presentar, para su inscripción, en forma individual, una relación de adherentes que no sea menor al 2,5% del total de electores hábiles de la circunscripción provincial o distrital donde postulen, según corresponda (Art. 11 Ley de Elecciones Municipales 26864 de 1997).</p> <p>Los partidos políticos con inscripción vigente pueden presentar candidatos a todo cargo de elección popular (Art. 11 Ley de Partidos Políticos de 2003).</p> <p>Los partidos pueden hacer alianzas con otros partidos o movimientos políticos debidamente inscritos, con fines electorales y bajo una denominación común (Art. 15 Ley de Partidos Políticos de 2003).</p> <p>En las elecciones regionales o municipales pueden participar los movimientos. (Art. 17 de la Ley de Partidos Políticos de 2003).</p>

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las candidaturas no partidistas, la tendencia general en la región es la de darles mayor cabida. Al monopolio de la representación política por parte de los partidos se ha dado paso a la coexistencia de diversas alternativas en la presentación de candidaturas: agrupaciones cívicas, organizaciones indígenas, movimientos y asociaciones sociales, tienen la posibilidad de presentar sus propios candidatos, sin la intermediación de los partidos (ver Tabla 6).

Sin embargo, la legislación también establece una serie de requisitos que deben cumplir estas candidaturas, lo cual dificulta la inscripción de candidatos. Por ejemplo, anteriormente en Bolivia una organización cívica sólo podía presentarse a las elecciones tras establecer una alianza con un partido político. Otro ejemplo, lo constituyen las leyes en Colombia, Ecuador y Perú las cuales estipulan que toda candidatura no partidista debe presentar un porcentaje de firmas que la respalden⁵². Sólo en Bolivia la legislación actual contempla la igualdad de condiciones para las candidaturas. En Colombia, además de estos requisitos, las candidaturas independientes deben firmar una póliza de seriedad, cuyo monto es estipulado por el Consejo Nacional Electoral.

Pese a la apertura de la representación política a otro tipo de organizaciones, en los países analizados los partidos políticos se erigen como un actor relevante, esto se refleja en el alto porcentaje de diputados con militancias largas –más de 20 años- en el periodo analizado (30 por ciento)⁵³. Al igual que en la variable años en política, en Bolivia y en Ecuador se presentan los cambios más notables. Respecto a las militancias de uno a cinco años, en estos países se ha presentado un aumento considerable a través del tiempo. En Bolivia, pasó de un 12 por ciento en la primera legislatura analizada a un 48 por ciento, mientras que en Ecuador este porcentaje varió del 9,6 al 46,5 por ciento (ver Tabla 7).

Asimismo, en estos países se ha llevado a cabo un decrecimiento menos acentuado en el rango de los seis a los 10 años, lo que confirma una vez más el cambio en los perfiles de

⁵² Este porcentaje varía según el caso, y ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo, tendiendo a su reducción, tal como se observa en la Tabla 6.

⁵³ Si se comparan las medias de los años en política y los años de militancia partidista se observa que las primeras son más altas que las segundas, esto responde a que los diputados contabilizan el tiempo en política desde el momento en que se interesaron en la política y buscaron la manera de intervenir en ella, no siempre a través de los partidos.

los diputados como consecuencia de la reconfiguración del sistema de partidos llevada a cabo en los últimos diez años. Contrario a estos casos, en Colombia y en Perú, el porcentaje de diputados en esta categoría han aumentado en los últimos años.

En Colombia pese a presentarse un aumento en el porcentaje de diputados con militancias cortas (de uno a cinco años), éste no sobrepasa el 13 por ciento. Pese a que en Perú decreció este porcentaje, pasando del 35 al 22 por ciento, emergieron diputados con una experiencia nula al interior de los partidos políticos. Específicamente, un 10 por ciento de los diputados entrevistados en la última legislatura (2006-2011) declaraban no militar en ninguna organización. Estos diputados han llegado al congreso a través de la invitación del partido político por el cual se presentaron a elecciones. De estos casos, el 70 por ciento pertenecían a la bancada de Unión por el Perú (UPP), el 20 por ciento al Partido Aprista Peruano (PAP) y el 10 por ciento a Alianza Futuro (AF).

Tabla 7. Porcentaje de diputados andinos según rangos de militancia partidista 1997-2013

País	Periodo legislativo	1 a 5 años	6 a 10 años	11 a 15 años	16 a 20 años	Más de 20	Media de años de militancia
Bolivia	I. 1997-2002	11,8	25,8	10,7	20,4	31,1	17,2
	II. 2002-2005	21,6	28,3	12,1	17,5	20,2	13,1
	III. 2005-2009	47,9	16,6	11,4	10,4	13,5	9
	Promedio	27,1	23,6	11,4	16,1	21,6	N/A
Colombia	I. 1998-2002	8,6	13,5	18,5	27,1	32	17,5
	II. 2002-2006	11,9	11,9	21,7	10,8	43,3	18,2
	III. 2006-2010	12,1	17,1	19,1	17,1	34,3	17,2
	Promedio	10,9	14,2	19,8	18,3	36,5	N/A
Ecuador	I. 1998-2002	9,6	15	18,2	34,4	22,5	17,4
	II. 2002-2006	22,5	13,9	17,2	15	31,1	14,8
	III. 2009-2013	46,5	11,4	11,4	7,9	22,7	11,4
	Promedio	26,2	13,4	15,6	19,1	25,4	N/A
Perú	I. 2001-2006	35	10,3	7,7	5,1	41,5	16,7
	II. 2006-2011	22,2	15,2	6,5	7,6	36,9	15,6
	Promedio	34,3	12,8	7,1	6,4	39,2	15,2
Total		22,4	16,4	14,4	16,2	29,5	15,3

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1997-2013⁵⁴.

El rango intermedio (entre 11 y 15 años), es el más estable. Tal como se observa en la Tabla 7, las variaciones son mínimas en todos los casos, a excepción del ecuatoriano, en

⁵⁴ Pregunta: ¿en qué año comenzó Ud. a militar en un partido político por primera vez?

donde se pasó del 18 al 11 por ciento entre 1998 y 2009. Perú es el país con el porcentaje más bajo de diputados en este rango (seis por ciento), seguido de Bolivia (en torno al 11 por ciento), y finalmente Colombia (una quinta parte de los diputados entrevistados).

Contrario a esta categoría, los diputados que poseen militancias entre los 16 y los 20 años han variado considerablemente (ver Tabla 7). Si se compara la primera y la última legislatura, en Bolivia y en Colombia el porcentaje de diputados en este rango se ha reducido casi la mitad, y en Ecuador esta caída aumenta de manera significativa, ya que en la legislatura de 1998-2002 un tercio de los diputados entrevistados se ubicaban en este rango, mientras que en la última legislatura (2009-2013) lo hicieron tan sólo el 8 por ciento. Nuevamente Perú es el caso en donde se lleva a cabo un leve aumento, sin embargo, también es el país con el porcentaje más bajo de diputados en esta categoría.

Por último, respecto a las militancias largas, Perú y Colombia son los países que cuentan con un mayor porcentaje de diputados ubicados en este rango (39 y 36 por ciento, respectivamente). Aunque, como se observa en la Tabla 7, a lo largo del periodo analizado este porcentaje varió. En el caso colombiano hubo un aumento de 11 puntos porcentuales en la segunda legislatura respecto a la primera y un descenso de casi diez puntos en la tercera legislatura en relación con la segunda. En Perú el descenso fue de tan sólo cinco puntos porcentuales.

Por su parte, en Ecuador pese a que solo una cuarta parte de los diputados cuentan con militancias largas, las variaciones a través del tiempo han sido moderadas, en la segunda legislatura analizada (2002-2006) hubo un aumento importante -10 puntos- pero en la última legislatura (2009-2013) se redujo en igual proporción. Finalmente, Bolivia es el país con un menor porcentaje de diputados con militancias largas y con un decrecimiento mayor a lo largo del periodo analizado, pasando del 31 al 13 por ciento entre 1998 y 2005. Estas variaciones en el porcentaje de diputados con largas militancias se corresponden con el aumento de diputados con militancias cortas.

En el índice propuesto, esta variable se mide de la misma manera que los años en política, es decir, los años declarados por los diputados se transforman a una escala de 1

a 0, en donde 1 es el máximo posible de las militancias largas (30 o más años) y 0 es la inexistencia de militancia (invitados o no militantes). La pregunta realizada a los diputados fue: ¿en qué año comenzó Ud. a militar en un partido político por primera vez?

2.3.1.3. *Número de legislaturas en el congreso*

El número de legislaturas es el tercer indicador que constituye la experiencia política; esta variable mide la permanencia de los diputados en los parlamentos. En el índice de profesionalización aquí propuesto los diputados que han estado en el congreso tres o más legislaturas obtienen una puntuación de 1; aquellos que han estado dos veces 0,66; quienes sólo han estado en el Legislativo una vez 0,33, y los diputados que están por primera vez en el congreso 0, ya que en el momento de la encuesta se encontraban en su primer año de mandato. Esta variable se mide sobre la base de la pregunta de: ¿Es esta la primera legislatura en la que Ud. ha sido elegido diputado?, ¿me podría decir durante qué años ha sido Ud. diputado?

Autores como Straus (2002) y Kiewiet y Zeng (1993) consideran que el ámbito legislativo es el más potente de aquellos en donde se compite electoralmente, ya que permite establecer importantes redes sociales, contribuye a crear pozos de conocimiento y brinda una mayor visibilidad al político, mientras que en el ámbito local la visibilidad se reduce al igual que los conocimientos adquiridos. De igual forma, Borchert (2003a: 6) afirma que llegar al Legislativo es la clave para el éxito profesional en política, ya que ofrece recursos tan diversos como lo son el prestigio, los contactos, un ingreso estable (incluidos los planes de pensiones), entre otros.

En Bolivia, Ecuador y Perú, se han llevado a cabo 26 elecciones al congreso desde la instauración de la democracia (ver Tabla 8). Ecuador es el país en el cual más comicios legislativos se han celebrado (12), esto se explica porque hasta 1996, los diputados provinciales se elegían cada dos años, mientras que los diputados nacionales cada cuatro. Esto podría suponer un aumento de las oportunidades de los políticos ecuatorianos de acceder al congreso. Sin embargo, hasta ese año también estaba vigente

la prohibición de la reelección inmediata, lo cual se constituyó en un claro obstáculo para que los diputados ecuatorianos optaran a un segundo mandato⁵⁵.

Tabla 8. Elecciones legislativas celebradas en los países andinos 1974-2013

	Duración legislaturas	Elecciones legislativas	Legislaturas Irregulares	Asamblea Constituyente	Nuevas elecciones
Bolivia	5 años	1982, 1985, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005, 2009	2002-2007	2006-2007	2005
Colombia	4 años	1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	1990-1991	1990-1991	1991
Ecuador	4 años	1979, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2002, 2006, 2009	1996-2000 2006-2010	1997 2007-2008	1998 2009
Perú	5 años	1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011	1990-1995 2000-2005	1993-1995 N/A	1995 2001

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, en Bolivia y en Perú se han llevado a cabo ocho elecciones parlamentarias. En estos países se han interrumpido algunas legislaturas como consecuencia de fuertes crisis políticas y económicas que han desembocado en procesos de refundación de los sistemas políticos, tal como se verá más adelante. Colombia por su parte, es el país con una mayor estabilidad democrática reflejada en la celebración de elecciones parlamentarias periódicas ininterrumpidas desde 1958⁵⁶ hasta 1990, fecha en la cual se crea la Asamblea Nacional Constituyente que redacta la Constitución Política de 1991. Desde el final formal del Frente Nacional⁵⁷ en 1974 se han celebrado 10 elecciones legislativas.

⁵⁵ En Ecuador, la no reelección inmediata fue recogida en la Constitución de 1979, y fue hasta 1994 que la reelección inmediata fue aprobada mediante consulta popular, y finalmente fue efectiva en 1996. Como señala Mejía Acosta (1996), la única posibilidad de reelección consistía en realizar una “reelección cruzada”, a través de la cual un diputado puede elegirse a nivel provincial, luego como nacional y otra vez como provincial, consecutivamente”.

⁵⁶ Durante el siglo XX, el congreso estuvo cerrado en cinco ocasiones, la más larga durante la dictadura del General Rojas Pinilla (1953-1957). Aunque el Frente Nacional significó la instauración de la competencia electoral restringida, el congreso continuó ejerciendo funciones legislativas.

⁵⁷ El Frente Nacional fue un gobierno de coalición bipartidista que estuvo vigente desde 1958 hasta 1974, fue creado con el fin de desactivar la lucha entre liberales y conservadores, y recuperar el poder en manos del General Rojas Pinilla (Archila, 1997). Este acuerdo consistió en la alternancia del gobierno entre los

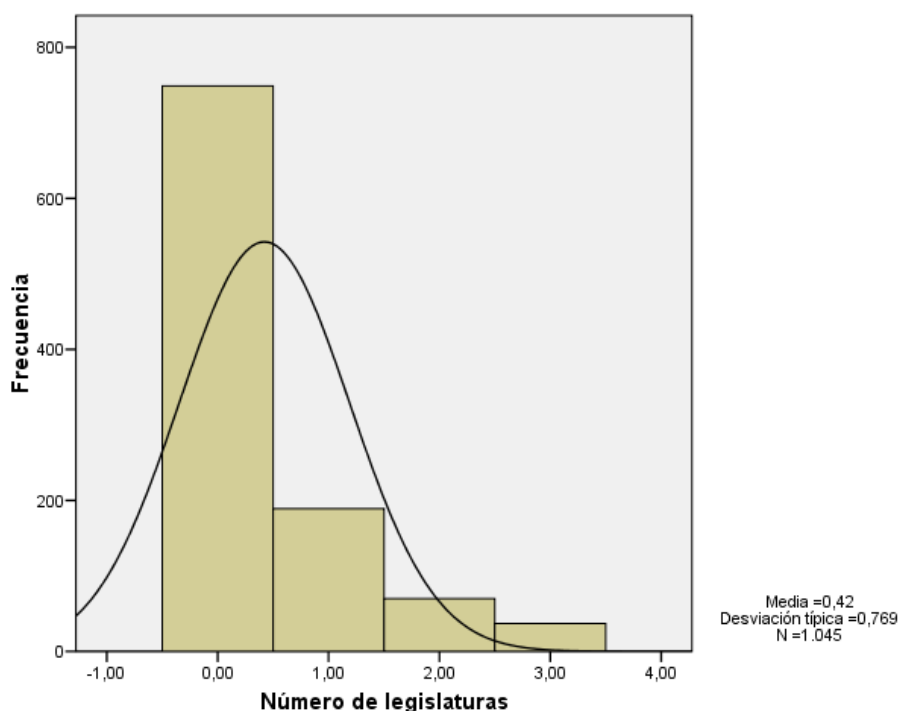
Asimismo, en la región se han celebrado cinco elecciones para conformar asambleas constituyentes (ver Tabla 8). Estos procesos se llevaron a cabo en el marco de profundas crisis políticas y económicas, y significaron la ruptura de legislaturas ya establecidas. Algunos de estos procesos se realizaron a través de medios de dudosa legalidad. El proceso constituyente colombiano de 1990 fue el menos traumático y el que gozó de un mayor consenso. Dos años después, en Perú, el Presidente Alberto Fujimori cerró el congreso y llamó a elecciones para conformar el Consejo Constituyente Democrático que tendría como fin la redacción de una nueva carta constitucional. En Ecuador por su parte, se crearon dos Asambleas Constituyentes, una en 1997 tras la salida de Abdalá Bucaram, y la otra, en 2007 tras el arribo al poder de Rafael Correa. Y en Bolivia tras el cambio de correlación de fuerzas en el Legislativo, se dio vía libre a la Asamblea Constituyente en 2006⁵⁸.

En este contexto de frecuentes llamados a elecciones parlamentarias, en la Región Andina los diputados que han permanecido en el Legislativo por más de una legislatura son una minoría puesto que lo que predomina es la presencia de diputados “novatos”, es decir, aquellos que en el momento de entrevistarlos iniciaban su primer año en el congreso. Tal como se observa en el Gráfico 3, estos representan más del 70 por ciento del total de los diputados entrevistados, mientras que los diputados que acumulan una experiencia significativa en el congreso es una minoría.

dos partidos, la paridad en el reparto de los distintos cargos de la administración pública, de los ministerios y de los cargos en el congreso, asambleas y consejos (ver Gutiérrez, 2007).

⁵⁸ Como señala Lazarte (2008: 25) la Asamblea Constituyente “requería, una reforma constitucional previa no incluida en la Ley de Necesidad de Reformas a la CPE de 1 de agosto de 2002. Fue el Congreso Nacional de 2003 -compuesto por los mismos partidos que hasta entonces habían bloqueado la AC y que después de Octubre ya no estaban en condiciones de ofrecer más resistencia ante la nueva situación política- que apoyándose en esta última Ley forzó la incorporación de AC en la Constitución Política, en febrero de 2004”.

Gráfico 3. Porcentaje de diputados según número de legislaturas en el congreso 1997-2013

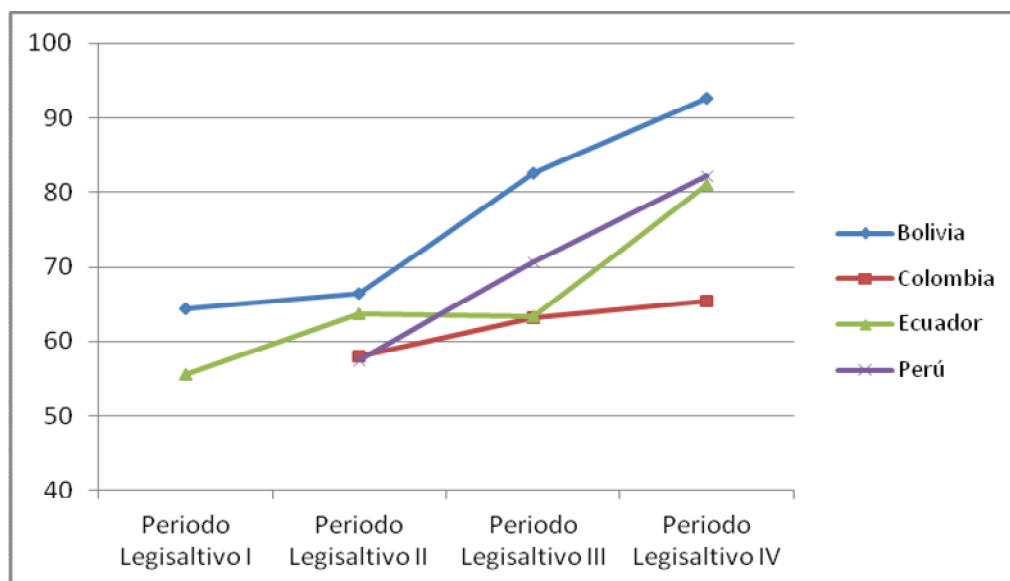


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de PELA 1997-2013.

Especialmente significativo resulta el caso de Bolivia y Ecuador; el primero pasó de tener una media del 64 por ciento de diputados novatos en 1993 a tener un 93 por ciento en 2005, y el segundo pasó de un 55 por ciento en 1996 a un 85 por ciento en 2009⁵⁹. Este aumento coincide con la llegada al poder de Rafael Correa y Evo Morales respectivamente, lo cual muestra el grado de transformación de dichos legislativos, no sólo en cuanto al número y a las etiquetas partidistas, sino también a los componentes de la clase política (ver Gráfico 4).

⁵⁹ Para el caso peruano y ecuatoriano se toma en cuenta además de los periodos legislativos señalados en la introducción.

Gráfico 4. Diputados novatos en los legislativos andinos 1993-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1993-2013. Periodos legislativos: Bolivia (1993-1997; 1997-2002; 2002-2005; 2006-2009), Colombia (1998-2002; 2002-2006; 2006-2010); Ecuador (1996-1998-; 1998-2002; 2002-2006; 2009-2013); Perú (1995-2000; 2001-2006; 2006-2011).

En Colombia la tendencia es más moderada que en el resto de países –pasó del 57 al 65 por ciento de nuevos diputados-, pese a haber experimentado grandes cambios en su sistema de partidos a partir de la nueva Constitución de 1991. Esto se corresponde con los argumentos esgrimidos por algunos autores respecto a la fragmentación de los partidos políticos tradicionales como estrategia electoral⁶⁰. Por su parte, en Perú también ha habido un incremento en el número de políticos sin tradición en la práctica legislativa que se explica en parte por la caída del fujimorismo y la emergencia de partidos regionales y de partidos no tradicionales como el Partido Nacionalista Peruano (PNP) de Ollanta Humala.

En cuanto a los diputados que han conseguido llegar en más de una ocasión al Legislativo, destaca el caso boliviano, en donde menos del 10 por ciento ha logrado permanecer en el congreso dos o más veces. En este país se ha llevado a cabo una reducción progresiva de diputados con dos o más legislaturas completas, tal como se observa en la Tabla 9.

⁶⁰ Roll, 2002; Pizarro, 2002; Raga y Botero, 2006.

Tabla 9. Porcentaje de diputados según número de legislaturas en el congreso 1997-2013

País	Período legislativo	Ninguna legislatura	Una legislatura	Dos legislaturas	tres o más legislaturas
Bolivia	I. 1997-2002	67,3	18,4	10,2	4
	II. 2002-2005	83,5	10,1	5,1	1,2
	III. 2005-2009	92,7	7,3	0	0
	Promedio	81,2	11,9	5,1	1,7
Colombia	I. 1998-2002	56,8	28,4	10,2	4,5
	II. 2002-2006	62,1	26,3	7,4	4,2
	III. 2006-2010	64,5	24,3	6,5	4,6
	Promedio	61,1	26,3	8,0	4,4
Ecuador	I. 1998-2002	64,3	20,5	13,4	1,7
	II. 2002-2006	63,9	21,6	5,2	9,2
	III. 2009-2013	85,3	11,6	2,1	1
	Promedio	71,2	17,9	6,9	4,0
Perú	I. 2001-2006	71,9	15,8	6,1	6,1
	II. 2006-2011	79,2	12,5	6,3	2,1
	Promedio	75,5	14,2	6,2	4,1

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1997-2013. Preguntas: ¿Es esta la primera legislatura en la que Ud. ha sido elegido diputado?, ¿me podría decir durante qué años ha sido Ud. Representante?

Mientras tanto, Colombia es el caso con más diputados con experiencia previa en el congreso, el 40 por ciento de los diputados colombianos ha sido elegido dos o más veces; no obstante, en este país el número de diputados con dos y tres legislaturas también ha disminuido. Por su parte, en Ecuador y Perú, se ha presentado una situación similar al caso boliviano, salvo que la reducción del porcentaje de diputados con una legislatura ha sido menor que en el caso boliviano y cuentan con más diputados que han estado dos o más veces en el Legislativo.

El cambio en los perfiles de los diputados andinos aquí analizados coincide con la transformación de los sistemas de partidos que se ha llevado a cabo desde inicios de la década de 1990. En esta década, los sistemas de partidos peruano y venezolano colapsaron, y en los demás países se evidenció un cambio progresivo no homogéneo que aún no parece estabilizarse.

2.3.1.4. Otros cargos de elección popular

La experiencia política se adquiere compitiendo en los diferentes niveles de representación: el nacional, el regional o el local (ver Tabla 10). Cada uno de estos niveles, brinda al diputado recursos importantes para la construcción de un capital político propio, el cual le permite extender su influencia, además de prolongar su permanencia en el ámbito político.

Tabla 10. Cargos de elección popular según el nivel de representación 1997-2013

Nacional	Regional/provincial	Local/municipal
Presidencia y vicepresidencia	Gobernaciones o Prefecturas	Alcaldías
Congreso Nacional	Asambleas o concejos regionales o provinciales	Concejos municipales
Asamblea Nacional Constituyente	Presidencia regional	Juntas parroquiales Juntas Administradoras Locales

Fuente: Elaboración propia.

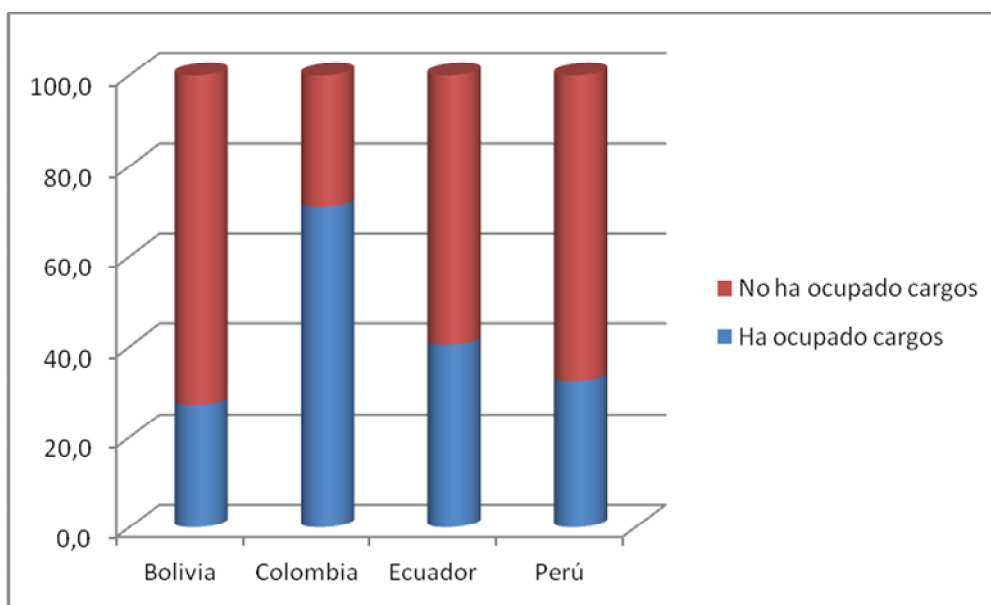
Los niveles de competición importan ya que, por un lado, los recursos a los que accede el diputado son diferentes en cada uno de ellos (prestigio, influencia, ingresos económicos, personal, infraestructura, entre otros); y, por otro, las exigencias para acceder a los mismos también varían. Pese a que como señala Martínez Rosón (2009: 24), los propósitos de la carrera de un político pueden variar a lo largo del tiempo, entre otras razones porque se ven afectados por el contexto en el que los políticos desarrollan sus carreras, es de esperar que un político busque escalar posiciones ganando elecciones en niveles superiores. En este sentido se considera que a mayor número de cargos de elección popular y mayor nivel de representación mayor experiencia política.

En el índice aquí propuesto se contemplan Justamente estos dos criterios: el número de elecciones ganadas y el nivel territorial en que se gana. De esta forma, el nivel de los cargos se multiplica por el número de veces que los han ocupado. Cada nivel tiene un valor, el nivel nacional tiene un peso de 1, el regional de 0,66 y el local de 0,33, el diputado que no ha ocupado ningún cargo de elección popular anteriormente puntúa 0. Finalmente, los valores resultantes se transforman a una escala de 0 a 1, en donde 0 es la

inexistencia de experiencia previa en puestos de representación popular y 1 es el máximo posible.

En los países andinos analizados, menos de la mitad de los diputados posee experiencia en otros niveles de gobierno -43,5 por ciento-. Como se observa en el Gráfico 5, sobresale el caso colombiano al poseer un porcentaje mayor de diputados que han ocupado otros cargos de representación, siete de cada 10, es decir, de políticos que han podido poner en práctica sus experiencias a través de elecciones ganadas. En el polo opuesto se encuentra Bolivia en donde solo tres de cada 10 diputados han desempeñado otros cargos de representación popular.

Gráfico 5. Porcentaje de diputados que han ocupado otros cargos de elección popular 1997-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1997-2013⁶¹.

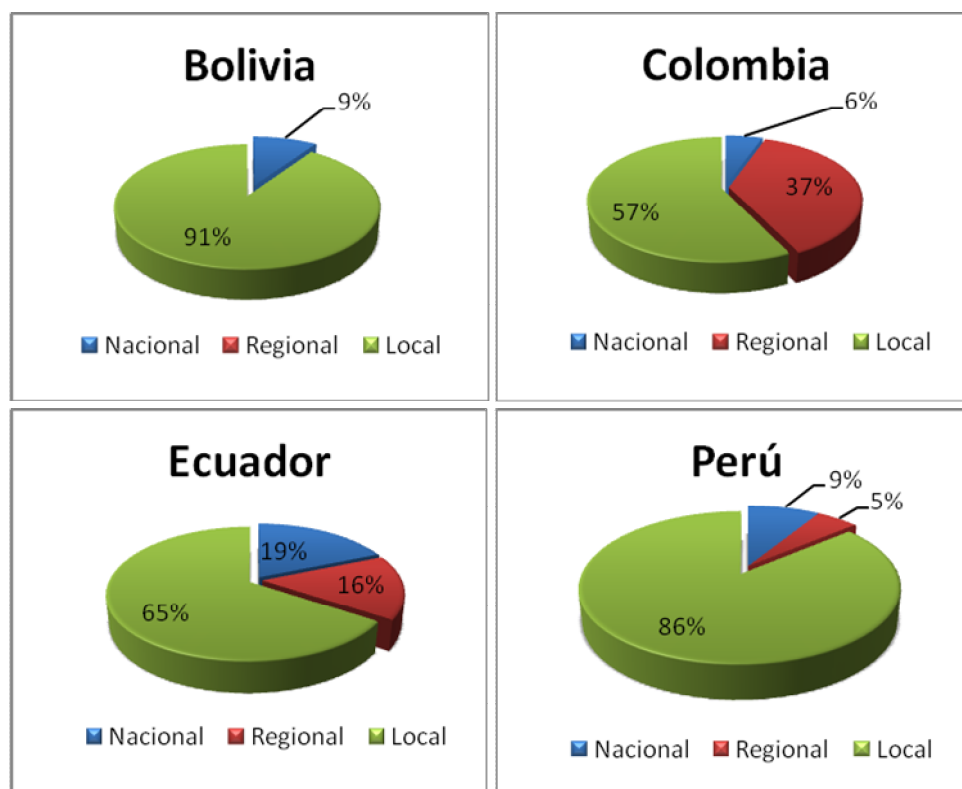
Ecuador y Perú son los casos que más se asemejan ya que en estos casos, la proporción de diputados que han ocupado otros cargos de representación popular aumenta a cuatro de diez diputados. Desafortunadamente en el caso peruano no hay datos acerca de la experiencia previa en cargos de elección popular de los congresistas en la legislatura de 1995-2000, para observar el cambio en la composición de las elites parlamentarias tras la caída de Fujimori. Sin embargo, entre las legislaturas de 2001-2006 y 2006-2011 ha

⁶¹ Pregunta: A continuación, me gustaría conocer cómo se ha desarrollado su trayectoria política. En este sentido, ¿me podría decir si ocupa o ha ocupado algún puesto de representación popular al margen de su cargo como Diputado?

habido un leve repunte en el porcentaje de congresistas con experiencia política de representación.

Pero, ¿en qué niveles se concentra la experiencia de los legisladores andinos? Si se toma en cuenta a los diputados que manifiestan haber tenido otros cargos de elección popular, la mayor parte han sido alcaldes o concejales, es decir, que el nivel local o municipal es el que predomina en la región (ver Gráfico 6). Mientras que el nivel nacional es el que menos está representado. En Bolivia, el nivel regional es inexistente, ya que sólo a partir de 2005 se celebraron elecciones para elegir prefectos, y a partir de 2010 se eligieron popularmente las gobernaciones y las asambleas departamentales. En éste país, más de las dos terceras partes de los diputados han sido concejales municipales; en la última legislatura (2005-2009) hubo un aumento de diputados que habían sido alcaldes y una disminución de los diputados que anteriormente habían sido senadores⁶² (ver Anexo 2).

Gráfico 6. Diputados con otros cargos de elección popular según niveles de representación



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1997-2013.

⁶² En el caso de los alcaldes se pasó de un 14 por ciento en el periodo legislativo de 1997-2002, a un 19 por ciento en la legislatura de 2002-2005, y posteriormente a un 30 por ciento en la última legislatura (2005-2009). Por su parte, el porcentaje de diputados que habían ocupado un escaño en el senado pasó del 17 por ciento en 1997-2002, al 6 por ciento en la última legislatura.

Por su parte, en Colombia el nivel local es el más importante, más de la mitad de los representantes han sido alcaldes, concejales, y en menor medida ediles. En este caso también hay un considerable porcentaje de diputados con experiencia en el ámbito regional (37 por ciento), ya que una tercera parte de los representantes han sido diputados en las Asambleas Departamentales, la contribución de este segmento no varía a lo largo del tiempo (ver Anexo 2). Estos niveles contrastan con el nacional, el cual no alcanza el cinco por ciento de participación. Esto se entiende si se toma en cuenta que en Colombia, la Cámara de Representantes se usa como trampolín para acceder al Senado, es decir, es el primer paso para saltar a la política nacional, de ahí que sea poco habitual que los diputados tengan una trayectoria importante en la política nacional.

En Ecuador, el ámbito nacional tiene un peso mayor que en los demás casos; sin embargo, eso responde a la reelección en las últimas elecciones de diputados que habían sido electos para conformar la Asamblea Constituyente de 2007. El ámbito regional ha perdido peso en las carreras políticas de los diputados, sobre todo en la última legislatura en donde sólo el tres por ciento de asambleístas tenían experiencia en éste nivel. Al igual que en los demás países, en Ecuador el nivel local se constituye en un importante espacio de socialización de los diputados, aunque ha perdido relevancia a lo largo del tiempo (ver Anexo 2).

Finalmente, Perú es el país en el cual un mayor porcentaje de diputados han llegado a las alcaldías y a los consejos municipales. Al igual que en Ecuador, el ámbito regional tiene poca relevancia en las trayectorias políticas de los legisladores, tan solo un cinco por ciento de los diputados peruanos han llegado a los consejos regionales. El nivel nacional está escasamente representado en las dos legislaturas estudiadas (ver Anexo 2).

Como se ha podido observar, dentro del universo de diputados que se analiza, los colombianos son los diputados que cuentan con trayectorias políticas más largas, con mayores antecedentes en el ejercicio de cargos de representación popular, con más legislaturas en el congreso y con una mayor vinculación a los partidos políticos reflejada en los años de militancia, algo que refleja el hecho de ser el país de la región

con mayor estabilidad política durante el último medio siglo sin haberse visto interrumpida por golpes de estado que obstaculizaran la dinámica parlamentaria.

En el polo opuesto se encuentran los diputados bolivianos los cuales se caracterizan por poseer trayectorias más cortas, lo que se materializa a su vez en una menor experiencia en puestos de representación popular en los diversos niveles de competencia. Asimismo, en los últimos años se ha presentado un aumento de diputados novatos en el Legislativo y con pocos años en política. Esta misma tendencia sigue el caso ecuatoriano, en el cual en los últimos años se han incorporado legisladores con una menor trayectoria, con escasa experiencia en el ámbito legislativo y con pocos años de militancia partidista.

Perú se encuentra en un puesto intermedio, combinando la presencia de diputados con largas trayectorias y un porcentaje elevado de diputados con trayectorias cortas. En este país en promedio pocos diputados han permanecido más de una legislatura en el congreso o han ocupado cargos de representación popular.

2.3.2. Segunda dimensión: La especialización legislativa

La segunda dimensión la constituye el nivel de especialización de los diputados. Como lo señala Burns *et al.*, (2005), la profesionalización implica la organización, creación y uso de conocimientos específicos necesarios tanto para la lucha política, como para la mejora de la producción legislativa. De esta forma, la dedicación en tiempo y la creación de conocimientos técnicos es fundamental para la profesionalización del diputado. Como señala Sartori (2002: 204) los diputados no solo deben representar sino también deben “hacer”, por ello se espera de ellos que “una competencia *ratione materiae* que les capacite para controlar la calidad y la esencia de la legislación de la que son responsables”.

Pero como señalan Adler *et al.* (2004), la especialización no se refiere exclusivamente a los conocimientos técnicos sobre un tema particular, sino también a los esfuerzos que se concentran en dichos temas. De esta forma, un especialista es aquel que combina un alto nivel de *expertise* con la focalización en un ámbito político determinado. Es por ello que

dichos conocimientos se definen a través de diferentes vías como pueden ser la formación -en áreas relacionadas con la política y/o el manejo del Estado-, el aprendizaje continuo en la praxis política a través del tiempo, o la participación en espacios que posibilitan la creación de conocimientos de un campo político específico como pueden ser las comisiones del congreso.

En el índice de profesionalización propuesto, los indicadores de especialización se refieren al trabajo de los diputados en comisiones y a su participación en espacios de poder dentro del congreso, como lo son las mesas directivas. Para ello, se toman únicamente las comisiones permanentes, ya que éstas permiten observar el comportamiento de los diputados a lo largo del tiempo que dura el periodo legislativo (ver Anexo 3). Centrar el análisis en estos espacios permite conocer los detalles de la práctica legislativa de los diputados, los cuales son fundamentales para analizar las habilidades y el uso de la experiencia en la labor como legisladores (Burns *et al.*, 2005).

En el caso de los diputados, la organización y funcionamiento de los legislativos, permiten a sus integrantes especializarse a través del trabajo en comisiones, ya que al regirse por un criterio temático, además de promover una mayor eficiencia en la labor legislativa, permite que el diputado dedique la mayor parte de su tiempo a temas de su interés o del interés de su partido.

Por su parte, la mesa directiva de la cámara es otro componente fundamental de la estructura organizativa de los congresos (Alcántara, García y Sánchez, 2005: 255). En ella recaen varias funciones importantes como lo son la toma de decisiones para la mejora de la organización interna, el control de la ejecución del presupuesto de la cámara y del funcionamiento de las comisiones, y la coordinación del trabajo legislativo del pleno. Los diputados que la integran acceden a importantes recursos, además se presupone que quienes llegan a ella muestran habilidades políticas para ocupar puestos de poder.

Al igual que en la primera dimensión, en la segunda los valores oscilan de 0 a 1, en donde 1 es el máximo grado de especialización alcanzando por el diputado y 0 el

mínimo. Cuatro son las variables que componen esta dimensión, las cuales se describen a continuación.

2.3.2.1. Participación en comisiones

Como se señaló anteriormente, las comisiones son ámbitos de especialización por excelencia en el parlamento. Esto quiere decir que el diputado que participa en ellas adquiere una mayor profundidad en los conocimientos en ciertos temas de política pública, pero también de negociación política. La especialización implica la inversión en términos de tiempo a un tema determinado de la política pública, de ahí la importancia de no saturar a los diputados asignándoles un número elevado de comisiones permanentes ya que esto supondría la reducción del tiempo y de la atención dedicada a cada una de ellas; si bien los legisladores tienen personal de apoyo tanto administrativo como técnico, son ellos los que deben asistir a las comisiones, defender sus posturas, presentar propuestas, entre otras actividades⁶³. Además de afectar el grado de especialización que pueden adquirir los diputados, esto tiene un impacto importante sobre su capacidad para hacer frente a las demandas a las cuales están sujetos (Francis y Riddlesperger, 1982: 460).

Para efectos de la medición de la participación en el índice propuesto se divide el número de comisiones permanentes en las que participa cada diputado durante cada periodo legislativo por el valor máximo de especialización esperado en una legislatura. Este valor se establece teniendo en cuenta el mínimo de comisiones permanentes a las que puede pertenecer un diputado⁶⁴. Con el fin de homogenizar las medidas con los demás indicadores se establece una equivalencia entre los valores máximos y mínimos (1= mayor especialización; 0= menor especialización).

⁶³ Matthews, 1959: 1068; Eulau, 1984; Mattson y Strøm, 1995: 271.

⁶⁴ La elección del número mínimo de comisiones al que debe pertenecer un diputado responde a la consideración de que a menor número de comisiones aumenta las posibilidades de especialización del legislador al contar con más tiempo para su labor dentro de las comisiones. Para el caso de Bolivia, en los periodos analizados el mínimo de comisiones durante una legislatura es 4 (una por año), en Colombia 1 (durante los 4 años), en Ecuador 2 (una cada dos años) y en Perú 5 (una por año).

La regulación respecto al número de comisiones a las cuales debe pertenecer el legislador varía según el país. Como señalan García Montero y Sánchez López (2002), en América Latina pocos países establecen límites explícitos en este sentido. En los casos analizados sólo Perú establece un mínimo (1) y un máximo específico (5), mientras que en Bolivia y Ecuador los diputados están obligados a pertenecer a una comisión, y pese a no existir límites en cuanto a la participación en otras comisiones, sí se restringen sus derechos ya que en aquellas comisiones en las que no está obligado a participar sólo puede hacerlo con voz pero sin voto; en el caso de Bolivia los miembros de la Mesa Directiva de la cámara no pueden ser titulares de ninguna comisión, mientras que en Ecuador las comisiones en donde participan el Presidente y el Vicepresidente de la Cámara tienen un miembro más que el resto. Colombia representa el caso más extremo en la búsqueda de especialización legislativa de sus miembros, en ese país los diputados sólo pueden pertenecer a una comisión, existe la posibilidad de cambio a petición del representante, siempre y cuando la cámara así lo apruebe⁶⁵.

De esta forma y como era de esperar en Colombia no hay variación en cuanto a la participación en comisiones ya que los diputados pertenecen a una comisión durante toda la legislatura (ver Tabla 11). En Bolivia⁶⁶, la mayoría de los diputados pertenece a cuatro comisiones por legislatura, sin embargo, casi una cuarta parte de los diputados entrevistados han participado en tres comisiones, esto se debe a la inhabilidad de los miembros de las mesas directivas para participar en las comisiones permanentes, y a permisos solicitados por algunos diputados.

⁶⁵ Ley 3 de 1992, por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia.

⁶⁶ Pese a que en Bolivia la legislatura dura cinco años, la irregularidad en las elecciones no ha permitido su culminación en el tiempo reglamentario.

Tabla 11. Porcentaje de diputados según el número de comisiones en que participa por legislatura 1997-2013

País	Número de comisiones	Periodo legislativo I	Periodo legislativo II	Periodo legislativo III	Total
Bolivia	1	11,2	2,9	1,1	5,1
	2	6,7	5,8	0,0	4,2
	3	24,7	26,1	18,7	23,2
	4	57,3	65,2	80,2	67,6
	Media	3,3	3,5	3,8	3,5
Colombia	1	100	100	100	100
	Media	1	1	1	1
Ecuador	1	10,6	7,5	0,0	6,0
	2	84,4	44	84,0	70,8
	3	5	40,8	12,8	19,5
	4	0	6,4	3,2	3,2
	Media	1,94	2,49	2,19	2,2
Perú	De 1 a 5	N/A	4	5,2	4,7
	De 6 a 10	N/A	13,5	27	21,2
	De 11 a 15	N/A	67,5	53,1	59,4
	De 15 a 20	N/A	14,8	12,5	13,5
	De 21 a 23	N/A	0	2	1,2
	Media	N/A	12,69	11,88	12,3

Fuente: Elaboración propia.

En Ecuador, el promedio varía ya que en la primera legislatura, el 10 por ciento de los diputados entrevistados participaron en una sola comisión de las dos posibles, la mayor parte de éstos pertenecían a la Mesa Directiva del Congreso. En la segunda legislatura el 40 por ciento de los diputados pertenecieron a tres comisiones, de ahí que la media en este periodo superara lo esperado, esto es una media de 2 comisiones por legislatura. Y en la tercera legislatura, la gran mayoría de los diputados participaron en dos comisiones, tal como lo estipula el reglamento.

Finalmente, Perú es el país en el cual los diputados pertenecen a un mayor número de comisiones. En cada una de las legislaturas analizadas, los diputados entrevistados han pertenecido a una media de 12 comisiones. La mayor parte de los diputados (el 80 por ciento) han pertenecido a dos o tres comisiones por año, mientras que una minoría ha participado en el mínimo y máximo permitido.

2.3.2.2. *Presidencias de comisiones*

La distribución de cargos en las comisiones es otro de los indicadores del subíndice de especialización. Este indicador se calcula promediando el número de presidencias de comisiones ocupadas por el diputado durante el periodo legislativo sobre el número de comisiones que integra el mismo. De esta manera, los diputados que ocupen un mayor número de presidencias obtendrán valores cercanos a 1, mientras que los diputados que no han ocupado nunca una presidencia, se le asignará un valor de 0.

La designación de los presidentes de las comisiones responde a diversos criterios, como lo señalan Mattson y Strøm (1995: 275) en algunos países los líderes partidarios juegan un papel importante, mientras que en otros, las comisiones gozan de una mayor autonomía. En ocasiones el criterio de antigüedad pesa en la elección de autoridades dentro de las comisiones, lo que estimula a los miembros a invertir tiempo y energía en la adquisición de experiencia en sus áreas de políticas y en creación de redes personales. Por lo general esta elección responde más a razones políticas que técnicas, ya que el reparto suele basarse en la distribución interna de poder entre los partidos a los cuales pertenecen los diputados (Alcántara, García Montero y Sánchez, 2005). En los casos analizados, la elección de autoridades está condicionada por la fuerza del partido dentro de la cámara.

Ocupar la presidencia de una comisión brinda al diputado una posición de privilegio, que aumenta su grado de influencia en el control de la agenda y en las decisiones que se toman dentro de la comisión (Polsby *et al.*, 1969). Esto puede llegar a materializarse en la obtención de beneficios para sus electores o para el partido, lo que en términos prácticos se traduce en un mejor posicionamiento del diputado dentro de su partido y en un aumento de las posibilidades de volver a ser nominado, y reelecto.

En los casos analizados, los integrantes de la comisión eligen a las autoridades internas. En Bolivia, hasta 2009, ocho de las 12 presidencias de comisión eran asignadas al bloque de mayoría y cuatro al de minoría. Dichos cargos podían ser reelectos. Mientras tanto, en Colombia a pesar que las comisiones duran cuatro años, las presidencias y

vicepresidencias se renuevan cada año. El presidente y los vicepresidentes de comisión, son elegidos por mayoría cada uno separadamente y no deben pertenecer al mismo partido o movimiento político. En este caso no hay reelección.

Una situación similar se presenta en el caso ecuatoriano, ya que pese a que las comisiones permanentes tienen una duración de dos años, las presidencias se renuevan cada año. Sin embargo, contrario al caso colombiano, en Ecuador los presidentes de comisión pueden ser reelectos. Finalmente, en Perú, hay un número de presidencias de comisiones para cada grupo parlamentario, el cual es proporcional al peso de dicho grupo en el congreso. La renovación de éstos cargos se llevan a cabo anualmente y aunque hay posibilidad de reelección, se busca alternancia al comenzar cada periodo.

2.3.2.3. *Permanencia en las comisiones*

La especialización de los diputados depende además de la participación en comisiones, del tiempo que permanecen en las mismas. Este aspecto resulta relevante ya que determina que un diputado pueda o no profundizar en una materia. De esta forma, a menor rotación en las comisiones, mayor es el grado de especialización de los diputados. Para calcular la permanencia de los diputados en las comisiones, se toman las repeticiones en toda la legislatura y se dividen por el número de comisiones en las que participa el diputado, siempre y cuando cumplan el mínimo establecido; en aquellos casos en que no cumplan, las repeticiones se dividen por el mínimo establecido por la legislación, esto se calcula así ya que la ausencia de un diputado en una comisión reduce el tiempo de especialización dentro del congreso.

El caso extremo de los aquí analizados es el colombiano, ya que en este país no existe la rotación en comisiones. El diputado es asignado a una comisión en la que debe permanecer los cuatro años del periodo legislativo. Por el contrario, en los demás países la permanencia en comisiones es relativamente baja. En Bolivia, tan solo un 15 por ciento de diputados permanecieron en la misma comisión durante el primer periodo legislativo, este porcentaje se redujo en la segunda y tercera legislatura, pasando a un siete por ciento, aproximadamente. Es necesario recordar que en Bolivia las comisiones

tienen una duración de un año, con lo cual la posibilidad de cambios aumenta (ver Tabla 12).

Tabla 12. Porcentaje de diputados según su permanencia en las comisiones en que participan durante cada legislatura 1997-2013

País	Legislatura	Permanencia			
		0%	50%	75%	100%
Bolivia	I. 1997-2002	29,6	28,6	26,5	15,3
	II. 2002-2005	32,1	43,6	17,9	6,4
	III. 2005-2009	26,8	44,3	21,6	7,2
	Promedio	29,5	38,8	22	9,6
Colombia	I. 1998-2002	9	0	0	91
	II. 2002-2006	6,4	0	0	93,6
	III. 2006-2010	2	0	0	98
	Promedio	5,8	0	0	94,2
Ecuador	I. 1998-2002	72,2	2	0	26
	II. 2002-2006	64,6	3,1	17,6	14,6
	III. 2009-2013	39,4	3,2	6,4	51,1
	Promedio	58,7	2,8	8,0	30,6
Perú	I. 2001-2006	2,7	29,3	57,3	10,6
	II. 2006-2011	5,2	20,83	62,5	11,4
	Promedio	3,9	25,1	59,9	11,0

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, en Ecuador predominan los diputados que cambian de comisión durante la legislatura, como se observa en la Tabla 12, en la primera legislatura aproximadamente las tres cuartas partes de los diputados cambiaron de comisión y pese a que en las siguientes dos legislaturas este porcentaje disminuyó, continúa siendo alto si se compara con Bolivia o Perú, ya que en este caso se espera que la permanencia en las comisiones sea mayor al existir sólo un cambio posible en todo el periodo legislativo debido a que cada comisión tiene una duración de dos años, sin embargo, esto no ocurre. Esto se traduce en una disminución de la posibilidad de especialización legislativa.

Finalmente, el caso más complejo es el peruano ya que los diputados pueden pertenecer hasta un máximo de cinco comisiones cada año. Esto hace que, por un lado, la posibilidad de permanencia en una comisión durante todo el periodo legislativo se

reduzca, pero por otro lado, que la rotación total del número de comisiones a las cuales pertenece un diputado sea poco probable. En términos generales puede decirse que la rotación en las comisiones es bajo, ya que más del 70 por ciento de los diputados logran dar continuidad a su permanencia en las comisiones elegidas, de este porcentaje una décima parte tuvieron una nula rotación a lo largo de la legislatura. Solo una pequeña parte de los diputados optan por rotar en cada cambio de comisiones.

2.3.2.4. *Participación en la mesa directiva de las cámaras*

Como se señaló anteriormente, los cargos dentro de la cámara proveen a los diputados de recursos valiosos, tales como información, influencia, y control de algunos mecanismos claves en el trabajo legislativo. Algunas de las funciones más importantes de las mesas directivas son: la dirección de las actividades de la cámara, del pleno y las comisiones; la organización interna de la cámara; la fijación de los tiempos de debate en los plenos; el establecimiento del orden del día en los mismos; y la ejecución del presupuesto.

Asimismo, dentro de la mesa directiva, la figura del presidente cobra especial relevancia debido a los poderes que se le otorgan. En los países analizados es el presidente de la cámara el que señala el orden del día del pleno, remite a las comisiones los proyectos presentados para estudio legislativo, y solicita informes a las comisiones en caso de demora o urgencia.

En cada uno de los países analizados varía tanto la composición, la forma de elección, y la duración de las mesas directivas (ver Anexo 4). En general, el criterio que predomina en la distribución de cargos en la dirección de la cámara es el peso electoral del partido. De esta forma, en Bolivia el partido mayoritario controla prácticamente la totalidad de la mesa directiva, el bloque de la minoría sólo accede a la segunda Vicepresidencia y a la tercera y cuarta Secretaría. En Colombia, para garantizar que los partidos minoritarios tengan representación en la mesa, se les asigna una vicepresidencia.

En Ecuador el mecanismo es más complejo, ya que cada dos años se renueva la mesa, y a su vez se modifica el reparto de cargos, los dos primeros años la presidencia es de la primera mayoría y la primera vicepresidencia de la segunda mayoría, para los dos años posteriores este orden se invierte. Finalmente, en Perú los grupos parlamentarios pueden presentar listas para cada uno de los puestos de la Mesa, y posteriormente, dichas listas se someten a votación.

Respecto a la duración de las mesas, en Bolivia, Colombia y Perú, éstas se renuevan cada año, en Ecuador cada dos. En cuanto a las posibilidades de reelección, el único país que prohíbe formalmente la reelección en los cargos directivos es Colombia, en los demás países está permitida, aunque la rotación es constante ya que la elección de las directivas responden a negociaciones políticas que en ocasiones están condicionadas por factores externos.

Gracias a todo ello, en el índice propuesto esta variable se calcula teniendo en cuenta la pertenencia a la mesa directiva y el ejercicio de la presidencia de la misma. Así, el diputado que ha presidido la mesa obtienen un valor de 1, aquellos que han sido miembros de la mesa aunque no la hayan presidido se les asigna un valor de 0,5, mientras que los que no han pertenecido obtienen un 0.

Para completar el análisis descriptivo de la profesionalización de los diputados, y después de haber explorado cada una de las dimensiones que compone el índice es necesario indagar sobre los dos aspectos que desde la literatura se han considerado como componentes de la profesionalización de los políticos, a saber, la dedicación al cargo y la remuneración.

2.3.3. Condiciones laborales de los diputados en términos de dedicación y de remuneración

Como se ha venido sosteniendo, dos son las condiciones necesarias para que exista un nivel de profesionalización en la actividad política: la dedicación al cargo y la remuneración. En cuanto a la primera, diversos estudios señalan que la dedicación exclusiva a la labor política es además de deseable, necesaria⁶⁷.

La necesidad de tener tiempo para dedicarse a la labor política obedece a varias razones como lo es el hecho de que hoy en día dicha actividad demanda más tiempo a quienes se dedican a ella, ya que, como señala Montero *et al.*, (2007: 292), los políticos deben trabajar continuamente para mantener vínculos estrechos con el partido ya que los puestos políticos son menos estables. Además, en la actualidad, el papel relevante de los medios de comunicación demanda un mayor esfuerzo a los políticos para relacionarse con ellos. A esto se suma la dinámica electoral permanente que caracteriza los sistemas democráticos, la cual hace que un político que desee mantenerse en este ámbito debe entrar en campaña continua para que el partido y él mismo no sean castigados en los comicios electorales.

Asimismo, la dedicación exclusiva se erige como un mecanismo que limita el choque entre los intereses privados del político y el interés público que debe primar en su labor política, lo cual resultaría más complicado si el político se dedicara a otra actividad adicional. Es por ello que en algunas legislaciones se estipulan regímenes de inhabilitaciones (acto o situación que invalida la elección del diputado) y de incompatibilidades (actos que no puede realizar el diputado una vez elegido) que obligan a los diputados a alejarse de toda actividad pública, en algunos casos, o pública y privada, en otros casos.

En las constituciones políticas y los reglamentos internos de los legislativos de los países analizados contemplan la dedicación exclusiva al cargo con algunas excepciones (ver Tabla 13).

⁶⁷ Alcántara, 2010; Montero *et al.*, 2007; Straus, 2002; Uriarte, 2000; Weber, 2007 [1919].

Tabla 13. Regulación de la dedicación al cargo en los países andinos analizados

Dedicación al cargo	
Bolivia	<p>Tampoco podrán, durante el período de su mandato, ser funcionarios, empleados, apoderados, asesores ni gestores de entidades, sociedades o empresas que negocien o contraten con el Estado (Art. 21. del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de 1997).</p> <p>Los asambleístas no podrán desempeñar ninguna otra función pública, bajo pena de perder su mandato, excepto la docencia universitaria (Art. 150, II de la Constitución Política de 2009).</p>
Colombia	<p>Los congresistas no podrán desempeñar cargo o empleo público o privado, excepto los cargos de ministro del despacho o embajador, para lo cual deberá renunciar a su investidura de congresista.</p> <p>Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria y el desempeño de los cargos de Ministros de Despacho y de Embajador. Si un Congresista fuere nombrado en uno de estos cargos, cesará en aquella condición por el resto del periodo constitucional respectivo, siempre y cuando se haya posesionado del cargo (Art. 180 parágrafo 1 de la Constitución Política de 1991).</p> <p>Los congresistas no pueden: 1. Desempeñar cargo o empleo público o privado (Art. 282. de la Ley 5 de 1992).</p> <p>Excepción de incompatibilidades. 1. Ejercer la cátedra universitaria. 10. Siendo profesional de la salud, prestar ese servicio cuando se cumpla en forma gratuita. 11. Participar en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas. (Art. 283 de la Ley 5 de 1992).</p>
Ecuador	<p>Los diputados actuarán con sentido nacional y no podrán desempeñar cargo público alguno, a excepción de la docencia universitaria. No podrán ejercer su profesión cuando actúen durante el período de sesiones del Congreso Nacional o en las comisiones especiales permanentes (Art. 58 de la Ley de la Función Legislativa de 1992 con reformas de 1998).</p> <p>La dignidad de diputado implicará el ejercicio de una función pública. Los diputados, mientras actúen como tales, no podrán desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueren incompatibles con la diputación. Podrán desempeñar la docencia universitaria si su horario lo permite (...) No podrán percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los de diputado, ni integrar directorios de otros cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga participación el Estado (Art. 135 de la Constitución Política de 1998).</p> <p>Nadie desempeñará más de un cargo público. Sin embargo, los docentes universitarios podrán ejercer la cátedra si su horario lo permite (Art. 125 de la Constitución Política de 1998).</p> <p>1. Las asambleístas y los asambleístas no podrán desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueren incompatibles con su cargo, excepto la docencia universitaria siempre que su horario lo permita. 4. Percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean correspondientes a la función de asambleístas (Art. 127 de la Constitución Política de 2008).</p>
Perú	<p>La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso. El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional. La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (Art. 92 de la Constitución Política de 1992).</p> <p>La función de Congresista es de tiempo completo. Comprende los trabajos en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente y de las Comisiones, así como en el Grupo Parlamentario y la atención a los ciudadanos y las organizaciones sociales, y cualquier otro trabajo parlamentario, eventualmente, la asunción de algún cargo en la Mesa Directiva o en el Consejo Directivo del Congreso (Art. 18 del Reglamento del Congreso).</p>

El cargo de Congresista es incompatible:

- a) Con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.
- b) Con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas o prestan servicios públicos.
- c) Con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas o de instituciones privadas que, durante su mandato parlamentario, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema bancario, financiero y de seguros supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros (Art. 19 del Reglamento del Congreso).

Durante el ejercicio del mandato parlamentario, los Congresistas están prohibidos:

- a) De desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso (Art. 20 del Reglamento del Congreso).
-

Fuente: Elaboración propia.

Pese a los cambios normativos que se han llevado a cabo en los cuatro países andinos, la regulación de la dedicación al cargo no ha variado y las principales limitaciones pueden resumirse en dos puntos: la primera, consiste en la prohibición de ejercer otros cargos públicos; y la segunda, se centra en la imposibilidad de desempeñar cargos en el sector privado, sobre todo, en aquellas empresas que contraten con el Estado (ver Tabla 13). En todos los casos se contemplan algunas excepciones como la cátedra universitaria y, en el caso colombiano, esta excepción se amplía al sector salud siempre y cuando no se ejerza de manera lucrativa.

Pese a esta regulación, en los países estudiados algunos diputados compatibilizan su trabajo parlamentario con otras actividades. En el periodo analizado, el 72 por ciento de los diputados declararon haberse dedicado exclusivamente a su labor parlamentaria, mientras que los demás diputados compatibilizan su trabajo legislativo con otras actividades. Si se analizan cada uno de los países puede señalarse que los diputados colombianos han sido los que se han dedicado en mayor medida a sus labores como representantes de manera exclusiva (83 por ciento). Sin embargo, en la última legislatura hubo un aumento considerable de diputados que contabilizaban su trabajo en el parlamento. En el caso de Perú y Bolivia solo una cuarta parte de congresistas han tenido una actividad paralela. Mientras que en Ecuador lo ha hecho un 35 por ciento de los diputados (ver Tabla 14).

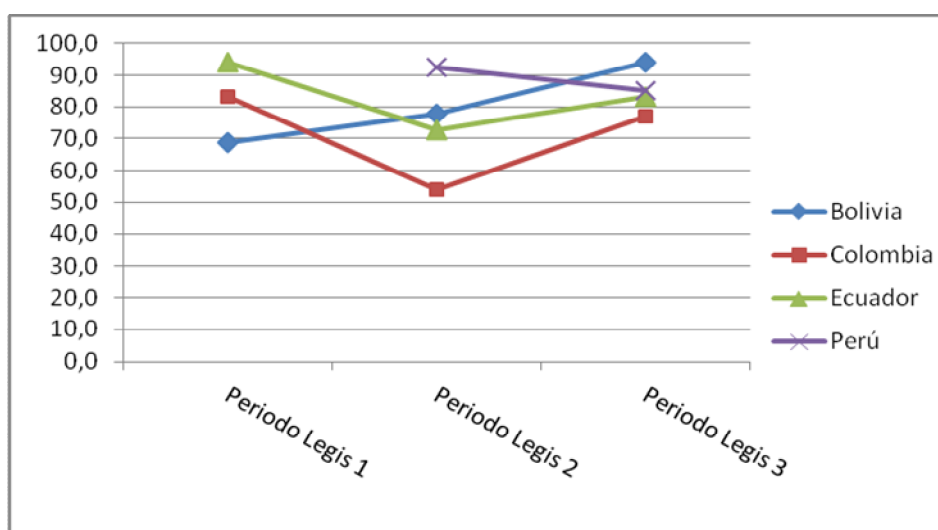
Tabla 14. Porcentaje de diputados que se dedican de manera exclusiva a la labor legislativa 1997-2013

País	Periodo Legislativo I	Periodo Legislativo II	Periodo Legislativo II	Media país
Bolivia	64	75	82	74
Colombia	88	86	76	83
Ecuador	69	61	66	65
Perú	N/A	83	72	78

Fuente: Elaboración propia con datos del PELA. Pregunta: ¿en la actualidad, se dedica únicamente a su actividad como Representante, o la compatibiliza con otras actividades remuneradas?

Por lo general, los diputados que compatibilizan su trabajo en el congreso lo hacen con la actividad que desempeñaban antes de ser electos (80 por ciento). Como se aprecia en el Gráfico 7, el comportamiento de los diputados ha variado en el tiempo. En Bolivia existe una tendencia al aumento de aquellos que se dedican a la misma actividad, mientras que en Perú sucede lo contrario, ya que los diputados que compaginaban con la misma actividad pasaron de un 92 a un 85 por ciento, no obstante en la legislatura de 1995-2000 este porcentaje descendía a 62. En Ecuador y en Colombia, en el segundo periodo legislativo, hubo aumento de diputados que compatibilizaban su labor legislativa con otra actividad diferente a la que desempeñaban antes de ser elegidos, llegando al 53 por ciento en el caso colombiano.

Gráfico 7. Porcentaje de diputados que se dedican a la misma actividad que desempeñaban antes de ser electos



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA, 1997-2013.

En cuanto a la remuneración, en los países analizados, la legislación nacional estipula un salario, dietas y en ocasiones algunos recursos adicionales para el desarrollo del trabajo parlamentario (ver Tabla 15).

Tabla 15. Normativa acerca de la remuneración de los diputados en la Región Andina

País	Remuneración
Bolivia	<p>Los diputados en ejercicio percibirán una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función, la misma que será fijada en el Presupuesto Anual de la Cámara. Se establece una remuneración mensual básica, que no admitirá ninguna bonificación adicional fija, por antigüedad o cualquier otro concepto, excepto la dieta para todos los diputados y los gastos de representación que el presupuesto camaral asigne a los miembros de la Directiva. El tiempo de actividad parlamentaria será computable a los efectos jubilatorios. Fuera del período ordinario de sesiones, los diputados en ejercicio percibirán el total de su remuneración mensual. Para ello, deberán haber concurrido efectivamente, por lo menos al setenta por ciento de las sesiones ordinarias de la legislatura. Los que no lo hubieren hecho, percibirán sólo la parte porcentual que corresponda a su asistencia.</p> <p>b) Dieta. Es el emolumento que percibe el Diputado titular o suplente, única y exclusivamente por cada sesión a la que concurre en período ordinario o extraordinario de sesiones. No habrá derecho a dieta, en caso de ausencia del Diputado, aun cuando ésta fuese justificada (Art. 19. a y b del Reglamento Interno del Congreso de 1997).</p> <p>Es atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional fijar la remuneración de las asambleístas y los asambleístas, que en ningún caso será superior al de la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado. Se prohíbe percibir cualquier ingreso adicional por actividad remunerada (Art. 158.2 de la Constitución Política de Bolivia de 2009).</p>
Colombia	<p>La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República (Art. 187 de la Constitución Política de 1991).</p> <p>Recibir una asignación mensual que se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República (Art. 264. 4. Reglamento Interno del Congreso de 1992).</p>
Ecuador	<p>Las asambleístas y los asambleístas no podrán: 4. Percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los correspondientes a su función de asambleístas (Art. 127 de la Constitución Política de 2008).</p>
Perú	<p>Tienen derecho a la seguridad social en materia de salud y pensiones. El período ejercido será considerado para el cómputo de servicios prestados al Estado conforme a los Decretos Leyes núms. 20530, 19990, 19846 y 21021, según el régimen al que pertenezca, y en base al derecho pensionario que tenía al ingresar al Congreso (Art. 21 del Reglamento interno del Congreso actualizado a 2009).</p> <p>Los congresistas tienen derecho: A una remuneración adecuada sujeta al pago de los tributos de ley y a una compensación por tiempo de servicios conforme a dicha remuneración</p> <p>Las remuneraciones de los Congresistas se publicarán en el diario oficial (Art. 22. g. del Reglamento interno del Congreso actualizado a 2009).</p>

Fuente: Elaboración propia.

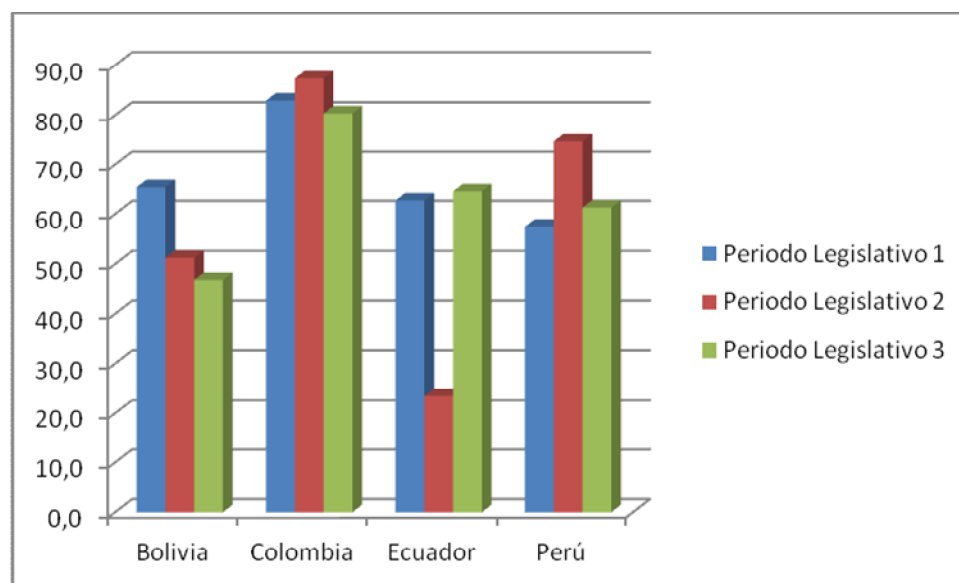
Los principales argumentos que se esgrimen para el establecimiento de un salario fijo son, por una parte, que permite que los diputados dediquen toda su atención a sus funciones como representantes. Por otra, que estimula a perfiles diversos a ingresar a la política, ya que una persona que no tiene suficientes ingresos pero que le interesa dicha actividad tendrá suficiente estímulo para dejar su ocupación anterior. Asimismo, una persona que goza de comodidades y tiene un puesto bien remunerado puede ingresar a la política porque los costes no serán muy altos. Finalmente, se considera que una remuneración adecuada sirve de incentivo para que los políticos eviten incurrir en actos de corrupción al condicionar sus decisiones a intereses económicos.

Sin embargo, el carácter “adecuado” de la remuneración está definido principalmente por dos cuestiones: la anterior posición del político (si ganaba más dinero, si su estatus ha subido, etc.), y las motivaciones personales⁶⁸. Si se analizan las opiniones de los diputados entrevistados, las dos terceras partes manifiestan que los ingresos percibidos por su labor parlamentaria es suficiente, mientras que un tercio la considera que es insuficiente.

Como se puede observar en el Gráfico 8, los diputados colombianos son persistentemente los más conformes con sus salarios al considerarlos suficientes; a lo largo de las tres legislaturas analizadas tan solo una quinta parte de los diputados considera que dichos recursos son insuficientes. Mientras que los diputados ecuatorianos son los que muestran mayor inconformismo por el salario percibido; en promedio, solo una tercera parte de los diputados se han mostrado conformes, sin embargo esto obedece al gran inconformismo existente entre los diputados de la legislatura de 2002-2006. Por su parte, en el caso boliviano se observa una tendencia a la baja en la satisfacción de los diputados. Finalmente, los diputados peruanos se muestran conformes con la remuneración percibida, en este caso sobresale el alto porcentaje en la legislatura de 2001 a 2006.

⁶⁸ Algunos estudios se han centrado en las motivaciones que llevan a un político a hacer de esta actividad su profesión. Entre las más mencionadas están: la vocación que comprende el compromiso con la sociedad, la ideología, la atracción por la actividad y el logro de objetivos sociales (Uriarte, 2000:3); el bien común pero sobre todo el prestigio (Rosenziweig, 1957).

Gráfico 8. Porcentaje de diputados que perciben su remuneración suficiente 1997-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del PELA⁶⁹.

Como se señaló anteriormente la satisfacción respecto a la remuneración depende en parte de la posición y el salario que antes se ganaba. Si se analiza el caso boliviano se observa un aumento de los diputados que han visto reducidos sus ingresos respecto a su anterior ocupación (ver Tabla 16).

Tabla 16. Porcentaje de valoración de los ingresos de los diputados andinos respecto a su anterior ocupación

País	Valoración de los ingresos	Periodo Legislativo I	Periodo Legislativo II	Periodo Legislativo III
Bolivia	Superiores	54,1	43,8	31,3
	Más o menos igual que antes	25,5	12,5	19,8
	Inferiores	20,4	43,8	49,0
Colombia	Superiores	45,5	35,8	55,1
	Más o menos igual que antes	28,4	31,6	28,0
	Inferiores	25	31,6	22,4
Ecuador	Superiores	28,6	26,5	32,6
	Más o menos igual que antes	24,1	13,3	31,6
	Inferiores	47,3	60,2	34,7
Perú	Superiores	N/A	44,6	34,4
	Más o menos igual que antes	N/A	31,3	21,5
	Inferiores	N/A	22,9	44,1

Fuente: PELA 1997-2013⁷⁰.

⁶⁹ La pregunta formulada es: ¿Cómo considera Ud. su remuneración como diputado: más que suficiente, suficiente, insuficiente o muy insuficiente? En la tabla las categorías suficiente y más que suficiente se unieron así como las categorías muy insuficiente e insuficiente.

Por el contrario, en Colombia, son más los diputados que ven una mejora en sus ingresos respecto a su anterior ocupación. Por su parte, Ecuador es el país en donde los diputados consideran que sus ingresos disminuyeron más, sin embargo en la última legislatura (2009-2013), este porcentaje se redujo considerablemente, pasando de un 60 por ciento en 2002 a un 34 por ciento. En Perú las opiniones de los diputados variaron de manera importante ya que mientras que en el periodo legislativo de 2001-2006 un 44 por ciento percibía que sus ingresos como diputados eran superiores que sus anteriores ingresos, en el periodo de 2006-2011 este porcentaje se redujo a 34 (ver Tabla 16).

2.4. Aplicación de Índice de Profesionalización de los Diputados (IPD)

Como se observa anteriormente, en los legislativos andinos existen ciertas condiciones necesarias para la profesionalización de la elite legislativa, como es el predominio de regímenes de exclusividad en términos de dedicación a la actividad legislativa (con algunas excepciones), el establecimiento de una remuneración estable, y la existencia de un sistema de comisiones orientado a hacer más eficiente el trabajo legislativo y que brinda posibilidades de especialización al diputado. No obstante, el nivel de profesionalización media en la región es más bien bajo⁷¹ (ver Tabla 17). A nivel general, Colombia es el país con la elite parlamentaria más profesionalizada en el periodo analizado (0,44), seguido Ecuador (0,36), Perú (0,32) y finalmente Bolivia (0,31).

Tabla 17. Índice de Profesionalización de los Diputados (IPD) en los países andinos, 1997-2013

País	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Bolivia	272	0,010	0,600	0,310	0,117
Colombia	281	0,070	0,750	0,443	0,118
Ecuador	287	0,070	0,690	0,336	0,118
Perú	168	0,120	0,630	0,325	0,114

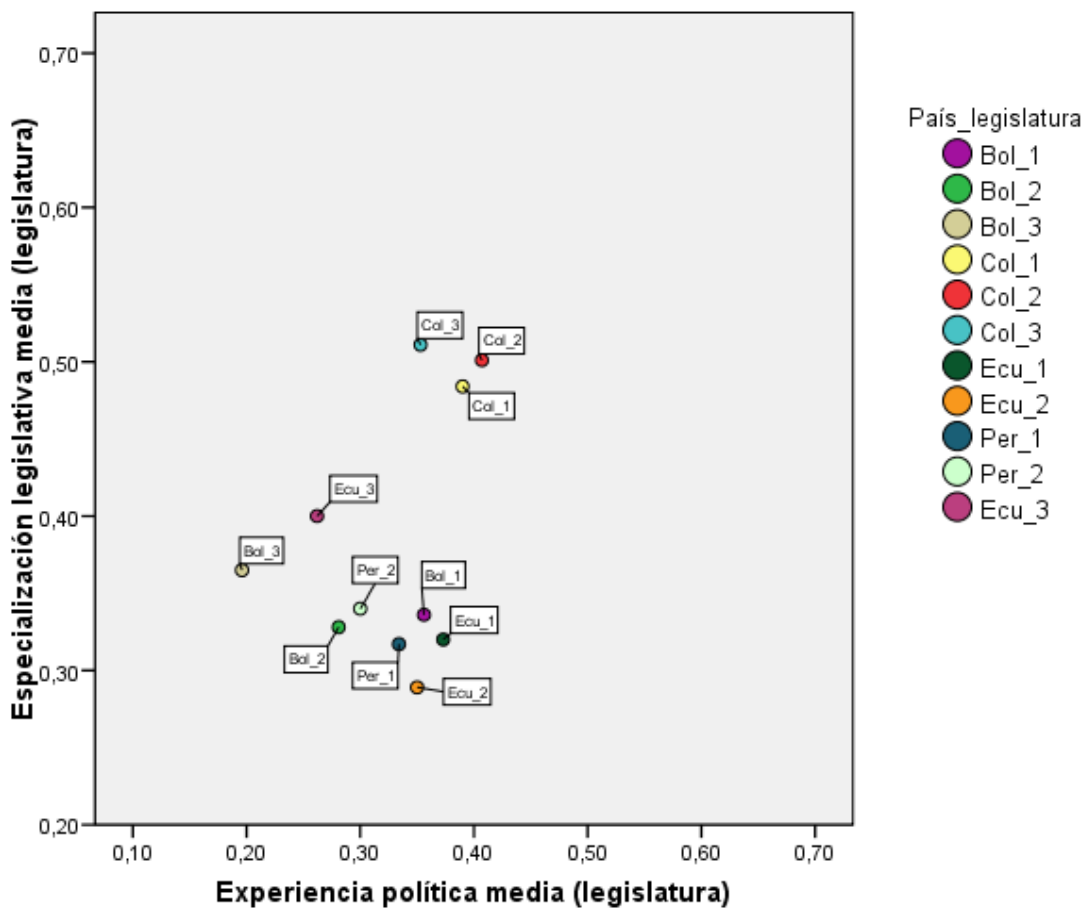
Fuente: Elaboración propia.

⁷⁰ La pregunta formulada es: En relación a los ingresos que obtenía antes de dedicarse a su actual labor parlamentaria, ¿diría Ud. que ahora sus ingresos son muy superiores, algo superiores, más o menos igual que antes, algo inferiores o muy inferiores?

⁷¹ Como se señaló anteriormente, el IPD varía de 0 a 1, siendo más profesionalizados los diputados que alcanzan valores cercanos a 1.

Si se observan los datos a través del tiempo puede observarse cómo en todos los casos los niveles de profesionalización disminuyen (ver Gráfico 9). Bolivia es el país con un nivel más bajo de profesionalización, el cual ha caído progresivamente debido a las variaciones en la dimensión de experiencia política, mientras que la segunda dimensión, la de especialización legislativa se mantiene más o menos constante y en un nivel similar al de Perú.

Gráfico 9. Índice de Profesionalización de los Diputados según dimensiones y legislaturas 1997-2013



Fuente: Elaboración propia.

Por el contrario, y como era de esperar teniendo en cuenta el análisis descriptivo, los diputados colombianos son los que poseen valores más elevados en las dos dimensiones. Como se señaló anteriormente, el Congreso colombiano es el que mayores posibilidades de especialización brinda a sus miembros, esto se ve claramente reflejado en los índices de especialización legislativa a lo largo del periodo analizado. Además,

poseen una experiencia política más amplia que los demás diputados de la región y pese a que la media de experiencia disminuyó en la última legislatura, fue la más alta en comparación a los demás países.

En Ecuador y Perú se ubican en un nivel intermedio. En el primer caso el descenso en el nivel de experiencia política ha sido considerable y equivalente al acaecido en Bolivia, mientras que el nivel de especialización bajó en la segunda legislatura analizada (2002-2006), debido a que algunos diputados participaron en más de dos comisiones durante la misma, pero en la tercera legislatura se llevó a cabo un repunte importante en esta dimensión. Por su parte en Perú el descenso de los perfiles más experimentados ha sido más leve. Un aspecto a resaltar en este caso es el nivel de especialización legislativa, ya que se esperaría un nivel muy bajo teniendo en cuenta los arreglos institucionales que impiden a los diputados peruanos dedicar mucho tiempo a unos pocos temas de interés; sin embargo, como se observa en el Gráfico 9 la media de especialización en las legislaturas analizadas son similares a las de Bolivia. Estos resultados se entienden mejor si se analizan los indicadores que componen esta dimensión.

Como se observa en la Tabla 18, Perú posee el nivel más bajo en cuanto a participación en comisiones debido a los anchos límites que hay respecto a la pertenencia a comisiones dentro del Congreso, los cuales varían de 1 a 5 comisiones por año. Esto hace que un diputado deba dividir su tiempo en un abanico de temas más amplio que en el resto de países. Sin embargo, en este país los diputados son los que permanecen en las comisiones por más tiempo (exceptuando Colombia), este hecho es justamente el que explica el por qué los diputados peruanos tienen un nivel de especialización equiparable a parlamentos más proclives a la especialización como el boliviano o el ecuatoriano.

Tabla 18. Índice de especialización legislativa de los diputados andinos 1997-2013

<i>Pais</i>	Especialización legislativa									
	<i>Participación</i>		<i>Presidencias</i>		<i>Permanencia</i>		<i>Mesas Directivas</i>		<i>Índice</i>	
	Índice	Desv. Típ.	Índice	Desv. Típ.	Índice	Desv. Típ.	Índice	Desv. Típ.	Índice	Desv. Típ.
Bolivia	0,806	0,316	0,097	0,190	0,459	0,333	0,015	0,049	0,344	0,160
Colombia	0,945	0,229	0,104	0,306	0,945	0,229	0,008	0,039	0,500	0,144
Ecuador	0,868	0,230	0,111	0,227	0,371	0,46	0,018	0,083	0,341	0,157
Perú	0,437	0,159	0,084	0,07	0,797	0,175	0,018	0,047	0,330	0,070

Fuente: Elaboración propia.

Contrario al caso peruano, en Ecuador los diputados poseen un elevado nivel de especialización en cuanto a la participación en comisiones, ya que la mayoría pertenece a dos comisiones por legislatura. No obstante, son los menos especializados en términos de permanencia en las comisiones ya que la tendencia es al cambio en la conformación de comisiones en la mitad de la legislatura. Por su parte, los diputados colombianos entrevistados son los que poseen los más altos niveles de especialización legislativa debido a la concentración del diputado en una comisión durante toda la legislatura. En los cuatro países destacan las altas desviaciones típicas, lo que evidencia la coexistencia en cada legislativo de perfiles diversos.

Las variaciones más importantes en el nivel de profesionalización legislativa se dan en términos de la experiencia política (ver Tabla 19). La diversidad de las trayectorias políticas de los diputados así lo explica. Observando los indicadores que conforman esta dimensión sobresalen los bajos niveles en cada uno de ellos, pero también los altos índices en las desviaciones típicas, lo que demuestra la gran dispersión existente al interior de los legislativos

Tabla 19. Índice de experiencia política de los diputados andinos 1997-2013

<i>Pais</i>	Experiencia política									
	<i>Años en política</i>		<i>Años militancia</i>		<i>Legislaturas</i>		<i>Otros cargos</i>		<i>Índice</i>	
	Índice	Desv. Típ.	Índice	Desv. Típ.	Índice	Desv. Típ.	Índice	Desv. Típ.	Índice	Desv. Típ.
Bolivia	0,566	0,307	0,410	0,310	0,091	0,213	0,046	0,101	0,278	0,175
Colombia	0,625	0,289	0,569	0,299	0,184	0,274	0,192	0,173	0,383	0,188
Ecuador	0,645	0,319	0,469	0,311	0,153	0,267	0,094	0,145	0,331	0,190
Perú	0,629	0,353	0,478	0,385	0,127	0,258	0,054	0,094	0,316	0,217

Fuente: Elaboración propia.

Los diputados colombianos poseen una mayor experiencia política en general, destacando el indicador del número de legislaturas que han estado en el congreso y a los otros cargos de elección popular que han ocupado. En el polo opuesto se ubican los diputados bolivianos los cuales poseen una menor experiencia política, sobre todo en lo referente a la militancia partidista y la escasa experiencia de los diputados en otros cargos de elección popular. Finalmente Perú ocupa un lugar intermedio, en este caso pese a que los diputados cuentan con trayectorias medias, la presencia de los diputados en otros cargos de elección popular es baja.

2.4.1. Perfiles de los diputados en la Región Andina

Como se expuso en la primera parte de este capítulo, la profesionalización de los diputados está definida por dos factores: la experiencia política adquirida por el diputado a lo largo del tiempo en que ha estado en el ámbito político, y la especialización legislativa que adquiere en su labor parlamentaria. Teniendo en cuenta estas dos dimensiones, a continuación se clasificarán los casos analizados en cuatro categorías que configuran los perfiles existentes en los legislativos (ver Tabla 20).

Tabla 20. Perfiles profesionales de los diputados andinos 1997-2013

		Experiencia política	
		Alta	Baja
Especialización legislativa	Alta	A Profesional puro (PP)	B Experto-político (TP)
	Baja	C Político-experto (PT)	D Amateur (Am)

Fuente: Elaboración propia.

Los rangos son establecidos teniendo en cuenta la media de los valores obtenidos por cada diputado en cada una de las dimensiones que componen el índice y de la

distribución de los casos. De esta forma, los diputados que poseen valores de 0 a 0,33 se ubican en la categoría de experiencia política baja, mientras que los que se tienen un índice entre el 0,34 y el 1 se ubican en el cuadrante de experiencia política alta. Por su parte, los legisladores con un nivel bajo de especialización legislativa se ubican entre el 0 y el 0,38, y los que poseen un alto grado de especialización poseen valores entre 0,39 y 1.

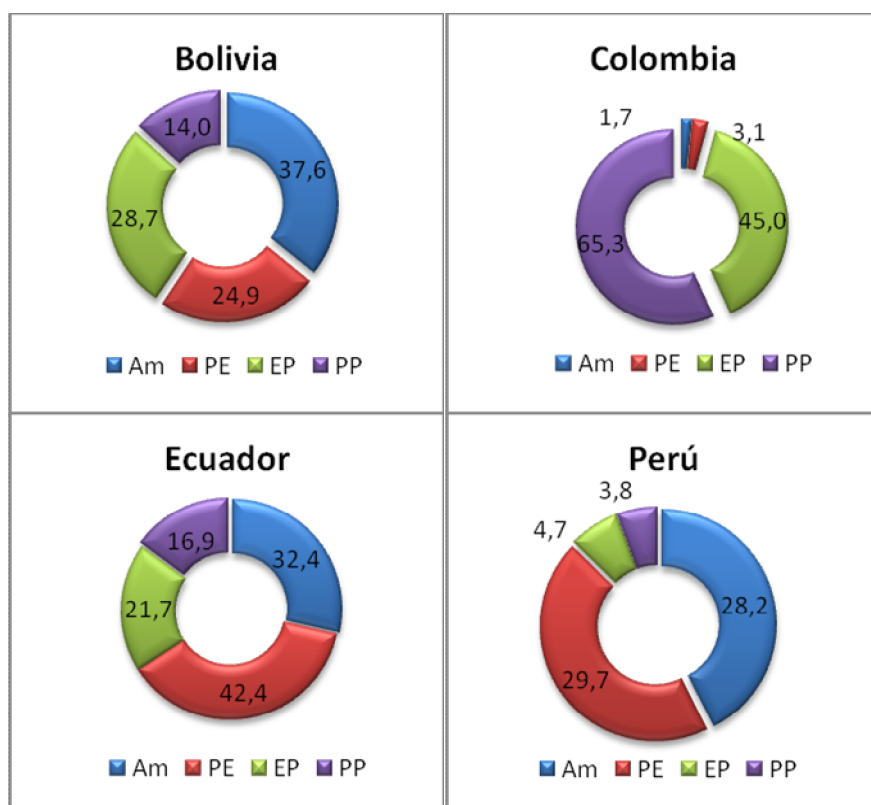
En el cuadrante A se ubican los diputados que se consideran profesionales puros (PP), es decir, aquellos que reúnen los niveles más elevados en las dos dimensiones: por una parte, poseen una trayectoria política larga y han sido exitosos electoralmente, y por otra parte, han acumulado un grado de especialización alto a través del trabajo legislativo. En el cuadrante B se sitúan los diputados que tienen poca experiencia política pero que han logrado obtener un nivel de especialización legislativa alto. Estos diputados han definido un perfil más técnico en lo que se refiere al trabajo en el congreso pese a sus cortas trayectorias y a la falta de experiencia en otros cargos de representación popular, de ahí que para fines de la clasificación se denominen expertos-políticos (EP).

En el cuadrante C se ubican los diputados con un perfil más político que técnico (PE), es decir, aquellos diputados combinan una amplia experiencia política previa - sustentada en el tiempo de permanencia en el ámbito político y partidista, así como en la presencia en otros niveles de gobierno-, y un bajo nivel de especialización legislativa. Finalmente, en el cuadrante D se ubican los diputados amateur (Am) que son los que además de poseer un bajo nivel de experiencia política, no han logrado alcanzar un grado de especialización alto.

En términos generales, los diputados en la región se distribuyen en las cuatro categorías de manera más o menos proporcional lo que refuerza la validez de la propuesta clasificatoria: los PE (22,7 por ciento), PP (23,4 por ciento); EP (25,5), mientras que un 28,4 por ciento se ubican en la categoría Am. Sin embargo, si se analizan la distribución de los casos según el país, se pueden observar grandes diferencias en cada una de las categorías del perfil de profesionalización de los diputados en la región. Por ejemplo, las dos terceras partes de los políticos profesionales puros se encuentran en Colombia, mientras que en Perú este porcentaje no llega al cuatro por ciento. En cuanto a los

diputados amateurs se encuentran en Bolivia y Ecuador, mientras que en Colombia este tipo de perfiles representa tan solo el dos por ciento (ver Gráfico 10).

Gráfico 10. Perfiles de profesionalización de los diputados según el país 1997-2013



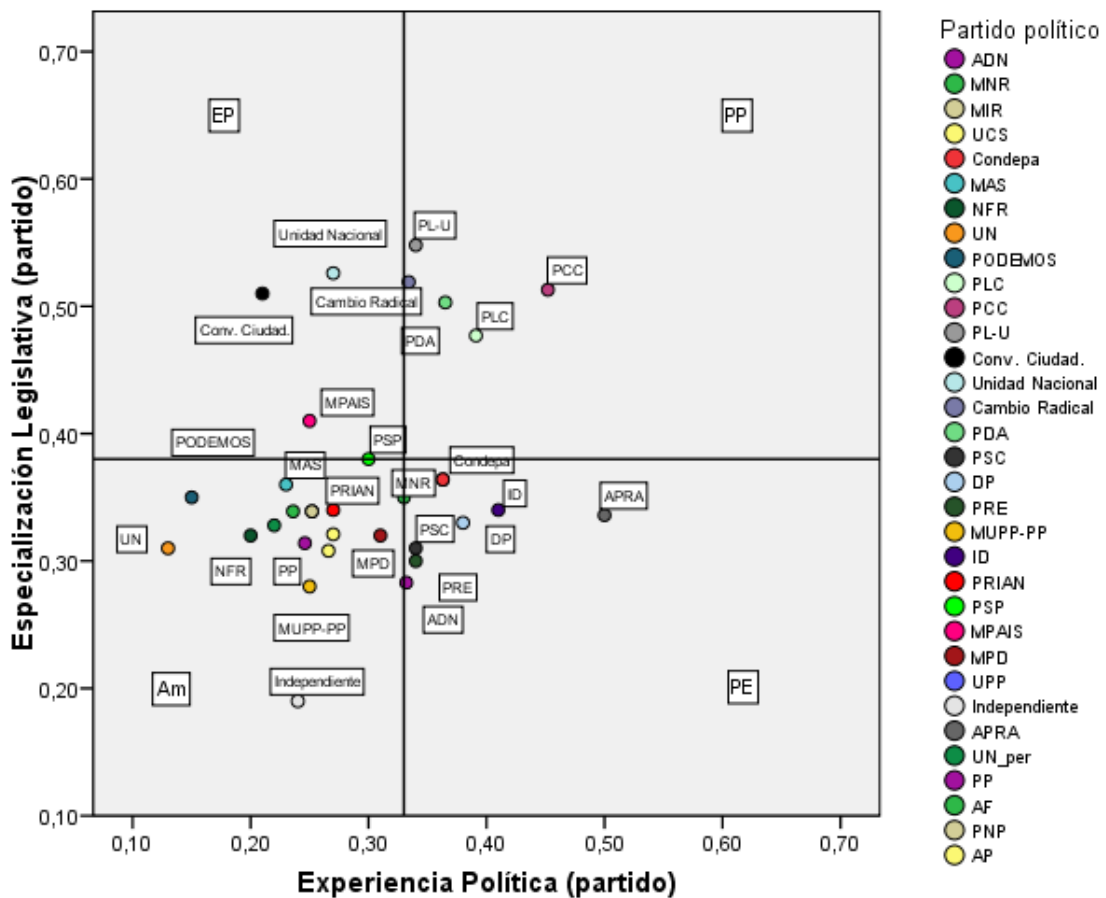
Fuente: Elaboración propia.

Los perfiles más técnicos (EP) se concentran nuevamente en Colombia (45 por ciento), lo cual resulta lógico teniendo en cuenta el funcionamiento del sistema de comisiones de la Cámara de Representantes descrito anteriormente. Por su parte, una tercera parte de los diputados EP se encuentran en el congreso Boliviano, mientras que en Ecuador que tiene un Legislativo que favorece la especialización, tan sólo una quinta parte de los diputado tienen un perfil más técnico. Finalmente, más de las dos terceras partes de los diputados cuyo perfil político se sobrepone al experto (PE) se concentran en Ecuador y Perú, en Bolivia también hay un importante porcentaje de diputados PE (25 por ciento), mientras que en Colombia su presencia es mínima (ver Gráfico 10).

La mayor parte de los diputados más profesionalizados pertenecen a los partidos colombianos, sobre todo a los tradicionales, el Partido Liberal (PLC) y el Partido

Conservador (PCC), mientras que las organizaciones nuevas como Unidad Nacional y Convergencia Ciudadana, agrupan a legisladores con menor experiencia política y con altos niveles de especialización legislativa (ver Gráfico 11). Los dos partidos restantes que cuentan entre sus filas con representantes con un nivel alto de profesionalización son el Polo Democrático Alternativo que agrupa a reconocidos personajes de la izquierda colombiana; y Cambio Radical que reúne a la disidencia del PLC que salió del oficialismo en 1998 y que se convirtió en uno de los principales apoyos del presidente Álvaro Uribe Vélez. El grupo de diputados etiquetados en el Gráfico 11 como PLC-U, son los diputados que abandonaron el PLC tras la división interna de 2002 cuando fue elegido presidente Uribe.

Gráfico 11. Perfiles de profesionalización de los diputados según partido político 1997-2013



Fuente: Elaboración propia.

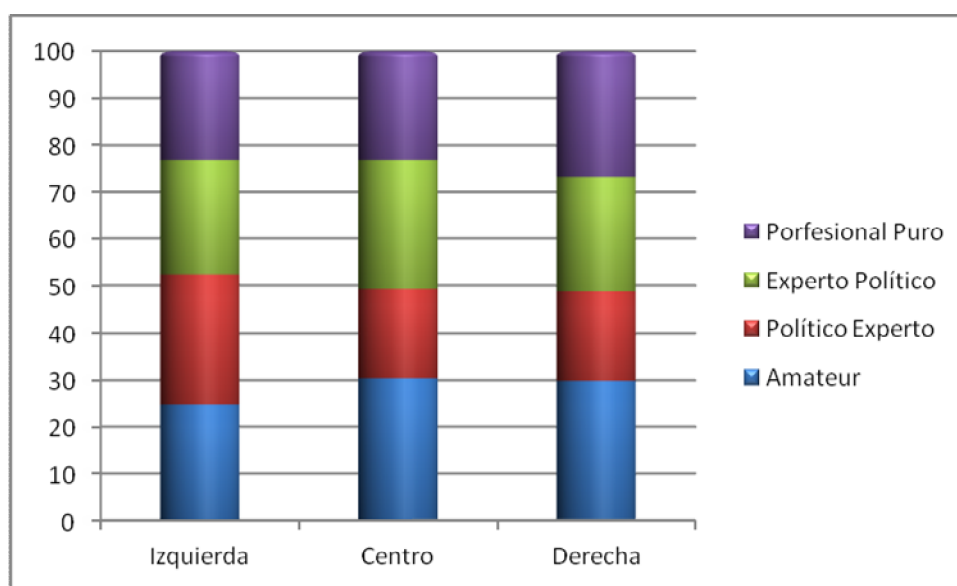
Los partidos tradicionales de los demás países andinos tienen una elite parlamentaria con un amplio recorrido en términos de tiempo en política aunque con una limitada experiencia en otros ámbitos de representación. A esto se suma un bajo nivel de especialización legislativa, lo que hace que se ubiquen en la categoría de políticos expertos. Aquí se encuentran partidos históricos como el PAP en Perú, ID o el PSC en Ecuador. La única excepción en este caso es el de CONDEPA, un partido político joven que giraba en torno al liderazgo de su fundador Carlos Palenque, pero que sin embargo contaba entre sus filas con políticos más experimentados provenientes de diversas formaciones como el MNR y del Partido Comunista Boliviano (PCB) (Romero Ballivián, 2003: 71).

El resto de partidos aquí analizados están compuestos por diputados poco profesionalizados, políticos con carreras cortas, poca experiencia en legislativa y un bajo nivel de especialización legislativa. Estos partidos se caracterizan por ser organizaciones jóvenes que han emergido en momentos de crisis de los partidos tradicionales, y que manejan un discurso crítico hacia algunos partidos y hacia la clase política tradicional.

Respecto al perfil ideológico de los diputados entrevistados, puede señalarse que los que se definen como de izquierda tienen perfiles que se distribuyen en las cuatro categorías de manera más o menos proporcional⁷² (24 por ciento respectivamente), sobresaliendo levemente los legisladores con una larga trayectoria política y un bajo nivel de especialización (ver Gráfico 12). Esto contrasta con los representantes de centro y derecha, en donde sólo una quinta parte cumplen estas características.

⁷² Para clasificar a los diputados según su auto ubicación ideológica se tomó una escala que varía de 1 a 10 en donde 1 es izquierda y 10 es derecha. Los diputados de izquierda son aquellos que se ubicaron entre el 1 y el 4, los de centro entre el 5 y el 6, y finalmente los diputados de derecha se situaron entre el 7 y el 10.

Gráfico 12. Perfiles de profesionalización de los diputados según su auto ubicación ideológica 1997-2013



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, del total de diputados que se ubican en el centro del continuo ideológico, aproximadamente la tercera parte son diputados amateurs, es decir, son menos experimentados y menos especializados, esto se traduce en que aproximadamente el 44 por ciento de los diputados amateurs se definen como de centro. Aquellos con un perfil más técnico en el parlamento, los expertos-políticos también tienen una alta participación en esta categoría (27 por ciento). Esto sugiere que los diputados más jóvenes -en términos de tiempo en política- se definen ideológicamente de manera más difusa que aquellos legisladores con una trayectoria política más larga. Finalmente, el 30 por ciento de los diputados ubicados en la derecha son amateurs, mientras que los perfiles más técnicos (EP) y los más profesionales (PP) alcanzan el 25 por ciento. El perfil menos común en la derecha es el del político de carrera, aquel que cuenta con una larga trayectoria en el ámbito político y partidista.

En conclusión, puede señalarse que los diputados andinos poseen bajos niveles de profesionalización. Sobre todo, en las últimas legislaturas se ha observado el incremento de políticos con escasa experiencia de gobierno y con bajos niveles de especialización en la labor legislativa. Éstos diputados pertenecen en una mayor medida a partidos políticos jóvenes, creados en la década de 1990 como alternativas a las organizaciones

partidistas tradicionales que han visto reducido su poder electoral. Asimismo, la mayoría se ubican en el centro del espectro ideológico.

Por su parte, los diputados más profesionalizados pertenecen a partidos políticos tradicionales, ideológicamente se definen más como de centro y de izquierda. Sin embargo ocupan un lugar importante entre el total de diputados de derecha. Un dato relevante en esta categoría es que la mayoría de estos legisladores son colombianos. En este país además de existir políticos con una larga trayectoria, existen estímulos a la especialización legislativa, lo que se traduce en altos niveles de profesionalización.

Justamente este factor incide en que en este país también se concentren la mayor parte de diputados expertos, es decir, aquellos que han creado conocimientos especializados a través de su trabajo legislativo. Estos legisladores se autoubican principalmente en el centro y pertenecen a partidos con diferentes características, como el PLC, el PCC y el MAS. Finalmente, los diputados políticos-expertos se caracterizan por pertenecer a partidos históricos, con una larga trayectoria en la escena política y electoral de los países andinos. Asimismo, se definen principalmente como de izquierda o centro-izquierda. Resulta importante la presencia de este tipo de diputado en Perú y en Ecuador, países en los cuales el sistema de partidos ha sufrido fuertes cambios durante el periodo analizado.

2.5. Recapitulación

Este capítulo ha tenido como objetivo proponer y aplicar el Índice de Profesionalización de los Diputados. Para ello, se recogieron algunas propuestas de medición de profesionalización en el ámbito legislativo. Estas propuestas se han caracterizado por combinar variables de profesionalización del Legislativo como organización y variables de la carrera política de los diputados. De esta forma, un aporte que se realiza en esta investigación es el de definir variables que hacen referencia a la trayectoria de los diputados y su trabajo dentro del ámbito legislativo, más que a las condiciones en que el diputado lleva a cabo su trabajo.

En este sentido, la profesionalización de los diputados se encuentra definida por dos dimensiones: 1) la experiencia política y, 2) la especialización legislativa. La primera está compuesta por cuatro indicadores que resumen la trayectoria previa del diputado (años en política, años de militancia partidista, número de veces que ha sido diputado y cargos de representación popular ejercidos anteriormente). Por su parte, la segunda dimensión se concentra en el grado de especialización alcanzado por el diputado en su labor parlamentaria. Teniendo en cuenta que los sistemas de comisiones de los congresos han sido establecidos con el fin de lograr una mayor economía y eficiencia de la labor legislativa, mediante la generación de conocimientos técnicos especializados por parte del diputado, los indicadores de esta dimensión se refieren a la participación y permanencia en comisiones, así como en los cargos que ocupan dentro del Legislativo.

Considerando cada una de las dimensiones antes mencionadas se llevó a cabo un análisis descriptivo comparando los diputados de cada uno de los países estudiados. En términos generales sobresalen Colombia y Bolivia en sentidos opuestos, sobre todo en lo referido a la experiencia política. Mientras que en Colombia existe una tendencia a la reducción de perfiles con poca o casi ninguna experiencia previa en el ámbito legislativo, y hay más políticos con cierta experiencia en otros niveles de competición, en Bolivia ocurre lo contrario, por una parte ha aumentado de manera considerable el número de diputados que han ingresado por primera vez al Congreso de Diputados, así como los legisladores con pocos años en política, con militancias cortas y con una pobre experiencia en cargos de elección popular.

Algo similar a lo que ocurre en Bolivia se presenta en Ecuador ya que en la última legislatura hubo una reducción importante de diputados con una larga trayectoria. No obstante en el Legislativo ecuatoriano ha habido una importante presencia de diputados experimentados. Finalmente, Perú es el caso más complejo, ya que el proceso de transición que está atravesando imposibilita establecer una tendencia clara en términos de la experiencia política de los diputados. Sin embargo, sobresale el bajo porcentaje de diputados con cargos de elección popular previos.

En cuanto a la especialización, queda clara la importancia de las reglas que rigen el trabajo parlamentario. Por una parte, dichas reglas determinan los límites del trabajo de los diputados y, por otra, los obliga a modificar sus estrategias de cara a darle continuidad a su carrera política. En Colombia, Ecuador y Bolivia el diseño institucional favorece la profesionalización de los diputados, mientras que en Perú va en contra de ello al estipular la participación de los diputados en un máximo de cinco comisiones por año y un mínimo de una.

En términos de especialización legislativa, nuevamente los diputados colombianos son los que poseen valores más elevados, mientras que los diputados bolivianos y peruanos están menos especializados debido a la alta rotación en las comisiones en el primer caso y a la amplia participación en comisiones en el segundo. Por su parte, en Ecuador los diputados poseen un bajo nivel de especialización pese a que las reglas de funcionamiento interno del legislativo incentivan el profundizar en un campo de conocimiento específico, esto se debe a que los diputados tienden a rotar en las comisiones cada vez que pueden hacerlo.

Tras explorar cada una de las dimensiones que conforman el IPD, éste se aplicó a los casos analizados, los cuales se clasificaron según sus perfiles políticos, estableciendo cuatro categorías: 1) el político profesional puro que cuenta con un elevado nivel de experiencia y especialización, 2) el técnico-político que posee un alto grado de especialización pero su trayectoria en términos de tiempo y cargos de elección popular es corta. 3) el político-técnico que contrario al segundo tipo concentra un mayor índice de profesionalización en términos de experiencia política más que de especialización

legislativa, y 4) el diputado amateur, es decir, el diputado que tiene poca experiencia en el ámbito político y además un bajo grado de especialización en el trabajo parlamentario.

El análisis posterior de los resultados muestra algunas características de cada uno de estos perfiles en cuanto a la distribución entre los países y a los perfiles ideológicos de los diputados. Se observa que la mayoría de diputados más profesionalizados se encuentran en Colombia, así como los perfiles con una mayor especialización. Por su parte en Perú y Ecuador predominan los perfiles del político de carrera, mientras que en Bolivia hay una importante presencia de diputados amateurs y expertos-políticos. En cuanto a la ubicación ideológica, en la derecha predominan los diputados profesionales y amateurs, en el centro hay una mayoría de diputados poco profesionalizados y aquellos más especializados que experimentados, finalmente en la izquierda sobre salen los diputados profesionales y los diputados con trayectorias políticas largas.

Otro aspecto a resaltar es la ubicación de los partidos políticos según la composición de sus representantes. En este sentido los partidos tradicionales colombianos se ubican en el polo de una mayor profesionalización, mientras que los partidos políticos más jóvenes concentran un importante porcentaje de diputados amateurs. En el cuadrante de los políticos expertos se ubican los partidos tradicionales peruanos, ecuatorianos y bolivianos, son partidos pese a la pérdida de apoyos electorales cuentan entre sus filas con diputados con un capital político importante. En último lugar, teniendo en cuenta que el nivel de especialización legislativa es alto en Colombia, los partidos que cuentan con una mayoría de expertos políticos pertenecen a este país y se caracterizan por ser formaciones relativamente nuevas.

En conclusión, los diputados aquí analizados tienen un nivel de profesionalización medio-bajo. Sin llegar a definirlo como una tendencia, los datos muestran que en los últimos años han ingresado a los legislativos perfiles políticos nuevos, caracterizados por: tener una carrera política menos vinculada a los partidos, es decir, políticos no formados en el seno de una organización partidista y por tener una menor experiencia en el ámbito parlamentario y electoral.

Por otra parte, un aspecto a resaltar es la existencia de condiciones necesarias pero no suficientes para la profesionalización de los diputados ya que, existe un régimen de dedicación que busca que los legisladores puedan y tengan que dedicar la mayor parte de su tiempo a la labor parlamentaria. Asimismo, la legislación garantiza la remuneración estable y suficiente para que el diputado pueda llevar a cabo su trabajo sin necesidad de buscar otras fuentes de ingreso. Y, finalmente, en los parlamentos andinos está instituido el sistema de comisiones necesario para la creación de conocimientos especializados.

CAPÍTULO 3. FACTORES QUE DETERMINAN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS ELITES LEGISLATIVAS: LA EXPERIENCIA POLÍTICA

3.1. Introducción

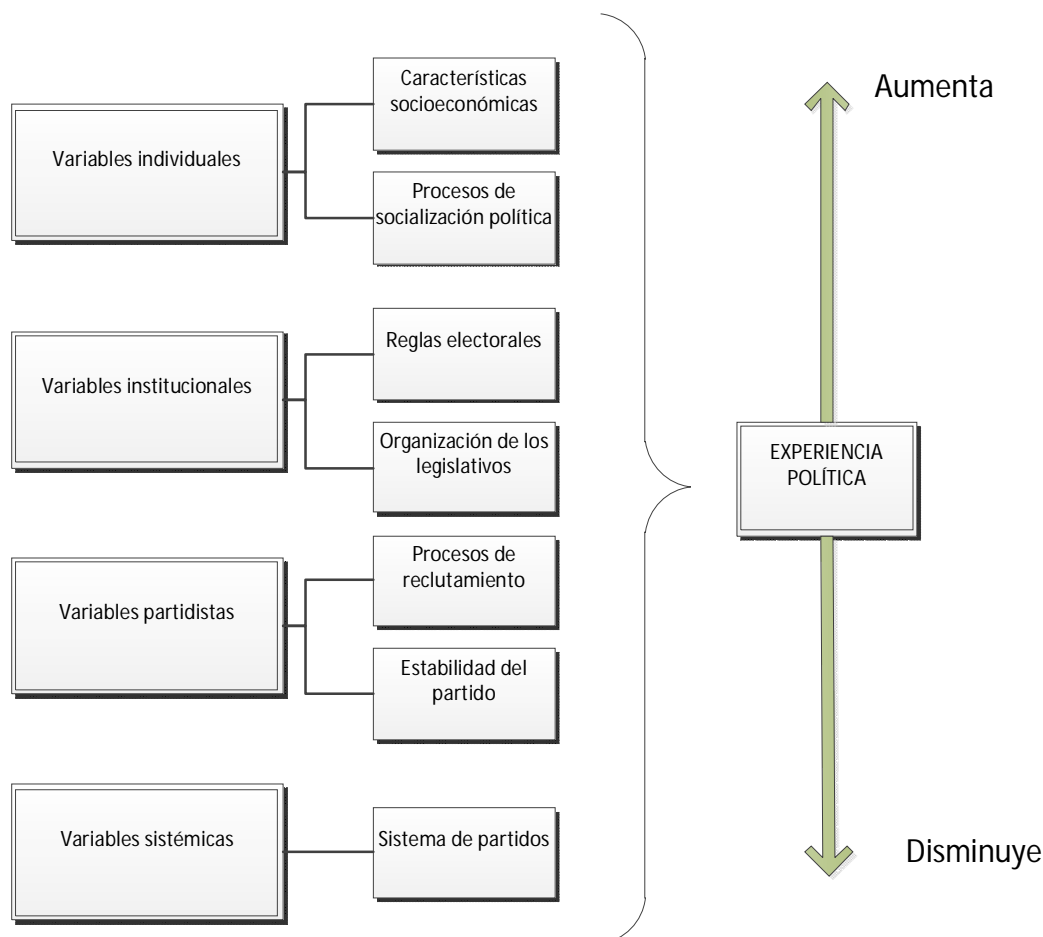
En el presente capítulo se describen los factores que afectan a los procesos de profesionalización de los diputados andinos. Asimismo, se plantean las hipótesis correspondientes con el fin de contrastarlas en un análisis posterior que se lleva a cabo en el capítulo quinto. Para ello, se toman las dos dimensiones que componen el IPD de manera diferenciada, ya que al ser dimensiones no correlacionadas los factores que las afectan son diferentes. En este capítulo se aborda la primera dimensión, la experiencia política.

La profesionalización de los diputados, entendida como el proceso mediante el cual el legislador acumula experiencia en el ámbito político y adquiere destrezas y conocimientos especializados, se desarrolla a lo largo del tiempo y está condicionada por múltiples factores, los cuales hacen referencia a las características propias de los diputados y de su experiencia previa a la actividad política; a cuestiones de tipo institucional y sistémico. Con el fin de agrupar dichos factores, en la presente investigación se establecen cuatro niveles: el individual, el institucional, el partidista y el sistémico (ver Gráfico 13).

A nivel individual, las variables que se contemplan se refieren al perfil socio económico de los diputados y al proceso de socialización política mediante el cual los diputados recorren el camino que los orienta al parlamento. A nivel institucional se tienen en cuenta la forma en que se organiza el congreso y las reglas del sistema electoral que condicionan el acceso a este ámbito. En cuanto al nivel partidista, las variables identificadas corresponden a cuestiones que atañen a los procesos de reclutamiento político y a la estabilidad de los partidos. Finalmente, en el nivel sistémico se

encuentran aspectos del sistema de partidos, el cual se configura como el contexto en el cual los diputados interactúan, compiten y desarrollan sus carreras.

Grafico 13. Variables explicativas del nivel de experiencia política adquirida por los diputados andinos



Fuente: Elaboración Propia.

Un aspecto que debe resaltarse es la dificultad para obtener datos de tipo retrospectivo de algunos factores que desde la literatura se definen cómo fundamentales en los procesos de profesionalización política, tales como las motivaciones que llevaron a los diputados a entrar en política, la manera en que se recluta a los diputados más allá de las reglas formales, las redes que estos políticos tejen a lo largo de su carrera y que las usan para mantenerse en la arena política o ciertas prácticas informales como el patronazgo o el clientelismo, que permiten a los políticos forjar capital político y ascender en su carrera.

3.2. El bagaje social de los diputados: características socioeconómicas y procesos de socialización política

Una de las principales formas de analizar la elite política ha sido a través del estudio del bagaje social de los políticos. La idea que guía estas investigaciones es que las experiencias previas, los grupos de pertenencia, los espacios de socialización, y ciertas características de las personas las hacen más o menos proclives a la participación en política, y condicionan tanto las actitudes como el comportamiento político de las elites y de los votantes. En este sentido, el bagaje social se considera una variable independiente por excelencia (Searing, 1969).

El enfoque del bagaje social tuvo su origen en las investigaciones en torno a la representación política que se llevaron a cabo a mediados del siglo XIX en Inglaterra. La preocupación principal se centraba en el vínculo entre representantes y representados el cual debía estar marcado por una clara identificación entre los mismos. De esta forma, se esperaba que el perfil socioeconómico de los políticos se correspondiera con su pertenencia a un partido político determinado, y con el perfil socioeconómico de sus votantes o seguidores. Posteriormente, en la década de 1930 emergieron estudios en Estados Unidos que buscaban establecer relaciones causales entre comportamiento político de los actores y la estructura social en la que actuaban (Searing, 1969: 496).

Esta preocupación ya era compartida tiempo atrás por autores como Mosca en cuyo trabajo destacó la importancia de los procesos de socialización en las características de la clase política y su reclutamiento. Este autor advertía que “la práctica de los grandes cargos, el hábito y casi todas las aptitudes para tratar los negocios de importancia, se adquieren mucho más fácilmente cuando se ha tenido con ellos cierta familiaridad desde pequeño” (2001 [1896]: 31). Por ello, la clase política se caracterizaría por tender a la sucesión hereditaria ya fuera por derecho o por hecho y por poseer unas cualidades que los hacían diferentes y especialmente aptos para el arte de gobernar.

Como se verá a continuación, existen estudios que vinculan algunas características socioeconómicas y los procesos de socialización al acceso y a la permanencia en el

ámbito político por parte de las personas que se dedican a ello. En otras palabras, la carrera política de los diputados se vería afectada -ya sea porque la facilita o la dificulta- por sus experiencias previas, por su pasado familiar (debido a que en algunas profesiones hay una tendencia a la endogamia, lo que explica en parte sus trayectorias), y por la tenencia de ciertos recursos y características personales como lo son la educación, la edad, el sexo o la profesión.

3.2.1. Características socioeconómicas de los diputados

Como se señaló en el Capítulo 1, la carrera política de un diputado está definida por múltiples factores que van desde las cualidades propias del político hasta los arreglos institucionales que facilitan o dificultan su acceso al ámbito político. A nivel individual, características personales como la edad, el sexo, el nivel educativo y la profesión, han sido identificadas como factores que pueden llegar a pesar a la hora de ocupar un cargo, de dar continuidad a la trayectoria política mediante la ocupación de posiciones de poder, o de actuar dentro de los legislativos⁷³. Asimismo, han sido usadas como indicadores del grado de integración de un sistema político, es decir, del grado de representación de los diversos grupos sociales en el parlamento; de hecho, algunos estudios han mostrado evidencias que prueban cómo los legisladores estadounidenses y europeos tendían y tienden a ser hombres pertenecientes a un estrato social alto y con una alta cualificación (Matthews, 1984).

La edad ha sido usada para el estudio de las carreras políticas, algunas investigaciones⁷⁴ han demostrado que cuanto mayor es un político, menores son las posibilidades que tiene para ascender en su carrera, en parte porque las ambiciones políticas disminuyen con el tiempo. La relación entre la edad y la progresividad de la carrera política muestra una tendencia ascendente hasta un punto en el que con los años el político además de perder ambición deja de ocupar puestos de poder relevantes. Ese punto de inflexión lo han denominado la “crisis de la mediana edad” que se corresponde con el final de la cuarta década y el comienzo de la quinta. Oleszek (1969), por el contrario, argumentaba que la edad era un factor importante en las carreras de los legisladores en un doble

⁷³ Searing, 1969; Czudnowski, 1972; Mezey, 1983; Barreiro y Ranincheski, 2003; Alcántara, 2012.

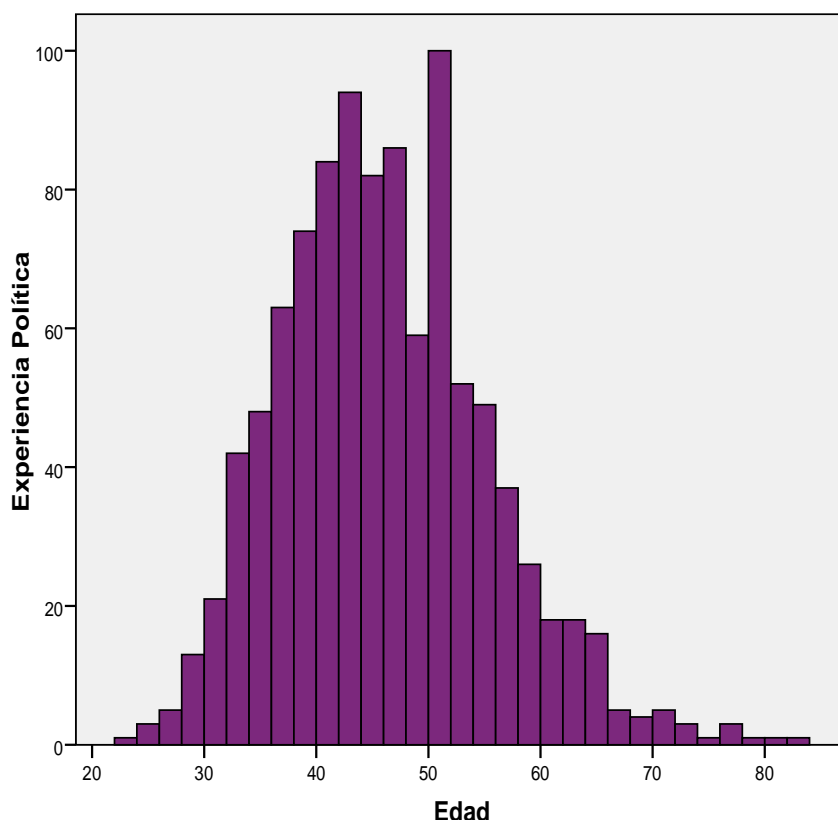
⁷⁴ Prewitt y Nowlin, 1969; Hain, 1974.

sentido: por una parte, la edad tenía un peso en la selección de candidatos, ya que, un político de 50 años tenía ventaja sobre uno de 40 años a la hora de proyectar la imagen de político experto y experimentado y, por otra parte, la distribución de poder dentro del parlamento muchas veces estaba marcada por una regla de antigüedad por lo que los diputados con mayor experiencia política tenían prelación en la ocupación de cargos internos. Este autor encontró que los partidos políticos daban importancia a la experiencia del candidato sin que se inclinaran a seleccionar personas de muy avanzada edad.

Una investigación en torno a la permanencia de los diputados autonómicos españoles en los legislativos regionales muestra que la edad tiene un efecto significativo en dicha permanencia, ya que a medida de que la edad incrementa, las probabilidades de mantenerse en el parlamento se reducen. Coller *et al.*, (2011) aducen tres posibles razones a este hecho: la primera, porque los diputados mayores podrían tener una mayor experiencia profesional fuera de la política lo que les facilitaría su reinserción; la segunda, porque los políticos españoles son predominantemente jóvenes, con lo cual reduce las posibilidades de los mayores de reelegirse; y la tercera, porque a medida en que se van cumpliendo legislaturas se va envejeciendo y con ellos se van reduciendo las probabilidades de continuar en política.

Esta misma situación se presenta en el caso aquí estudiado. Si se analiza el grado de concentración de los datos, se puede observar cómo la experiencia política de los diputados varía a través del tiempo, mostrando una tendencia al ascenso en el caso de los legisladores jóvenes (entre 23 y 40 años), que cambia de dirección en el caso de los diputados mayores, específicamente, a partir de los 55 años se presenta un claro descenso (ver Gráfico 14).

Gráfico 14. Experiencia política de los diputados entrevistados según su edad



Fuente: Elaboración propia.

La asociación entre la profesionalización de los diputados y, específicamente, entre la experiencia política y la edad es muy significativa, debido a que el mismo concepto contiene una dimensión temporal en un doble sentido: por un lado, el tiempo que le dedica el diputado a su labor política y, por otro, el tiempo que ha permanecido en el ámbito político. De esta forma, es más probable que un diputado de edad madura logre adquirir un mayor grado de experiencia política que uno joven. Pese a que esta relación conlleva un sesgo de endogeneidad que imprime circularidad al argumento y no pueda ser incluida en un modelo de regresión, es una variable que efectivamente está relacionada con el grado de experiencia que puede adquirir un diputado.

En cuanto a la variable sexo, varios estudios han demostrado las diferencias de la participación política de los hombres y de las mujeres⁷⁵. En estos trabajos queda de manifiesto que la participación de estas en espacios de poder como las organizaciones

⁷⁵ Schlozman *et al.*, 1994; Verba *et al.*, 1997; Uriarte y Elizondo, 1997; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2009.

políticas o las instituciones representativas es menor que la de los hombres. Esto es debido a múltiples factores, entre los que se encuentran el acceso diferenciado a los recursos que facilitan la actividad política, tales como el dinero, el tiempo o las redes sociales que se tejen en el ámbito de la política así como los procesos de politización condicionados por los roles socialmente establecidos para hombres y mujeres.

En cuanto a la participación de las mujeres en puestos de representación popular se han llevado a cabo avances significativos en los últimos años. No obstante, las cifras muestran que aún están muy lejos de acceder de manera equitativa a los parlamentos. Como se observa en la Tabla 21, en los países nórdicos las mujeres duplican el porcentaje de participación dentro del Legislativo en comparación con las demás regiones del mundo. En el polo opuesto se encuentran los Estados Árabes con sólo un 10 por ciento.

Tabla 21. Porcentaje de mujeres en los parlamentos del mundo (Datos a marzo de 2012)

Región	Cámara baja o congreso	Cámara alta o senado	Ambas cámaras
Países nórdicos	42.1	---	---
Europa - Países de la OCDE (incluidos los nórdicos)	22.2	19.9	21.7
Américas	22.0	23.1	22.2
Europa - Países de la OCDE	20.3	19.9	20.2
África Sub-Sahariana	19.5	19.3	19.4
Asia	18.3	15.2	18.0
Pacífico	12.4	32.6	14.7
Estados árabes	10.9	7.5	10.3

Fuente: Inter-Parliamentary Union <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/world310711.htm>

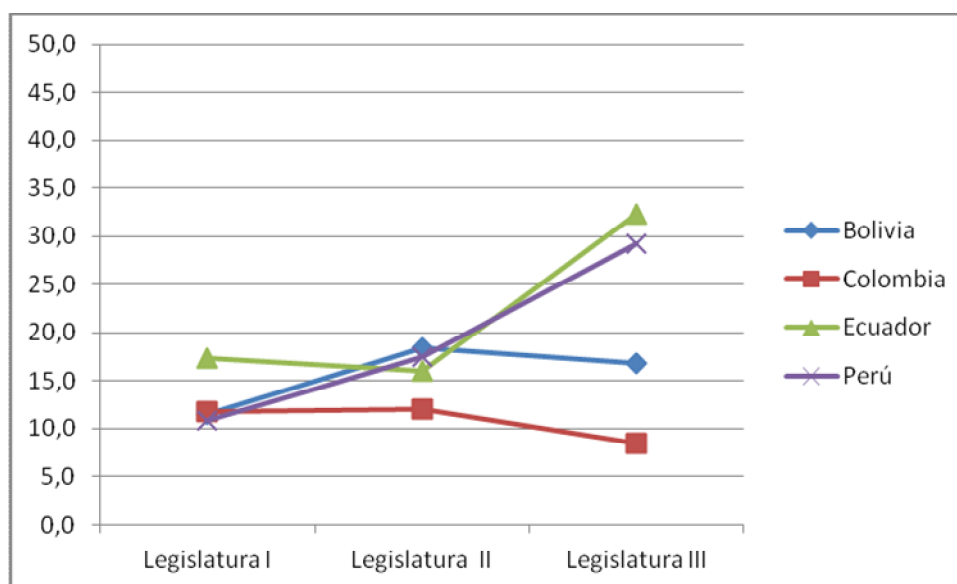
En América Latina el incremento del número de mujeres en los legislativos ha sido considerable. Como señala Schwindt-Bayer (2006: 2) entre 1997 y 2006 el promedio de la región se ha duplicado, pasando del 10,7 al 19,3 por ciento⁷⁶. Esto es el resultado de la introducción de las leyes de cuotas de género, del uso de reglas electorales de representación proporcional, de la alta rotación legislativa que se da en la región y de los cambios en la estructura socioeconómica de los países latinoamericanos, en donde

⁷⁶ Este porcentaje ha aumentado ligeramente al 22,4 por ciento en 2010.

en los últimos 40 años aumentó el nivel de estudios de las mujeres así como su participación en el mercado laboral (Yoon, 2004).

En los casos analizados en esta investigación la tendencia al aumento no es generalizada. Como señala el Gráfico 15, en Bolivia y Colombia se ha dado una leve disminución de mujeres en las cámaras bajas, mientras que en Ecuador y en Perú aumentó el porcentaje de participación en las últimas legislaturas analizadas, esto es 2009-2013 y 2006-2011, respectivamente.

Gráfico 15. Evolución del porcentaje de mujeres en los legislativos andinos o en las cámaras bajas 1997-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de Inter-Parliamentary Union.
<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/world310711.htm>

Como se ha señalado a lo largo de la investigación, la profesionalización de los diputados implica poseer una experiencia política larga adquirida a través de la ocupación y participación en espacios de poder político como lo son los partidos, los parlamentos o los gobiernos locales y regionales; así como mediante la dedicación a la actividad política durante un periodo prolongado de tiempo. Teniendo en cuenta las dificultades en la participación política de las mujeres se espera que tengan menos posibilidades de adquirir experiencia política que los hombres.

Como se observa en la Tabla 22, pese a que no hay grandes diferencias en los niveles de experiencia política entre hombres y mujeres, en todos los casos -excepto en la segunda legislatura de Bolivia (2002-2005)- las mujeres tienen un nivel más bajo de experiencia. Un aspecto que cabe resaltar es el hecho de que en todos los casos -exceptuando la primera legislatura colombiana (1998-2002)-, las mujeres poseen medidas máximas del grado de experiencia mucho más bajas que las de los hombres.

Tabla 22. Media de experiencia política según sexo y legislatura 1997-2013

País	Sexo	Legislatura I				Legislatura II				Legislatura III			
		Mín.	Máx.	Media	Desv. Típ.	Mín.	Máx.	Media	Desv. Típ.	Mín.	Máx.	Media	Desv. Típ.
Bolivia	M	0,10	0,48	0,30	0,11	0,06	0,67	0,30	0,19	0,02	0,38	0,12	0,12
	H	0,02	0,92	0,37	0,19	0,02	0,73	0,27	0,14	0,02	0,50	0,21	0,15
Colombia	M	0,02	0,92	0,37	0,25	0,02	0,64	0,29	0,21	0,01	0,77	0,25	0,23
	H	0,02	0,83	0,39	0,18	0,02	0,83	0,42	0,19	0,02	0,81	0,37	0,17
Ecuador	M	0,07	0,62	0,32	0,17	0,02	0,41	0,20	0,13	0,02	0,61	0,24	0,17
	H	0,01	0,89	0,39	0,16	0,02	0,81	0,38	0,20	0,01	0,78	0,28	0,18
Perú	M	N/A	N/A	N/A	N/A	0,02	0,75	0,31	0,24	0,01	0,56	0,20	0,18
	H	N/A	N/A	N/A	N/A	0,01	0,83	0,35	0,23	0,02	0,75	0,34	0,21

Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Profesionalización de Diputados.

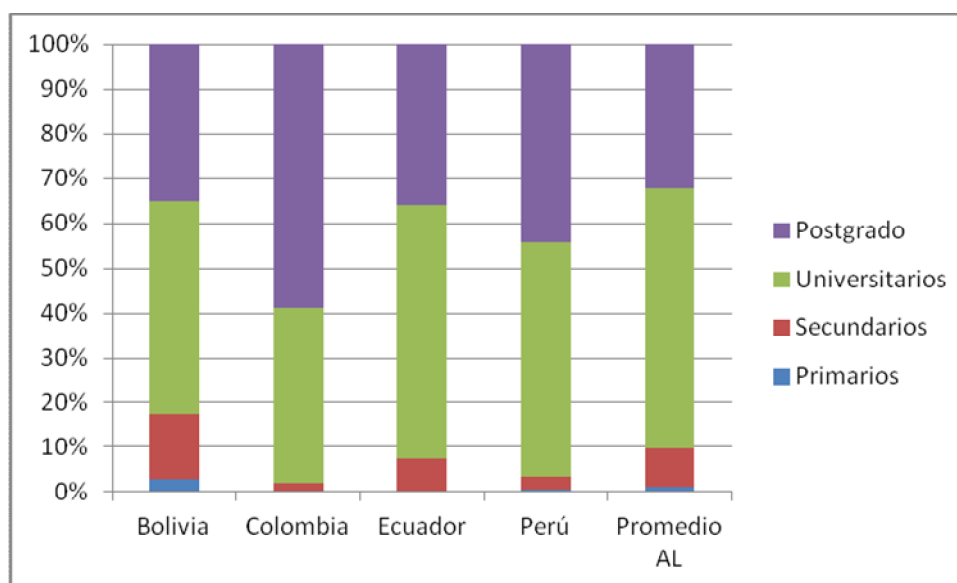
Por su parte, el nivel de estudios es otra característica socioeconómica que ha sido tomada en cuenta por la literatura que analiza las carreras políticas. Algunos autores sostienen que el nivel educativo es relevante en un doble sentido: en primer lugar, se considera que es un factor que interviene en el ascenso social a través del posicionamiento de la persona en redes sociales de poder. De esta manera el nivel educativo se convertiría en un mecanismo de selección social. En segundo lugar, la educación juega un papel importante en la generación de actitudes políticas de participación y en la creación de conocimientos políticos. De esta forma, a mayor nivel educativo mayor interés por la política y mayores conocimientos de la misma⁷⁷.

En las últimas décadas se ha avanzado de manera considerable en la popularización de la educación; por ende, la cualificación ha dejado de ser un elemento diferenciador tal como operaba antes. Esto se puede observar en los casos analizados, en los cuales la

⁷⁷ Schlozman *et al.*, 1994; Alcántara, 2008: 14; Hillygus, 2005; Fraile, 2010.

gran mayoría de diputados poseen un nivel educativo alto (ver Gráfico 16). Sobresalen los legisladores colombianos al estar muy por encima de la media regional en cuanto a los estudios de postgrado (60 por ciento), mientras que los diputados que muestran nivel de estudios algo más bajo son los bolivianos aunque no se alejan de manera considerable de la media latinoamericana.

Gráfico 16. Nivel de estudios de los diputados andinos 1997-2013



Fuente: PELA 1995-2009. El promedio latinoamericano fue tomado de Alcántara (2008).

Lo interesante en esta variable es observar la evolución de los datos en cada país. De esta forma, en el caso boliviano es destacable el aumento en la última legislatura de diputados que solo alcanzaron a cursar el nivel secundario de estudios y la reducción de los que tenían estudios universitarios (ver Anexo 5). En Colombia y en Ecuador en las dos últimas legislaturas se ha presentado un aumento importante de los diputados con postgrado, mientras que en Perú se produjo un leve descenso en estas categorías sin llegar a representar un cambio significativo. Si se analizan los datos en cuanto al nivel educativo, clasificando a los diputados entre aquellos que tienen un nivel de postgrado, universitario, secundario, primario y los que no tienen estudios de ningún tipo, y se cruzan con su nivel de experiencia, puede observarse que existe una correlación significativa ($r=0,138^{**}$).

Finalmente, diversos trabajos han hecho especial énfasis en los perfiles profesionales más comunes en política y en la importancia de contar con políticos con perfiles definidos para cooptar puestos de poder⁷⁸. Se señala que aquellas actividades como la abogacía, el periodismo y la docencia, las cuales se caracterizan por el dominio de la palabra hablada y escrita predominan en el mundo político. Según Weber (2007 [1919]: 114) la importancia de los abogados en la política se explica porque la política se hace de cara al público, y la peculiaridad del abogado, en contraste con el funcionario es pesar las palabras, “hacer triunfar un asunto apoyado en argumentos lógicos débiles y en este sentido <malo>, convirtiéndolo así en un asunto técnicamente <bueno>”. Asimismo, se señala que los profesores y los periodistas han aumentado su participación por el dominio de la palabra, pero también porque estas profesiones han cobrado importancia, y porque son profesiones que tienen mayores facilidades para combinarlas con la política y para volver a ellas cuando se finaliza el paso por la política. De hecho en la Región Andina, la única excepción a la dedicación exclusiva al cargo de representante es la docencia.

En los países analizados, los abogados –especialmente en Ecuador- y los docentes son las dos profesiones más comunes entre los diputados que han conformado los congresos desde 1997 hasta ahora⁷⁹ (ver Tabla 23). En cuanto a los periodistas no hay una participación importante en los legislativos, al igual que en el caso de los militares y los personajes vinculados al ámbito del arte y del deporte los cuales en teoría se suponen que cuentan con condiciones favorables en su inmersión en el mundo político, por ser personajes reconocidos e ingresar en contextos desinstitucionalizados o en el mejor de los casos inestables⁸⁰.

⁷⁸ Matthews, 1984; Norris, 1997; Alcántara, 2008; Sartori, 2002; Uriarte, 2000.

⁷⁹ Esto mismo ocurre en el caso español (Coller, Ferreira y Meissner, 2008).

⁸⁰ Pese a que en países como Colombia la emergencia de candidatos salidos del mundo de la televisión, la radio y el deporte fue importante, su grado de participación ha sido bajo. Su mejor resultado lo obtuvieron en 2002 alcanzando casi un seis por ciento de participación en la Cámara de Representantes, pero posteriormente su declive fue rotundo. Esto podría indicar por una parte la dificultad para ingresar y mantenerse en la actividad política y, por otra, la importancia de tener una experiencia política amplia con conocimientos especializados sólidos.

Tabla 23. Profesiones anteriores de los diputados andinos 1997-2013

Profesión	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Promedio
Abogado	11,4	14,2	25,3	13,3	16,1
Docente	12,5	9	12,5	9	10,8
Empresario/industrial	9,6	9	8,1	19,3	11,5
Comercio y servicios	15,5	5,9	2,4	4,2	7,0
Sector agropecuario	10	2,4	3	3	4,6
Político	3	15,2	5,1	12,6	9,0
Funcionario	5,5	14,4	4,5	3	6,9
Periodista	6,6	2,1	4,4	7,3	5,1
Artistas/deportistas	1	3,1	1,9	0	1,5
Militar	0,7	0,3	1,7	0	0,7
Ciencias de la salud	6,3	5,6	3,4	8,4	5,9
Otras	17,9	18,8	27,7	19,9	21,1
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA.

Asimismo, en la región es significativa la presencia de empresarios en la actividad política al ubicarse detrás de los abogados y los docentes (ver Anexo 1). Sin embargo esta presencia muestra una tendencia a la baja⁸¹.

Siguiendo la literatura se espera que los diputados con profesiones afines a la política tengan mayores facilidades en el acceso al ámbito político y que su carrera sea más larga y exitosa en términos de ocupación de puestos de poder, que los legisladores que provienen de otro tipo de campos profesionales. De esta forma, si se clasifican las profesiones de los diputados en dos categorías: afines (aquellas que la literatura vincula a la actividad política, a saber, abogados, docentes, periodistas y quienes se autodefinen como políticos) y no afines (el resto de profesiones), puede observarse que, en efecto, los diputados con profesiones afines poseen un nivel más elevado de experiencia política que el resto, aunque, no es una gran diferencia (ver Tabla 24)

⁸¹ En Bolivia, los empresarios han disminuido significativamente su participación al pasar de un 11,2 por ciento en 1997 a un 7,3 en 2006, en Colombia han pasado del 13,8 por ciento al 3,9, en Ecuador del 12,5 por ciento al 6, solamente en Perú la tendencia ha sido al aumento, del 13,8 por ciento al 18,8.

Tabla 24. Experiencia política de los diputados andinos según su perfil profesional (profesiones afines y no afines)

País	Afines					No afines				
	n	Mín.	Máx.	Media	Desv. típ.	n	Mín.	Máx.	Media	Desv. típ.
Bolivia	88	0,02	0,86	0,30	0,18	182	0,02	0,92	0,27	0,17
Colombia	112	0,07	0,92	0,42	0,18	168	0,01	0,83	0,36	0,19
Ecuador	138	0,01	0,78	0,35	0,19	146	0,01	0,89	0,31	0,18
Perú	71	0,02	0,83	0,38	0,22	93	0,01	0,78	0,27	0,20

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del IPD.

3.2.2. Socialización política de los diputados

La socialización política ha sido definida de múltiples formas generando cierta confusión al respecto. Por una parte, se ha utilizado para referir al estudio de las orientaciones de los niños y jóvenes que tienen una influencia en la edad adulta. Otros investigadores se refieren al proceso de adquisición de las normas vigentes de un sistema por parte de sus nuevos miembros. Asimismo, se ha usado en términos más amplios -sin circunscribirla a una etapa específica de la vida-, para referirse al aprendizaje político. Y por último, se ha referido al estudio de los procesos de socialización y de los actores de dicha socialización (Greenstein, 1970: 971-972).

Para efectos de este trabajo se utiliza un concepto amplio de socialización política, no circunscrito a la etapa de la infancia o adolescencia, y que hace referencia a los procesos mediante los cuales las personas configuran sus orientaciones políticas y sus pautas de comportamiento⁸² (Easton, 1968: 125), y consolidan sus valores explícitamente políticos (Anduiza y Bosh, 2004: 190). Desde la década de 1950 diversos estudios han intentado vincular las experiencias tempranas de las personas, ciudadanos o políticos, con su comportamiento político posterior⁸³.

Desde esta perspectiva, los individuos están expuestos desde edades tempranas a estímulos que los hacen más o menos activos políticamente. En otras palabras, a través

⁸² Easton (1968) diferencia entre las teorías de la socialización en general, las cuales buscan describir y explicar la forma en que se llevan a cabo estos procesos, independientemente del área temática; las teorías de la socialización política que estudian los procesos de socialización en el ámbito político; y la teoría política de la socialización política, que se orienta a demostrar la relevancia de los fenómenos de socialización de en la operatividad de los sistemas políticos.

⁸³ Easton y Dennis, 1967; Searing, 1969; Matthews, 1984.

de la socialización política se activan procesos de aprendizaje político que afectan tanto a las actitudes como al comportamiento de las personas. Por ejemplo, aumentan o disminuyen su interés por la política, los hacen más o menos respetuosos ante las reglas de juego, o aumentan o disminuyen su grado de tolerancia política (Sullivan *et al.*, 1993). También existen estudios que muestran que existen otros factores más relevantes a la hora de explicar el ingreso de los políticos al ámbito político y sus orientaciones, entre ellos se encuentran las restricciones en el acceso a los cargos (Prewitt, Eulau y Zisk, 1966-1967); o las características socioeconómicas de los legisladores (Kornberg y Tomas, 1965).

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, y partiendo de los postulados de la teoría de la socialización política, se podría decir que la importancia en los procesos de profesionalización reside en la generación de las motivaciones que tiene una persona para entrar en política y aspirar a vivir de ella, así como en el acceso a recursos para lograr este objetivo.

Para analizar la influencia de los procesos de socialización política en los diputados andinos se tendrán en cuenta la familia como grupo de referencia y la participación en organizaciones políticas al inicio de las carreras políticas. De esta forma, se espera que aquellos diputados que cuentan con familiares en política y que han comenzado y desarrollado su trayectoria en el seno de organizaciones partidistas tengan un mayor nivel de experiencia política.

Para llevar a cabo una primera exploración de esta relación, se usarán las preguntas del cuestionario de PELA referentes a la socialización del diputado. La primera de ellas indaga acerca del ambiente familiar en que el diputado creció, a la pregunta de ¿con qué frecuencia se hablaba de política en su casa?, la mitad de los diputados respondieron que en sus casa se hablaba con regularidad de política (ver Tabla 25).

Tabla 25. Porcentaje de diputados según frecuencia con la que hablaban de política en el hogar 1997-2013

	<u>Bolivia</u>		<u>Colombia</u>		<u>Ecuador</u>		<u>Perú</u>	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Ninguna	40	14,8	32	11,3	47	15,8	7	4,2
Poca	103	38,0	86	30,3	90	30,2	75	44,9
Bastante	64	23,6	60	21,1	56	18,8	42	25,1
Mucha	64	23,6	106	37,3	105	35,2	43	25,7
Total	271	100	284	100	298	100	167	100

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA.

Si se observan los datos, del total de diputados que dicen haber crecido en un hogar donde se hablaba mucho o bastante de política, tan sólo el 11 por ciento poseen una experiencia política amplia, mientras que el 42 por ciento ha desarrollado una carrera política corta y con pocos cargos de representación popular. No obstante, si se analiza a los diputados según su experiencia política, del total de los legisladores con un nivel alto de experiencia, casi el 70 por ciento pertenecían a hogares en donde la discusión política estaba muy o bastante presente; por su parte, este porcentaje se reducía a un 45 por ciento en el caso de los diputados con poca experiencia.

En cuanto a la herencia política de los diputados, es decir, si cuentan con algún tipo de red familiar previa a su incursión en la política, la mitad de los encuestados tienen o han tenido familiares en política. Además, la mayoría de éstos diputados pertenecen a partidos tradicionales, es decir, partidos con una larga historia en términos de años de supervivencia y que han sido importantes en la arena político-electoral de cada país (ver Anexo 6). En todos los casos, salvo en el peruano, el porcentaje de diputados con familia en política disminuyó en la última legislatura analizada, lo cual se corresponde con el arribo –en el caso boliviano y ecuatoriano- de nuevos perfiles, tal como se vio en el Capítulo 2.

No existen diferencias significativas en cuanto a la experiencia política entre los diputados que cuentan con familiares en política y los que no; en el índice de 0 a 1 donde 0 es nula experiencia y 1 la máxima experiencia política, los primeros tienen una media de 0,34 mientras que los segundos de 0,31. Del total de los legisladores con

familiares en política, sólo el 10 por ciento han logrado construir largas trayectorias, el otro 90 por ciento se divide a partes iguales entre carreras políticas medias y cortas.

Sin embargo, si se correlaciona el grado de experiencia política de los diputados y el número de familiares que han ejercido o ejercen la política se puede observar que existe una asociación en la dirección esperada y es significativa a nivel 0,01 (ver Tabla 26). Asimismo, si se analiza la coincidencia entre el partido político al que pertenecían o pertenecen los familiares y el partido en el que milita el diputado⁸⁴ se obtienen resultados similares. En este sentido, el poseer raíces en el partido político al que se pertenece puede suponer una herencia favorable a efectos de lograr construir una trayectoria política y por ende aumentar la experiencia política.

Tabla 26. Correlación entre la experiencia política y la herencia política de los diputados

		Experiencia política	Número de familiares en política	Coincidencia del partido del diputado con los partidos de sus familiares
Experiencia política	Correlación de Pearson	1	,090**	,217**
	Sig. (bilateral)		,004	,000
	N	1007	1004	499
Número de familiares en política	Correlación de Pearson	,090**	1	,047
	Sig. (bilateral)	,004		,286
	N	1004	1028	509
Coincidencia del partido del diputado con los partidos de sus familiares	Correlación de Pearson	,217**	,047	1
	Sig. (bilateral)	,000	,286	
	N	499	509	509

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Además del ámbito en el cual los diputados han crecido, los espacios en los que comenzaron su trayectoria política también hacen parte de su proceso de socialización política. Resulta claro que en la Región Andina, los diputados comienzan en mayor medida su trayectoria política dentro de los partidos políticos y las asociaciones

⁸⁴ Esta variable adquiere el valor de uno (1) en los casos en los cuales no existe coincidencia alguna entre el partido al que pertenece el diputado y el partido o los partidos a los que pertenecieron o pertenecen sus familiares; dos (2) cuando coinciden al menos con uno de los partidos en los que participaron sus familiares; y tres (3) en los casos en los que la coincidencia es total, es decir, cuando el familiar o los familiares militaron en el mismo partido del diputado.

estudiantiles⁸⁵ (ver Tabla 27). Sobresale en este punto la importancia, siguiendo la tradición de sendos grupos, de los sindicatos en el caso boliviano y de las asociaciones estudiantiles en Ecuador, en donde sobrepasan a los partidos políticos.

Tabla 27. Tipo de organización en la que comenzaron su trayectoria política los diputados andinos

Pais	Tipo de organización	Periodo Legislativo I	Periodo Legislativo II	Periodo Legislativo III	Total
Bolivia	Partido político	35,7	30	38,1	34,9
	Asociación estudiantil	33,7	18,8	3,1	18,5
	Sindicato	19,4	30	21,6	23,3
	Asociación cívica	4,1	13,8	18,6	12
	Otros	7,1	6,2	18,5	10,9
Colombia	Partido político	72,7	51,6	54,8	59,2
	Asociación estudiantil	14,8	20	25	20,2
	Organización social	0	8,4	10,6	6,6
	Otros	12,5	20	9,6	13,9
Ecuador	Partido político	34,8	20,6	36,2	30,7
	Asociación estudiantil	40,2	39,2	27,7	36
	Sindicato	4,5	5,2	6,4	5,3
	Organización social	0	16,5	9,6	8,3
	Movimiento indígena	0	2,1	3,2	1,7
	Otros	20,5	16,5	17	18,2
Perú	Partido político	N/A	48,7	54,7	52
	Asociación estudiantil	N/A	39,5	21,1	29,2
	Sindicato	N/A	6,6	1,1	3,5
	Otros	N/A	5,2	23,2	15,2

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA.

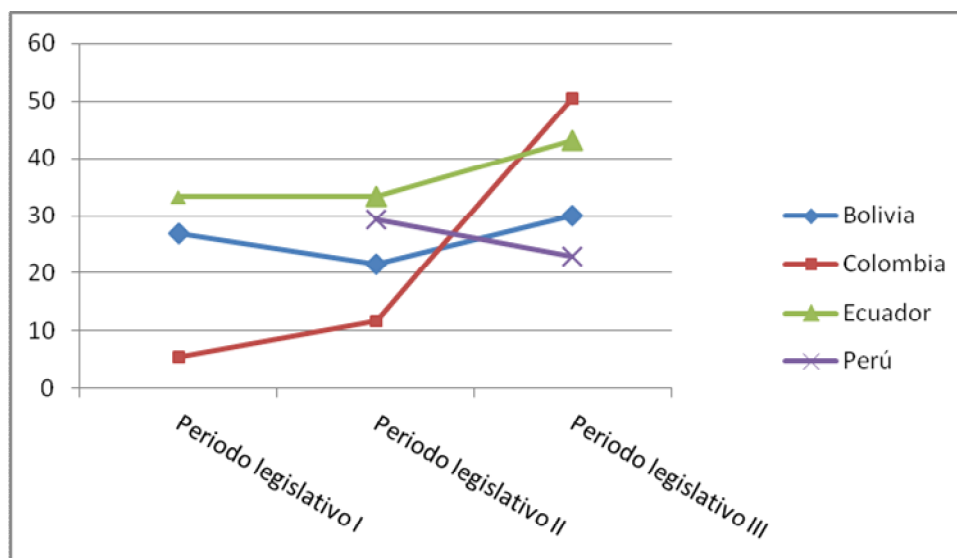
Si se dividen los diputados entre aquellos que comenzaron su trayectoria en un partido político y quienes lo hicieron en otro tipo de organizaciones y se cruza esta información con el grado de experiencia política dividida en rangos (poca, media y mucha), los resultados muestran que el hecho de ingresar a un partido político para comenzar la carrera política no garantiza que ésta llegue a ser potente en términos de duración y de

⁸⁵ La segunda organización relevante en el proceso de ingreso a la política en los casos analizados es la organización estudiantil. No obstante, los últimos años en Bolivia, Ecuador y Perú se ha reducido considerablemente el porcentaje de diputados que iniciaron su carrera en este tipo de organizaciones. En Bolivia pasó de representar una tercera parte a poco más del 3 por ciento, en Ecuador del 40 al 27 por ciento, y en Perú del 40 al 21 por ciento. Mientras tanto, en últimos años en Colombia ha pasando de un 14 a un 25 por ciento. La reducción de la participación de las organizaciones estudiantiles en este apartado, ha sido compensada por el ingreso de diputados cuyos inicios los tuvieron principalmente en organizaciones de mujeres, sociales, sindicales –sobre todo en Bolivia- y cívicas.

puestos de poder ocupados. Del total de diputados con mucha experiencia política, el 44 por ciento accedieron al ámbito político a través de organizaciones partidistas, el resto lo hicieron a través de otro tipo de organizaciones. Asimismo, la mitad de los diputados que comenzaron militando en un partido tienen poca experiencia en el ámbito político.

Además de iniciar las trayectorias dentro de organizaciones partidistas, el mantenerse vinculados a ellos a través del tiempo puede convertirse en una estrategia importante para desarrollar la carrera política, ya sea mediante la militancia en uno o varios partidos. Como se observa en el Gráfico 17, salvo en Perú, en todos los países analizados la media del número de partidos en los que han militado los diputados ha aumentado, esta situación aparece de manera más pronunciada en Colombia en donde los diputados que declararon haber militado en más de un partido a lo largo de su trayectoria pasó del 5,5 por ciento en la legislatura de 1998 a 2002, al 50 en el periodo de 2006 a 2010.

Gráfico 17. Porcentaje de diputados andinos que han militado en más de un partido a lo largo de su trayectoria política

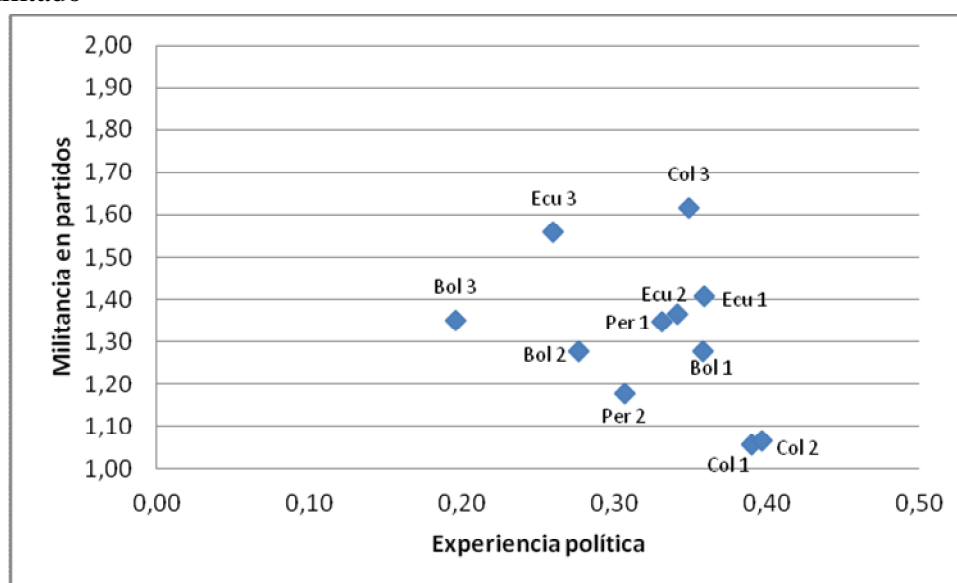


Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1997-2013.

Pero, ¿qué efectos puede tener la militancia en uno o más partidos en la carrera de un diputado? Podría pensarse, por una parte, que para crear y acumular capital político, para hacerse fuerte dentro de un partido y aumentar de esta forma las posibilidades de competir por cargos de representación política es necesario conocer, aprender y

aprehender la cultura de cada organización, y para ello se requiere el estar dentro durante un periodo prolongado. No obstante, también podría ocurrir que para tener éxito en el plano electoral o para mantenerse en el ámbito político y así adquirir experiencia política, el diputado deba cambiar de partido como una estrategia de supervivencia, sobre todo en aquellos contextos en donde las pugnas internas no pueden ser canalizadas de manera que se integren las diversas corrientes dentro de un partido, o en donde dichas organizaciones sean débiles y aparezcan y desaparezcan fácilmente.

Gráfico 18. Experiencia política de los diputados según el número de partidos en los que han militado



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1997-2013.

Si se hace una primera exploración de los datos se observa que en las legislaturas en las cuales la media de diputados contaba con varias militancias, la media de la experiencia política era más baja que en aquellas en las cuales predominaba la presencia de legisladores con una única militancia (ver Gráfico 18). Esto sugeriría que la estabilidad en la militancia favorece la adquisición de experiencia en el terreno político.

3.2.3. Otras variables individuales

A nivel individual, otros factores relevantes son las motivaciones en general y la ambición política en particular. El por qué un individuo desea entrar en política, y hasta

dónde quiere llegar, son determinantes en la carrera política de esa persona⁸⁶. Desde mediados del siglo XX se han realizado estudios tendientes al análisis de las estructuras de personalidad de los políticos. Como señala DiRenzo (1967: 217), el político profesional era visto como un individuo con una personalidad autoritaria, motivado por la búsqueda del poder personal. No obstante, este mismo autor demostró que en el caso de los legisladores estadounidenses, los no profesionales eran los que mostraban un mayor grado de dogmatismo y autoritarismo. Asimismo, otras investigaciones han demostrado la multiplicidad de motivaciones que tienen los legisladores como pueden ser la búsqueda de status, la influencia en la definición de políticas, el compromiso con la sociedad, o la ambición política⁸⁷.

La ambición política es uno de los principales factores que condicionan las estrategias de acción de los políticos y definen sus carreras⁸⁸. Se espera que aquellos políticos más ambiciosos sean más activos. En el caso de los legisladores, éstos buscarían sobresalir mediante la introducción de una mayor cantidad de legislación o la visibilidad fuera del parlamento a través de una fuerte presencia en los medios de comunicación o de la cercanía con el electorado (Herrick y Moore, 1993). Otra razón por la cual la ambición es importante es que allá donde las restricciones institucionales son salvadas, es decir, cuando se cumplen todos los requisitos para estar en política, cuando se ocupa un cargo ya sea de representación popular o por designación, y cuando existen arreglos institucionales como la reelección que permiten la continuidad en el cargo, la ambición se convierte en un elemento diferenciador entre los políticos.

Desafortunadamente, no se dispone de datos acerca de las motivaciones de los diputados para integrar esta variable en el modelo de regresión que se llevará a cabo posteriormente. En cuanto a la ambición política, solamente se dispone de datos de las últimas legislaturas⁸⁹, por ello sólo se usarán para hacer una exploración descriptiva de los mismos. Para esto, se recodificarán las respuestas de los diputados respecto a lo que les gustaría hacer al finalizar el periodo legislativo. Dichas respuestas se clasificarán en cuatro grupos: el primero, constituido por aquellos diputados que poseen una ambición

⁸⁶ Matthews, 1984; Norris, 1997; Martínez Rosón, 2009.

⁸⁷ Black, 1970; Matthews, 1984; Uriarte, 2000.

⁸⁸ Schlesinger, 1966; Fenno, 1973; Mayhew, 2004 [1974].

⁸⁹ Bolivia (2005), Colombia (2006), Ecuador (2009) y Perú (2006).

progresiva, es decir, los que aspiran a competir por la Presidencia de la República o por un escaño en la cámara alta del congreso (en el caso de Bolivia y Colombia); el segundo grupo está conformado por aquellos legisladores con ambiciones estáticas que prefieren ser reelegidos o dar un salto al gobierno nacional⁹⁰; el tercero lo integran los diputados que prefieren volver a sus regiones o al ámbito local, ya sea dentro del ejecutivo regional o como alcaldes; y finalmente, en el cuarto grupo se ubican los diputados que desean salir del ámbito político y dedicarse al sector privado o a alguna empresa estatal.

Tabla 28. Grado de experiencia política de los diputados andinos según tipo de ambición

Experiencia política	Progresiva	Estática	Descendente	Interrupción/salida
Poca	16,9	37,9	27,7	17,5
Media	27,9	29,8	32,7	9,6
Mucha	40,0	46,7	13,3	0,0
Total	22,0	35,5	28,7	13,9

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA.

Como se observa en la Tabla 28, la ambición estática es la más representada en el universo de los políticos aquí analizados, es decir que los diputados se muestran más interesados en la búsqueda de la reelección que en saltar a otros ámbitos de la política o a salir de ella. Si se tiene en cuenta el grado de experiencia política⁹¹, sobresale el hecho de que contrario a lo que se espera los diputados más experimentados muestran una mayor ambición que los que tienen una menor experiencia en el ámbito político; es más son éstos últimos los que se inclinan por salir de la política en una mayor proporción si se compara con los otros dos grupos analizados. Por su parte los legisladores que cuentan con una experiencia media se distribuyen de manera más uniforme dentro de las categorías de la ambición política aquí establecidas, salvo en la referida a la salida o interrupción de la carrera política. Aunque estos resultados pueden generar múltiples preguntas se hace necesario disponer de más datos para poder explicarlos.

⁹⁰ Dentro de la categoría de diputados con ambición estática se incluyen los que pese a no querer seguir en el congreso buscan un cargo en el gobierno nacional ya que no implica subir bajar de nivel territorial pero tampoco competir por puestos de elección popular de mayor rango como la Presidencia de la República.

⁹¹ Los diputados con poca experiencia política tienen un índice que va de 0 a 0,30; los que poseen una experiencia media se ubican entre el 0,31 y el 0,60; y los más experimentados van de 0,61 a 1 (teniendo en cuenta la subdimensión de experiencia política del Índice de Profesionalización e los Diputados antes mencionado).

3.3. Variables institucionales

Desde el enfoque del neoinstitucionalista se resalta en la importancia de las instituciones en el comportamiento de los actores y en los resultados de la política⁹². De esta manera, la forma en que los diputados actúan dentro de los parlamentos, así como la manera en que configuran sus carreras políticas, están condicionadas por las reglas que regulan la actividad política y parlamentaria. En política no sólo importan los atributos personales o los intereses de los políticos, sino también el entramado institucional en el que actúan.

En el caso de los diputados, su participación en los parlamentos está regulada a través de cuerpos normativos como son las Constituciones Políticas, los reglamentos internos de los parlamentos o las leyes electorales que definen desde los requisitos para acceder al reparto de escaños, pasando por los mecanismos a través de los cuales son elegidos, hasta la forma en que se distribuye el poder en su interior. Asimismo, tanto la organización como el funcionamiento de los legislativos responden a reglas formales que imponen límites al comportamiento del diputado, pero también ofrece estímulos para su profesionalización.

Respecto a los procesos de profesionalización de los diputados, el diseño institucional ejerce influencia tanto en la dimensión de experiencia política como en la de especialización legislativa. La carrera política de los diputados –mediante la cual se adquiere experiencia- se forja a través de los cargos políticos que van ocupando a lo largo del tiempo, incluyendo el número de legislaturas en que han sido electos congresistas (Martínez Rosón, 2006: 178). La continuidad o interrupción de la misma obedece tanto al deseo del político de seguir desempeñando la actividad política, como a las probabilidades de acceder a estos cargos⁹³, las cuales están ligadas a la forma en que se eligen dichos puestos⁹⁴.

Las variables que se utilizan en la presente investigación, referentes al sistema electoral son: el tipo de listas, el tamaño de la circunscripción, y la barrera de reparto. A

⁹² Peters, 2003: 14; García Montero, 2009: 1.

⁹³ Kiewiet y Zeng, 1993; Moncrief, 1994.

⁹⁴ Katz y Sala 1996; Brady *et al.* 1999; Jones *et al.* 2000.

continuación se explicará cada una de estas variables y se plantearán las hipótesis a contrastar en el análisis estadístico.

3.3.1. Las reglas electorales

La mayor parte de la literatura referida a la profesionalización del congreso de Estados Unidos ubica hacia finales del siglo XIX la fecha en que se producen cambios significativos en dirección a dicha profesionalización. Por un lado, las carreras de los representantes se vuelven más estables y duraderas en el tiempo; y, por otro, se instauran reglas de juego regulares y claramente definidas para el funcionamiento de la institución, restando de esta manera poder a los partidos y a sus líderes los cuales se encargaban anteriormente de definir los procedimientos y las negociaciones que se llevan a cabo dentro del Legislativo.

Una de las explicaciones que se da a este cambio fue la modificación del sistema electoral, mediante la introducción del “Australian ballot”⁹⁵ en 1890. Este sistema tenía dos elementos fundamentales: instauraba el voto secreto y modificaba las listas electorales. En el caso del voto, al pasar de ser público a secreto se otorgaba una mayor independencia al candidato que deseaba continuar en la cámara, a la vez que reducía el control del partido en la elección de los representantes. De esta forma, la reelección dependía más de la reputación personal del político que de su posición dentro del partido.

El otro factor modificado con la reforma de 1890 fue la lista electoral⁹⁶. Hasta ese entonces se llevaba a cabo una votación separada por partido a través de lo que llamaban “party strip” o papeletas de partido, las cuales eran diseñadas y distribuidas por cada partido en lugar de hacerlo el Estado. Esto aseguraba a los partidos el control de sus candidatos y de sus votantes⁹⁷. Por el contrario, en el sistema de votación

⁹⁵ Otras explicaciones se centran en el aumento del atractivo de la actividad política ya que, por una parte las grandes decisiones fueron centrándose en el ámbito legislativo, y por otra, aumentaron los recursos en términos de dinero, personal y plazas. Esto tuvo como contraparte la exigencia de mayor tiempo de dedicación lo que desincentivaba a los políticos amateurs (Kernell, 1977: 674).

⁹⁶ Rusk, 1970; Kernell, 1977.

⁹⁷ Cada partido imprimía sus propias papeletas con un color y diseño específico que les permitiera saber quiénes votaban o no por ellos.

australiano las papeletas eran diseñadas y distribuidas por el Estado, además contenían todas las candidaturas –no sólo las de un partido-⁹⁸ (Rusk, 1970: 1221). Este cambio se tradujo en una desconcentración del poder a manos de los partidos que permitió a los candidatos ganar autonomía en la construcción de sus propias carreras y en la definición de estrategias políticas dentro de los legislativos.

Las opiniones respecto a los efectos de esta reforma en las carreras políticas de los legisladores divergen. Trabajos como los de Katz y Sala (1996) muestran cómo ésta reforma conllevó el aumento considerable en la permanencia de los miembros del congreso, así como la profesionalización del mismo. El punto clave en este cambio fue la alteración de las relaciones de poder entre el candidato y el partido o los líderes del partido. Contrario a los hallazgos de estos autores, Brady *et al.*, (1999), sostienen que la adopción del sistema australiano no tuvo ningún efecto estadísticamente significativo en las pretensiones de los representantes de continuar o interrumpir su carrera, ni en el éxito en la reelección. Sin embargo, un estudio posterior realizado por Wittrock *et al.*, (2005), ha mostrado evidencias que apoyan la teoría de Katz y Sala (1996), y adicionalmente, se demostró cómo las modificaciones en el sistema electoral afectaron el comportamiento de los representantes, los cuales se esforzaban por realizar actividades tendientes al aumento de su reputación personal, lo que además de contribuir a aumentar su capital político, les permitía acceder a un mayor número de proyectos y recursos para su distrito electoral.

La idea de fondo de aquellos que sostienen que dicha reforma contribuyó al establecimiento de carreras políticas largas es que un aumento en el control partidista de las carreras legislativas conllevaba una disminución en las posibilidades del político para desarrollar una carrera a largo plazo. Esto era así porque la dependencia hacia los líderes aumentaba los costes para buscar una candidatura: primero debían asegurar entrar en las listas, y luego pelear un puesto con opciones de éxito⁹⁹.

⁹⁸ La adopción de este tipo de papeleta electoral se llevó a cabo de manera diferenciada en cada estado, algunos elaboraban únicamente la lista de candidatos señalando el cargo al que aspiraban, mientras que otros ordenaban las papeletas según el partido al que pertenecían.

⁹⁹ Rusk, 1970; Kernell, 1977; Katz y Sala, 1996.

Asimismo, otro argumento utilizado fue que en ocasiones los líderes buscaban concentrar el poder usando estrategias de rotación de los políticos, lo cual les impedía crear áreas de influencia, y de esta manera, configurar una proyección política propia. El sistema de rotación estuvo vigente en Estados Unidos hasta finales del siglo XIX, y pese a que fue usado principalmente para controlar las carreras de los representantes, también lo fue para permitir que los políticos adquirieran experiencia en diversos niveles, para que posteriormente pudiesen optar a un cargo a nivel nacional. Básicamente esta estrategia lo que hacía era establecer tácitamente un límite a los mandatos a los que podía aspirar cada representante (Kernell, 1977: 676).

En América Latina, Jones *et al.*, (2000 y 2002) analizan el caso argentino. Para estos autores, en sistemas en donde las listas son cerradas, el partido, y más exactamente los líderes locales o regionales, tienen mayor control sobre su diseño, existen mayores obstáculos para la búsqueda de la reelección por parte del legislador ya que sus posibilidades dependen de “primero, si logra ingresar a la lista, y segundo, el éxito electoral del partido.” (Jones *et al.*, 2000; 7). Esto conlleva dos consecuencias inmediatas, la primera es la reducción de la importancia de la reputación personal de los candidatos y, por el contrario, la revalorización de la etiqueta del partido (Carey y Shugart, 1995); y la segunda es el aumento de la dependencia del político de los partidos y sus líderes.

Siguiendo las tesis de los trabajos anteriormente mencionados, los países que poseen listas cerradas contarían con una élite legislativa menos profesionalizada en términos de experiencia política y legislativa, ya que la posibilidad de que un diputado pueda crear una carrera política larga y sólida depende sobre todo de los equilibrios internos del partido al cual pertenece. Mientras que los sistemas con listas abiertas en las cuales el elector tiene la libertad de ordenarlas según sus preferencias los diputados tenderían a estar más profesionalizados, ya que los incentivos para ello aumentan al reducirse la dependencia al partido.

En los casos aquí analizados, los diputados electos mediante listas cerradas y bloqueadas son los bolivianos y los colombianos electos en los comicios de 1998 y 2002. En este último país, a partir de la Reforma Política de 2003 se instaura un sistema

de listas mixto en donde el elector puede votar bien por la lista del partido o bien por un candidato dentro de la misma. En Ecuador¹⁰⁰ los diputados entrevistados han sido electos mediante listas abiertas y en Perú las listas son cerradas no bloqueadas.

La relación establecida en la literatura no coincide con lo que sucede en los casos analizados. Por ejemplo, Colombia es el país que tiene una elite parlamentaria más experimentada pese a que durante las dos primeras legislaturas aquí analizadas contaba con listas cerradas; asimismo, Ecuador ha mantenido listas abiertas y ello no se ha traducido en un aumento de la experiencia política de los diputados.

Tabla 29. Correlación entre la experiencia política de los diputados andinos y el tipo de lista electoral a través de la cual fueron electos 1997-2013

	Experiencia política	Tipo de listas
Experiencia política	Correlación de Pearson	0,004
	Sig. (bilateral)	0,887
	N	1032
Tipo de listas	Correlación de Pearson	0,004
	Sig. (bilateral)	0,887
	N	1032

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA.

Otro elemento del sistema electoral que tiene efectos en las posibilidades de éxito de un político a la hora de buscar ocupar un cargo de elección popular o buscar la reelección es la circunscripción. Como señala Nohlen (2004: 51), el tamaño y la distribución de las circunscripciones es fundamental para las oportunidades electorales de los partidos y sus candidatos. De esta forma, en las circunscripciones uninominales o en las plurinominales pequeñas (entre dos y cinco puestos a repartir) se elimina y reduce respectivamente el efecto proporcional del sistema electoral, lo que se traduce en el castigo de los partidos pequeños.

Black (1970, 1972) mostró cómo el tamaño de los distritos afectaba las motivaciones de los políticos¹⁰¹ al determinar el riesgo (medido a partir de los esfuerzos y recursos que

¹⁰⁰ En Ecuador, la Reforma de 1997 y posteriormente la Constitución Política aprobada en 1998, modificó el sistema de listas, pasando de listas cerradas y bloqueadas con voto único, a listas abiertas y voto múltiple, permitiendo al elector votar por tantos candidatos cuantos puestos se encontraban en disputa (Pachano, 2007: 49).

debía invertir) para ganar una elección. De esta manera, los costes de acceder a un escaño impactan en el deseo del político de buscar la reelección, ya que sólo los más motivados deciden hacerlo. De esta forma, el sistema electoral actuaría como un “dispositivo de detención” para aquellos aspirantes con pocas posibilidades de ganar¹⁰².

Moncrief (1994: 45), por su parte, analizando las razones por las cuales en el caso canadiense las legislaturas provinciales tienen un nivel de rotación mucho más alto que en Estados Unidos, identifica como una de ellas la existencia de circunscripciones uninominales unidas a la presencia de dos o tres partidos con posibilidades de éxito en cada distrito. En este sentido, en cuanto más pequeñas son las circunscripciones y más alta es la competitividad en las mismas, mayores son las dificultades para acceder a escaños dentro de los legislativos, lo cual implica menores posibilidades de adquirir experiencia legislativa.

Contrario a este planteamiento, desde las teorías de la ambición política se identifican los distritos uninominales como uno de los factores determinantes para las aspiraciones reelectorales de los congresistas, al servir como incentivo para establecer vínculos directos entre el legislador y sus votantes, así como al facilitar la identificación de los candidatos por parte del electorado. Esta hipótesis funciona en el caso estadounidense en donde las características específicas del sistema político como la existencia de partidos poco cohesionados, de una estructura institucional del Congreso que potencia la labor y la imagen del individuo por encima de la del partido, y de la existencia de normas de nominación abiertas, otorgan al legislador el control sobre sus carreras. No obstante, como señalan Jones y Hwang (2005), en el ámbito latinoamericano los partidos controlan las carreras de los legisladores y en ocasiones se valen del uso de arreglos institucionales como las listas cerradas en distritos plurinominales -en donde la imagen del diputado se diluye- y la selección de candidatos a través de procesos

¹⁰¹ En este caso analizaba a los miembros del concejo.

¹⁰² Según este autor, el sistema electoral no sólo afecta a las posibilidades de los candidatos sino tiene un efecto directo en el tipo de político que se elige. Así, el grado de importancia que los concejales otorgan a su posición dentro del Consejo y a las funciones desempeñadas anteriormente depende de la percepción de riesgo electoral que tengan, los que perciben un menor riesgo tienden a restar importancia a estos asuntos. Asimismo, quienes aún teniendo un alto riesgo de perder la elección se presentan, muestran mayores niveles de compromiso político.

cerrados y excluyentes. En este sentido, cabe esperar que las posibilidades de éxito de los candidatos al congreso aumenten a medida que aumenta el tamaño de los distritos.

En los países andinos las circunscripciones se definen de acuerdo con criterios territoriales y poblacionales, predominando las de menor tamaño. En Bolivia, de los 130 diputados electos, 68 (en las elecciones de 1997 y de 2002) y 70 (en 2005) son diputados uninominales elegidos con la consecuente fórmula mayoritaria. Mientras que los escaños restantes son repartidos en nueve circunscripciones plurinominales de las cuales cinco son pequeñas. En Colombia, por su parte, existían 36 circunscripciones (en las elecciones de 1998 y 2002), actualmente hay una más. De éstas el 75 por ciento son pequeñas y en ellas se eligen el 47 por ciento de los representantes de la Cámara.

En Ecuador se han llevado a cabo las reformas más importantes en materia de distribución de las circunscripciones electorales¹⁰³. Durante los tres periodos legislativos analizados, el 85 por ciento del total de las circunscripciones han sido pequeñas; en la primera legislatura (1998-2002) se eligieron en ellas el 50 por ciento del total de los escaños, dicho porcentaje aumentó al 59 por ciento en la segunda legislatura (2002-2006) y al 58 por ciento en la tercera (2009-2013). Finalmente en Perú se repite el patrón de los demás países en cuanto al predominio de las circunscripciones pequeñas. En este país, aproximadamente el 90 por ciento de las circunscripciones eligen entre dos y cinco diputados, que representan el 60 por ciento del total de legisladores electos. La correlación entre el tamaño de la circunscripción por la cual fue electo el diputado y su nivel de experiencia política aunque débil es positiva y significativa al 0,01 (,088**).

Como señala Nohlen (2004: 95) “la barrera fáctica y natural es tan alta en las circunscripciones pequeñas que provoca una considerable desproporcionalidad entre votos y escaños”. Para efectos prácticos de los candidatos, esto supone el aumento de los costes de participar en los comicios electorales y el consecuente aumento del riesgo electoral. Este tipo de barreras cobra especial relevancia cuando se analiza otro

¹⁰³ Un ejemplo de ello es el de los diputados nacionales. Pese a que la Constitución de 1998 eliminó la circunscripción nacional, ese año se eligieron 20 de los 121 diputados que componían la cámara; en 2002 se hizo efectiva la norma constitucional y en 2009 se volvió a crear dicha circunscripción eligiendo a 15 diputados de los 124 que componen la Asamblea Legislativa.

elemento del sistema electoral que puede afectar la proyección política de los candidatos, a saber, la fórmula electoral. Se espera que en sistemas como los aquí analizados en donde se aplican fórmulas electorales que buscan aumentar la representatividad en el parlamento existirían mayores estímulos para el desarrollo de largas trayectorias, ya que los costes o el riesgo para acceder a un puesto de representación popular se reducen. En estos casos, pese a que existen barreras naturales como las circunscripciones o legales como lo son los umbrales electorales, la correlación entre fórmulas electorales y experiencia política es débil positiva y significativa al 0,01 ($,126^{**}$).

Las tendencias mayoritarias de los sistemas electorales andinos se refuerzan con la imposición de umbrales de registro y de reparto de escaños. Los primeros hacen referencia a los requisitos mínimos en términos de votos o firmas para la participación en los comicios; mientras que los segundos son aquellos requisitos en términos de votos para acceder al reparto de escaños.

Tabla 30. Umbrales de representación y de reparto en los sistemas electorales andinos, 1997-2013

Pais	Legislatura	umbral de registro	Umbral reparto
Bolivia	1997-2002	2%	3%
	2002-2006	2%	3%
	2005-2010	2%	3%
Colombia	1998-2002	50.000 votos	0
	2002-2006	50.000 votos	0
	2006-2010	2%	50% del cociente electoral, en distritos binominales el 30%
Ecuador	1998-2002	5%	0%
	2002-2006	5%	0%
	2009-2013	5% en dos elecciones	0
Perú	2001-2006	3%	5% votos válidos a nivel nacional o 5% de las curules en más de una circunscripción (6 curules)
	2006-2011	5%	5% en teoría en la practica 4%

Fuente: Elaboración propia con datos de legislación electoral.

Como se observa en la Tabla 30, en la mayoría de países se aplican este tipo de mecanismos como una forma de evitar la fragmentación de los sistemas de partidos y de incentivar la creación y permanencia de partidos políticos fuertes. El impacto que ellos tienen en las carreras de los diputados se traduce en el aumento de los costos en la permanencia en el Legislativo, por lo cual se espera que en aquellos sistemas en donde las barreras sean más bajas exista una elite parlamentaria más experimentada. Realizando una primera correlación se constata este hecho (-,133**).

Si se tiene en cuenta la media de los diputados en términos de experiencia política según país y periodo electoral, sobresalen dos aspectos: en primer lugar, los sistemas electorales andinos pese a regirse por principios proporcionales combinan elementos mayoritarios que dificultan a los diputados desarrollar carreras largas o duraderas en el seno de los parlamentos; esto se corresponde con niveles relativamente bajos de experiencia política en la región.

Tabla 31. Elementos del sistema electoral y grado de experiencia política de los diputados andinos, 1997-2013

País	Legislatura	Fórmula	Listas	Porcentaje circunscripciones pequeñas	Media experiencia política
Bolivia	1997-2002	Mayoría simple/D'Hondt	Cerradas y Bloqueadas	55,5	0,359
	2002-2005	Mayoría simple/D'Hondt	Cerradas y Bloqueadas	55,5	0,277
	2005-2010	Mayoría simple/D'Hondt	Cerradas y Bloqueadas	55,5	0,196
Colombia	1998-2002	Hare y resto más alto	Cerradas y bloqueadas	75	0,391
	2002-2006	Hare y resto más alto	Cerradas y bloqueadas	75	0,406
	2006-2010	D'Hondt	Cerradas no bloqueadas y bloqueadas	75,6	0,354
Ecuador	1998-2002	D'Hondt para nacionales/mayoría en orden descendente para provinciales	Abiertas	81,8	0,380
	2002-2006	D'Hondt	Abiertas	86,3	0,348
	2009-2013	D'Hondt	Abiertas	85,7	0,262
Perú	2001-2006	D'Hondt	Cerradas no bloqueadas	88	0,340
	2006-2011	D'Hondt	Cerradas no bloqueadas	88	0,300

Fuente: Elaboración propia con datos de Leño (2005); Sánchez López (2008); Payne (2006) y Zovatto (2008).

Y, en segundo lugar, se puede observar que las variaciones no se explican por los factores aquí mencionados ya que, por ejemplo, Bolivia cuya legislación electoral se mantuvo estable a lo largo de los tres periodos analizados mostró una importante tendencia a la baja en el nivel de experiencia política. Asimismo, Colombia en la segunda legislatura obtuvo el mayor índice de experiencia, aún cuando tenía listas cerradas y bloqueadas y contaba con las tres cuartas partes de circunscripciones pequeñas.

Esto puede ser explicado por el hecho de que las variables del sistema electoral están relacionadas con el sistema de partidos. De esta forma, las facilidades que brindan al político para el desarrollo de una carrera a largo plazo, elementos como: las listas abiertas o las circunscripciones plurinominales, dependen de factores como la volatilidad o la estabilidad de las preferencias de los votantes o la pertenencia a un partido electoralmente exitoso. Por ello, se tomarán en cuenta algunos de estos aspectos los cuales se describirán más adelante.

3.3.2. Organización y funcionamiento de los legislativos

Como señala Hedlund (1984) la revolución conductista puso especial énfasis en el estudio del comportamiento de los actores individuales, el cual era explicado muchas veces a través de variables individuales, dejando de lado el estudio de la influencia de las estructuras y de las normas. Como señala este autor, la estructura legislativa afecta entre otras cosas al funcionamiento y desempeño legislativo, las políticas públicas, el comportamiento de los legisladores y las relaciones con los demás poderes públicos.

El impacto de la organización y del funcionamiento de los congresos en las estrategias de los diputados y en los procesos de profesionalización es justamente lo que se busca analizar en esta investigación. En este sentido, se parte de la idea de que la estructura importa porque define el tablero y las reglas de juego en las que se mueve el diputado. En cuanto a la profesionalización de los diputados, su impacto es más visible en la dimensión de la especialización legislativa que en la de experiencia política, ya que la forma en que se organizan los parlamentos busca, por un lado, hacerlos más efectivos en

cuanto a la producción legislativa y, por otro, mejorar la calidad de dicha producción a través de la especialización.

Para analizar el impacto en la experiencia política de los legisladores se usarán dos indicadores: el tamaño de la cámara o congreso y su profesionalización, entendida como los recursos que ofrece la institución a los legisladores para mejorar su eficacia y eficiencia, y que permiten a su vez la modernización del proceso legislativo¹⁰⁴ (Fiato, 2008).

Trabajos como el de Rosenthal (1974) sobre la renovación de los senados y las cámaras de las legislaturas de los 50 estados estadounidenses contempló el tamaño de la cámara como una variable explicativa de la permanencia de los legisladores en el ámbito legislativo. Este autor partía de la hipótesis de que en las cámaras grandes aumentaba la rotación legislativa debido a que los nuevos candidatos podían desafiar a aquellos que buscaban la reelección, además, al haber más puestos en disputa la competencia se tornaba más atractiva para aquellos que deseaban dar continuidad a su carrera política mediante la incorporación al Legislativo. De esta forma, las cámaras pequeñas favorecían la formación de una elite parlamentaria más estable y con una mayor experiencia política.

En los casos analizados el tamaño de las cámaras varía. La más grande es la Cámara de Representantes de Colombia la cual tiene un número aproximado de 166 miembros aunque esta cantidad varía según el crecimiento poblacional. Le siguen en orden descendente el Congreso de los Diputados boliviano que consta de 130 miembros. Por su parte, el congreso que más ha variado en cuanto al número de miembros es el ecuatoriano, el cual pasó de tener 120 miembros en 1998, a 100 en 2002, y posteriormente 124 en 2009. El Congreso peruano se compone de 120 representantes.

Si se compara el número de miembros con el número de habitantes de cada país puede observarse que el Congreso de los diputados boliviano tiene un tamaño relativamente grande comparado con países como Estados Unidos, Brasil o Alemania (ver Tabla 32).

¹⁰⁴ Las medidas para profesionalización de los parlamentos que se usan generalmente son la remuneración; el tiempo demandado para la actividad legislativa, y el soporte técnico y administrativo del que disponen los diputados (Reiser, 2003).

Por su parte el Legislativo ecuatoriano tiene un tamaño en términos relativos semejante al español o al chileno. Mientras que la Cámara de Representantes colombiana es relativamente pequeña si se compara con países con tasas de población más aproximadas como España, o con Perú que tiene la mitad de población.

Tabla 32. Tamaño de las cámaras de diputados

País	Año/s	Tamaño de la cámara (media)	Población total (1000)	Número de habitantes por diputado
Bolivia	1997-2010	130	8,642	66.474
Colombia	1998-2010	164	41,071	249.814
Ecuador	1998-2013	115	12,996	114.117
Perú	2001-2011	120	27,223	226.854
Alemania	2009	613	82,439	134.484
Brasil	2010	513	178,886	348.705
Chile	2010	120	15,764	131.366
España	2008	350	41,706	119.160
EUA	2009	435	288,006	662.082
Reino Unido	2010	650	59,680	91.815

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTATA y webs oficiales de los legislativos mencionados.

En cuanto al segundo indicador, algunos trabajos muestran cómo las legislaturas más profesionalizadas cuentan con miembros más profesionalizados o que ambicionan construir una carrera política a largo plazo¹⁰⁵. Esto se explica por el hecho de que contar con legislaturas con recursos propios y cierto grado de autonomía, facilita el trabajo legislativo e incentiva a sus miembros a permanecer dentro, y a usar su participación como plataforma política de cara al futuro (Borchert, 2003a). Moncrief (1994: 34), considera que los recursos que el Legislativo proporciona a sus miembros son una condición necesaria pero no suficiente para activar o reforzar la ambición política de los legisladores.

Los legislativos analizados cuentan actualmente con una organización claramente definida, con autonomía presupuestaria y administrativa que garantiza su funcionamiento, con autoridades y procedimientos administrativos formalmente estipulados en los reglamentos internos y con el requisito de dedicación a tiempo completo (ver Anexo 7). Asimismo, los diputados disponen de otro tipo de incentivos

¹⁰⁵ Rosenthal, 1974 y 1996; Kernell, 1977; Katz y Sala, 1996; Hibbing, 1999; Fiato, 2008.

fuera del salario como son las dietas por cada sesión a la que asisten, seguros de vida, gastos de representación, y sobre todo, personal de apoyo tanto administrativo como técnico que colaboran en la redacción o revisión de los proyectos de ley.

La única diferencia existente son los periodos ordinarios de sesiones los cuales varían desde los cuatro meses y medio por año legislativo en el caso boliviano, pasando por los ocho meses en Colombia y Perú, hasta los 10 y 11 meses en la Asamblea ecuatoriana. La misma situación se presenta en lo referente al número de veces que se reúne el pleno y las comisiones. Como se observa en la Tabla 33, la Cámara de Diputados boliviana es la que exige una menor disposición en términos de tiempo en sesiones –tanto plenarias como de las comisiones permanentes- a los legisladores, mientras que en Ecuador el sistema es más exigente. A estas sesiones hay que sumar las sesiones extraordinarias o especiales que se llevan a cabo en determinadas ocasiones. Además, hay que tener en cuenta que este número varía de acuerdo con la duración de las sesiones¹⁰⁶ y con el número de proyectos de ley que se tramiten en cada comisión.

Tabla 33. Descripción del periodo de sesiones ordinarias en los legislativos andinos 1997-2013

Pais	Periodo de sesiones (meses)	Plenos (promedio semanal)	Comisiones (semanal)
Bolivia	4,5	3	2
Colombia	8	2	3
Ecuador (1998)	10	2	3
Ecuador (2009)	11	2	3
Perú (2001)	8	1,6	1
Perú (2006)	8	1,3	1

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales extraídos de las páginas Web de los congresos nacionales y de los reglamentos internos.

En este sentido, si se toman en cuenta los indicadores usados para medir la profesionalización legislativa: salarios y recursos, dedicación en términos tiempo en sesiones y personal de apoyo, puede decirse que los congresos andinos están organizados y funcionan de manera profesionalizada (ver Tabla 33). Si se computa el número de meses de los periodos de sesiones ordinarios de los congresos con el número

¹⁰⁶ En ocasiones las sesiones ordinarias del pleno pueden durar más de un día sin considerarse sesión extraordinaria.

de veces que se reúnen las comisiones y el Pleno, y a esto se suma la existencia de un régimen de remuneración salarial y no salarial, y la disposición de personal de apoyo, la Asamblea Legislativa ecuatoriana aparece como la más profesionalizada, seguida de la colombiana, la peruana y, finalmente, la boliviana.

Cruzando el índice de experiencia política con el tamaño de la cámara, existe una asociación significativa al nivel 0,01 aunque con una dirección no esperada ($,115^{**}$), esto mismo ocurre en el caso del número de veces que se reúne el pleno ($-,110^{**}$). Por su parte, la duración del periodo de sesiones ($,086^{**}$) y con el número de veces que se reúnen las comisiones ($,102^{**}$) además de tener una correlación significativa con la experiencia política poseen la dirección esperada. Estos tres últimos indicadores están fuertemente correlacionados entre ellos ya que miden la dedicación en términos de tiempo del diputado al trabajo parlamentario, por ello para llevar a cabo el contraste de hipótesis se seleccionará uno de ellos.

3.4. Las variables partidistas

Los partidos políticos son actores fundamentales tanto en el funcionamiento de los legislativos como en las carreras políticas de los legisladores¹⁰⁷. Esto se debe a varias razones: en primer lugar, la representación política se ejerce, aunque no de manera exclusiva, si principalmente a través de los partidos. De este hecho se desprenden dos consecuencias: la primera, que la forma en que se organizan los parlamentos tiene como punto de referencia a estas organizaciones, ejemplo de ello son las bancadas; y la segunda, que las posibilidades de construir una carrera política exige estar dentro de un partido y además estar bien posicionado dentro del mismo¹⁰⁸.

En segundo lugar, y ligado a lo anterior, se encuentra el reparto del poder al interior de las cámaras legislativas el cual está sujeto a la fuerza electoral del partido y su correspondiente conversión en escaños; en ocasiones, las presidencias y demás cargos tanto del congreso como de las cámaras o las comisiones se asignan teniendo en cuenta

¹⁰⁷ Ellickson, 1992; Norris, 1997; Jones *et al.*, 2000; Jones, 2001; Chasquetti, 2010; Alcántara, 2012.

¹⁰⁸ El monopolio de la representación política por parte de los partidos fue hasta hace unos años una realidad en varios países latinoamericanos, y pese a que hoy en día están permitidos los movimientos ciudadanos o las candidaturas independientes, el peso de los partidos continúa siendo importante.

el peso electoral de los partidos. Esto los convierte en elementos clave para las aspiraciones de los diputados para reelegirse y continuar en el parlamento, o para dar el salto a otros cargos en otros niveles políticos y administrativos.

Y, finalmente, los partidos políticos pueden condicionar el comportamiento de sus legisladores. Pese a que por lo general los diputados son elegidos como representantes de una organización política, sus intereses no siempre coinciden en todos los temas. Por una parte, el partido busca llevar a cabo sus objetivos en cuanto al impulso de una agenda legislativa propia, o simplemente mantener o mejorar su posición dentro del parlamento¹⁰⁹. Por otra parte, los diputados buscan beneficios para sus regiones u obtener o aumentar su capital político (redes, reputación) para desarrollar su carrera política a mediano y largo plazo. En este escenario, los partidos tratan de evitar el predominio de los intereses individuales de los diputados, y lo hacen a través de incentivos como los cargos internos en las comisiones o en otras instancias dentro del parlamento¹¹⁰.

Por estas razones, para analizar la experiencia política de los legisladores se hace necesario indagar sobre la forma en que los partidos políticos operan internamente y de la posición que ocupan dentro del parlamento. Por ello, a continuación se explorarán las variables partidistas que desde la literatura sobre carreras políticas se han identificado.

¹⁰⁹ Respecto a los fines de los partidos, el enfoque competitivo considera que sus fines se centran en conseguir el poder, esto es, ganar elecciones. Desde esta perspectiva los partidos persiguen dos tipos de fines, los “formales” y los “informales”, los primeros hacen referencia a la formulación y práctica de determinadas políticas, mientras que los segundos son aquellas motivaciones privadas de los miembros (Downs, 1973). Dentro de este mismo enfoque pero desde otro punto de vista, Sartori (2005) plantea que aunque las motivaciones de los políticos sean egoístas y se centren en la búsqueda del poder, los partidos son instrumentos para conseguir beneficios colectivos, son órganos funcionales. Contrario a este enfoque se hallan las posturas insertas en la teoría de las organizaciones. Desde esta perspectiva los partidos políticos no tienen un fin a priori que determine su funcionamiento y comportamiento; un partido consolidado centra su esfuerzo en asegurar su supervivencia, pero a su vez, los fines oficiales de los partidos continúan jugando un papel importante al interior de los mismos y en las relaciones de la organización y su entorno (Panebienco, 1990). Y finalmente, las teorías que conciben a los partidos como actores divididos tienen en cuenta tanto los fines electorales como la implementación de políticas acorde a las orientaciones ideológicas de los partidos. Desde esta perspectiva, los partidos políticos actúan en diversos ámbitos y sus fines responden a cada una de las “caras” del partido (Katz y Mair, 1994).

¹¹⁰ Hibbing, 1999: 159; García Montero, 2009: 17.

3.4.1. Procesos de reclutamiento: democracia interna y selección de candidatos

Los procesos de reclutamiento que se llevan a cabo en los partidos son especialmente importantes para la carrera de un político. Son asumidos como el primer paso para desarrollar una trayectoria duradera a través del tiempo. El reclutamiento político es “la manera en que los candidatos potenciales son atraídos para competir por cargos políticos” (Siavelis y Morgenstern, 2009: 91). Norris (1997: 3) argumenta que en el caso del parlamento, quienes son seleccionados se convierten en candidatos potenciales para cargos en el gobierno o en la dirección del partido. Asimismo, el reclutamiento determina el tipo de político que hay en un sistema político determinado, la cualificación y experiencia de quién desarrolla una carrera política, y el grado de permeabilidad de las legislaturas¹¹¹.

Norris (1997) identifica cuatro niveles de análisis del reclutamiento legislativo: el primero es el sistema político, el cual se centra en las reglas legales, el sistema de partidos y electoral, y en la estructura de oportunidades en el mercado político. El segundo nivel lo constituye el proceso de reclutamiento que hace referencia específicamente al grado de democracia interna de los partidos y a las reglas de selección de candidatos. El tercer nivel se centra en los candidatos y sus motivaciones, así como en su capital político. Y el cuarto nivel corresponde a las demandas de quienes eligen entre los candidatos (votantes, miembros del partido, patrocinadores, líderes políticos).

Para el análisis de la experiencia política acumulada a lo largo de la carrera política de los diputados se estudiará el segundo nivel antes mencionado, los procesos de reclutamiento. Esto responde a que el primer y el tercer nivel se han considerado anteriormente (variables individuales e institucionales), y el cuarto se escapa a los

¹¹¹ Norris (1997: 4) explica tres ejemplos que se diferencian en cuanto a la manera en que se llevan a cabo las carreras y los procesos de reclutamiento. En Inglaterra, el sistema es estable y las vías de ascenso están bien definidas. Quien quiere comenzar una carrera política debe comenzar con cargos en el nivel local, para luego saltar al parlamento, y desde allí la aspiración para optar a cargos ministeriales es más probable. De esta forma, en Inglaterra desarrollar una larga trayectoria en distintos niveles de gobierno resulta fundamental. Por el contrario en Japón el sistema es más cerrado y priman las relaciones jerárquicas y las conexiones familiares. Y finalmente, Estados Unidos es un sistema más complejo, en donde la movilidad del ámbito público al privado o en el mismo público es más frecuente, lo que permite mayor permeabilidad de la elite legislativa.

alcances de la presente investigación. De esta forma, y siguiendo la proposición de Norris, se utilizarán las dos variables que hacen parte del proceso de reclutamiento: la democracia interna de los partidos y los procesos de selección de candidatos.

La democracia interna de los partidos hace referencia a la participación de sectores sociales subrepresentados en el proceso de toma de decisiones y en la elaboración del programa; a la rendición de cuentas a las bases por parte de los candidatos, autoridades partidistas y cargos públicos; y los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades partidistas (Freidenberg, 2005). Las consecuencias de la implementación de procesos democráticos en el seno de un partido son diversas ya que afectan tanto el funcionamiento del partido como al comportamiento de sus miembros.

Como señala Maravall (2003), la democracia interna modifica la forma en que circula la información dentro del aparato partidista; en partidos monolíticos la información suele moverse de arriba abajo, mientras que en partidos con mecanismos democráticos de participación permiten que la información también fluya de abajo a arriba. Asimismo, los procesos democráticos afectan la capacidad de gestión del partido al transformar el centro de poder interno en múltiples centros de poder ya que las bases pueden hacer uso de los mecanismos internos para influir en las decisiones que antes tomaba la cúpula dirigente.

En el trasfondo de estos cambios se encuentra la reducción del poder del líder o de los líderes partidistas. En este contexto, las estrategias de los políticos, en este caso de los legisladores, varían ya que no dependen exclusivamente de los deseos e intereses de los líderes, sino que entran en juego el grado de apoyo que puede recibir de las bases del partido. En este sentido, la democracia interna brinda un mayor margen de autonomía a los políticos para plantearse una carrera política de largo alcance¹¹².

En América Latina los partidos políticos han introducido dentro de su normativa mecanismos de democracia interna tanto para la selección de candidatos como para el

¹¹² Jones, 2001; Maravall, 2003.

control de los dirigentes y líderes partidistas¹¹³. No obstante, como lo demuestran Alcántara y Freidenberg (2003), los principales partidos políticos en la región se caracterizan por tener estructuras verticales, con fuertes liderazgos, en ocasiones desafiados por fracciones internas, que obstaculizan la participación de las bases en la toma de decisiones y en los espacios de poder internos.

Este hallazgo es corroborado por la percepción de los mismos diputados andinos. Como se observa en la Tabla 34, la mayoría de los legisladores encuestados reconocen que la participación de las bases, tanto dentro de su partido como en el resto de partidos, se presenta en época electoral. Mientras que sólo una tercera parte considera que en su partido la participación es intensa y constante, este porcentaje se reduce de manera considerable cuando evalúan a los demás partidos.

Tabla 34. Participación de las bases en la vida de los partidos según la opinión de los diputados andinos, 1997-2013

Categoría	Participación de las bases en los partidos de su país		Participación de las bases al interior de su partido	
	n	Porcentaje	n	Porcentaje
Escasa y marginal	277	30,1	190	20,9
Solo en las elecciones	557	60,6	412	45,3
Intensa y constante	85	9,2	307	33,8
Total	919	100	909	100
Perdidos	113		123	

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA, 1997-2013¹¹⁴.

Si se dividen a los diputados según su percepción acerca de la participación interna de las bases en sus respectivos partidos no se observan diferencias en la media de experiencia política. De esta forma, los diputados que consideran que las bases de su partido participan de manera intensa y constante tienen una media de experiencia de

¹¹³ En cuanto a la rendición de cuentas a las bases por parte de los candidatos, autoridades partidistas y cargos públicos, los partidos cuentan con normas internas que establecen instancias de control que adoptan diferentes nombres y composición interna según cada país y/o partido. Ejemplo de ello son los tribunales o comisiones de ética, los tribunales electorales internos, las comisiones de regulación interna, las comisiones de finanzas, entre otros. El funcionamiento de dichas instancias es posible también gracias a la existencia de cartas de derechos y deberes de los miembros del partido, que garantizan el acceso a ellas.

¹¹⁴ Pregunta: Siguiendo con este tema. ¿Cómo calificaría Ud. el nivel de participación de base en la vida de los partidos de su país: escasa y marginal; sólo en las elecciones, o intensa y constante? ¿Y, en concreto, en su propio partido?

0,34¹¹⁵; los legisladores que declaran que dicha participación se reduce a las elecciones poseen una media de 0,33, y finalmente, los que reconocen la escasa participación de las bases de su partido poseen una media de experiencia de 0,32.

En cuanto a la democracia interna como tal, los diputados se muestran más benevolentes a la hora de evaluar al partido. El 45 por ciento considera que hay un nivel medio de democracia, un 33 por ciento cree que el nivel es alto y muy alto, y sólo el 22 por ciento afirma que el grado de democracia interna es bajo. Al igual que en el caso de la participación interna de las bases, no existen diferencias en cuanto a la experiencia política entre los diputados que pertenecen a partidos con un nivel alto, medio o bajo de democracia interna.

Los procesos de selección de candidatos deben recibir mención especial ya que es el mecanismo de democratización interna más importante debido a que sus consecuencias afectan al partido a mediano y largo plazo. Esto en ocasiones se traduce en la división interna, la escisión del partido o el deterioro en el rendimiento electoral; justamente, esto último es uno de los argumentos más usados en contra de la celebración de elecciones abiertas para la selección de candidatos¹¹⁶. Adicionalmente, este proceso es uno de los pasos más importantes del reclutamiento legislativo, al ser el mecanismo mediante el cual el partido elige entre varias opciones a la persona que lo va a representar en la arena electoral (Hazan y Rahat, 2009: 37).

Los procesos de selección abiertos e incluyentes¹¹⁷, es decir, aquellos que permiten la participación de un mayor número de votantes, son los que más se acercan al ideal democrático sin llegar a transformar al partido en una organización democrática *per se* ya que, como señalan Freidenberg y Alcántara (2009: 15) “la experiencia de las reformas partidistas mostró que hacer elecciones no suponía necesariamente democratizar a los partidos (...) algunos partidos continuaron siendo organizaciones

¹¹⁵ En el índice de 0 a 1 en donde 1 significa mucha experiencia política y 0 sin experiencia política.

¹¹⁶ Maravall, 2003; Freidenberg y Alcántara, 2009: 20.

¹¹⁷ Las elecciones primarias son las más abiertas y competitivas de todas las formas de selección debido a que en ellas pueden participar de manera directa “todos los miembros del partido (primarias cerradas) o incluso por ciudadanos que así lo desearan (primarias abiertas)” (Alcántara, 2002: 3). Otro tipo de elecciones son aquellas que otorgan el derecho a seleccionar a los candidatos a una asamblea compuesta por representantes del partido (elegidos o no elegidos); o finalmente, el mecanismo menos incluyente es la selección por parte del líder del partido (Rahat y Hazan, 2001; Freidenberg, 2003).

oligárquicas, que excluían de la discusión a los militantes, sin permitir la representación equitativa de sus miembros ni facilitar la renovación de sus dirigentes”.

Para autores como Jones *et al.*, (2000), las primarias reducen el poder de los líderes partidarios sobre la decisión de los diputados a buscar la reelección, pasando ésta a manos de los votantes del distrito. Esto tiene consecuencias sobre la profesionalización no sólo en cuanto a la permanencia en política y a la adquisición de experiencia política, sino que además sirve como incentivo al político para especializarse y así desarrollar la actividad política como una profesión. En este sentido, a mayor grado de apertura en los procesos de selección, mayor posibilidad de adquirir experiencia política.

Este argumento ha sido apoyado por investigaciones anteriores que muestran cómo la implementación de primarias permitió el aumento de las carreras legislativas largas en Estados Unidos (Brady *et al.*, 1999). Esto se debió en parte a que debilitó el poder de los líderes partidistas y redujo la práctica de la rotación de los legisladores de la cual se habló anteriormente. Todo ello permitió al diputado, además de decidir si continuar o no su carrera legislativa, hacer uso de su capital político propio y de los recursos que le otorgaba su posición dentro del legislativo (Kernell, 1970: 677).

En América Latina, después de la transición a la democracia y como parte de los procesos de democratización de los sistemas políticos, los países iniciaron procesos de transformación en la normativa sobre elecciones y partidos (Alcántara, 2002; 6). No obstante, en un principio el carácter democrático de la organización y funcionamiento interno de los partidos se dejó fuera del reconocimiento constitucional. Pese a ello, a partir de la segunda mitad de la década de 1990 los propios partidos comenzaron a integrar dentro de sus estatutos e implementar procesos de selección de candidatos más incluyentes y abiertos¹¹⁸.

¹¹⁸ En Uruguay la reforma constitucional de 1996 estableció las primarias abiertas para todos los partidos como mecanismo de selección. En Paraguay se llevó a cabo en 1996 una reforma que estipulaba la elección de candidatos a través del voto de los afiliados. Posteriormente, en 1997 en Panamá se implantaron las primarias a través de la reforma del Código Electoral. En 1995 se celebraron primarias abiertas en el Frente País Solidario (FREPASO, Argentina) para elegir candidato a presidente. En México, como una forma de relegitimar al partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) celebró elecciones abiertas en 1999. En Nicaragua el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) celebró una consulta popular en 1996 para elegir candidato presidencial, los resultados de dicha consulta debían ser ratificados por el Congreso Nacional del partido. En Venezuela Acción Democrática

En Bolivia, la Ley de Partidos de 1999 estableció la obligación de la incorporación de principios democráticos para la organización y funcionamiento interno de los partidos¹¹⁹. A partir de ello, los partidos han celebrado elecciones internas para la selección de candidato a la presidencia que han generado fuertes divisiones en su seno. Los procesos de selección de los candidatos a diputados son menos claros que en el caso de los candidatos a la presidencia, y en ellos intervienen además de los líderes nacionales, también los regionales.

En Colombia, pese a que en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 la democracia interna de los partidos fue fuertemente debatida, no se llegó a incorporar al texto final. Tampoco lo hizo la Ley de Partidos de 1994 que en su artículo seis señala que “los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente”; no obstante, en esta misma ley se establecieron incentivos para la celebración de elecciones internas¹²⁰. En este contexto fueron los mismos partidos quienes implementaron mecanismos más democráticos para la selección de candidatos a presidente de la República¹²¹. Fue sólo hasta 2003 con la reforma política¹²² que quedó consignada la utilización de mecanismos democráticos para la selección de candidatos, la regulación formal se llevó a cabo a través de la 1475 de 2011.

(AD) celebró primarias directas en 1993 y Comité de Organización Política Electoral Independiente COPEI en 1988 (Alcántara, 2002).

¹¹⁹ Para ello exigió que los partidos crearan mecanismos de participación para las mujeres y los jóvenes, así como procedimientos democráticos para aprobar o modificar los documentos constitutivos, seleccionar a los delegados a congresos, asambleas o convenciones, y elegir a los candidatos a cargos electivos nacionales y municipales (Ley de Partidos de 1999, Art. 13 y 15).

¹²⁰ El artículo 10 estipula que “La organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten a través de sus respectivas autoridades estatutarias. Estas consultas podrán efectuarse en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal”.

¹²¹ El PLC modificó sus estatutos en 1988 para incluir la Consulta Popular como mecanismo de selección del candidato presidencial, esta norma se mantuvo en 2002 cuando se redactó un nuevo estatuto interno. El PCC por su parte ha optado por la figura de la Convención Nacional como forma de selección de candidatos a la presidencia, el cambio se ha presentado en el carácter descentralizado de las mismas ya que hasta 1993 la Convención se celebraba en Bogotá y asistía un reducido y selecto grupo de delegados. Con la reforma a los estatutos de 2002 la participación aumentó de 6.000 a 16.500 delegados. Sólo hasta 2005 se recogió la posibilidad de celebrar consultas internas (Duque, 2009: 175).

¹²² Artículo 1. “Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos.” (Acto Legislativo 01 de 2003. Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones).

Pese a los cambios formales, los partidos tradicionales en Colombia han implementado diversos mecanismos de selección de candidatos. Es así como en 1990 y 1994 el PLC realizó consultas populares abiertas para la selección del candidato a la presidencia, en 1998 celebró una Convención Nacional cerrada¹²³, en 2002 se llevó a cabo una consulta cerrada¹²⁴ y en 2006 se volvió a la consulta popular abierta. Por su parte el PCC en 1994 y 1998 eligió al candidato presidencial a través de convenciones nacionales descentralizadas¹²⁵, mientras que en 2002 pese a relazarse la convención algunos sectores no acataron los resultados y, finalmente, el candidato oficial renunció y el partido se adhirió a la candidatura del liberal disidente Álvaro Uribe Vélez. En 2006 se realizó una consulta interna para preguntar si elegían candidato propio o continuaban apoyando a Uribe, ganando la segunda opción.

Ecuador es el país que incorporó de manera más tardía en su normativa los principios democráticos, y específicamente, la selección de candidatos mediante procesos abiertos. Esto quedó consignado en la Constitución Política de 2008¹²⁶. Hasta ese entonces, salvo excepciones como la de ID en 1987, los partidos seleccionaban a sus candidatos a través de órganos internos como las Convenciones o Direcciones Nacionales o Provinciales. En este país, el peso de los liderazgos internos en los partidos ha sido muy fuerte, lo que ha aumentado la brecha entre lo formalmente estipulado en los estatutos y lo que realmente se hacía en la práctica¹²⁷.

En Perú, la Constitución Política de 1993 estipuló que “la ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la

¹²³ Esto como consecuencia de la división interna del partido y de la falta de claridad a la hora de definir el mecanismo y los tiempos de selección del candidato. Como resultado de las disputas que se presentaron, tres de los cinco precandidatos se retiraron de la competencia.

¹²⁴ Las divisiones internas del partido hicieron que para las elecciones de 2002 se combinaran varios mecanismos: una encuesta de opinión, una consulta interna en las Asambleas municipales, y una consulta interna en las convenciones departamentales. El resultado fue el retiro de varias candidaturas como la de Cecilia López y Álvaro Uribe Vélez.

¹²⁵ Estas elecciones no estuvieron exentas de conflictos internos, de hecho en 1994 de cinco precandidatos sólo se presentó uno a la Convención.

¹²⁶ Artículo 108. “Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento será democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias”.

¹²⁷ Freidenberg, 2003; Freidenberg y Alcántara, 2003.

transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general” (Artículo 35). Posteriormente, la Ley de Partidos de 2003 concretó los mecanismos permitidos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, dando la posibilidad de celebrar internas abiertas, cerradas o menos incluyentes en cabeza de los órganos internos correspondientes¹²⁸. En este caso lo que ha predominado son las elecciones a cargo de los órganos colegiados de los partidos pese a que algunos partidos como AP, el PAP, o Perú Posible, incluyen dentro de sus estatutos las elecciones internas como método de selección, no obstante, el PAP ha celebrado internas en 1983, 1985 y 2000.

Si se exploran los datos sobre la existencia o no de una regulación sobre la selección de candidatos a cargos de representación popular por vías democráticas, y se relaciona con la experiencia política de los diputados, los resultados no son los esperados (Tabla 35).

Tabla 35. Media de experiencia política de los diputados según legislatura y marco normativo acerca de la selección democrática de candidatos

País	Periodo legislativo	Inclusión en el marco normativo	Media	Desv. típ.
Bolivia	1997-2002	No	0,359	0,178
	2002-2005	Si	0,277	0,149
	2005-2010	Si	0,196	0,150
Colombia	1998-2002	No	0,391	0,190
	2002-2006	No	0,406	0,193
	2006-2010	Si	0,354	0,180
Ecuador	1998-2002	No	0,380	0,166
	2002-2006	No	0,348	0,202
	2009-2013	Si	0,262	0,179
Perú	2001-2006	No	0,340	0,228
	2006-2011	Si	0,300	0,208

Fuente: Elaboración propia con datos del IDP.

¹²⁸ Artículo 24°. “Modalidades de elección de candidatos Corresponde al órgano máximo del partido político decidir la modalidad de elección de los candidatos a los que se refiere el artículo anterior. Para tal efecto, al menos las cuatro quintas partes del total de candidatos a representantes al Congreso, Consejeros Regionales o Regidores, deben ser elegidas bajo alguna de las siguientes modalidades: a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados. b) Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados. c) Elecciones a través de órganos partidarios, conforme lo disponga el Estatuto. Hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable. Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, los cuales deberán ser necesariamente elegidos”.

Contrario a lo que la hipótesis plantea, en los casos aquí analizados, los diputados pertenecientes a sistemas que no contemplan procesos de selección de candidatos abiertos e incluyentes tienen una media de años y cargos de representación más alta que aquellos que pertenecen a sistemas en donde si existe legislación (ver Tabla 35).

Esto puede explicarse por el hecho de que pese a que la incorporación en el plano formal de métodos democráticos de selección de candidatos ya es una realidad en la región, en la práctica hay una gran distancia con lo estipulado en los estatutos partidarios, las leyes de partidos y, en algunos casos, en las Constituciones Políticas. Esta distancia se hace mayor en el caso de las candidaturas al Legislativo y a los cargos de elección popular a nivel regional y departamental. Esto quiere decir que los líderes partidistas continúan teniendo el control de la selección de candidatos y del proceso de reclutamiento en general.

3.4.2. Estabilidad de los partidos políticos: edad, tipo de estructura partidista y fuerza electoral del partido

Como se señaló anteriormente los partidos políticos son actores fundamentales en la configuración de las carreras políticas de los legisladores. Los partidos, además de una etiqueta se convierten en un recurso de los candidatos a los cuales avala dicha organización. No es lo mismo pertenecer a un partido con un arraigo social importante, con una tradición en un determinado sistema de partidos, o una estructura estable y continua, que a un partido poco conocido, con una corta vida política y una estructura meramente electoral.

Los partidos políticos con mayor recorrido político y con una estructura permanente brindan a los diputados -y a sus miembros en general que aspiran a ocupar cargos de elección popular-, una base estable y fuerte para erigir carreras políticas más duraderas y más exitosas. En este sentido, la edad del partido y el tipo de estructura del mismo son indicadores de la estabilidad. De esta forma se espera que a mayor edad del partido mayor experiencia política de sus legisladores, y a mayor estabilidad de la estructura partidista mayor posibilidad de construir carreras políticas de largo alcance.

En la Región Andina, uno de los principales fenómenos de los últimos 20 años ha sido la emergencia de nuevos partidos, algunos impulsados por la fuerza electoral de su líder (Movimiento V República (MVR), Cambio 90, PRIAN, UCS, CONDEPA, FIM), otros creados como consecuencia de escisiones de otros partidos (Cambio Radical, Partido de la Unidad Nacional, ALAS, Equipo Colombia, Perú Posible), y otros simplemente aparecieron con la intención de convertirse en alternativa sin llegar a lograrlo (Visionarios, o Partido Verde).

Todo ello ha dibujado un panorama en el que coexisten partidos tradicionales, que habían dominado la competencia electoral, con partidos jóvenes con escasa experiencia en la arena política y electoral. De esta forma, el 54 por ciento de los partidos de la muestra aquí analizada tenía entre uno y 10 años en el momento en que se encuestaron a los diputados, mientras que un 15 por ciento tenían una media de entre 11 y 20 años, tan sólo un cuatro por ciento se ubicaban en el rango de 21 a 30 años de vida, y una cuarta parte de los partidos tenía más de 30 años. Como se observa en la Tabla 36, tal como se espera, los partidos políticos más viejos poseen una élite parlamentaria más experimentada, pese a que la edad media de los diputados no varía de manera significativa.

Tabla 36. Experiencia política media de los diputados andinos encuestados según la edad del partido al que pertenecen

Edad del partido	Número de casos	Edad media de los diputados	Desviación típica	Media de experiencia política	Desviación típica
Menos de 10 años	391	45,6	9,75	0,27	0,19
Entre 11 y 20	139	46,4	9,12	0,29	0,17
Entre 21 y 30	43	44,7	8,15	0,40	0,16
Más de 31	459	45,6	9,02	0,39	0,19

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al tipo de estructura se usará como indicador la opinión de los diputados aplicada a su propio partido. Dos cuestiones deben mencionarse en este apartado, la primera es que desafortunadamente no se dispone de esta información para las últimas

legislaturas de cada país analizado en la investigación¹²⁹, razón por la cual quedan fuera del análisis; y la segunda, es que pese a que este indicador puede considerarse poco adecuado ya que los diputados pueden sobrevalorar la estabilidad de su partido, se usa porque contrario a lo esperado los datos aquí presentados muestran una variabilidad importante, tal como se observa en la Tabla 37.

Tabla 37. Opinión de los diputados andinos acerca del tipo de estructura de su partido, 1997-2013

Tipo de estructura	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Continua	139	79,0	78	44,6	148	75,5	60	85,7
Meramente electoral	37	21,0	97	55,4	48	24,5	10	14,3
Total	176	100	175	100	196	100	70	100

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1997-2013.

Pese a ello, el tipo de estructura discrimina poco a la hora de vincularlo con la experiencia política, ya que movimientos políticos como el Comunal y Comunitario de Colombia, cuya estructura se caracterizó por ser poco estable, cuenta con una elite parlamentaria más reducida pero con similar experiencia política que partidos tradicionales como el MNR o ADN en Bolivia. También se dan casos como el de Perú Posible, que posee una estructura estable, pero sus miembros en el Legislativo poseen una media de experiencia inferior al de partidos con estructuras netamente electorales.

Finalmente, uno de los factores que condicionan el éxito de los políticos en la búsqueda de la elección o reelección es la fuerza electoral del partido que lo respalda. Cox y McCubbins (1993) muestran cómo las probabilidades de éxito de un congresista que busca la reelección aumentan cuando el rendimiento electoral de su partido también lo hace. Este hecho cobra una mayor relevancia en los sistemas en donde los partidos políticos desempeñan un papel central en la configuración de las carreras políticas debido a las ventajas que les otorga las normas electorales como son las listas cerradas y bloqueadas y las circunscripciones grandes, o aquellas que regulan el funcionamiento de los partidos como la selección de candidatos mediante mecanismos cerrados y centralizados (Chasqueti, 2010). En este contexto, los políticos que buscan ocupar un

¹²⁹ Bolivia 2005-2010, Colombia 2006-2010, Ecuador 2009-2013, y Perú 2006-2011.

puesto de representación procuran obtener el beneficio individual en el éxito colectivo de la organización más que en el de su reputación personal, ello constituye una estrategia para reducir el riesgo electoral. Realizando una primera exploración, en los países analizados existe una débil correlación significativa aunque en la dirección contraria a lo esperado entre la fuerza electoral del partido en el Legislativo y la experiencia política de los diputados (-,082**).

3.5. Las variables sistémicas: estabilidad del sistema de partidos

Los puestos de representación popular son uno de los ámbitos más importantes para la acumulación de experiencia política de los legisladores. Tal y como se ha visto a lo largo de este capítulo, diversos estudios han identificado algunos factores que condicionan la permanencia o movilidad en dichos ámbitos, los cuales van desde las variables estrictamente individuales como las características socioeconómicas o los procesos de socialización, hasta los factores institucionales tales como las reglas que regulan la competencia electoral o el funcionamiento de las instituciones representativas.

Este análisis no sería completo sin tener en cuenta el contexto en el cual actúan y se mueven los políticos y los partidos políticos -como vehículos por excelencia de la representación política-. Al igual que la hipótesis anterior referente a los partidos políticos y a su estabilidad se considera que los sistemas democráticos más estables brindan mayores posibilidades a los políticos para desarrollar carreras políticas de largo alcance, mientras que los sistemas poco estables dificultan este proceso.

Un sistema de partidos estable es aquel en el que hay una regularidad en cuanto a las reglas que regulan la competencia electoral y en cuanto a los patrones de interacción entre partidos (Mainwaring y Scully, 1995: 5). Aquellos sistemas en los cuales los partidos aparecen y desaparecen en un corto periodo de tiempo es un sistema inestable. Uno de los indicadores por excelencia de dicha estabilidad es la volatilidad electoral que mide los cambios en las preferencias de los electores de una elección a otra. De esta forma, como señala Cordero (2011: 61) “En sistemas de partidos con una baja volatilidad, en que no se producen fuertes cambios de votos entre ellos, es más probable

una gran continuidad de los diputados. Por el contrario, en sistemas de partidos con una alta volatilidad electoral es más probable una considerable inestabilidad, dificultando la consolidación de una élite parlamentaria con un grado de homogeneidad”.

Como se observará en el Capítulo 6, en la Región Andina se produjeron cambios significativos en los sistemas de partidos a partir de la década de 1990. Uno de ellos fue el aumento en términos de volatilidad como resultado de la irrupción de nuevas fuerzas y la desaparición o declive de fuerzas tradicionales.

Otra medida de estabilidad del sistema de partidos es el Número Efectivo de Partidos parlamentario (NEPp), ya que permite observar la fragmentación/concentración del voto. De esta forma, no sólo se observa cómo cambian las preferencias, sino también cómo se distribuyen entre partidos a lo largo del tiempo¹³⁰. Por lo general, los sistemas en los cuales el NEP es más alto tienden a ser menos estables al permitir la interacción de un mayor número de partidos dentro del congreso.

Contrario a la volatilidad que muestra una tendencia al ascenso en todos los casos – salvo por una pequeña disminución en Perú en las elecciones de 2006-, el NEPp muestra un comportamiento diferente. Así, en Bolivia y Perú tiende a decrecer, en el primer caso se explica por el declive de los partidos que hasta 2002 habían monopolizado la representación política (ADN, MNR, MIR), en 2005 dichas fuerzas desaparecieron prácticamente y fueron remplazadas por el MAS que obtuvo más del 50 por ciento de los votos y PODEMOS¹³¹ que le siguió con casi el 30 por ciento. En el caso peruano, la variación responde a que pese a que en las elecciones de 2001 y 2006 la distribución de la mayoría de los escaños se dio en proporciones similares entre cuatro partidos, en 2001, el resto de escaños se dispersó en un mayor número de pequeños partidos¹³².

¹³⁰ El NEP se interpreta como “el número de partidos imaginarios de igual tamaño que daría lugar al mismo grado de fragmentación” (Anduiza y Bosch, 2004: 90).

¹³¹ PODEMOS es una fuerza de derecha creada en 2005 por el ex dirigente del ADN Jorge Quiroga. En estas elecciones, el MNR logró una pequeña representación con siete de los 130 diputados y uno de los 27 senadores.

¹³² En 2001 el 85 por ciento de los escaños se concentraron en cuatro partidos (Perú Posible -45 escaños-, APRA -28-, Unidad Nacional -17-, y FIM -12-), y en 2006 este porcentaje aumentó al 92 por ciento (UPP -45 escaños-, APRA -36-, Unidad Nacional conservó los 17 de las anteriores elecciones, y AF logró 13).

Por su parte, en Ecuador la evolución del NEPp ha sido más irregular. No obstante, desde 2002 ha habido una tendencia a la reducción de este índice el cual responde al desgaste progresivo de los partidos que controlaban la competencia electoral y la irrupción en el escenario político de Rafael Correa. Es precisamente la conformación de la Alianza PAIS, que congrega de diversos partidos y movimientos afines a Correa quien concentra el 48 por ciento de los escaños. Contrario a estos casos se encuentra Colombia en donde se da un aumento progresivo en el NEPp, en este país el voto se dispersa en una cantidad considerable de fuerzas, sobre todo a partir de 2002. Las correlaciones entre los dos indicadores de estabilidad del sistema de partidos aquí utilizados son significativas al 0,01, la volatilidad tiene la dirección esperada (-,259), mientras que NEPp no (,172).

En síntesis en la literatura sobre carreras políticas pueden identificarse los factores que las condicionan. No obstante es necesario analizar la interacción de todos ellos para poder determinar hasta qué punto en los casos aquí analizados su impacto es determinante. Un aspecto a resaltar en este apartado es el vacío existente de literatura que aborde los condicionantes de la profesionalización de los legisladores propiamente dicha.

3.6. Recapitulación

En el presente capítulo se realizó un primer análisis de tipo descriptivo de las variables que se han identificado en la literatura sobre carreras políticas como factores explicativos de la experiencia política, entendida ésta última en términos de años en política, años de militancia partidista, cargos de elección popular ocupados por los diputados anteriormente y número de veces que han ocupado un escaño en el Legislativo. Dichas variables se ubican en cuatro niveles de análisis: el individual, el institucional, el partidista y el sistémico.

A nivel individual, de los nueve indicadores de las características socioeconómicas de los diputados y de los procesos de socialización política por ellos atravesados, ocho se correlacionan de manera significativa con la experiencia política de los diputados, y solamente uno no lo hace: el tipo de organización en donde comenzaron su trayectoria política. No obstante, hay que señalar que dichas relaciones son débiles y sólo muestran la existencia o no de relación entre las variables.

En cuanto a las variables institucionales, puede señalarse que los sistemas electorales de los países andinos analizados, pese a tener elementos que buscan la proporcionalidad, poseen otros que imprimen un carácter mayoritario, tales como el predominio de circunscripciones pequeñas o la existencia de barreras de reparto. En cuanto a su relación con la adquisición de experiencia en el ámbito político puede señalarse que las correlaciones establecidas en los casos analizados sugieren que las carreras políticas están orientadas más hacia los partidos que hacia los candidatos, de tal forma que los arreglos que otorgan poder a los partidos sobre el candidato favorecen la creación de trayectorias más largas y robustas, lo que difiere de los modelos basados en el caso estadounidense en donde el candidato tienen un mayor poder en la definición de su carrera y en donde su reputación personal constituye su principal recurso.

En este mismo nivel, pero respecto a la organización del Legislativo puede señalarse que el tamaño de la cámara muestra una dirección opuesta a la esperada, de tal forma que las cámaras grandes poseen una elite con una mayor experiencia política. Por otra

parte, sobresale en los casos analizados la existencia de medidas tendientes a la profesionalización de los legislativos, lo que en teoría se traduce en un incentivo para el ingreso a la política en el ámbito legislativo. Ejemplo de ello es la existencia de regímenes salariales y de dedicación al cargo que garantizan que el diputado pueda vivir de su labor legislativa, así como que disponga del tiempo suficiente para desarrollarla. Comparando los indicadores de profesionalización del Legislativo que varían, periodo de sesiones y sesiones de las comisiones, se puede señalar que tienen una correlación débil con la experiencia política pero significativa y con la dirección esperada. Mientras que las sesiones del pleno poseen la dirección opuesta.

A nivel partidista, sobresalen varios aspectos. En primer lugar, contrario a las teorías de la ambición política, en la región los procesos de selección de candidatos abiertos e inclusivos y la existencia de mecanismos de democracia interna no se correlacionan de manera positiva con la experiencia política. Esto sugiere que los partidos se erigen como actores fundamentales en la construcción de las carreras políticas, ya que cuanto mayor es el control del partido sobre sus miembros mayor es su experiencia. En segundo lugar, la estabilidad del partido en términos de tiempo de supervivencia y regularidad de su estructura resulta relevante para la construcción de carreras estables. Y, por último, la fuerza electoral del partido no tiene la relación esperada con la experiencia política, en este sentido los partidos más votados no siempre poseen la elite más experimentada. Esto puede ser explicado por los procesos de transformación de los sistemas de partidos andinos, en los cuales se llevó a cabo una reconfiguración que implicó la transferencia de miembros de los partidos tradicionales a otros nuevos partidos exitosos electoralmente.

Finalmente, en cuanto al nivel sistémico, se puede señalar que la volatilidad afecta el desarrollo de las carreras, de tal forma que en los sistemas menos volátiles se construyen carreras más largas y robustas. Mientras tanto el NEP, aunque tiene una correlación significativa con la experiencia, posee una dirección inversa, de este modo la coexistencia de un mayor número de partidos con pesos equivalentes no se traduce en la disminución de la experiencia política de sus diputados.

CAPÍTULO 4. FACTORES QUE DETERMINAN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS ELITES LEGISLATIVAS: LA ESPECIALIZACIÓN LEGISLATIVA

4.1. Introducción

En el presente capítulo se abordan las variables independientes que afectan a la segunda dimensión constitutiva de la profesionalización de los diputados: la especialización legislativa. La especialización es un elemento de toda profesión que ha adquirido importancia con el paso del tiempo. A diferencia de las sociedades modernas, en las sociedades pre industriales la característica más sobresaliente de las profesiones era el estatus que otorgaba la ocupación profesional a quién la ejercía¹³³. Por su parte, la especialización era un rasgo característico de los grupos ocupacionales agremiados (especialmente los comerciantes y artesanos), los cuales cubrían las necesidades de las poblaciones urbanas de la época.

La especialización como recurso necesario para el ejercicio profesional apareció posteriormente en el siglo XIX, cuando el sistema de reclutamiento y de ascenso en las ocupaciones pasó de basarse en mayor medida en criterios de patronazgo y antigüedad, a criterios más abiertos y objetivos como la cualificación y competencia técnica, la experiencia y la dedicación. Además, este proceso fue acompañado por la mejora en la organización de la educación profesional, el aumento de la demanda en las diferentes licenciaturas oficiales y los avances técnicos en diversos campos como el militar, la ingeniería o la medicina.

En la política, la especialización tiene un papel más difuso que en otras profesiones ya que, contrario a las demás, existe una gran dificultad para especificar o delimitar un cuerpo de conocimientos que sirva de base para el ejercicio profesional. Para hacer política, para dedicarse a ella y vivir de ella no es necesario obtener una titulación

¹³³ Como señala Elliott (1975: 32) “La relación del profesional con los conocimientos a disposición de la sociedad era más un símbolo de su posición que algo útil como especialización práctica”.

específica. En este sentido, la especialización en el ámbito político más que referirse a un cuerpo de conocimientos teóricos extensos que permiten legitimar su existencia, se refiere a un conjunto de habilidades y saberes referentes a la acción política como lo son la negociación, la gestión de los asuntos públicos –con todo lo que ello implica en términos de *accountability*- o la elaboración de las leyes en el caso de los diputados así como el conocimiento suficiente para llevar a cabo las tareas de control del Ejecutivo. Asimismo, hace referencia a la inversión en términos de tiempo en el ámbito temático elegido por el político, la cual permite crear pozos de conocimientos técnicos que se suelen usar en la actividad política (Mattson y Strøm, 1995).

En el ámbito legislativo, la especialización se refiere igualmente a la competencia técnica, a las habilidades políticas y al tiempo dedicado al área de interés del legislador. Su necesidad e importancia ha sido reconocida en múltiples trabajos, de hecho se ha hablado de una “norma de especialización” existente en los parlamentos según la cual, los legisladores incorporan la especialización dentro de un conjunto más amplio de pautas de comportamiento dentro de la cámara¹³⁴. Esta incorporación casi automática ocurre gracias a que los diputados reconocen los beneficios electorales que conlleva especializarse y la necesidad de aumentar su capacidad de tomar decisiones informadas dentro del proceso legislativo (Matthews, 1959: 1068; Asher, 1974: 64).

La especialización legislativa es considerada como un elemento central que afecta a la representación política. Desde esta perspectiva, un diputado especializado representa mejor los intereses de su distrito ya que centra su atención y sus esfuerzos en aquellos problemas que identifica como importantes para su electorado. Asimismo, se considera desde un punto de vista más normativo que los votantes esperan que sus representantes adquieran conocimientos sobre cuestiones de política pública que les permita

¹³⁴ Desde esta perspectiva, los Congresos se rigen también por normas informales que permiten el mantenimiento del sistema legislativo, las cuales son transmitidas a los representantes recién llegados. Las principales normas se refieren a: la especialización legislativa; la reciprocidad en las votaciones; la importancia de las relaciones personales para desempeñar el trabajo legislativo, y específicamente, las normas de cortesía que deben primar entre los miembros más allá de las valoraciones personales; el patriotismo institucional, es decir, la creencia por parte de los miembros de la cámara en la importancia de la institución, y por consiguiente, el respeto a la misma; y el aprendizaje de las reglas informales de la cámara, como lo es la subordinación de los legisladores “novatos” respecto a los más experimentados (Matthews, 1959; Asher, 1973).

representar mejor sus intereses y preocupaciones¹³⁵. Igualmente, la especialización se asume como un factor clave para la eficacia legislativa ya que mediante la división del trabajo y la definición de jurisdicciones se facilita y se agiliza el proceso de elaboración y aprobación de leyes. También se establecen garantías de calidad al aumentar la capacidad del congreso para tomar decisiones informadas sobre una amplia gama de problemas¹³⁶.

Finalmente, algunos estudios han considerado la especialización como una estrategia en la toma de decisiones legislativas, estas investigaciones parten del supuesto de que los diputados definen progresivamente áreas de interés que les permiten reducir las deficiencias y los costes en términos de información, lo cual facilita y hace más eficiente su labor dentro del Legislativo. Esto a su vez tiene como contraparte la dependencia hacia otros especialistas en los campos que no dominan, ya que al no abarcar todo el ámbito temático que se estudia en la cámara, el diputado debe acudir y confiar en el criterio de aquellos pares a los que identifica y reconoce como especialistas en un tema determinado. Esto se traduce en un aumento de la interdependencia entre los diputados¹³⁷.

Desde esta perspectiva se identifica una diferencia importante entre los legisladores especializados y aquellos que no lo son, y es que los primeros toman sus decisiones a partir de la identificación de diversas alternativas de acción y de la anticipación de las posibles consecuencias de esas decisiones, haciendo un cálculo de los costes y los beneficios no sólo de cada decisión sino también de la manera en que se llega a esa decisión; mientras que los segundos, ante la falta de información y el aumento de los costes para conseguirla, se ven obligados a basar sus decisiones en consideraciones tales como sus valores, las demandas de sus electores y muchas veces en las opiniones de sus colegas expertos (Buchanan *et al.*, 1960: 638).

Pero también existen posturas como las de Asher (1974), quien identifica algunos problemas con la especialización en el ámbito legislativo. Específicamente se refiere a la cuestión de la sobre especialización, es decir, cuando los ámbitos de acción de los

¹³⁵ Buchanan *et al.*, 1960; Adler *et al.*, 2004: 2.

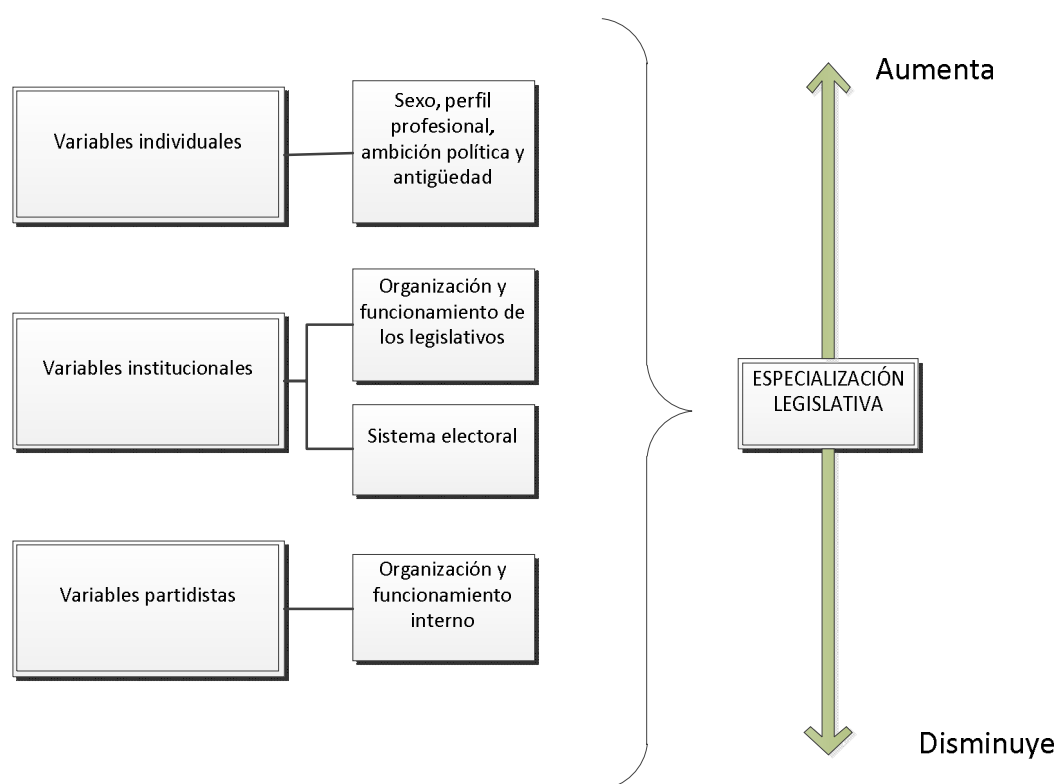
¹³⁶ Asher, 1974: 63; Mattson y Strøm, 1995.

¹³⁷ Grant, 1973; Cox y McCubbins, 1993.

diputados son cerrados, están muy definidos y son muy estables. Este autor sugiere que un exceso en la especialización puede facilitar la captación de los congresistas por parte de aquellos grupos de interés vinculados a los temas que controlan. Por su parte, Krehbiel (2004: 113) plantea otro problema y es el de las asimetrías informacionales que genera la especialización, lo que en ocasiones se puede traducir en un uso oportunista de la experiencia. Por último, uno de los dilemas que presenta la especialización es la situación paradójica en la que se encuentran los legisladores, quienes deben definir y profundizar en el conocimiento de temas de política pública específicos, pero a su vez también deben ser generalistas para poder participar en la toma de decisiones que se lleva a cabo dentro de los legislativos (Hedlund, 1984: 81).

Como se ha señalado, para que los diputados se especialicen deben definir áreas de interés dentro de todo el abanico de temas que hacen parte de los asuntos públicos, además también cuentan los recursos que le permiten al diputado controlar los espacios en donde se lleva a cabo la especialización, es decir, las comisiones. En este sentido, los factores más relevantes para la especialización legislativa están relacionados con la forma en que operan y se organizan los parlamentos, con el funcionamiento de los partidos políticos que los respaldan y con algunas características individuales (ver Gráfico 19).

Gráfico 19. Variables explicativas del grado de especialización legislativa de los diputados andinos



Fuente: Elaboración propia.

Dos aspectos destacan en el estudio de la especialización legislativa. Por una parte, la escasa literatura que hay sobre el tema a nivel individual de los legisladores, esto se debe a que la mayor parte de estudios se han centrado en niveles intermedios como son las comisiones o el parlamento en general. En la presente investigación, al considerarse la profesionalización del diputado más no del Legislativo se analiza la especialización como quedó plasmado en el IPD creado para medir el grado de profesionalización de cada congresista entrevistado, es decir, a partir de indicadores individuales¹³⁸. Y por otra, la mayor parte de los estudios se han centrado en el caso estadounidense lo cual genera ciertas dificultades al trasladar estas teorías al caso latinoamericano, ya que muchas de las características institucionales del sistema político de los Estados Unidos se diferencian de los países latinoamericanos, ejemplo de ello es la dinámica

¹³⁸ El índice de especialización legislativa utilizado corresponde a la segunda sub dimensión del índice de Profesionalización de los Diputados presentado en el Capítulo 2. Este índice está compuesto por cuatro indicadores: 1) participación en comisiones; 2) presidencias de comisiones; 3) permanencia en comisiones; y 4) cargos en la Mesa de la cámara.

bipartidista, la forma en que se relacionan los poderes del Estado y los políticos y sus partidos¹³⁹.

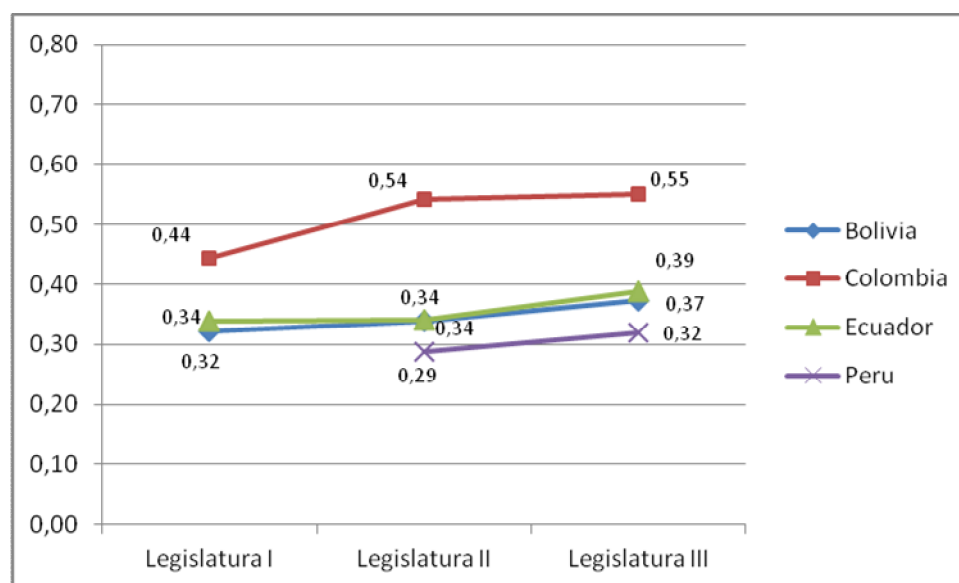
4.2. Las variables individuales: sexo, perfil profesional, ambición política y antigüedad

Al igual que en el caso de la experiencia política, la especialización legislativa está influenciada por diversos factores, uno de ellos son las características individuales de los diputados tales como el sexo, el perfil profesional, la ambición política o el tiempo que los diputados han estado en el parlamento a lo largo de sus carreras. Matthews (1984) y Adler *et al.* (2004), señalan que las experiencias de vida de los diputados influyen en el interés y preocupación por algunos temas en específico, ejemplo de ello son las mujeres y las minorías, de las cuales se espera que se centren en cuestiones de género y de las libertades civiles, así como un ex banquero es más probable que se centren en temas económicos. Asimismo, resaltan las ventajas que dichas experiencias tienen al reducir los costes para adquirir experiencia en determinados campos.

De esta forma, el sexo y el perfil profesional anterior al ingreso en política de los diputados son aspectos a tener en cuenta en el presente análisis. Respecto a la variable sexo hay que considerar dos aspectos en el momento de explorar las diferencias entre hombres y mujeres: por un lado, el grado de especialización y, por otro, el tipo de especialización principal de unos y otras. En cuanto al grado de especialización de las diputadas andinas puede señalarse que la media no difiere de la de los hombres, las principales diferencias se encuentran entre los países estudiados, como se puede observar en el Gráfico 20. Las diputadas colombianas son las más especializadas mientras que las peruanas poseen los índices más bajos de la región. Bolivia y Ecuador han mantenido similares niveles de especialización entre sus diputadas.

¹³⁹ Morgenstern y Nacif, 2002; Chasqueti, 2010.

Gráfico 20. Media de especialización de las diputadas andinas, 1997-2013



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las áreas de especialización, existen diferencias en el sentido esperado. Las mujeres tienden a pertenecer a comisiones vinculadas a temas de política social o de mujeres -en aquellos casos donde existen como en Ecuador y en Perú- y a participar en menor medida en las comisiones de asuntos considerados centrales o “duros” como los económicos. En Bolivia, por ejemplo, el 33 por ciento de las mujeres entrevistadas durante las tres legislaturas analizadas participaron en la Comisión de Política Social frente al 7,4 por ciento de los hombres, en la Comisión de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente la relación fue de un 14,4 por ciento de mujeres frente al 10,3 por ciento de los hombres, y en la Comisión de Derechos Humanos participó un 11,2 por ciento de diputadas y un 4,6 por ciento de diputados. Por su parte, la participación de los hombres fue mayor en comisiones como la de Desarrollo Económico, Hacienda, Desarrollo Humano, Seguridad y Política Internacional (ver Anexo 8).

En Colombia, se da un sistema de comisiones caracterizado por la existencia de pocas comisiones permanentes con un alto número de integrantes, las cuales aglutinan diversos temas, con lo cual la diferenciación en términos de áreas temáticas de especialización que se puede establecer entre hombres y mujeres es menor que en los

demás países analizados¹⁴⁰. No obstante, existen algunas diferencias destacables como que la participación de los hombres en las comisiones de Economía (19 por ciento), Finanzas (14,2 por ciento) o de Relaciones Internacionales (12,1 por ciento), es muy superior que la de las mujeres (11,8; 5,9 y 2,9 por ciento respectivamente). Sólo en las comisiones que tratan asuntos variados (la Primera y la Séptima) la participación de las mujeres es superior¹⁴¹.

En Ecuador existe una comisión específica que trabaja el tema de la mujer aunque unido a juventud y familia. En este caso tal y como establece la teoría la participación masculina es mínima (0,4 por ciento de los diputados encuestados) contrastando con la de las mujeres (18,7 por ciento). La segunda comisión en la que se presentan diferencias en la participación de los diputados y diputadas encuestadas es en la de lo laboral y lo social (11,2 por ciento mujeres, seis por ciento hombres). Por su parte, los hombres tienen más presencia en las comisiones de lo tributario y fiscal, y en la de asuntos constitucionales (ver Anexo 8).

Al igual que en Ecuador, en Perú la comisión con una mayor participación de mujeres es la de Mujer y Desarrollo Social (12,7 por ciento por 0,5 por ciento de hombres). Lo mismo sucede, aunque con un diferencial más bajo, en las comisiones de Salud, Pueblos Andinos, Energía y Minas, y Comercio. Por su parte, los hombres tienen una mayor presencia en las comisiones de Economía y Finanzas, Presupuesto, Justicia, y Constitución y Reglamento. En el caso peruano las diferencias en cuanto a los campos temáticos son menores que en el resto de países, esto se explica en parte por la existencia de un mayor número de comisiones y por la necesidad de los diputados y diputadas de participar en muchas comisiones, ya que mientras que en los demás países

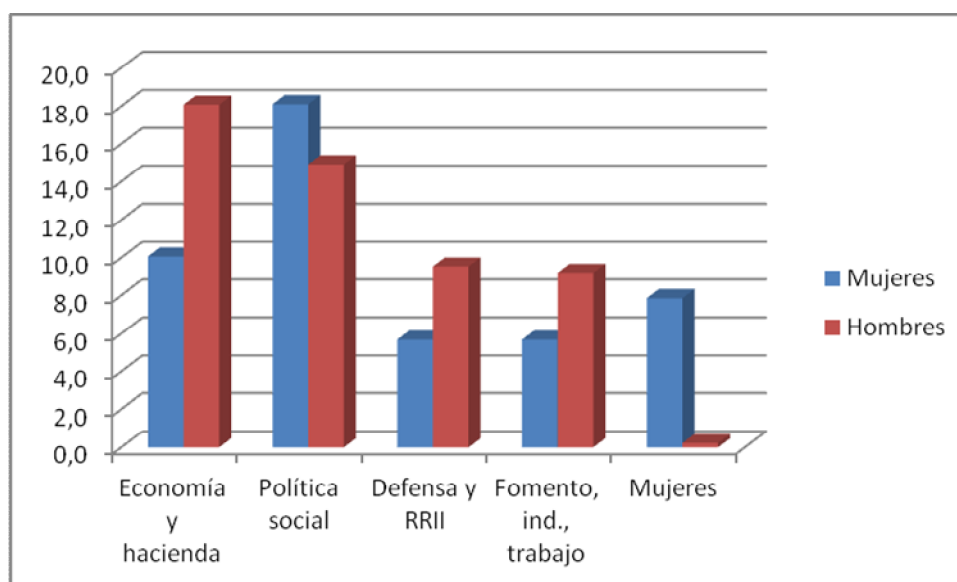
¹⁴⁰ Pese a que las comisiones tienen un nombre específico referido a un campo temático, la variedad de temas no se corresponden siempre con el mismo, por ejemplo, la Comisión Segunda o de Relaciones Internacionales también lleva los asuntos de defensa nacional y fuerza pública, la Comisión Sexta o de Transportes y Comunicaciones trata los temas de educación e investigación científica y tecnológica. Por su parte, las comisiones Primera y Séptima son una suerte de “cajón de sastre” en donde tratan temas tan variados como la organización territorial, los asuntos étnicos, la administración pública, la salud, la seguridad social, los deportes o la cultura (ver Anexo 9).

¹⁴¹ En la Comisión Primera que trabaja temas como las reformas constitucionales, la organización territorial, los de derechos, las garantías y los deberes, las estrategias y políticas para la paz o los asuntos étnicos, participó un 32 por ciento de las diputadas encuestadas frente al 21,3 por ciento de los hombres, mientras que en la Séptima el porcentaje de mujeres fue del 23 por ciento y el de hombres un 11, esta última se ocupa de temas tan variados como los asuntos de la mujer y de la familia, la seguridad social, la carrera administrativa, la recreación, deportes, salud, organizaciones comunitarias, la vivienda, entre otros.

participan en una o máximo dos comisiones por año, en Perú pueden participar hasta en cinco comisiones.

Si se agrupan las comisiones en áreas temáticas más amplias se pueden observar algunas de las diferencias mencionadas anteriormente, aunque al hacerlo se pierde información relevante. El Gráfico 21 muestra las comisiones en las cuales las diferencias de género son más significativas.

Gráfico 21. Porcentaje de participación de mujeres y hombres en las comisiones permanentes en los congresos andinos, 1997-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA, 1997-2013.

En cuanto a la formación de los diputados se espera que ellos busquen especializarse en áreas afines a sus estudios o a su campo profesional u ocupacional previo como una forma de reducir el coste de la especialización al aprovechar la base de conocimientos adquirida a través de su formación (Buchanans *et al.*, 1960). Esto parece corroborarse con algunas de las profesiones, el caso más sobresaliente de las profesiones analizadas es el de los abogados, los cuales se inclinan en mayor medida a participar en las comisiones de Justicia, Derechos Humanos, y Gobierno¹⁴². Por su parte, los

¹⁴² En los casos boliviano y peruano la mitad de los diputados y diputadas abogados integraron las comisiones de Justicia y Gobierno; en Colombia este porcentaje se reduce sólo unas décimas (46 por ciento). En Ecuador es donde se presenta una mayor coincidencia, ya que el 57 por ciento de los diputados abogados integra estas comisiones.

economistas, administradores de empresas y empresarios tienen una importante participación en las comisiones relacionadas con los asuntos económicos: economía, hacienda, finanzas y presupuesto, aunque en un menor nivel que los abogados¹⁴³ (ver Anexo 10).

Respecto a los profesionales de la salud (médicos, enfermeros, odontólogos, etc.), la correspondencia se da en mayor medida entre los diputados ecuatorianos y peruanos. En el primer caso el 38 por ciento de estos profesionales integran la comisión de Salud, mientras que en el segundo caso alcanzan el 27 por ciento. En Bolivia y Colombia también hay un importante porcentaje de diputados del sector sanitario en dicha comisión, aunque la participación más alta la alcanzan en las comisiones económicas (ver Anexo 10). Contrario a lo que pasa con el sector salud, en el terreno de la educación la coincidencia entre profesiones y comisiones no es clara. En el caso ecuatoriano el 28 por ciento de los profesores hacen o han hecho parte de la comisión de Educación; en Colombia y en Bolivia este porcentaje se reduce al 19 y al 15 respectivamente, y en Perú apenas sobrepasa el ocho por ciento.

Por último, los funcionarios y los que se autodefinen como políticos se distribuyen de manera más uniforme en las diferentes comisiones, lo que evidencia el carácter menos específico de estas actividades profesionales, y lo que sugiere a su vez que en efecto el tener un perfil profesional definido estimula la especialización hacia una dirección determinada, la cual está vinculada a dicho perfil. La correlación entre el grado de coincidencia entre la profesión y las comisiones a las cuales perteneció el diputado y su nivel de especialización, aunque débil, es significativa al 0,01 y posee la dirección esperada (,105).

Otra variable individual que influye en el grado de especialización de los legisladores es la ambición política. La teoría de la ambición parte del supuesto de que el político tiene entre sus principales objetivos ocupar cargos de poder político o buscar la reelección, para ello tanto su comportamiento y como la definición sus estrategias responden a este

¹⁴³ Descartando las comisiones de temas más generales, es decir, que no se encuentran vinculadas a un campo de conocimiento tan definido como las profesiones antes mencionadas, los diputados economistas o administradores han tenido una importante participación en las comisiones de asuntos económicos, en Bolivia la proporción pasa del 30 por ciento, en Colombia alcanza la cuarta parte del total de los licenciados en economía y administración, y en Perú y en Ecuador lo hace la quinta parte.

propósito¹⁴⁴. En el marco de esta interpretación, la especialización legislativa conlleva para el diputado la adquisición del estatus de experto en un campo de la política pública, la cual le otorga recursos de poder que usan para continuar construyendo su carrera política, es decir, para lograr desarrollar su ambición política. En este sentido, los diputados con objetivos claros de promoción profesional en el ámbito político buscan especializarse más que aquellos que no los tienen (Asher, 1974: 66). Desafortunadamente, como en el caso de la experiencia política, esta hipótesis es imposible corroborarla en la presente investigación ya que no se disponen de datos que permitan identificar el tipo y el grado de ambición política de los diputados encuestados, salvo en las últimas legislaturas analizadas en cada país.

Usando estos datos se puede observar que, efectivamente, la mayor parte de los diputados que muestran algún tipo de ambición –ya sea progresiva, estática o descendente- poseen un alto grado de especialización¹⁴⁵. El caso de los que legisladores que manifiestan su deseo por ascender a otros niveles es especialmente significativo; mientras que la mayor parte de aquellos diputados que no se muestran interesados en continuar en el ámbito político poseen niveles medios (ver Tabla 38).

Tabla 38. Porcentaje de diputados según tipo de ambición política y grado de especialización legislativa

Grado de especialización	Progresiva	Estática	Descendente	Interrupción/salida	Total
Bajo	16,9	9,3	20,9	19,0	15,6
Medio	24,6	41,7	38,4	57,1	39,2
Alto	58,5	49,1	40,7	23,8	45,2
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA y del Índice de Profesionalización de los Diputados (IPD). Bolivia (2005-2010), Colombia (2006-2010), Ecuador (2009-2013), y Perú (2006-2011).

Finalmente, un aspecto muy estudiado en la literatura norteamericana sobre los legislativos es el sistema de antigüedad, el cual pese a que ha evolucionado ha condicionado los procedimientos que regulan el funcionamiento de la cámara. Este

¹⁴⁴ Schlesinger, 1966; Fenno, 1973; Mayhew, 2004 [1974]; Herrick y Moore, 1993; Martínez Rosón, 2009.

¹⁴⁵ Los diputados menos especializados tienen un índice que varía de cero a 0,29, mientras que los cuentan con una especialización media se ubican en un rango que va de 0,30 a 0,49, finalmente los legisladores altamente especializados poseen un índice que va de 0,50 a 1,

sistema o regla no formal implica la existencia de carreras legislativas largas y el respeto por la antigüedad de los legisladores a la hora de asignar cargos o espacios dentro del congreso.

Este fue el criterio que dominó la elección de autoridades de las comisiones; sobre todo hasta la década de 1970, cuando, como se señaló anteriormente, se llevó a cabo una importante reforma que fortaleció el papel de los partidos. Hasta ese entonces los partidos clasificaban a los diputados de acuerdo con la permanencia en las comisiones y el presidente de la comisión era el diputado perteneciente al partido mayoritario que contaba con una mayor continuidad en la comisión (Cox y McCubbins, 1993). Esto tenía como principal consecuencia el aumento de la autonomía de las comisiones y los diputados al reducir la discrecionalidad de los líderes para hacer las asignaciones correspondientes e intervenir en el proceso de toma de decisiones; además, imprimía certidumbre en las carreras legislativas de los miembros del congreso, ya que la antigüedad y la adquisición de experiencia en un campo específico les otorga a los diputados ciertos derechos que el propio partido en teoría debía respetar, como por ejemplo, continuar en la misma comisión o ganar un puesto destacado en las listas electorales de los partidos¹⁴⁶.

Desde este punto de vista, los diputados que han estado varios años en el Legislativo acumulan saberes y conocimientos especializados que les permite a su vez adquirir mejores posiciones dentro del sistema de comisiones, a la vez que continúan aumentando dichos conocimientos (Adler, 2004). Un aspecto a tener en cuenta en este sistema lo constituyen los congresistas cuya permanencia es intermitente, es decir, aquellos que tras uno o más periodos legislativos se van del congreso pero regresan posteriormente. Autores como Epstein *et al.*, (1997) distinguen entre el sistema de antigüedad y el de experiencia, en el primero el diputado que interrumpe su estancia en la cámara se vería sancionado a su vuelta, mientras que en el segundo, la experiencia sería acumulativa y no se perdería al salir del congreso.

Para analizar este aspecto en el caso de los legisladores andinos se tendrá en cuenta el número de años que han estado en el congreso, y si han visto su permanencia

¹⁴⁶ Polsby *et al.*, 1969; Epstein *et al.*, 1997.

interrumpida o no. De esta forma, se suman las dos medidas cuyo resultado es una escala de cero a uno: los años en el Legislativo se ponderan al 0,75¹⁴⁷ y la permanencia al 0,25¹⁴⁸. Esto es así ya que se considera que la penalización por no permanecer de manera ininterrumpida en la o las cámaras no debe ser superior al valor de los años que el político logra estar dentro¹⁴⁹.

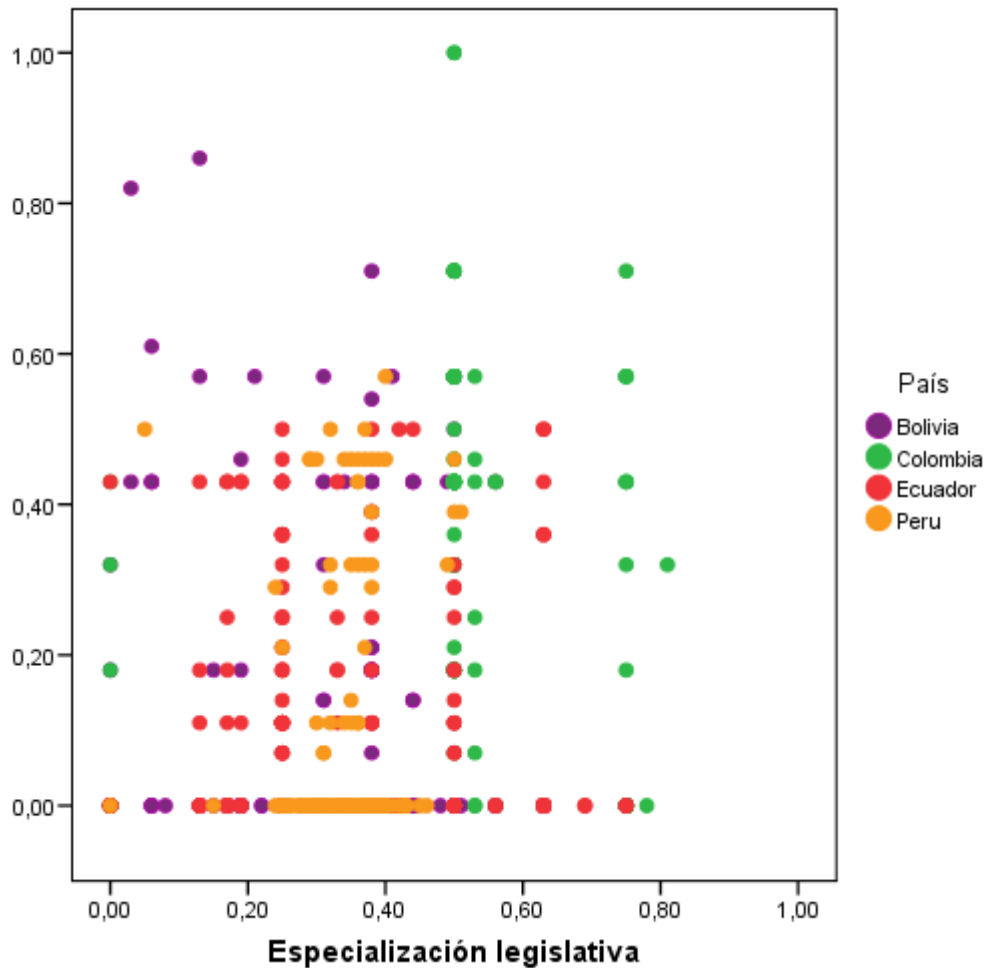
Como se observa en el Gráfico 22, la relación entre la antigüedad del diputado en la cámara y el nivel de especialización no muestra linealidad positiva como cabría esperar, lo que sugiere que en los congresos andinos la experiencia legislativa no garantiza adquirir posiciones favorables que permitan la especialización tales como presidir las comisiones o permanecer en una misma comisión durante el mayor tiempo posible. Dos aspectos llaman la atención en el gráfico señalado, por una parte, en términos generales los diputados colombianos son los que muestran una mayor antigüedad en el Congreso; y por otra, algunos diputados pese a ser novatos tienen un grado de especialización aceptable, podría esperarse que la mayoría de estos diputados pertenecieran a la Cámara de Representantes de Colombia debido a que las reglas de funcionamiento del sistema de comisiones hacen que los legisladores se especialicen en un campo de política pública específico más rápidamente. No obstante, la mayor parte de los diputados son peruanos, lo que indica una tendencia por la búsqueda de la especialización por parte de los legisladores pese que la organización del congreso tienda a desincentivarlos.

¹⁴⁷ En esta dimensión los diputados novatos se les asigna el valor de cero -teniendo en cuenta que las entrevistas se llevan a cabo durante el primer año cada legislatura-, mientras que el techo de esta escala (0,75) lo obtiene el diputado que ha permanecido en el congreso durante más años, en los casos analizados el máximo es 21.

¹⁴⁸ Esta variable se divide en dos categorías: los que no han interrumpido su estancia en el congreso, a los que se les asigna el valor máximo (0,25), y los que sí lo han hecho, a éstos se asigna el valor mínimo (0,0).

¹⁴⁹ Estas medidas se han extraído de las encuestas realizadas a los diputados (PELA), específicamente se han usado las preguntas de: ¿Es esta la primera legislatura en la que Ud. ha sido elegido Diputado?, En este caso, ¿me podría decir durante qué años ha sido Ud. Diputado?

Gráfico 22. Especialización legislativa de los diputados andinos según antigüedad en el congreso, 1997-2013



Fuente: Elaboración propia.

Como se señaló anteriormente, la especialización legislativa depende de múltiples factores. A continuación se abordarán las variables explicativas institucionales, las cuales han sido las que mayor atención han recibido en las investigaciones sobre especialización de los legislativos y de los diputados como actores individuales.

4.3. Las variables institucionales: organización y funcionamiento interno de los legislativos y el sistema electoral

4.3.1. Características organizativas de los legislativos

Uno de los aspectos más relevantes en términos de la especialización legislativa es la organización de los parlamentos. Las características de la estructura y las reglas formales de juego configuran el marco en el que los diputados actúan y se relacionan entre ellos, condicionando los comportamientos individuales y colectivos (Hedlund, 1984). Los sistemas de comisiones legislativas a través de los cuales se organiza el proceso legislativo han centrado específicamente gran parte de la atención de quienes estudian los congresos y el comportamiento de los legisladores¹⁵⁰.

Se considera que la división del trabajo ofrece múltiples ventajas tanto a la cámara como a los legisladores de manera individual. A nivel institucional, estos sistemas permiten hacer frente al elevado número de proyectos de ley que se pueden presentar en una legislatura, gestionando a su vez la complejidad y el carácter técnico de los proyectos de ley en revisión. A nivel individual, esta forma de organización permite a los diputados demostrar y aumentar sus capacidades en términos de especialización, y construir una base para el desarrollo de su reputación personal dentro y fuera de la legislatura¹⁵¹.

Como se verá a continuación, la posibilidad de especialización ha sido vinculada con factores tales como la asignación de los miembros de las comisiones, su duración, tamaño y número, la existencia de subcomisiones, la correspondencia de las comisiones con la estructura de gobierno y la existencia o no de reelección tanto en las comisiones como en las presidencias. Este último aspecto se excluirá del análisis ya que en todos los casos la reelección es permitida, salvo en el caso colombiano en donde no es necesaria ya que las comisiones permanentes funcionan los cuatro años que dura la

¹⁵⁰ Fenno, 1973; Rosenthal, 1974; Asher, 1974; Eulau, 1974; Zwier, 1979; Hamm y Moncrief, 1982; Shepsle y Weingast, 1987; Hedlund, 1989; Gilligan y Krehbiel, 1990; Mattson y Strøm, 1995; Krehbiel, 2004.

¹⁵¹ Francis, 1982; Hedlund, 1989; Mattson y Strøm, 1995.

legislatura con los mismos miembros. En estos países, los diputados tienen la posibilidad de permanecer en una comisión durante todo el periodo legislativo y, además, pueden aspirar a presidir las comisiones más de una vez. La importancia de este aspecto reside en que el contacto habitual con determinados temas aumenta el grado de especialización de los legisladores, lo cual les permite acumular recursos fundamentales para la acción legislativa como la información, las redes de contactos, la influencia y el prestigio.

Por su parte, la asignación de las comisiones es considerada como una de las claves para la carrera de un diputado tanto dentro como fuera del congreso, la razón principal es que para la mayoría de los legisladores el trabajo en las comisiones constituye la base para la construcción de su reputación personal¹⁵², la cual resulta fundamental para sus aspiraciones políticas futuras¹⁵³. Asimismo, teniendo en cuenta la importancia de las comisiones para el diseño y la discusión de los proyectos de ley, y para el establecimiento de sus propios límites, la pertenencia a una u otra comisión permite la consecución de los objetivos políticos que se plantea cada legislador¹⁵⁴.

Existen diversos enfoques acerca de la forma en que se lleva a cabo este proceso. Por un lado, desde el enfoque de la elección racional se considera que el factor que prima en la selección de las comisiones es el interés del diputado, ya que pertenecer a uno u otro comité hace parte de una estrategia personal para alcanzar determinados fines, los cuales pueden ser resumidos en la clasificación de Fenno (1973): el primero, es controlar comisiones clave para los intereses de su distrito de cara a una posible reelección; el segundo, consiste en especializarse en un campo temático y de esta forma aumentar su poder de influencia dentro de la cámara; y el tercero, llevar a cabo una buena política pública.

Desde esta perspectiva, existe una rutinización de los procesos de asignación de comisiones en el congreso, lo que reduce la injerencia de los partidos y los líderes en

¹⁵² Rohde y Shepsle, 1973; Bullock, 1985.

¹⁵³ La mayor parte de literatura sobre asignación o formación de comisiones tiene como referente el caso estadounidense, por ello se da una especial relevancia a la figura del congresista y a su necesidad de construir una reputación personal dentro y fuera del Legislativo. Contrario a lo que sucede en América Latina, en Estados Unidos se ha incentivado la emergencia de candidatos fuertes por encima de los partidos (Alcántara *et al.* 2005: 270).

¹⁵⁴ Gertzog, 1976; Shepsle y Weingast, 1987.

dicho proceso (Gertzog, 1976)¹⁵⁵. En este sentido, los legisladores actúan libres de cualquier constreñimiento partidista y, por el contrario, lo que se impone es su cálculo o interés personal. En el trasfondo de estos estudios, yacía la idea de la continua y en ocasiones creciente debilidad de los partidos políticos¹⁵⁶, los cuales se limitaban a ratificar las preferencias de sus miembros¹⁵⁷.

En el lado opuesto de esta perspectiva, están quienes otorgan a los partidos políticos y a sus líderes una gran importancia en el funcionamiento y organización de los legislativos. Autores como Cox y McCubbins (1993) consideran que las organizaciones partidistas actúan como una especie de cartel que usurpa el poder de la cámara y controla las comisiones en beneficio de sus intereses. Desde este punto de vista, los supuestos de autonomía, neutralidad y no discrecionalidad en la asignación de las comisiones, en los cuales se basaban las teorías de la rutinización de los procesos de asignación de comisiones son cuestionados. La atención de las demandas de los diputados novatos o *seniors* para pertenecer a una comisión determinada más que evidenciar la existencia de un proceso neutro y no discrecional se asume como una estrategia de los partidos y sus líderes para fomentar la lealtad de sus miembros.

¹⁵⁵ Como señala Cook (1983: 1028) “Studies have shown the committee assignment process in the House to be a routine, impersonal procedure of accommodating members' requests; assignments are determined not by personal or policy considerations but instead by the interaction of the supply of available seats with the demand of the members for them”.

¹⁵⁶ Como señalan Cox y McCubbins (1993), la idea del declive tanto electoral como legislativo de los partidos predominó en los trabajos sobre el congreso norteamericano durante varias décadas. Sólo con las reformas llevadas a cabo en la década de 1970 se reforzó el papel de los partidos a través de la introducción del voto secreto para designar a los presidentes de comités, el fortalecimiento de las vocerías y del poder de las direcciones políticas en la asignación de comités (Chasquetti, 2010: 22). No obstante, algunas de las medidas adoptadas también estuvieron orientadas al fortalecimiento del sistema de comisiones y de los subcomités, lo cual en la práctica se convertía en un contrapeso del poder de los partidos y los líderes partidistas, dentro del Legislativo.

¹⁵⁷ La rutinización en la asignación de comisiones era vista como una característica que afectaba tanto el funcionamiento de la cámara como a los legisladores individualmente. Por una parte, se consideraba que al reducir el poder de los partidos y sus líderes se posibilitaba una integración más plena al incentivar la especialización e interdependencia de los miembros, se aumentaba la representatividad de los intereses muchas veces cooptados por los partidos, y aumentaba la descentralización en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, a nivel individual el hecho de que un diputado novato pudiera acceder rápidamente a las comisiones que deseaba hacía que su influencia aumentara de manera más rápida y el sentimiento de frustración ante la imposibilidad de estar en el espacio que deseaba se reducía notablemente. Finalmente, una de las consecuencias más importantes para la carrera del diputado era que el acceder a las comisiones deseadas aumentaba sus posibilidades de reelección ya que les permitía llevar a cabo un papel relevante en el diseño de la legislación que afectaba a sus distritos –partiendo de la idea de que los diputados escogían las comisiones teniendo en cuenta los intereses de las circunscripciones a las cuales representaban- (Gertzog, 1976: 706).

Pero la influencia de los líderes partidistas no sólo se usa para incentivar comportamientos leales, sino que además es utilizada como un mecanismo de premios y castigos respecto de las acciones pasadas de los legisladores. De esta manera, si un diputado se muestra cercano y respetuoso ante el o los líderes, si acata las directrices del partido y defiende sus intereses, se verá recompensado cuando se asignan las comisiones, ya sea integrando la comisión deseada, permaneciendo en ella, o cambiándose a otra más apetecible¹⁵⁸. Igualmente, mediante la asignación de las comisiones, los líderes partidistas buscan ubicar a sus miembros para intervenir directamente en el proceso de elaboración de las políticas públicas, ya sea impulsando proyectos o vetándolos.

Por último, están las posturas que combinan tanto el criterio individual como el partidista. Desde este enfoque, los legisladores establecen y comunican sus intereses a los líderes del partido, y teniendo en cuenta dichas preferencias éstos últimos negocian y configuran la composición de las comisiones¹⁵⁹. Todo ello dentro de un marco normativo que los limita -especialmente en lo que atañe al número de miembros que debe tener cada comisión y la participación de cada partido en su composición-.

Los factores que se reconocen como condicionantes en el proceso de asignación de comisiones son diversos. Rohde y Shepsle (1973) identifican algunos de ellos: en primer lugar, se encuentran las preferencias individuales de los legisladores en las cuales los intereses del distrito al que representan tienen una especial importancia. En segundo lugar, intervienen elementos estratégicos como el grado de antigüedad de los solicitantes¹⁶⁰ o la existencia de vacantes en las comisiones solicitadas. En tercer lugar, los autores identificaron factores territoriales ya que si un legislador solicitaba ingresar en una comisión se analizaba si habían otros legisladores de la misma circunscripción, asimismo, el pertenecer a un distrito importante otorgaba ventajas a la hora de definir la composición de las comisiones. Y, en cuarto lugar, el liderazgo debido a dos razones

¹⁵⁸ El poder de los líderes partidistas se ejerce de múltiples formas, ya sea tomando la iniciativa mediante la persuasión al diputado para que integre una u otra comisión, o ya sea directamente a través de la distribución de los diputados en las comisiones clasificadas según su grado de exclusividad o importancia.

¹⁵⁹ Eulau, 1984; García Montero, 2009: 132.

¹⁶⁰ Contrario a lo que se conoció como la norma del "seniority" -que estipulaba que la antigüedad era el criterio más importante en la asignación de comisiones-, en el estudio realizado por Rohde y Shepsle (1973) los congresistas con mayor antigüedad tenían una tasa de éxito menor en el acceso a las comisiones deseadas que los novatos.

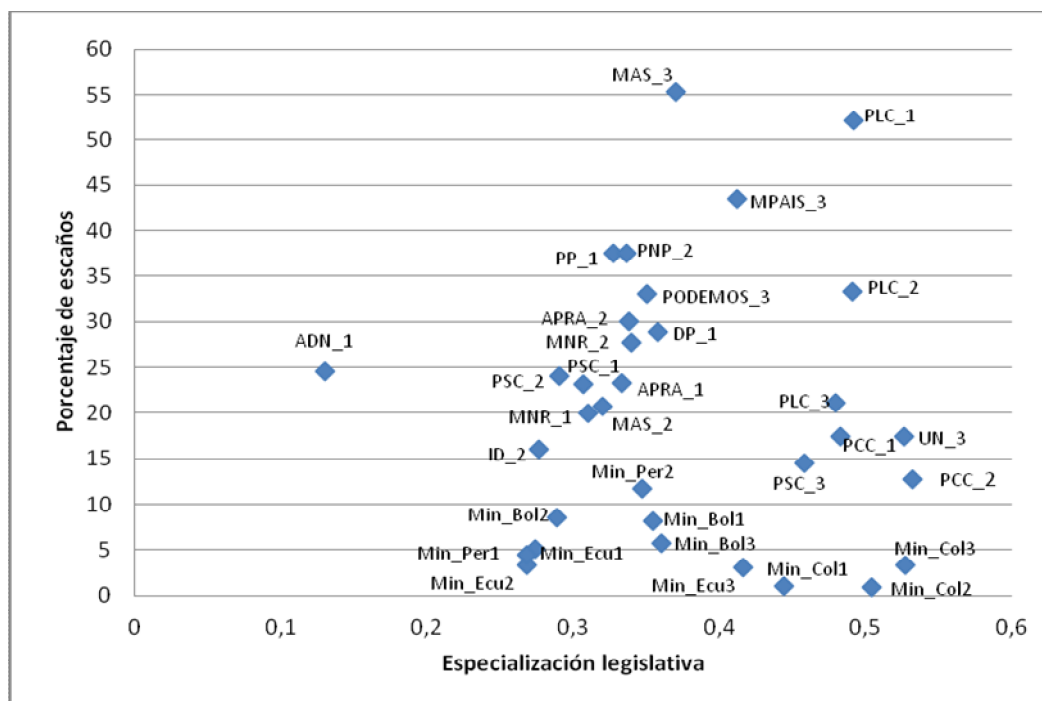
fundamentales: por un lado, las asignaciones son usadas como un importante recurso para hacer favores a los miembros de su partido, para recompensar favores pasados y para establecer vínculos con los miembros que tengan una potencial influencia en las futuras decisiones legislativas; y, por otro, las asignaciones son vitales para llevar a cabo las políticas que persigue el partido ya que determinan el grado de influencia que éste puede tener en el proceso de decisión legislativa.

En los casos analizados, la asignación de puestos dentro de las comisiones está definida por un criterio de proporcionalidad política, de tal forma que la influencia del partido a la hora de definir la conformación de las comisiones depende de su fuerza electoral. No obstante, también existen garantías para las minorías y para los diputados independientes que no cuentan con una organización política que los respalde, ejemplo de ello es la posibilidad que tienen los diputados no afiliados en Ecuador de unirse a un grupo parlamentario ya creado, o a crear un propio grupo uniéndose con otros legisladores en su misma situación para el reparto de comisiones. De esta forma, se espera que los partidos exitosos electoralmente posean miembros más especializados que aquellos partidos cuyo rendimiento en la arena electoral sea bajo.

Si se analiza el grado de especialización legislativa de los diputados encuestados teniendo en cuenta si pertenecen al partido mayoritario, a la segunda mayoría o a partidos minoritarios se corrobora la existencia de una correlación en la dirección esperada y significativa al 0,05, (.074*). Es decir, los diputados pertenecientes a partidos mayoritarios poseen un mayor índice de especialización que aquellos que hacen parte de organizaciones partidistas con un escaso peso electoral.

No obstante, si se toma la fuerza electoral del partido -medida a través del porcentaje de escaños en la cámara- y la media de especialización legislativa, la relación no es clara. Como se observa en el Gráfico 23, no siempre un menor peso electoral se traduce en la presencia de miembros poco especializados. Es el caso de los legisladores colombianos que pertenecen a partidos nuevos o poco relevantes electoralmente los cuales están más especializados que muchos de sus colegas de otros países pertenecientes a partidos mayoritarios. Esto se debe a la forma en que funciona la Cámara de Representantes colombiana que incentiva la especialización de sus miembros.

Gráfico 23. Media de especialización legislativa según fuerza parlamentaria de los partidos



Fuente: Elaboración propia.

En los demás países se cumple sólo en algunos casos como en Ecuador en la primera y segunda legislatura en donde los partidos mayoritarios –DP y PSC, respectivamente– poseían una media de especialización superior a la de las segundas fuerzas –PSC e ID- y de los partidos minoritarios. No sucede lo mismo en el tercer periodo legislativo analizado, en el cual la segunda fuerza y los partidos minoritarios poseen una media de especialización mayor que el movimiento PAIS, el cual obtuvo la mayoría de los escaños. En Bolivia sólo en la segunda legislatura se cumple lo estipulado en la hipótesis, y en Perú las diferencias en términos de especialización entre cada bloque de partidos –mayoritario, segunda mayoría y minorías- es mínima.

Aunque el criterio de proporcionalidad se constituye en una primera restricción, los grupos parlamentarios tienen un poder importante en la conformación de las listas que al final aprueba el pleno de la cámara o del congreso. Son ellos quienes reciben las demandas de los diputados y quienes se encargan de negociar con los demás actores involucrados en el proceso de conformación de las comisiones. Esto se reconoce

formalmente en todos los reglamentos, salvo en Ecuador, en donde la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 2009 no hace explícita esta potestad de los partidos (ver Tabla 39).

Tabla 39. Mecanismo de asignación de las comisiones permanentes en los legislativos andinos

País	Regulación	¿Cómo se eligen los miembros de las comisiones permanentes?
Bolivia	Reglamento Interno de la Cámara de Diputados 1997	Cada Bancada o Bloque comunicará al Presidente de la Cámara, por escrito, la nómina de sus representantes titulares a las Comisiones en las que tenga interés de participar. Sobre esta base, la cámara procederá a la designación de las Comisiones, cuidando de asegurar la participación proporcional de las diversas representaciones políticas (Art. 41).
Colombia	Ley 3 de 1992	Las Comisiones Permanentes se elegirán por el sistema de cociente electoral, previa inscripción de listas, sin embargo, si los partidos representados en la respectiva cámara se ponen de acuerdo en una lista total de las comisiones, o de algunas de ellas, éstas se votarán en bloque (Art. 6).
Ecuador	Ley Orgánica de la Función legislativa de 1998	El Plenario de las Comisiones Legislativas deberá integrarse en forma proporcional a la representación que hayan alcanzado los diferentes partidos políticos y los no afiliados. La adjudicación de puestos a cada bloque se hará siguiendo el procedimiento de la Ley de Elecciones, para el caso de elecciones pluripersonales de más de dos dignidades. En caso de residuos iguales la adjudicación por sobrantes, la decidirá el Congreso Nacional por mayoría absoluta. La designación de los integrantes de las Comisiones Legislativas corresponderá al Congreso Nacional (Art. 31).
	Ley Orgánica de la Función legislativa de 2009	El pleno aprueba la integración de las comisiones.
Perú	Reglamento interno del Congreso	El Pleno del Congreso aprueba el cuadro de conformación de comisiones propuesto por el presidente luego de realizar las coordinaciones necesarias con los grupos parlamentarios. En la conformación se procurará aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia (Art. 34).

Fuente: Elaboración propia con datos de los Reglamentos Internos de los legislativos andinos. En el caso de Colombia y Bolivia se extrae la información de las cámaras bajas.

Además de la asignación a comisiones, la especialización está condicionada por la duración de las mismas, ya que cuanto mayor es el periodo de duración mayor es el grado de especialización del legislador (Asher, 1974: 69); de esta forma, si éstas cambian cada año las posibilidades de especialización se reducen, al aumentar las probabilidades de ser remplazado y reubicado. Asimismo, la perspectiva de poder mantenerse durante un largo periodo de tiempo dentro de una misma comisión incentiva al legislador a esforzarse en la configuración de conocimientos especializados. Por el contrario, si el diputado sabe que cambiará de tema de política pública de manera constante no invertirá demasiados esfuerzos en controlarlo.

En los congresos de Bolivia y Perú las comisiones se renuevan cada año, mientras que en Ecuador el periodo de comisiones es de dos años, es decir hay dos periodos de sesiones de las comisiones durante la legislatura. Nuevamente la Cámara de Representantes de Colombia es la que más incentivos brinda al diputado para especializarse, ya que las comisiones tienen una duración de cuatro años. Esto puede considerarse como un aspecto positivo para la profesionalización de los diputados y para la estabilidad de la cámara; sin embargo, en ocasiones es visto como un elemento que la imprime rigidez al dificultar el reacomodo de las coaliciones de apoyo u oposición al Ejecutivo, estimulando la acumulación de poder en un determinado sector del congreso (Alcántara, García y Sánchez, 2005: 267).

La correlación entre la duración de los periodos de comisiones y el grado de especialización legislativa de los diputados encuestados es significativa e indica la dirección esperada, es decir que los diputados pertenecientes a sistemas de comisiones con largos periodos de duración poseen mayores niveles de especialización (ver Tabla 40).

Tabla 40. Correlación entre el grado de especialización legislativa de los diputados andinos entrevistados y la duración de los periodos de comisiones

		Especialización legislativa	Duración de las comisiones
Especialización legislativa	Correlación de Pearson	1	0,423**
	Sig. (bilateral)		0,000
	N	1031	1031
Duración de las comisiones	Correlación de Pearson	0,423**	1
	Sig. (bilateral)	0,000	
	N	1031	1032

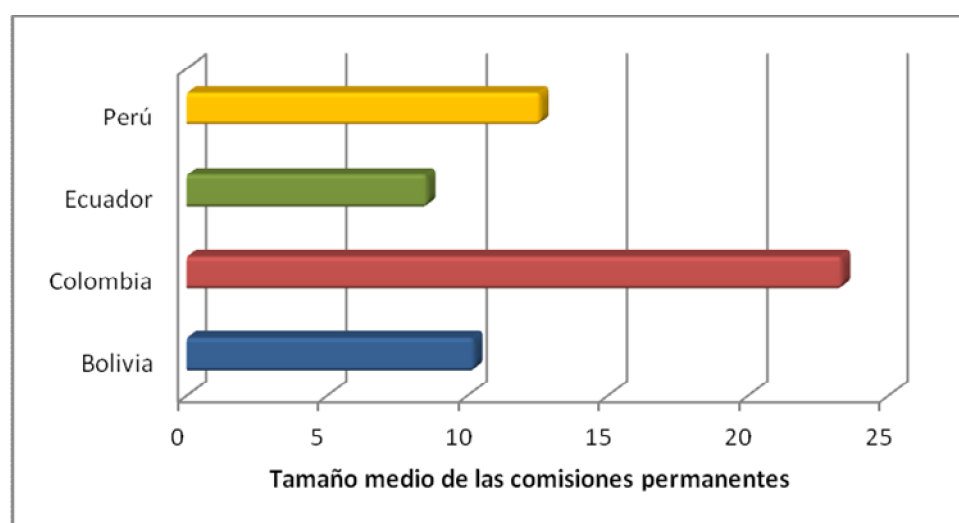
**La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Otro factor importante en términos de la especialización es el tamaño de las comisiones. Como señalan Mattson y Strøm (1995: 268), la posibilidad de monopolizar el conocimiento en el Parlamento disminuye a medida que el tamaño de las comisiones aumenta. Esto se debe a que en comisiones grandes se incrementan los costes de obtener información acerca de la posición y las preferencias de los colegas, así como de llegar a acuerdos en las negociaciones. Cuanto mayor es el número de actores involucrados en la

toma de decisiones mayor es la inversión en términos de tiempo y de esfuerzo. Asimismo, los costes externos se elevan ya que se torna más difícil poder tomar decisiones de manera unánime¹⁶¹ (Francis, 1982).

Siguiendo esta hipótesis, el sistema de comisiones menos dado a la especialización de sus miembros es el colombiano. En este país, las comisiones permanentes tienen una media de 23 integrantes (ver Gráfico 24); la comisión con un menor número de miembros cuenta con 18 (más que la comisión más grande en Bolivia o en Ecuador), y la más grande alcanza los 35 participantes. Por su parte, en el otro extremo se encuentra Ecuador en la primera y segunda legislatura analizada (de 1998 a 2002 y de 2002 a 2006, respectivamente), cuyas comisiones tienen un número fijo de siete integrantes y siete suplentes los cuales deben ser titulares de escaño. Con la nueva Ley Orgánica de la Función Legislativa las comisiones cambiaron en su composición y aunque han aumentado su tamaño no superan los 12 integrantes.

Gráfico 24. Tamaño medio de las comisiones legislativas permanentes en los países andinos, 1997-2013



Fuete: Elaboración propia.

Bolivia se ubica en la mitad de estos dos sistemas, combinando comisiones de diverso tamaño con un máximo de 17 miembros. Finalmente, Perú posee un sistema de

¹⁶¹ Los costes externos se traducen en la no reciprocidad en futuras negociaciones políticas, en el rechazo de las propuestas en una etapa posterior, en el acoso verbal o simplemente la pérdida de favoritismo en las tareas futuras de la comisión.

comisiones compuesta por unidades relativamente grandes, que varían entre los siete y los 21 miembros, esto sumado al elevado número de comisiones da cuenta de los esfuerzos que deben realizar los diputados peruanos para cubrir sus obligaciones en cuanto a la participación en comisiones. Si se tiene en cuenta la media del tamaño de las comisiones en las que participó cada diputado y se correlaciona con su grado de especialización, puede señalarse que existe una correlación significativa (0,504) al 0,01 pero no en la dirección esperada.

El tamaño de las comisiones está vinculado al número de comisiones existentes en un parlamento, aunque no existe una relación directa con una única dirección, ya que como se observa en la Tabla 41, la existencia de un alto número de comisiones no se traduce en un menor número de miembros.

Tabla 41. Número de miembros y tamaño de las comisiones permanentes en los legislativos andinos, 1997-2013

País	Regulación	Número de comisiones permanentes	Número mínimo y máximo de comisiones a las que puede pertenecer un diputado	Número de integrantes	Tamaño medio de las comisiones
Bolivia	Reglamento Interno de la Cámara de Diputados 1997	12	1 con voz y voto, más de una con voz pero sin voto. Los miembros de la Mesa Directiva, no pueden ser titulares de comisión.	Fijo. Entre ocho y 17.	10,25
Colombia	Ley 3 de 1992	7	1	Fijo. Entre 18 y 35.	23,35
Ecuador	Ley Orgánica de la Función legislativa de 1998	18	1 con voz y voto, más de una con voz pero sin voto. En las comisiones en donde participen el Presidente y los Vicepresidentes, hay un diputado más: el Presidente y los vicepresidentes tienen voto dirimente.	Fijo. Siete principales y siete suplentes.	7
	Ley Orgánica de la Función legislativa de 2009	12 (más la de Fiscalización y control político)	1 con voz y voto, más de una con voz pero sin voto. El o la presidenta de la Asamblea no está obligada a pertenecer a una comisión permanente.	No se especifica. Entre 3 y 12.	10,26
Perú	Reglamento interno del Congreso	22	Mínimo 1, máximo 5	No se especifica. Entre 7 y 21.	12,6

Fuente: Elaboración propia con datos de los Reglamentos Internos de las cámaras de diputados.

Esto es claro en el caso peruano en donde la media de miembros de las comisiones es mayor que en Ecuador (2009) o Bolivia, países que cuentan con un menor número de comisiones. Y viceversa, un menor número de comisiones no implica la configuración

de comisiones grandes, de hecho esto sólo se presenta en el caso colombiano en donde, como se mencionó anteriormente, los diputados solo pueden pertenecer a una comisión.

El número de comisiones ha sido asociado con el control que ejercen los partidos sobre sus diputados, el que ejerce el gobierno sobre el parlamento y con la productividad de la cámara. Por una parte, se considera que el aumento del número de comités reduce la capacidad de los partidos para controlar a sus legisladores, así como la del gobierno para influenciar y presionar a las comisiones a través de sus miembros, ya que la dispersión de las unidades los hace menos manejables. Por otra parte, se considera que el aumento del número de comisiones se vería reflejado en una mayor eficiencia en el proceso legislativo al tratarse más temas de manera más diferenciada y profunda. Es decir que un gran número de comisiones permite la diversificación de largo alcance y un alto grado de especialización (Mattson y Strøm, 1995).

El número de comisiones permanentes varía en los países analizados, no obstante pese a que en casos como el boliviano y la tercera legislatura ecuatoriana poseen un número igual de comisiones, las medias de especialización legislativa de los diputados varían. Además, contrario a lo planteado anteriormente, las legislaturas con un mayor número de comisiones en promedio poseen las medias más baja de especialización.

Tabla 42. Especialización legislativa y número de comisiones de los congresos andinos, 1997-2013

Pais	Número de comisiones permanentes	Media especialización legislativa
Bolivia	12	0,346
Colombia	7	0,500
Ecuador I y II	18	0,308
Ecuador III	12	0,408
Perú	22	0,341

Fuente: Elaboración propia.

Mientras que en Colombia donde hay menos comisiones la especialización media es la más alta. De esta forma, las correlación entre el número de comisiones y la

especialización de los diputados es significativa al nivel 0,01 pero con la dirección no esperada (-,389**).

Otro elemento identificado por la literatura sobre la especialización legislativa es la existencia de subcomités dentro de las comisiones, ya que se considera que si el sistema de comités tiende a facilitar la especialización, es probable que la presencia de los subcomités produzca una especialización adicional (Asher, 1974: 69). La justificación para la creación de estas unidades dentro de las comisiones se basa en la idea de que a menudo la jurisdicción de las comisiones es difusa, por lo cual se hace necesario definir y delimitar los temas de los cuales se hace cargo cada comisión; además, se considera que los subcomités imprimen mayor eficiencia al proceso legislativo (Francis y Riddlesperger, 1982: 458). Esto se considera una condición necesaria pero no suficiente para que los diputados se especialicen¹⁶².

La existencia de subcomités ofrece algunas ventajas para los diputados en materia de especialización más allá de profundizar y desarrollar conocimientos técnicos de la materia que los ocupa, y es la posibilidad de ampliar la red de contactos en su ámbito, ya que se establecen relaciones más directas entre los miembros de estas unidades y el personal del Ejecutivo o los demás actores que intervienen en la elaboración y estudio de los proyectos de ley, como lo son los expertos externos y grupos de interés. De hecho, la continua interacción entre ellos puede llevar a que se desarrolle una relación personal que hace parte del capital político del legislador¹⁶³.

Es justamente por esto último que la figura de los subcomités o de las subcomisiones también ha sido cuestionada. Como se señaló anteriormente, el contacto que establecen los diputados con los grupos de interés o con algunos miembros del Ejecutivo puede traducirse en el hecho de que su interés personal esté superpuesto a un interés más amplio. Sin embargo, este argumento es poco sostenible ya que la misma situación puede presentarse a nivel de las comisiones. Igualmente, existen críticas hacia la

¹⁶² Goodwin, 1962; Zwiier, 1979.

¹⁶³ Un aspecto relevante para la actividad desarrollada por los diputados, más allá de la especialización, es que el participar en subcomisiones les otorga una mayor influencia en la toma de decisiones dentro de las comisiones. Como lo muestra Hall y Evans (1990), el autor principal del proyecto que se remite a la comisión suele ser el que se encarga de las posteriores negociaciones y modificaciones del proyecto, lo que le brinda una posición de poder importante, lo que en ocasiones puede llegar a modificar la estructura de autoridad en las comisiones.

concentración de poder en los comités y los problemas que pueden generar el excesivo fraccionamiento de la agenda legislativa. No obstante, como ya señalaba Goodwin (1962), más que el número de subcomisiones lo importante es la forma en que están integradas y definida su jurisdicción.

De los casos analizados sólo Bolivia contempla la existencia de comités dentro de las comisiones, los cuales son definidos como “instancias operativas y de investigación” encargadas de elaborar proyectos de informe en las materias de su competencia y realizar las investigaciones, que les encomiende la comisión a la que pertenecen. Para ello pueden citar a los funcionarios públicos cuya comparecencia no está reservada al pleno de la comisión o de la cámara¹⁶⁴. Asimismo, los comités tienen la función de servir de “nexo entre la ciudadanía y las instituciones del Estado” lo que se traduce en la potestad para canalizar las demandas ciudadanas mediante los proyectos de ley, las resoluciones, las minutas de comunicación o los informes orales o escritos. Este planteamiento de las funciones de los subcomités guarda correspondencia con los argumentos que se esgrimen a favor de su creación en relación con la mejora del proceso legislativo y del incremento en la especialización de los diputados. No obstante, la correlación entre la existencia de subcomités y el nivel de especialización de los diputados es negativa aunque significativa (-,132**).

Finalmente, una variable poco explorada en las investigaciones sobre la especialización legislativa es la correspondencia entre el sistema de comisiones de los congresos y los ministerios de gobierno. Según Mattson y Strøm (1995: 270), el hecho de que existan comisiones cuya jurisdicción se corresponda con la estructura de gobierno facilita y aumenta la capacidad de influencia de los diputados en el proceso de elaboración de políticas públicas a través del conocimiento experto y permite a los miembros individuales del comité construir redes personales con funcionarios y personal de la administración pública, lo cual constituye un importante recurso tanto para desarrollar su trabajo dentro de la comisión como para su trayectoria futura.

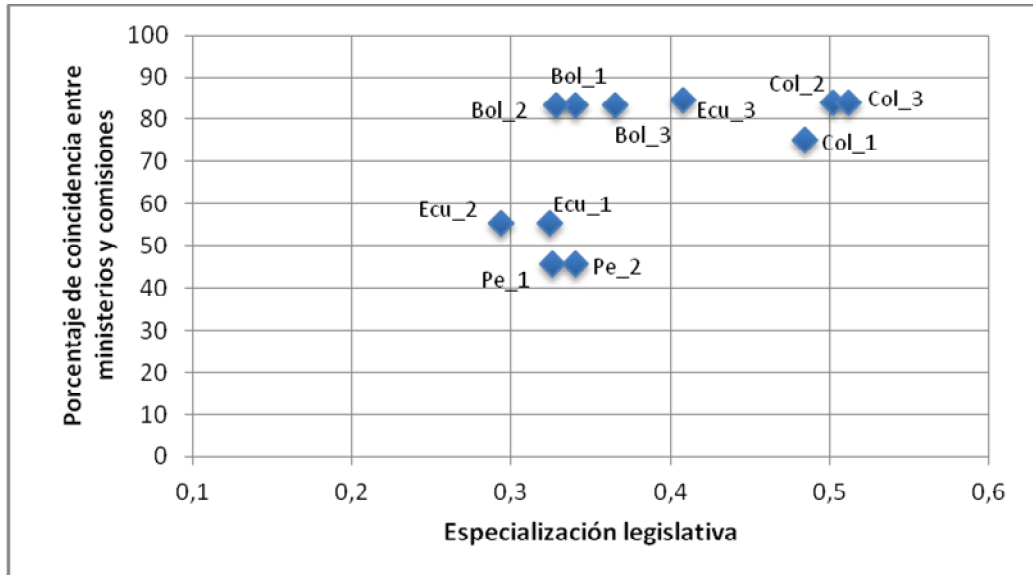
Si se calcula el porcentaje de coincidencia entre comisiones legislativas permanentes y la estructura ministerial de los gobiernos en las legislaturas analizadas, se puede

¹⁶⁴ Reglamento de la Cámara de Diputados de Bolivia de 1997, artículos del 52 al 56.

observar que en Colombia la correspondencia es total, esto se debe al pequeño número de comisiones con una amplia jurisdicción. Por su parte, en Bolivia tiene un alto grado de correspondencia que alcanza el 83 por ciento, el mismo porcentaje que tiene la Asamblea Legislativa ecuatoriana en la actualidad. En este último país, hubo un incremento importante en este aspecto ya que los dos anteriores periodos legislativos este porcentaje sólo llegó al 55 por ciento. Finalmente, el Congreso peruano también ha tendido a aumentar la correspondencia entre comisiones y ministerios, pasando de un 45 por ciento en la legislatura de 2001 a 2006, a casi un 60 por ciento en el periodo de 2006-2011.

La correlación entre el grado de especialización legislativa de los diputados y el grado de correspondencia entre comisiones y ministerios es significativa ($r=0,146^{**}$). Como se observa en el Gráfico 25, en Ecuador el aumento en la coincidencia entre ministerios y comisiones estuvo acompañado del aumento en la especialización media de los legisladores; lo mismo ocurre, aunque en menor medida, en el caso colombiano entre la primera y las demás legislaturas. Perú es el país con una correspondencia menor y con una media de especialización legislativa baja respecto a Colombia, Ecuador y Bolivia en la tercera legislatura. Este último país es el que muestra índices de coincidencia más estables, lo que no muestra relación alguna con los cambios en la media de especialización.

Gráfico 25. Ubicación de los legislativos andinos según el grado de especialización de los diputados andinos y la coincidencia entre comisiones legislativas y la estructura ministerial



Fuente: Elaboración propia.

A las variables institucionales referentes a la organización y funcionamiento de los legislativos, se suma aquellas referidas al sistema electoral. En el siguiente apartado se describen las variables electorales identificadas, y que se tendrán en cuenta en el análisis estadístico posterior.

4.3.2. Sistema electoral y especialización legislativa

Pese a que la mayoría de los trabajos acerca de la especialización legislativa se centran en la organización y funcionamiento interno de los parlamentos, las normas electorales también hacen parte de las variables institucionales que afectan el grado y la forma en que los diputados se especializan. Esto se debe a que el diseño del sistema electoral determina, además de las probabilidades para entrar y mantenerse en el parlamento (según la posición y recursos de cada candidato), la relevancia que se le otorga en los procesos electorales al candidato y al partido político.

Esto último constituye un incentivo para que los diputados asuman la especialización como un objetivo relevante en su trabajo legislativo, o no le otorguen importancia a este

aspecto. La idea de fondo que guía esta afirmación es que el hecho de que en los casos en los cuales el sistema electoral otorga mayor importancia al candidato, debilitando de esta forma su dependencia al partido, éste debe buscar aumentar su reputación personal en el distrito donde compete. De esta forma, la especialización se convierte en una herramienta para aumentar dicha reputación, a la vez que en un recurso que incrementa su capital político. En términos prácticos esto se traduce en el aumento de sus posibilidades de elección, reelección o de ascenso en su carrera política (Adler *et al.*, 2004).

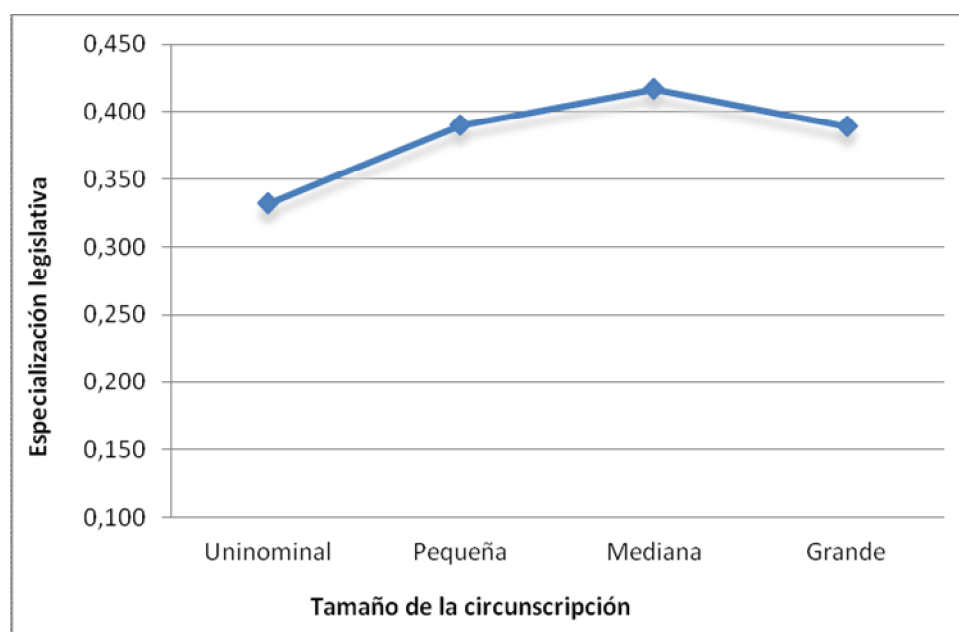
Ser reconocidos como políticos competentes, expertos y especialistas en un tema o área de la política pública, que saben qué hacer y cómo deben hacerlo, les permite sobresalir y diferenciarse de los demás candidatos, ya sean de su partido o de otras fuerzas políticas. En este sentido, los arreglos institucionales que otorgan más importancia a la figura del político que a la organización que lo respalda, o, en otras palabras, que refuerzan la imagen del político sobre el partido, aumentan la especialización de los diputados, o su interés por especializarse. Por el contrario, en aquellos sistemas en los cuales el partido político es el actor central de las elecciones, la figura de los políticos como actores individuales se difumina. En estos casos es más importante para el diputado buscar una posición favorable dentro del partido que forjar una reputación de cara al electorado basados en su capacidad y competencia. Esto no quiere decir que la especialización no sea importante en contextos menos personalistas, simplemente en estos casos los incentivos para adquirir conocimientos especializados son menores.

Partiendo de esta idea, los elementos del sistema electoral que pueden incentivar o desincentivar la especialización de los diputados, y teniéndose en cuenta que el tipo de representación es proporcional para todos los casos aquí analizados, son las circunscripciones electorales, las listas y el tipo de voto. Respecto al distrito electoral, un aspecto relevante es su tamaño ya que en circunscripciones grandes, es decir, aquellas en donde se eligen a varios diputados, la figura del candidato se ve opacada por la etiqueta del partido, sobre todo, allí donde existen listas cerradas y bloqueadas diseñadas por el partido.

En estos casos, los candidatos dependen más del puesto en las listas que les asigna la organización que de su imagen ante el electorado, ya que por más que posea una buena reputación entre los electores, si no aparece entre los primeros puestos de la lista sus posibilidades de ser elegido o reelegido son mínimas. Por el contrario, a menor tamaño de la circunscripción mayor es la relevancia del candidato y más estrecha la relación establecida con el elector; este efecto se potencia con la existencia de listas abiertas y voto preferente, lo cual permite al elector seleccionar al candidato que más conoce o en el que más confía. Las circunscripciones uninominales, son las que mayores incentivos otorgan a la especialización al hacer más fácilmente identificable al candidato. En este sentido, los esfuerzos por construir un nombre ligado a las cualidades de un buen político (honestidad, competencia, carisma, etc.) aumentan.

Esta relación no es clara en los casos analizados, ya que como se observa en el Gráfico 26, a medida en que aumenta el tamaño de las circunscripciones aumenta la media de especialización de los diputados según este rango, solamente en el caso de los distritos grandes la media disminuye levemente. La correlación entre estas dos variables pese a tener la dirección esperada no es significativa (-,020).

Gráfico 26. Especialización de los diputados andinos según tamaño de la circunscripción en las que fueron electos, 1997-2013

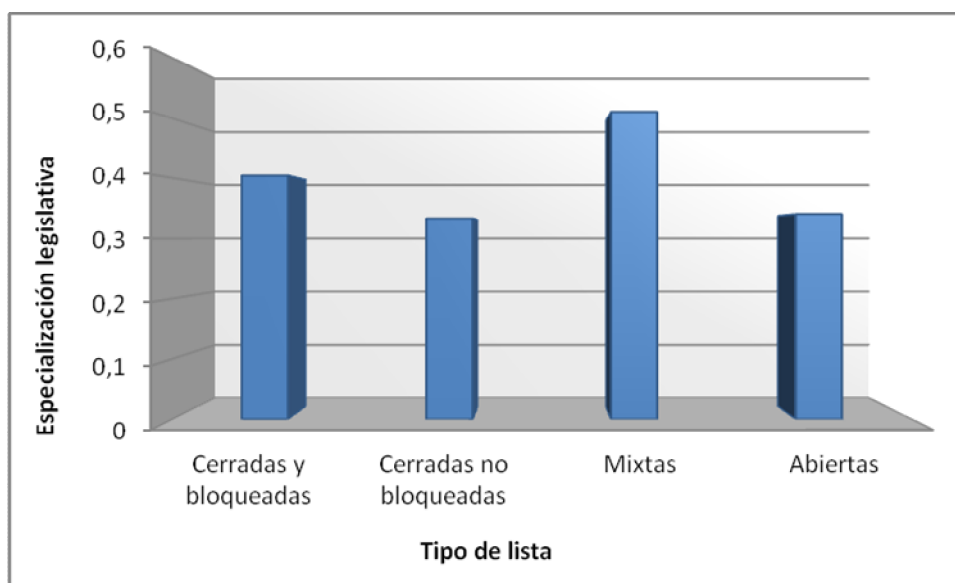


Fuente: Elaboración propia con datos de PELA.

Otro de los elementos del sistema electoral que afecta a la especialización de los legisladores, es la lista electoral. Como señala Nohlen (2004: 65), la personalidad de los candidatos no sólo puede predominar en las candidaturas individuales, sino también en las listas que otorgan mayor influencia al elector en la selección de los candidatos, como lo es la lista abierta, en la cual quien elige configura su propio orden más allá incluso de los límites partidistas. En el polo opuesto están las listas cerradas y bloqueadas que, como se señaló anteriormente, otorgan el poder en el diseño al partido y en las cuales sólo quienes se ubican en los primeros puestos logran alguna visibilidad y con ello aumentan sus posibilidades de ser elegidos.

Si se correlaciona el grado de apertura de las listas electorales y el grado de especialización de los diputados se encuentra que hay una relación significativa al 0,01 pero con una dirección no esperada (-,194**). Como se observa en el Gráfico 27, los diputados que son elegidos a través de listas cerradas y bloqueadas no son los que menores niveles de especialización legislativa muestran, ni quienes han sido electos mediante listas abiertas los más especializados.

Gráfico 27. Tipo de lista electoral y grado de especialización legislativa de los diputados andinos, 1997-2013



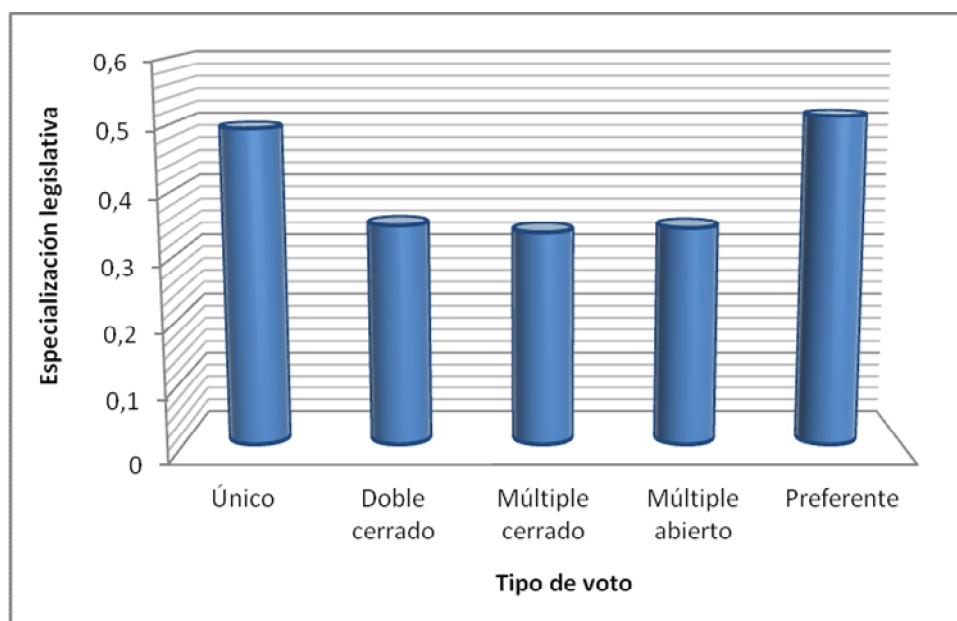
Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, un elemento estrechamente ligado a las listas electorales y que se ha vinculado a la especialización legislativa es el tipo de voto. Por una parte, como se señaló anteriormente, los sistemas de votación también definen la importancia de los candidatos respecto a sus partidos en las elecciones. En este sentido, el voto de lista que se usa en los sistemas en los cuales las planchas son cerradas y bloqueadas, aumenta la capacidad de influencia del partido en los resultados de la elección –respecto a quiénes entran al congreso y quiénes no- en detrimento del poder del elector. Por el contrario, el voto preferente reduce la dependencia del candidato al partido y hace más directa su relación con el electorado.

Asimismo, la existencia del voto preferente aumenta la volatilidad electoral y con ella, la incertidumbre de los candidatos en cuanto a las probabilidades de ganar un escaño. Para hacer frente a esta situación, una estrategia tendiente a la reducción del riesgo de perder las elecciones es buscar crear bases electorales fijas (Adler *et al.*, 2004). En este contexto, la especialización opera como un recurso más para crear dichas bases al permitir al político, por una parte, identificar los problemas más importantes para el segmento del electorado al que desea dirigirse; por otra, aumentar la capacidad de respuesta a sus demandas; y, finalmente, mostrarse como una persona capaz y competente.

Siguiendo los argumentos aquí expresados en cuanto a los sistemas de votación, se espera que en aquellos sistemas en donde existe voto único en listas cerradas y bloqueadas los diputados tengan menos incentivos para la especialización, mientras que donde existe voto preferente estén más especializados. Como era de esperar teniendo en cuenta los resultados de las correlaciones anteriores, la relación entre el tipo de voto y la especialización de los diputados no tiene la dirección esperada, pese a que es significativa (-,162) al 0,01. Estos resultados hacen necesario un análisis más profundo, en el cual se tenga en cuenta todas las variables (tanto individuales como institucionales y de contexto), el cual se llevará a cabo en los próximos capítulos.

Gráfico 28. Especialización media de los diputados andinos según sistema de votación usado en su elección



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, un aspecto determinante en el grado de especialización de los diputados es la reelección. Como se ha señalado anteriormente, la especialización implica tiempo y esfuerzos concentrados en un área específica, si los diputados sólo pueden estar una legislatura en el congreso, o ven las posibilidades de reelección limitadas por las normas electorales, las posibilidades de especializarse desaparecen en el primer caso, y se reducen en el segundo. Por el contrario, si un diputado tiene la certeza de poder aspirar a un segundo periodo legislativo, los incentivos para definir un campo de especialización de política pública, ya sea para facilitar su trabajo a futuro o para aumentar su reputación personal, aumenta.

En los países estudiados, los diputados pueden ser reelegidos aunque en algunos casos se establecen límites. En Bolivia por ejemplo, hasta 2009 los diputados y senadores podían reelegirse de manera inmediata e indefinida, pero con la nueva Constitución Política de 2009 se limitó la reelección inmediata a un periodo (Art. 156). En Colombia, no existen límites a la reelección legislativa, ya en la Constitución Política de 1886 quedaba consignada la reelección de manera indefinida para senadores (Art. 95) y Representantes a la Cámara (Art. 101), en la Constitución de 1991 pese a que no se hace referencia específica al respecto tampoco se prohíbe. Ecuador es el país que mantuvo la

prohibición de reelección inmediata hasta 1994, allí los diputados sólo podían reelegirse tras un periodo legislativo fuera del congreso¹⁶⁵; en la nueva Constitución de 2008 la reelección, inmediata o no, de las autoridades de elección popular se limita a una sola vez (Art. 114). Mientras que en Perú, la reelección legislativa es permitida y está implícita en la no prohibición expresa en la Constitución Política. Como en todos los casos la reelección es permitida y no hay diferencias en los periodos estudiados, se excluirá del análisis estadístico que se llevará a cabo en el próximo capítulo.

Como se ha podido observar, los factores institucionales interactúan con otros de tipo partidista, por ello en el siguiente apartado se explorarán algunas de estas variables, para completar el análisis del nivel de especialización legislativa de los diputados andinos entrevistados.

4.4. Variables partidistas: selección de candidatos, lealtad partidista y estabilidad del partido

Como señala Duverger (2002 [1951]), los partidos políticos han estado íntimamente ligados a los parlamentos desde su mismo origen, ya sea porque se crearon como una derivación de los grupos parlamentarios formados a partir de criterios geográficos, de afinidad ideológica o por intereses netamente electorales; o porque, pese a que su origen haya estado ligado a otras organizaciones, la lucha electoral y parlamentaria era un elemento importante de la acción general de los partidos. No obstante, la relación entre partidos y legislativos es mucho más compleja que este vínculo primario.

Analizar la forma en que actúan los partidos políticos dentro de los legislativos implica asumirlos más que como una unidad cohesionada como organizaciones complejas. Los enfoques que han predominado en el estudio de los partidos han sido aquellos que se

¹⁶⁵ Como muestra Mejía (2004: 262) para el caso ecuatoriano, la no reelección desincentiva a los diputados para especializarse. En primer lugar, el aumento de la tasa de reelección se traduce en el aumento de la experiencia legislativa de los diputados, en este caso “la reelección legislativa casi se triplicó después de 1996. Durante el período 1979-1996, la tasa promedio de reelección legislativa fue de 13.82%, en tanto el porcentaje agregado de diputados reelectos al menos una vez entre 1996 y 2003 fue de 41.87%. Consecuentemente, la proporción de diputados "amateurs" (aquellos que llegaron al congreso por primera vez) cayó del 86.2% antes de la reforma, a 58.1%”. En segundo lugar, con la no reelección tan solo el 28,8 por ciento de los diputados reelectos volvieron a la misma comisión legislativa en el congreso. Pero no sólo cambiaban de comisión, sino que en ocasiones hasta de partido político.

han centrado en el aspecto organizativo¹⁶⁶, y los que estudian los fines y las funciones que dichas organizaciones persiguen y desempeñan¹⁶⁷. El enfoque organizativo se ha centrado en estudiar la forma en que los partidos se han estructurado a través del tiempo, sus principales características organizativas y las dinámicas internas que se derivan de la necesidad de equilibrar exigencias contradictorias de la misma organización y del entorno en que actúan¹⁶⁸. Por su parte, el enfoque centrado en los fines y las funciones de los partidos en ocasiones los asumen –o reconocen que tienden a actuar- como equipos autónomos que comparten un mismo objetivo, aunque en su interior coexistan fines formales e informales¹⁶⁹.

Estos enfoques asumen a los partidos como actores unitarios, lo que resulta problemático a la hora de analizar las relaciones que se presentan en el seno del Legislativo entre los diputados y sus partidos. Por ello, se hace necesario adoptar un enfoque sistémico que tenga en cuenta los diversos ámbitos en los que el partido actúa, y los diferentes intereses que coexisten en su interior. Katz y Mair (1994: 4), identifican tres espacios de acción específicos que están interrelacionados: el partido en cargos públicos (gobierno y parlamento), el partido como organización de afiliados, el partido como organización central.

Es justamente el primer ámbito el que interesa en esta investigación. Pese a que por lo general los partidos en el congreso actúan como bloque, sus miembros poseen sus propios intereses como el buscar la reelección, aumentar su capital político, ocupar posiciones de poder a otro nivel en el futuro, en algunos casos mejorar sus ingresos, entre otros. Igualmente, a pesar de que uno de los principales criterios en la creación de los partidos es la afinidad ideológica, está no siempre es suficiente para armonizar las preferencias de los legisladores con los lineamientos del partido. Por su parte, los líderes del partido también tienen sus propios intereses en juego: por una parte, necesitan establecer equilibrios en las relaciones internas del partido y para ello usan mecanismos como la asignación de comisiones para premiar, castigar e incentivar la lealtad de los

¹⁶⁶ Michels, 2003 [1915]; Duverger, 2002 [1951]; Panebianco, 2009 [1982]; LaPalombara, 2007.

¹⁶⁷ Downs, 1973; Almond, 1965.

¹⁶⁸ Dichas exigencias son los denominados dilemas organizativos que Panebianco (2009, [1982]) resume en: el modelo racional vs. modelo natural; incentivos colectivos vs. Incentivos selectivos; adaptación al ambiente vs. Predominio; y libertad de acción vs. Constricciones organizativas.

¹⁶⁹ Los primeros hacen referencia a la formulación y práctica de determinadas políticas, mientras que los segundos son aquellas motivaciones privadas de los miembros (Downs, 1973).

diputados; por otra, buscan fortalecer su liderazgo dentro del partido y en el parlamento; y, finalmente, persiguen alcanzar los objetivos colectivos que le permitan al partido crear un registro que les ayude a recabar un mayor número de apoyos en la arena electoral¹⁷⁰.

En este contexto, la manera en que se organizan y funcionan los partidos afecta el comportamiento de los diputados y los líderes partidistas. Aspectos como la forma en que se seleccionan los candidatos, el grado de lealtad de sus diputados o la estabilidad de los partidos, cobran relevancia al condicionar las relaciones entre los actores involucrados en la acción del partido en el parlamento (Keefe y Ogul, 2001: 308).

En cuanto a los mecanismos de selección de candidatos, como se señaló en el tercer capítulo, su importancia reside en dos aspectos principales: por una parte, pese a que dichos mecanismos hacen parte del funcionamiento interno de los partidos, definen la composición de los legislativos (Norris, 1997: 5). Aunque puedan existir candidaturas independientes, los partidos políticos siguen siendo los principales vehículos de representación política en las democracias actuales. Por otra parte, determinan el grado de dependencia o de autonomía de los candidatos que aspiran a ser seleccionados y que posteriormente se convierten en diputados –cuando son electos- respecto a los líderes partidistas.

Los procesos cerrados y excluyentes tales como las Convenciones Nacionales, la selección por parte de los Directorios Nacionales o de los líderes aumentan el control e influencia de éstos últimos sobre los candidatos seleccionados para representar al partido y, por consiguiente, la dependencia de los aspirantes al congreso a las directrices del partido y/o a los intereses de los líderes. Mientras que los procesos más abiertos y descentralizados permiten a los candidatos tener posibilidades de ganar las elecciones internas mediante el apoyo de las bases del partido y no solo de la cúpula.

Este grado de autonomía o dependencia, según sea el caso, se traslada al parlamento ya que los diputados necesitan acumular capital político de cara a unas futuras elecciones

¹⁷⁰ El registro del partido hace referencia a las acciones, creencias y resultados atribuidos al partido como un todo, más allá de las diferencias que puedan existir entre los contextos regionales en cada país (Cox y McCubbins, 1993:110).

ya sea para buscar la reelección, para dar el salto a otro ámbito de representación o para ganar influencia dentro de las comisiones; de esta forma, si son seleccionados por los líderes deben compensar la elección mostrando lealtad hacia ellos, y si son elegidos en procesos abiertos deben esforzarse más por atender las demandas y estrechar vínculos de confianza con el electorado que los apoya¹⁷¹.

Como se señaló anteriormente, la dependencia o autonomía respecto de los líderes y de los partidos también afecta a la especialización de los diputados. Cuando se debilita la dependencia al partido, el legislador debe buscar aumentar su reputación personal, y para ello, adquirir conocimientos especializados en un área de la política pública y ser reconocido como experto en la materia se convierte en recursos importantes para lograr este objetivo (Adler *et al.*, 2004). Además, depender de la voluntad del líder puede dificultar acceder a los espacios que el congresista considera más importantes para sus intereses electorales, como lo son las comisiones más relevantes para el distrito al que representa.

Esto no quiere decir que a los partidos y a sus líderes no les interese incentivar la especialización de sus diputados. Sin embargo, los equilibrios que deben lograr dentro del parlamento los obliga a tener en cuenta otros criterios a la hora de asignar recursos, tales como las normas de funcionamiento del congreso, los intereses del partido o la distribución de poder interna del mismo. De esta forma, se esperaría que los diputados en cuyos partidos existan mecanismos democráticos de selección de candidatos tiendan a estar más especializados que aquellos en los que el partido y sus líderes tienen el poder de elegirlos de manera discrecional.

Desafortunadamente, al igual que en la dimensión de experiencia política, la información disponible acerca de los procesos de selección de candidatos a diputados sólo hace referencia a nivel país y en un plano formal. De esta manera, si se realiza una primera exploración se puede observar que las diferencias entre los diputados pertenecientes a sistemas políticos en los cuales las leyes de partidos o la normativa

¹⁷¹ Estas dos opciones no son excluyentes entre sí. Es decir, los diputados se mueven entre la necesidad de atender las demandas de sus electores y de defender los intereses del partido. Estos dos aspectos no siempre se corresponden, de manera tal que a la hora de decidir a qué aspecto dar una mayor relevancia intervienen sus intereses personales y el contexto en el que se mueven dentro del partido y el parlamento.

interna de los mismos estipulan la celebración de procesos democráticos para la selección de candidatos y aquellos en los que no lo contempla son mínimas (ver Tabla 43). Esto se traduce en la inexistencia de una correlación fuerte y significativa entre estos dos factores.

Tabla 43. Especialización media de los diputados según los procesos de selección de candidatos

Mecanismos democráticos para la selección de candidatos	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Si	473	0	0,81	0,396	0,143
No	558	0	0,78	0,377	0,171

Fuente: Elaboración propia.

Un factor que condiciona las relaciones entre líderes partidistas y los diputados es el grado de lealtad que muestran estos últimos hacia las posturas del partido. De esta forma y teniendo en cuenta la teoría que define a los partidos como carteles legislativos, se puede pensar que aquellos diputados que muestran una mayor lealtad a los líderes partidistas y una mayor obediencia a las directrices de la organización sean favorecidos respecto a las posibilidades de especializarse en un campo de la política pública deseado. Esto presupone dos condiciones, por un lado, que los legisladores tengan entre sus metas especializarse y, por otro, que las asignaciones a las comisiones sean usadas por los líderes partidistas en el congreso como una herramienta para premiar y castigar el comportamiento de sus compañeros de partido.

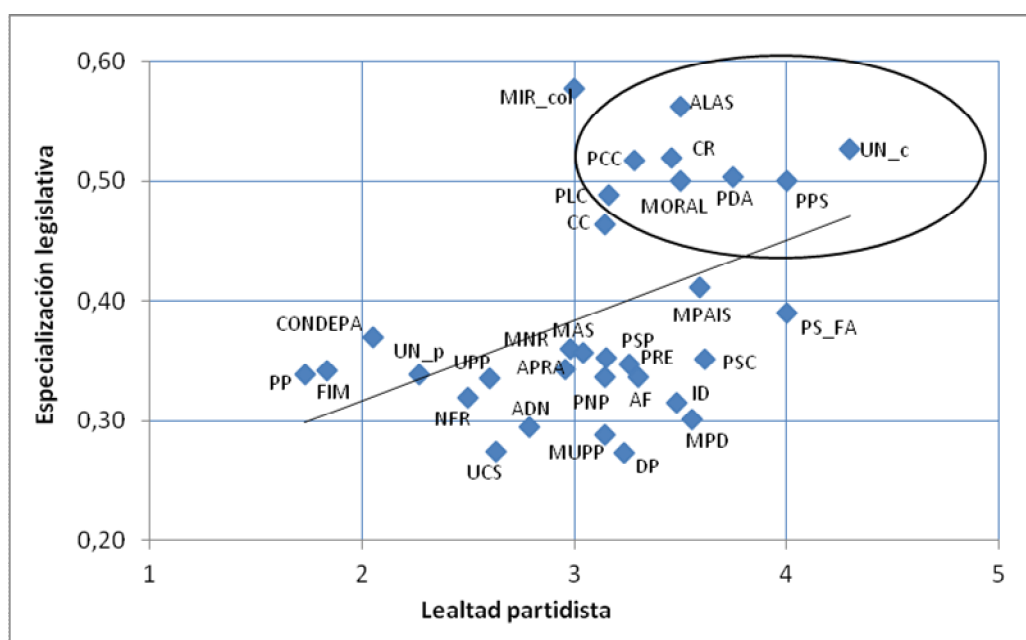
Para contrastar esta hipótesis se tendrán en cuenta las posturas de los diputados en cuanto a la disciplina de voto utilizando dos preguntas de la base de datos de PELA¹⁷². Uniendo estas dos medidas en una¹⁷³, la correlación con el grado de especialización

¹⁷² La primera es: ¿Con cuál de las siguientes opiniones se muestra Ud. más de acuerdo? Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el Grupo Parlamentario; se debería permitir que cada Diputado votara siguiendo su propio criterio; unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no. Y la segunda, indaga sobre las prioridades del diputado en cuanto al dilema que se les presenta entre los intereses del partido y los individuales –que tienen que ver con la conveniencia de determinadas políticas para su distrito, las cuales en ocasiones no concuerdan con los intereses del partido-. La pregunta planteada es: ¿Cuando hay un conflicto entre las necesidades de su Departamento y las posiciones de su partido político, Ud. suele votar? Siempre con el partido; siempre de acuerdo a las necesidades de su departamento; y otras opciones como la abstención o el ausentarse de la votación.

¹⁷³ La variable de “lealtad partidista” está medida en una escala de uno a cinco, producto de la suma de las respuestas de los diputados en las dos preguntas antes señaladas. En la primera, las opiniones se clasifican

legislativa de los diputados significativa al nivel 0,01 y con la dirección esperada (0,100). Analizando el grado de lealtad partidista y el nivel de especialización de los diputados de los distintos partidos políticos, puede observarse que algunas organizaciones cuentan con diputados con posiciones leales al partido y que tienen una media de especialización legislativa alta, es el caso de los partidos ubicados en la elipse del Gráfico 29. Sin embargo, existen partidos cuyos diputados muestran un alto grado de lealtad, pero a su vez la media de especialización es baja. Asimismo, existen partidos con diputados que se muestran poco leales pero poseen niveles medios de especialización como es el caso de CONDEPA, Perú Posible y el Frente Independiente Moralizador.

Gráfico 29. Ubicación de los partidos políticos según el grado de lealtad partidista de sus miembros y el nivel de especialización legislativa



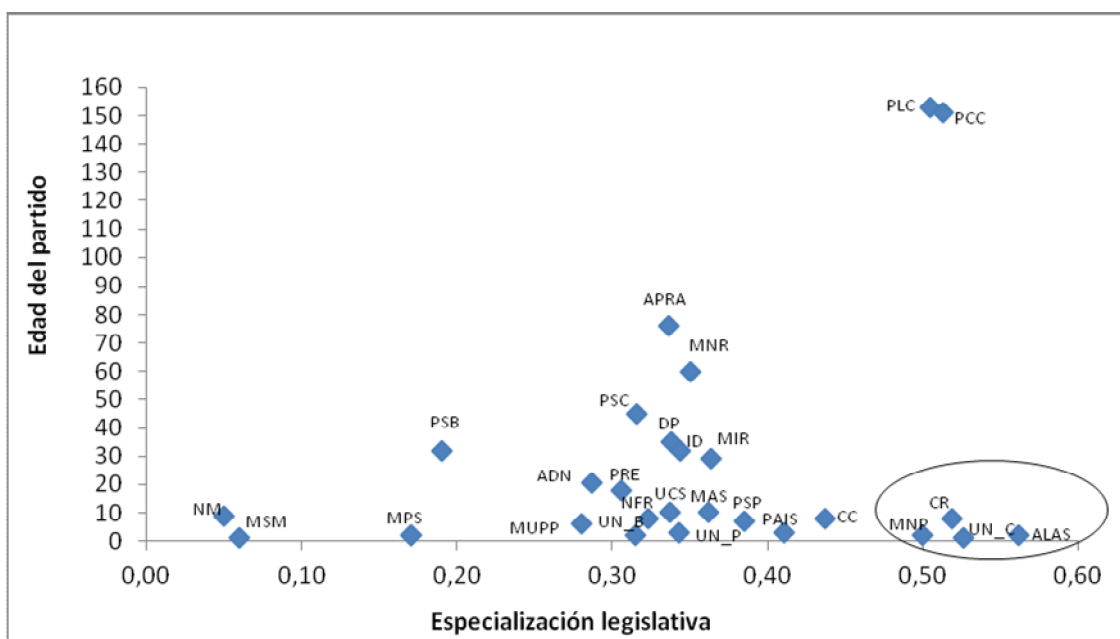
Fuente: Elaboración propia.

en una escala de uno a tres, aquellos que se encuentran a favor de la libertad de voto se les asigna un valor de uno (1); en el dos (2) se encuentran los legisladores que poseen una posición ambigua, expresada en la defensa de cierto margen de libertad y autonomía en algunos temas específicos; y en el tres (3) están los que defienden el acatamiento de las directrices partidistas en todos los casos. En la segunda pregunta, las respuestas se dividen en dos: por un lado, están los diputados que ponen los intereses de su partido por encima de los de su distrito, a estos se les otorga el valor de dos (2); y por otra, los legisladores que defienden los intereses de sus electores aún cuando choquen con las posiciones de su partido, a éstos se les asigna el valor de uno (1).

Finalmente, un aspecto que puede afectar a la especialización legislativa es la estabilidad del partido referido principalmente a su capacidad de sobrevivir en el tiempo. Como se señaló anteriormente, la especialización requiere de la dedicación a un campo de conocimiento específico durante un periodo de tiempo prolongado. Asimismo, en el caso de los diputados, además de los conocimientos sobre una materia determinada, la especialización implica también el desarrollo de diversas habilidades como la capacidad de llegar a acuerdos, de crear consensos, de persuadir, hasta de expresarse oralmente de manera convincente. En este sentido, pertenecer a un partido que tiene un arraigo fuerte y duradero en la sociedad y que compite regularmente en la arena electoral aumenta las posibilidades de sus miembros para acceder a puestos en ámbitos de poder como el parlamento, y de esta forma lograr especializarse. Mientras que un partido débil electoralmente, que aparece y desaparece en el tiempo imprime incertidumbre en la configuración de carreras políticas largas y sólidas, y obstaculiza el proceso de especialización de sus diputados ya que el riesgo a no continuar en la cámara aumenta y los incentivos para especializarse disminuyen.

En este sentido, la edad del partido es un indicador de estabilidad y fortaleza de la organización, ya que muestra la capacidad de supervivencia en el tiempo. Teniendo esto en cuenta, si se analiza el grado de especialización de los diputados según la edad del partido puede observarse en el Gráfico 30 que los partidos más viejos de la región, el PLC y el PCC poseen niveles altos de especialización en comparación con los demás. No obstante, varios partidos de reciente creación también muestran este comportamiento, dichos partidos –que están dentro de la elipse- pertenecen al sistema de partidos colombianos y son organizaciones creadas a partir de la escisión del PLC y del PCC.

Gráfico 30. Especialización media de los diputados andinos según edad media del partido al que pertenecen, 1997-2013



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, partidos con edades medias como el PAP, el MNR o el PSC poseen índices de especialización media similares a partidos nuevos como el MAS, UN en Perú o UN en Bolivia. A su vez, los partidos nuevos poseen niveles de especialización que varían a lo largo de todo el eje X. De esta manera, la edad del partido en una primera exploración no muestra el comportamiento lineal ascendente esperado. No obstante, si se correlacionan estas dos variables se puede señalar que existe una relación significativa al nivel 0,01 y con la dirección esperada ($,387^{**}$).

Para profundizar en las relaciones que se presentan entre las variables aquí expuestas y analizadas de manera descriptiva y la especialización legislativa de los diputados entrevistados, en el siguiente capítulo se llevará a cabo un análisis de regresión múltiple.

4.5. Recapitulación

En el presente capítulo se describieron los factores explicativos de la especialización legislativa que han sido identificados por algunos autores, a nivel individual no de la institución, esto es necesario tenerlo en cuenta ya que como sucede en el caso de la profesionalización legislativa se puede crear confusión a la hora de seleccionar o descartar las variables explicativas. La mayor parte de la literatura se centra justamente en el nivel institucional, específicamente en el sistema de comisiones el cual se identifica como el principal mecanismo para la promoción de la especialización.

Partiendo de esta aclaración, la especialización legislativa hace referencia al conjunto de habilidades y saberes referentes a la acción política y a la inversión en términos de tiempo en el tema o temas de política pública elegidos o asignados al diputado. La adquisición de dichos saberes y habilidades ha sido reconocida como una condición necesaria para la eficacia del proceso legislativo (reduce el costo del intercambio de la información, agiliza la toma de decisiones, y facilita las negociaciones), para el aumento del control político del Ejecutivo por parte del Legislativo, y para la calidad de la producción de leyes ya que los diputados además de basar sus decisiones en sus valores lo hacen respaldados en conocimientos técnicos que poseen. Asimismo, ha sido identificada como una estrategia y a la vez como un recurso, usados por los políticos para la toma de decisiones dentro de la cámara, para el aumento de su reputación personal y para mejorar y/o fortalecer su relación con los electores.

En cuanto a los factores explicativos, la mayor parte de la literatura que aborda el tema, se centra en los aspectos organizativos de los legislativos, más específicamente en los sistemas de comisiones, ya que uno de sus objetivos principales es lograr racionalizar el trabajo dentro de la cámara a través de la división de funciones, lo que implica la especialización tanto de las unidades que los conforman, como de sus miembros. Por su parte, las variables individuales y las referidas al diseño electoral han recibido menos atención. Las primeras, por lo general han servido para describir la composición de los legislativos y para observar ciertas pautas de comportamiento de los diputados dentro del congreso. Mientras que las segundas apenas se han utilizado. Finalmente, las variables partidistas han sido estudiadas pero más que para explicar el impacto en la

especialización de los diputados lo han sido para explicar por qué los diputados toman las decisiones que toman en el seno del congreso.

Las variables individuales utilizadas en esta primera exploración son el sexo y la formación u ocupación previa de los diputados, la ambición política y el grado de antigüedad. En cuanto a la primera, los datos muestran cómo las diferencias entre hombres y mujeres se centran en las áreas de especialización, más que en el grado de especialización. De esta forma, las mujeres tienden a participar en las comisiones relacionadas con las políticas sociales o aquellas que trabajan directamente temas vinculados con cuestiones de género, mientras que los hombres poseen una mayor participación en las comisiones de asuntos económicos y de gobierno.

En cuanto a la ocupación previa puede señalarse que tal como se espera los diputados optan por aprovechar la base de conocimientos técnicos que poseen para aumentar su especialización. De esta manera, los abogados participan en una mayor medida en las comisiones de asuntos constitucionales y de gobierno; los economistas en las de asuntos económicos, hacienda, presupuesto y finanzas. Y los diputados con estudios en el área de la salud tienen una presencia significativa en las comisiones de salud. En el caso de los docentes esta relación no es tan clara. Por su parte, los perfiles profesionales más difusos como los de los diputados que se definen como políticos y funcionarios se distribuyen de manera más uniforme en las diferentes comisiones.

La ambición política juega un papel importante en la búsqueda de conocimientos especializados por parte de los diputados y, pese a no disponer de suficientes datos para contrastar la hipótesis que desde la literatura de los estudios legislativos se plantea, en los casos analizados existe una relación en la dirección esperada. En el caso de la antigüedad los resultados son menos claros, ya que existen diputados con poca experiencia que poseen niveles similares de especialización con sus colegas más antiguos.

Por otra parte, las variables institucionales hacen referencia a la organización del Legislativo y al diseño del sistema electoral. Respecto a las primeras, puede observarse cómo la definición de las reglas de juego dentro del congreso deben crear una suerte de

equilibrio que permita a los diputados, por un lado, disponer de tiempo y recursos para profundizar en sus áreas de interés y, por otro, hacer operativa a la cámara de tal forma que se atiendan todas las demandas en materia legislativa. En los casos analizados existen diferentes ordenamientos que, como en el caso colombiano, incentivan la especialización de sus miembros, mientras que en otros, como en Perú, la especialización se torna más difícil ya que el diputado debe atender un mayor número de comisiones.

Las variables explicativas referidas al sistema electoral no confirman en una primera exploración las relaciones que en la literatura se establecen con la especialización legislativa. La idea de fondo es que los sistemas electorales que dan una mayor importancia a los candidatos sobre el partido, es decir, los que permiten disminuir la dependencia de los candidatos con las organizaciones que los respaldan, generan mayores incentivos a la especialización legislativa de los diputados, ya que ellos deben aumentar y fortalecer su reputación personal para así ser identificados por los electores más fácilmente. De esta forma, las circunscripciones uninominales o pequeñas, las listas abiertas y el voto preferente posibilitan una mayor especialización de las élites legislativas. No obstante, en los casos analizados esta asociación no se presenta.

Finalmente, los resultados de la primera exploración de las variables partidistas como la selección de candidatos no arrojan resultados claros ya que no existe una correlación entre los dos factores, esto puede explicarse por la falta de datos más precisos que permita analizar cada partido, pero, además, porque en el caso de los países que poseen normas que definen la implementación de mecanismos democráticos de selección, en el plano real la situación es diferente ya que muchas veces se incumple lo estipulado por la ley. Por su parte, la edad del partido se correlaciona positiva y significativamente con la especialización aunque existen casos en los que la hipótesis planteada no se cumple; en estos casos se hace necesario identificar la naturaleza del partido, ya que en la región existen varios partidos de reciente creación que son escisiones de partidos tradicionales. Finalmente, la lealtad al partido pese a tener un peso poco considerable muestra una significación alta y en la dirección esperada.

CAPÍTULO 5. CONTRASTE DE HIPÓTESIS DE LAS DIMENSIONES DE EXPERIENCIA POLÍTICA Y ESPECIALIZACIÓN LEGISLATIVA EN LA REGIÓN ANDINA

5.1. Introducción

En este capítulo se llevará a cabo el contraste de hipótesis de las dos dimensiones que definen la profesionalización de los diputados, las cuales han sido descritas en capítulos anteriores. Para ello se realizará un análisis de regresión múltiple, teniendo en cuenta las dos dimensiones que conforman el IPD de manera separada. De esta forma, se asumen como variables dependientes la experiencia política y la especialización legislativa. Por su parte, las variables independientes incluidas en el análisis son las descritas en los dos capítulos anteriores, las cuales han sido extraídas de la literatura que aborda a nivel teórico y empírico el análisis de las carreras políticas¹⁷⁴, el funcionamiento de los parlamentos¹⁷⁵, y específicamente, la especialización legislativa¹⁷⁶.

De esta forma, mediante el análisis de regresión múltiple se podrá analizar de manera más profunda las relaciones planteadas en los capítulos descriptivos de las variables independientes con las variables dependientes. La selección de este método para el contraste de hipótesis viene dado por la naturaleza cuantitativa de sendas variables, por el carácter multicausal del objeto de estudio y por las posibilidades que ofrece para estimar e interpretar dichas relaciones a través de la creación de modelos que analizan la interacción de las variables por niveles explicativos (individual, institucional, partidista y sistémico), así como las relaciones entre éstos niveles y las variables a explicar.

De esta manera, la estructuración del presente capítulo tiene en cuenta la exploración de cada uno de los niveles explicativos tomados de manera individual, agregado y por

¹⁷⁴ Schelesinger, 1966; Searing, 1969; Black, 1970; Czudnowski, 1972; Fenno, 1973; Rosenthal, 1974; Kernell, 1977; Mattews, 1984; Moncrief, 1994; Norris, 1996; Hibbing, 1999; Jones *et al.*, 2000; Martínez Rosón, 2009; Taylor-Robinson, 2009; Coller *et al.*, 2011; Alcántara, 2012, entre otros.

¹⁷⁵ Fenno, 1973; Mayhew, 2004 [1974]; Gertzog, 1976; Francis, 1982; Eulau, 1984; Shepsle y Weingast, 1987; Cox y McCubbins, 1993; Herrick y Moore, 1993; Mattson y Strøm, 1995; García Montero, 2009; Chasquetti, 2010, entre otros.

¹⁷⁶ Buchanan *et al.*, 1960; Goodwin, 1962; Rode y Shepsle, 1973; Asher, 1974; Zwier, 1979; Hedlund, 1989; Adler *et al.*, 2004, entre otros.

países. En un primer apartado se analiza el aporte de las variables individuales, institucionales, partidistas y sistémicas de forma separada; posteriormente, se crean modelos en los que se agregan los niveles antes mencionados de manera progresiva, para así definir un modelo que permita identificar las variables más relevantes a la hora de explicar el grado de experiencia política y de especialización legislativa de los diputados entrevistados. Finalmente, se analiza la manera en que los factores explicativos interactúan en cada país

5.2. Experiencia política de los diputados andinos: características individuales, institucionales y contexto de competencia

Como se pone de manifiesto a lo largo de esta sección, algunas de las variables independientes identificadas anteriormente han sido excluidas de este análisis por distintas razones: en primer lugar, las variables socioeconómicas, la edad y el sexo se han excluido del análisis; la edad por introducir un sesgo de endogeneidad con el subíndice de experiencia política, ya que es un factor que determina la posibilidad de acumular experiencia tanto política como profesional; los legisladores de mayor edad tienen más probabilidad de poseer una mayor trayectoria que los jóvenes. Este factor puede provocar la introducción de un sesgo en el análisis pese a que en el análisis descriptivo se confirmó la curva existente en la progresión de las carreras de los diputados expuestos en trabajos anteriores¹⁷⁷. El sexo, se excluye del análisis al ser una categoría nominal. De esta forma, las variables incluidas en el modelo de regresión son el nivel de estudios y las profesiones u ocupaciones anteriores de los diputados.

En cuanto a los procesos de socialización política, a las variables descritas en el Capítulo 3¹⁷⁸, se incorporan tres más: la suma de los cargos ocupados por los familiares en política de cada diputado, el grado de cercanía de dichos familiares y el número de partidos en los que ha militado el encuestado. Estas variables se incluyen para observar no sólo la herencia política de los legisladores, sino la fuerza e intensidad de dichos vínculos. No obstante, como se verá más adelante, en el caso del grado de parentesco no

¹⁷⁷ Prewitt y Nowling, 1969; Hain, 1974.

¹⁷⁸ Estas son: frecuencia con la que se hablaba de política en la casa, número de familiares en política, coincidencia del partido en el que milita el diputado con el de sus familiares y tipo de organización en donde comenzaron su trayectoria política.

aporta mayor información, y, por el contrario, imprime distorsiones en el modelo de regresión, razón por la cual se elimina posteriormente. Adicionalmente, se excluyen en este apartado las variables mencionadas en el capítulo descriptivo (Capítulo 3), referidas a la ambición política y a las motivaciones de los diputados, ya que no se dispone de datos para todas las legislaturas aquí analizadas.

En cuanto a las variables institucionales del sistema electoral, se utilizan el tipo de listas, el tamaño de la circunscripción y la barrera electoral, ya que se consideran indicadores que capturan la información aportada por las variables excluidas como el tipo de voto o la fórmula electoral. El tipo de voto no se ha introducido en el modelo ya que posee una fuerte correlación con las listas a un nivel de 0,01 (.867**); mientras que la fórmula y las barreras electorales captan la misma información sobre el grado de apertura del sistema.

Dentro de las variables institucionales, también algunos de los factores que hacen referencia a la organización de la cámara presentan problemas a la hora de incorporarlos al análisis estadístico. Es el caso de los indicadores que miden la dedicación en tiempo del diputado al trabajo parlamentario. Como se señaló en el Capítulo 3, esta información puede captarse a través del cómputo de las veces que se reúnen el pleno y las comisiones, o de la duración de los periodos de sesiones ordinarias. No obstante, para evitar un problema de colinealidad entre estos factores ya que todos capturan la misma información, se ha optado por tomar como referencia únicamente el periodo de sesiones ordinarias. Junto a este indicador, se incluye el tamaño de la cámara o del congreso en el caso de los unicamerales.

Finalmente, en el nivel partidista, de los cuatro indicadores explorados en el análisis descriptivo: grado de democracia interna, procesos de selección de candidatos, edad del partido y estabilidad de la estructura del partido, se dejarán fuera del presente análisis el grado de democracia interna y el tipo de estructura partidista (continua o intermitente). Esto se debe a que por una parte la democracia interna y la selección de candidatos miden el mismo rasgo del partido, y, por otra, la información de la estructura no está disponible para todas las legislaturas estudiadas. Las variables del sistema de partidos, volatilidad y NEPP se mantienen.

Tabla 44. Resumen de las variables excluidas e incluidas en el modelo de regresión

Nivel	Variables excluidas del modelo	Variables incluidas en el modelo
Individuales	Edad	Nivel de estudios
	Sexo	Profesiones afines
	Grado de parentesco con los familiares en política	Frecuencia con la que se hablaba de política en la casa
	Ambición política	Número de familiares en política
	Motivaciones para ingresar y mantenerse en el ámbito político	Coincidencia del partido del diputado con el de sus familiares
		Cargos ocupados por sus familiares
Institucionales	Tipo de voto	Tipos de organización en la que comenzó su trayectoria
	Fórmula electoral	Número de partidos en los que ha militado
	Reuniones del pleno	Listas electorales
	Reuniones de las comisiones	Tamaño de la circunscripción
		Barrera de reparto
Partidistas	Grado de democracia interna	Periodo de sesiones ordinarias
	Tipo de estructura del partido	Tamaño de la cámara
		Selección de candidatos
Sistema de partidos		Edad del partido
		Fuerza electoral del partido en el congreso
		Volatilidad
		NEPp

Fuente: Elaboración propia.

5.2.1. Factores que explican la experiencia política de los diputados andinos

La Tabla 45 recoge los resultados de los análisis llevados a cabo. De cada grupo de variables se han llevado a cabo varios análisis que contrastan cada uno de los modelos teóricos expuestos anteriormente. Tal como se puede observar, la socialización política (modelo 2) y los aspectos partidistas (modelo 4) son los que presentan una mayor fuerza estadística para influir en la variabilidad de la variable dependiente. De modo que la manera en que se ha producido la socialización del legislador y las características del partido al cual pertenecen, explican en conjunto un 11% respectivamente. Mientras que los factores institucionales (modelo 3) -sistema electoral y organización de la cámara- y los socioeconómicos (modelo 1) tienen un menor peso explicativo¹⁷⁹, que no alcanza al cuatro por ciento cada uno. De esta forma, el peso primordial del partido como

¹⁷⁹ Todos los modelos poseen un estadístico de Durbin y Watson cercano a dos, lo que muestra la inexistencia de correlaciones entre los residuos.

mecanismo fundamental de entrada en la política y de configuración de una carrera política queda confirmado.

Ahora bien, no todas las variables que conforman cada modelo tienen igual peso. En cuanto a la socialización política, la experiencia en los partidos resulta un componente importante en la configuración de una trayectoria política sólida, ya que además de permitir el acceso al ámbito de la representación política, ofrece a los diputados recursos para mantenerse dentro del ámbito político. En los casos aquí analizados, el iniciar la trayectoria política dentro de un partido y el pertenecer al partido político en el cual militó o militaron sus familiares¹⁸⁰ ofrece ventajas al diputado respecto a los que comenzaron su carrera política en otro tipo de organizaciones¹⁸¹ (culturales, cívicas, religiosas, entre otras), o a los que no tienen familiares políticos, o si los tienen pertenecían a otros partidos. Asimismo, el haber militado en más de un partido¹⁸² facilita el aumento de la experiencia, esto hace pensar en el papel que juega la flexibilidad de las lealtades partidistas en la región, la recurrencia de prácticas de transfuguismo como una estrategia de supervivencia o, simplemente, la incapacidad de algunos partidos para mantenerse unido y evitar fracturas que derivan en escisiones.

En el caso de los familiares en política, un aspecto que vale la pena resaltar es que más que el número de miembros de la familia que tiene el diputado, lo que importa es el partido al que pertenecieron. Parece evidente que hay partidos en los que este factor es una señal de identidad más nítida. En cuanto a los cargos que ocuparon sus familiares a lo largo de su trayectoria¹⁸³ y al grado de cercanía en el parentesco¹⁸⁴, además de no

¹⁸⁰ La coincidencia entre los partidos en los que militan o militaron sus familiares y el partido de los diputados se clasificó de la siguiente manera: (0) no hay coincidencia; (1) coincide al menos con uno de los partidos en que militaron sus familiares; y (2) hay una total coincidencia, es decir, el partido del diputado es el mismo que el de sus familiares.

¹⁸¹ El tipo de organización en el que comenzaron su trayectoria política los diputados fue codificado teniendo en cuenta la siguiente escala: (1) asociaciones culturales, de mujeres, religiosas o regionales; (2) organizaciones campesinas y mineras; (3) organizaciones de empresarios; (4) organizaciones cívicas; (5) organizaciones sociales; (6) sindicatos; (7) asociaciones estudiantiles, y; (8) partidos políticos.

¹⁸² En este indicador se tuvo en cuenta el número de partidos en los que ha militado el diputado entrevistado.

¹⁸³ Los cargos fueron clasificados según su importancia: (0) no ocuparon cargos de representación; (1) ediles, regidores municipales o miembros de las juntas parroquiales; (2) concejales; (3) diputados departamentales; (4); alcaldes; (5) gobernadores; (6) miembros de asambleas constituyentes; (7) legisladores; y (8) presidentes y vicepresidentes de la República.

¹⁸⁴ El grado de cercanía de los familiares se establece sumando el parentesco de los familiares en política según el criterio de consanguinidad y afinidad, así los padres, hijos y cónyuges puntúan (3); los abuelos, hermanos y nietos (2); y los tíos, sobrinos y primos (1); los que no poseen familiares se codifican con (0).

tener un grado de significación con la experiencia política, la dirección de la relación no es la esperada, ya que se supone que a mayor grado de importancia de los cargos ocupados por sus familiares mayor es la posibilidad de construir una carrera estable al contar con más recursos; esta misma relación se establecería con el grado de cercanía de los diputados con sus familiares en política; no obstante, la relación es negativa.

Tabla 45. Modelos de regresión múltiple de la experiencia política según niveles de análisis

Variables		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Perfil socioeconómico	Constante	,144***	,100***	0,190***	0,343***	0,382***
	Nivel de estudios	0,123***				
	Profesiones afines	0,131***				
Socialización política	Hablar de política en casa		0,093***			
	Familiares en política		0,086			
	Coincidencia partido de familia		0,211***			
	Grado de parentesco		-0,57			
	Cargos de familiares		-0,105***			
	Tipo de organización		0,113***			
	Partidos a los que ha pertenecido		0,234***			
Sistema electoral	Listas electorales			-0,120*		
	Tamaño de la circunscripción			0,085***		
	Barrera de representación			-0,100**		
Funcionamiento cámara	Tamaño de la cámara			0,072*		
	Periodo de sesiones			,122*		
Partidos políticos	Selección de candidatos				-0,126***	
	Edad del partido				0,257***	
	Fuerza parlamentaria				-0,124***	
Sistema de Partidos	Volatilidad					-0,217***
	NEP					0,098***
	F	19,164	19,421	8,209	40,679	37,851
	R2 corregido	0,034	0,111	0,034	0,104	0,067
	N	1032	1032	1032	1032	1032
	Durbin y Watson	1,712	1,776	1,743	1,886	1,831

Fuente: Elaboración propia. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

El segundo modelo más importante es el partidista (modelo 4). Todas las variables independientes utilizadas poseen un nivel de significación alto respecto a la variable dependiente. No obstante, un hecho que sobresale es que la dirección de la relación entre selección de candidatos y fuerza parlamentaria no es la esperada. Es decir, la celebración de procesos democráticos para la selección de candidatos y el pertenecer a

un partido fuerte electoralmente no facilita la configuración de largas trayectorias. Esto contraría la hipótesis que sostiene que a mayor apertura y democratización de las estructuras partidistas, mayor es la capacidad de los legisladores de orientar y afianzar sus carreras y aumentar así su experiencia.

En el caso de la selección de candidatos el resultado puede ser explicado por una cuestión metodológica y dos de tipo sustantivo. En cuanto al aspecto metodológico se debe tener en cuenta en este punto que la información disponible respecto a la selección de candidatos es la existencia o no de normas que obliguen a los partidos políticos a celebrar elecciones internas; de esta forma, al no estar disponible la información a nivel de partido sino a nivel país se pierde poder explicativo de la variable. La imposibilidad de recabar estos datos responde al hecho de que muchos de los partidos analizados han dejado de existir, o simplemente la información relativa a la elección de candidatos es inexistente, tan sólo hay información de los partidos grandes y de algunas elecciones, sobre todo presidenciales.

Respecto a las razones más sustantivas puede señalarse, en primer lugar, que no siempre la existencia de un cuerpo normativo que regule la selección de candidatos garantiza que efectivamente se usen métodos democráticos, o que su implementación sea efectiva. La brecha entre lo formal y lo real por lo general es amplia en este campo. Por una parte, algunos partidos políticos poseen estructuras verticales que logran imponer una dinámica cerrada y excluyente en los procesos de selección. En segundo lugar, existe la idea de que mecanismos de selección abiertos e incluyentes producen más problemas que beneficios al partido ya que no siempre tienen como resultado la selección de candidatos fuertes, y, además, producen divisiones internas fuertes, de ahí que en la práctica se opte por procesos más jerárquicos¹⁸⁵.

En cuanto a la fuerza electoral medida a través del porcentaje de escaños del partido en el parlamento, el resultado de la regresión puede comprenderse mejor si se tiene en cuenta lo sucedido en la región en la última década. En países como Bolivia, Ecuador y Perú, los sistemas de partidos han cambiado bruscamente. Al declive de los partidos que tradicionalmente monopolizaron la competencia electoral, se suma la emergencia de

¹⁸⁵ Carey y Polga-Hecimovich, 2006: 530; Freidenberg y Alcántara, 2009.

nuevas formaciones políticas con un rendimiento electoral alto que han articulado el arribo de nuevos políticos poco experimentados en el ámbito de la política representativa. Es el caso del MAS en Bolivia que en 2005 obtuvo el 55 por ciento de los escaños, el Movimiento PAIS en Ecuador que en 2006 alcanzó el 43 por ciento o el PNP que en 2006 en coalición con UPP lograron 45 de los 120 escaños que se repartieron. Por su parte, en Colombia el cambio ha sido más lento y progresivo, además en este caso la creación de nuevos partidos ha respondido al proceso de fragmentación de los dos partidos tradicionales, lo que se ha traducido en la existencia de pequeños partidos –en términos de estructura territorial y fuerza electoral- creados y dirigidos por políticos con experiencia en el campo político (Gutiérrez, 2007).

En cuanto a las características socioeconómicas de los diputados, tanto el nivel educativo¹⁸⁶ como las profesiones u ocupaciones anteriormente ejercidas¹⁸⁷, tienen un nivel de significación alto con la experiencia política, no obstante su nivel explicativo es bajo, tal y como se señaló anteriormente (ver Tabla 45). De esta forma, aunque como modelo teórico no tengan una buena bondad de ajuste ello no significa que no sean factores individuales con fuerza para discriminar la experiencia política.

Respecto a las variables institucionales -sistema electoral y organización de la cámara-, puede señalarse que su relación con el grado de experiencia política es débil. De los tres elementos del sistema electoral tenidos en cuenta, el tamaño de la circunscripción es el que mantiene un nivel de significación más alto, seguido del umbral electoral y de las listas electorales. Un aspecto que llama la atención es la no concordancia de la dirección de este último indicador con la hipótesis planteada que postulaba que a mayor grado de apertura de las listas, mayores posibilidades de configurar largas trayectorias. Esto puede estar asociado al diseño de los sistemas electorales en la región ya que pese a que combinan elementos que aumentan la proporcionalidad como lo son las listas abiertas, con otros como el voto preferente o las fórmulas proporcionales, el tamaño de las

¹⁸⁶ Medida mediante una escala que se divide en: (1) sin estudios; (2) primarios; (3) secundarios; (4) universitarios, y (5) estudios de postgrado.

¹⁸⁷ Esta variable se convirtió en dicotómica, por un lado, a las profesiones como abogado, periodista, docente, asesor político y político se les asignó en valor de (1), y al resto de profesiones y ocupaciones (0).

circunscripciones es pequeño lo que constituye una barrera en sí misma y neutraliza los efectos de los demás elementos del sistema electoral¹⁸⁸.

En todos los países, salvo en Bolivia (en donde aumenta a siete), el tamaño medio de las circunscripciones es de 4,7 escaños. Esto se traduce en el predominio de las circunscripciones pequeñas. Por ejemplo, en Bolivia los distritos con menos de cinco escaños alcanzan el 55 por ciento del total, en Colombia este porcentaje aumenta a un 75 por ciento, en Ecuador en promedio esta cifra alcanza el 84 por ciento y en Perú el 88. En términos de escaños esto significa que durante el periodo analizado en Bolivia un 67 por ciento de los diputados han sido electos en estos distritos, en Colombia el 47, en Ecuador el 55 y en Perú el 60 por ciento.

Dentro de las variables institucionales también se encuentra la organización de la cámara, dos han sido los indicadores seleccionados para llevar a cabo la regresión múltiple: el tamaño de la cámara medido por el número de escaños a repartir y la duración en meses del periodo de sesiones ordinarias. Como se señaló anteriormente se han excluido el número de veces que se reúne el pleno y las comisiones debido a que miden lo mismo, es decir, la dedicación en términos de tiempo al trabajo legislativo. Al igual que en el caso de las reglas electorales, la relación con la experiencia política es débil aunque significativa. En cuanto a las direcciones planteadas en las hipótesis, en la duración del periodo de sesiones es positiva tal como se esperaba, mientras que la del tamaño de la cámara no coincide con lo planteado, es decir, que en la región las cámaras grandes favorecen la adquisición de experiencia y no al revés.

Finalmente, los factores analizados del sistema de partidos son significativos aunque la prueba de bondad del modelo no es alta. La hipótesis de la volatilidad se confirma, de esta forma los contextos inestables, cambiantes, dificultan la adquisición de experiencia política, mientras que los sistemas más estables permiten a los políticos tener carreras más duraderas. Contrario a esto, el NEP muestra un comportamiento no esperado, es decir, a mayor NEP en el Legislativo mayor es la experiencia de los diputados. Esto se

¹⁸⁸ Esto también muestra la importancia de los partidos en la configuración de las carreras políticas, ya que las listas cerradas permiten al partido ejercer un mayor control en la selección de los candidatos.

explica por las transformaciones del sistema de partidos antes señaladas ya que el arribo de los nuevos partidos mayoritarios supuso el declive del índice del NEP.

5.2.2. La experiencia política de los diputados, una realidad multicausal

Quienes estudian las carreras políticas y legislativas han desarrollado modelos teóricos que se centran en determinados aspectos como, por ejemplo, la socialización política, la influencia de los partidos o el diseño institucional existente en un país determinado. En esta investigación se exploran estos factores de manera agregada ya que se entiende que la experiencia política es una realidad multicausal. De esta forma, en este apartado se analizarán los niveles o modelos antes planteados de manera agregada tal y como puede observarse en la Tabla 46, en donde se introduce de manera progresiva cada nivel analítico para así finalmente construir un modelo en el que interactúen todas las variables (modelo 10), excluyendo de este análisis las variables señaladas en la introducción.

Como se puede observar en la Tabla 46, la variabilidad de la dependiente explicada por la totalidad de los factores analizados alcanza el 23 por ciento (modelo 10). Si se analizan las variables explicativas por modelos se pone en evidencia el mayor aporte a la variabilidad de la variable dependiente de los modelos que contienen los niveles de socialización política y de partidos políticos. Esto se puede ver en la diferencia en el R cuadrado corregido del modelo 7 respecto del Modelo 6, y de esta misma diferencia en el modelo 9 respecto al 8. Mientras tanto, el aumento del ajuste del modelo al introducir las variables institucionales (modelo 8) y del sistema de partidos (modelo 10) es menor¹⁸⁹.

¹⁸⁹ El estadístico F mantiene valores superiores a la unidad, lo cual indica la ausencia de asociación lineal en la población. Por su parte, los residuos muestran independencia entre sí.

Tabla 46. Modelos de regresión mediante la agregación de los diferentes niveles explicativos de la experiencia política

Variables		Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10
Perfil socioeconómico	Constante	,144***	0,092***	0,069*	0,157***	0,274***
	Nivel de estudios	0,123***				
	Profesiones afines	0,131***	0,114***	0,100***	0,106***	0,105***
Socialización política	Hablar de política en casa		0,088***	0,078**	0,111***	0,110***
	Coincidencia partido de familia		0,212***	0,193***	0,063*	0,061*
	Cargos de familiares		-0,079**	-0,076**	-0,072**	-0,073**
	Tipo de organización		0,109***	0,099***	0,070**	0,067**
	Partidos a los que ha pertenecido		0,226***	0,240***	0,307***	0,301***
Sistema electoral	Listas electorales			-0,181***		
	Tamaño de la circunscripción			0,074**	0,061**	0,055**
	Barrera de representación			-0,090**	0,091***	
Funcionamiento cámara	Tamaño de la cámara				-0,075**	-0,114***
	Periodo de sesiones			0,134**		
Partidos políticos	Selección de candidatos				-0,165***	
	Edad del partido				0,360***	0,353***
	Fuerza parlamentaria				-0,113***	-0,085***
Sistema de Partidos	Volatilidad					-0,157***
F		19,164	25,267	18,361	26,883	29,929
R2 corregido		0,034	0,124	0,144	0,232	0,236
N		1032	1032	1032	1032	1032
Durbin y Watson		1,712	1,759	1,770	1,897	1,912

Fuente: Elaboración propia. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

En el modelo 10 que contiene todas las variables explicativas se han excluido algunas variables independientes con el fin de lograr un mayor grado de parsimonia. Dichas variables no se tienen en cuenta ya que pierden peso a medida en que se agregan. Es el caso del nivel de estudios, el número de familiares en política, las listas electorales, la barrera de reparto, el periodo de sesiones ordinarias, la selección de candidatos y el NEPp.

Por su parte –y siguiendo el análisis del modelo 10, Tabla 46-, dentro de las variables individuales (perfil socioeconómico y socialización política), sobresale el peso del número de partidos en los cuales ha militado el diputado y su perfil profesional. Como sugiere la literatura los diputados con profesiones afines a la política tales como el derecho, el periodismo o la docencia contribuyen a configurar carreras políticas largas y robustas en términos de experiencia en puestos de representación. Igualmente, existen relaciones significativas entre la experiencia política y el tipo de organización en el que

comenzaron su trayectoria. En este sentido la participación en organizaciones partidistas constituye un recurso relevante de los diputados para escalar posiciones a lo largo de su trayectoria, sobre todo cuando en dichas organizaciones participó o participaron alguno de sus familiares. Lo mismo ocurre con el hecho de crecer en entornos familiares cercanos a la política, entornos en donde se hablaba frecuentemente de temas políticos y en los cuales algunos de sus miembros participaban activa y directamente en ella.

En cuanto a las variables institucionales vale la pena resaltar que pese a no tener un peso importante en las diferencias en cuanto a la experiencia política de los diputados, la existencia de circunscripciones electorales grandes favorece el arribo y permanencia en la cámara. Respecto al tamaño de esta última, contrario a lo que sucedía en el análisis de las dimensiones de manera individual, en los modelos aquí construidos puede observarse que a menor tamaño de la cámara hay una élite parlamentaria con una mayor experiencia política, lo que coincide con lo planteado por la literatura.

Un resultado anómalo en cuanto a la dirección de la relación se presenta con la fuerza del partido en el congreso. Como se señaló anteriormente, los procesos de cambio que se han llevado a cabo en algunos de los países analizados, hacen necesario un análisis más a fondo de las relaciones que aquí se presentan. Finalmente, tanto la edad del partido político como la volatilidad del sistema de partidos tienen el comportamiento esperado, en este sentido, militar en partidos políticos longevos y competir en contextos poco volátiles, brinda mayores oportunidades a la hora de avanzar en la carrera política.

5.2.3. Factores explicativos de la experiencia política de los diputados en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

Analizando la experiencia política de los diputados a nivel de cada país se observan ciertas diferencias y semejanzas en el comportamiento de los factores explicativos aquí planteados. La Tabla 47 está compuesta por dos modelos para cada país analizado. En los modelos A se muestra el análisis de todas las variables susceptibles a ser incluidas, mientras que los modelos B introducen únicamente aquellas variables que aportan un peso y un grado de significación al análisis, esto con el fin de observar más

detalladamente los elementos que marcan la diferencia en cada uno de los casos y, además, para lograr un modelo más parsimonioso y con mejores indicadores en las pruebas de bondad.

En términos generales, sobresale el considerable peso explicativo de las variables analizadas en el caso peruano que alcanza un 43 por ciento, seguido por Bolivia en donde el porcentaje asciende al 31, en Ecuador -22 por ciento-, y finalmente Colombia en donde sólo llega al 11 por ciento. Comparando los casos se observa que en todos, salvo en Ecuador, los aspectos partidistas son los que poseen una mayor fuerza explicativa de la variación de la experiencia política si se compara con el resto del conjunto de las variables. No obstante, dicha importancia varía de país a país. En Perú, pertenecer a un partido longevo, que se haya mantenido en el tiempo, permite a los diputados adquirir un mayor grado de experiencia política. Mientras tanto en Bolivia, además de este factor, también tienen un peso considerable la existencia de mecanismos democráticos para la selección de candidatos y el éxito electoral del partido al que pertenece el diputado, en este caso se corroboran las hipótesis planteadas por la literatura.

Finalmente, en Colombia la edad del partido y la fuerza electoral de los partidos en la Cámara de Representantes tienen un nivel de significación alto, no obstante en este último caso la dirección no es la esperada. De esta forma, en este país la relación se da en términos de menor fuerza electoral, es mayor la experiencia adquirida de los diputados. Esto puede explicarse, como se verá en el próximo capítulo, por la singularidad del sistema de partidos a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991.

Las demás dimensiones tienen un comportamiento más variado que el aspecto partidista. Por ejemplo, el perfil socioeconómico de los diputados representado en el nivel de estudios y la profesión u ocupación anterior, es importante en Colombia y en Perú; de esta forma, en este sentido el contar con un nivel de estudios elevado y haber estudiado o ejercido profesiones afines a la política brinda recursos valiosos para la incursión y mantenimiento en el ámbito de la representación política. Mientras tanto en Ecuador y en Bolivia estos aspectos no tienen mayor relevancia; además, en este último

caso, la dirección de la relación entre el nivel de estudios y la experiencia no se corresponde con la hipótesis planteada.

Tabla 47. Factores explicativos de la experiencia política según país

Variables	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú	
	Modelo A	Modelo B	Modelo A	Modelo B	Modelo A	Modelo B	Modelo A	Modelo B
Constante	0,294***	0,202***	0,056	0,153	-0,072	1,231***	-0,434**	-0,399**
Nivel de estudios	-0,061		0,133**	0,119**	0,081		0,128**	0,128**
Profesiones afines	0,062	0,065	0,133**	0,129**	0,09*	0,110**	0,151**	0,148**
Hablar de política en casa	0,019		0,021		0,204***	0,215***	0,134**	0,132**
Familiares en política	0,130*	0,112**	0,057		0,066		0,003	
Coincidencia partido de familia	0,090		-0,039		0,014		0,105	0,106
Cargos de familiares	-0,077		-0,066		-0,100		-0,203***	-0,203***
Organización en la que comenzó	0,027		-0,008		0,116**	0,123**	-0,019	
Partidos a los que ha pertenecido	0,403***	0,386***	0,249***	0,240***	0,324***	0,313***	0,321***	0,320***
Tamaño de la circunscripción	0,056		-0,045		0,044		0,187***	0,182***
Barrera de reparto			-0,081					
Tamaño de la cámara								
Periodo de sesiones						-0,287***		
Selección de candidatos	0,390*							
Edad del partido	0,200***	0,237***	0,407***	0,393***	0,097		0,531***	0,528***
Fuerza parlamentaria	0,143*		-0,224***	-0,226***	-0,047		0,024	
Volatilidad NEpp	-0,786***	-0,334***		-0,144**	-0,219***		0,055	0,048
F	10,877	25,890	3,434	7,321	7,750	18,221	11,306	15,320
R2 corregido	0,321	0,314	0,099	0,116	0,227	0,224	0,421	0,431
N	273	273	289	289	299	299	171	171
Durbin y Watson	1,906	1,867	1,931	1,952	2,017	2,020	1,993	1,995

Fuente: Elaboración propia. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

La socialización política es la segunda dimensión más importante después de la partidista, salvo en Ecuador en donde es la más relevante. En este país, crecer en un ámbito en donde la política era tema de discusión recurrente, comenzar la carrera política dentro de un partido o de una organización estudiantil y militar dentro de organizaciones partidistas es más importante que el tipo de vínculo del diputado con sus familiares en política. Por su parte, Bolivia es el único país en donde importa cuántos familiares se tienen en política; en este país la militancia en varios partidos también tiene una relación significativa con la experiencia política. En Perú, pese que los procesos de socialización en los que han estado insertos los legisladores importan, no tienen un peso significativo comparado con el perfil socioeconómico o el aspecto partidista. En este caso crecer en un ambiente politizado y militar en organizaciones partidistas favorece la adquisición de experiencia política. No tener familiares que hayan ocupado cargos de representación popular no constituye un obstáculo para acceder a dichos puestos, sin embargo, un factor significativo son los cargos que dichos familiares ocuparon.

Finalmente, el caso colombiano difiere del resto ya que los indicadores de socialización no juegan un papel determinante en el grado de experiencia de los diputados. Como se señaló anteriormente, este caso es el que cuenta con un porcentaje de explicación más reducido, razón por la cual tan sólo aspectos como el perfil socioeconómico y el partidista antes mencionado se muestran relativamente importantes a la hora de analizar el grado de experiencia política de los legisladores.

En la dimensión de socialización política se puede observar un desajuste en la dirección de dos de las relaciones planteadas anteriormente en las hipótesis. La variable involucrada es la de los cargos de los familiares ya que es negativa, lo que contradice la idea de que a mayor número de familiares que hayan ocupado importantes cargos de representación popular mayor es la posibilidad de construir carreras políticas exitosas y duraderas. Por otra parte, militar en más de un partido político contrario a obstaculizar, favorece en todos los casos la adquisición de experiencia política. Esto sugiere que el cambio en las militancias es una estrategia importante para la supervivencia de un político.

En cuanto a la estabilidad del sistema de partidos la existencia de altos índices de volatilidad dificulta construir carreras estables y exitosas y, por ende, la adquisición de experiencia en el ámbito político. Este factor tiene una gran importancia en el caso boliviano y en menor medida en el ecuatoriano, mientras que en Colombia y en Perú su peso es escaso. En este último país la relación entre volatilidad y experiencia política es positivo al contrario de lo que se planteó en la hipótesis, esto puede ser explicado por los cambios en el sistema de partidos, ya que pese a que la volatilidad se redujo en el periodo de 2006 a 2010, ingresaron al congreso numerosos líderes comunitarios mediante la alianza del Partido Nacionalista Peruano y de Unión por el Perú con escasa o nula experiencia en el ámbito político.

Finalmente, los aspectos institucionales no poseen una relación significativa con la experiencia política de los diputados. En Bolivia, no ha habido grandes reformas en el sistema electoral ni en la composición de la cámara, razón por la cual estas variables no pueden ser incluidas en el análisis, sólo el tamaño de la circunscripción ha podido tenerse en cuenta y, como se observa en la Tabla 47, no existe una relación significativa con la variable dependiente. En Ecuador, la duración del periodo de sesiones ordinarias condiciona las carreras de los diputados aunque en un sentido inverso al esperado, es decir que en este caso el aumento en el tiempo que deben dedicar al trabajo parlamentario no se traduce en un aumento de su experiencia política. Por su parte los cambios en el tamaño de la cámara y el tamaño de los distritos no tienen una relación significativa con la experiencia de los legisladores. En Perú la única variable relevante del sistema electoral es el tamaño de la circunscripción, de esta forma los distritos grandes ofrecen mayores oportunidades para dar continuidad a las carreras políticas de los diputados. Y en Colombia el conjunto de variables institucionales no logran explicar ni el uno por ciento de la variación de la dependiente.

En la Tabla 48 puede observarse la distribución de los factores explicativos según su grado de importancia en la explicación de la variación independiente aquí analizada. Como se puede observar, tanto la socialización como el aspecto partidista son los más importantes a la hora de analizar la experiencia política de los diputados andinos aquí entrevistados, mientras que las variables institucionales poco aportan al análisis, esto responde a que, por una parte, en casos como el de Bolivia y Perú los cambios en el

sistema electoral y en la organización de la cámara son inexistentes en el periodo analizado, y en Ecuador y Colombia, en donde se han realizado múltiples reformas, el efecto no es contrastable, en el primer caso por la continua modificación de las reglas de juego electoral, y en el segundo porque los efectos de la gran reforma llevada a cabo en 2003 aún no son observables. Finalmente, las dimensiones que muestran un comportamiento más variado son el perfil socioeconómico y el sistema de partidos.

Tabla 48. Importancia de los factores explicativos según país

Grado de importancia	Socioeconómicos	Socialización	Sistema electoral**	Organización de la cámara*	Partidos	Sistemas de partidos
Alta	Colombia	Bolivia Ecuador Perú			Bolivia Colombia Perú	Bolivia
Media	Perú			Ecuador	Ecuador	Ecuador
Baja	Bolivia Ecuador	Colombia	Colombia Ecuador Perú	Colombia		Colombia Perú

Fuente: Elaboración propia.

* Se excluyen los casos de Bolivia y Perú por no tener variación en las variables utilizadas.

** Se excluye Bolivia por no tener variación en las variables utilizadas.

Para completar el análisis de las dimensiones constitutivas de la profesionalización de los diputados andinos, a continuación se llevara a cabo el análisis de la segunda dimensión: la especialización legislativa.

5.3. Especialización legislativa: características individuales, institucionales y partidistas

Al igual que en la dimensión de la experiencia política, en la dimensión de especialización se han excluido las variables referidas a la ambición política ya que sólo se puede acceder a los datos de las últimas legislaturas. Por otro lado, en el análisis por país no se lleva a cabo un modelo de regresión ya que los factores más relevantes para la especialización legislativa son aquellos relacionados con la organización interna de los legislativos, los cuales a nivel de cada país no tienen una variación -es decir que afectan de la misma forma a los legisladores de un mismo país-, y en este sentido, deja

sin efecto dichos factores lo cual sesga los resultados. En este caso se realiza un análisis cualitativo en donde se abordan las principales reglas que condicionan la adquisición de conocimientos especializados por parte de los diputados andinos entrevistados.

A nivel individual se tiene en cuenta el grado de coincidencia entre la profesión desempeñada anteriormente por el diputado y la jurisdicción de las comisiones a las cuales pertenece. Este indicador está medido a partir de la identificación del porcentaje de las comisiones en las que participa el diputado que están relacionadas con la profesión u ocupación anterior del legislador. Igualmente, se incluye la antigüedad del diputado en el Legislativo considerando los años que se ha desempeñado como legislador y si lo ha hecho de manera intermitente o ininterrumpida, tal y como se señaló en el Capítulo 4.

Por su parte, dentro de las variables institucionales que hacen referencia al funcionamiento y organización del congreso, se encuentran la posición del partido de cada diputado en éste ámbito, es decir, si es la fuerza mayoritaria, la segunda mayoría o si es un partido minoritario. Asimismo, se incluye la duración en años del periodo de sesiones de las comisiones en cada legislatura estudiada; el promedio del número de miembros que tienen las comisiones a las cuales pertenecen los legisladores –tamaño de las comisiones-; la media de comisiones que hay en cada cámara y en cada periodo legislativo; la existencia o no de subcomisiones; y la correspondencia entre las comisiones y la estructura ministerial de gobierno. Respecto a las variables electorales se incluyen el tamaño de la circunscripción y las listas electorales. El voto se ha excluido del análisis al guardar una fuerte correlación con las listas electorales, lo que introducía un sesgo (coeficiente de Pearson ,865**).

Finalmente, dentro de las variables partidistas se considera la selección de candidatos, la lealtad de los diputados con el partido y la edad del partido como indicador de su estabilidad. Como se señaló en el Capítulo 4, la variable de selección de candidatos está medida a nivel país teniendo en cuenta la normativa vigente en cada periodo legislativo; por su parte, la lealtad está medida a través de las posiciones que declara adoptar el diputado ante situaciones que ponen a prueba la disciplina de voto.

Tabla 49. Resumen de las variables excluidas e incluidas en el modelo de regresión

Nivel	Variables excluidas del modelo	Variables incluidas en el modelo
Individuales	Sexo	Coincidencia profesión-comisiones
	Ambición política	Antigüedad
Institucionales	Reelección	Posición del partido en la cámara
	Voto	Duración del periodo de comisiones
		Tamaño de las comisiones
		Número de comisiones
		Existencia de subcomisiones
		Correspondencia comisiones-ministerios
		Tamaño de la circunscripción
Partidistas		Listas electorales
		Selección de candidatos
		Lealtad al partido
		Edad del partido

Fuente: Elaboración propia.

5.3.1. Factores que explican el grado de especialización legislativa de los diputados andinos

Como se señaló anteriormente, la mayor parte de los estudios sobre la especialización se ha centrado en la institución más que en los diputados como actores individuales. Desde esta perspectiva, las variables explicativas más importantes han sido las referidas a la manera en que funcionan y se organizan los parlamentos, y más específicamente en los sistemas de comisiones, ya que dichos sistemas tienen como objetivo además de agilizar el proceso legislativo, incentivar la especialización como un mecanismo para lograr elaborar políticas públicas más eficientes.

Pero los efectos de la forma en que se organiza el Legislativo van más allá de su rendimiento y alcanzan al comportamiento de los legisladores, ya sea a través del establecimiento de medidas favorables a la especialización, tales como la posibilidad que tiene un diputado de optar a permanecer en una comisión durante un largo periodo de tiempo, o los mecanismos que permiten a los partidos intervenir en la labor del parlamentario y en sus estrategias para lograr beneficios individuales como, por

ejemplo, la asignación de las comisiones o el nombramiento de autoridades internas¹⁹⁰. De esta forma, en la presente investigación se contemplan algunas de estas variables, pero a su vez se han identificado algunos factores adicionales en el nivel individual y partidista que tienen como objetivo profundizar en la especialización de los legisladores más que del Legislativo.

Como se observa en la Tabla 50, los modelos que contribuyen en mayor medida a la explicación de la variabilidad de la dependiente son los que se refieren al diseño institucional. Tanto el modelo 2 que hace referencia al funcionamiento de la cámara, como el modelo 4 que incluye las normas electorales, explican el 35 por ciento de dicha variación. Esto confirma la importancia de las reglas internas en la adquisición de conocimientos especializados por parte de los diputados, ya sea facilitándola o restringiéndola.

En cuanto a la organización y funcionamiento interno de los legislativos (modelo 2), dos variables tienen una relación significativa con la dependiente, estas son la duración del periodo de comisiones y el tamaño de las mismas; esta última variable posee una dirección no esperada, ya que contrario a lo planteado por Mattson y Strøm (1995), en estos casos a mayor tamaño de las comisiones en las que participó el congresista, mayor es su nivel de especialización. Por su parte, tanto la posición del partido dentro del Legislativo como el número de comisiones que hay dentro de cada cámara, la existencia de subcomisiones y la mayor correspondencia entre las comisiones y los ministerios gubernamentales poseen una relación no significativa con la especialización.

Por su parte, las variables electorales poseen poca relevancia, alcanzando apenas un R cuadrado corregido de ,04 (modelo 3). En este caso, la variable más importante es la lista electoral, la cual posee una fuerte significación aunque la dirección no concuerda con lo establecido en la hipótesis que sostiene que las listas abiertas incentivan a los diputados a aprovechar el tiempo dentro del congreso para especializarse y, de esta forma, lograr adquirir una reputación personal que les permita diferenciarse ante los electores. El tamaño de la circunscripción, por su parte, no posee un peso importante ni tiene una relación significativa con la especialización.

¹⁹⁰ Fenno, 1973; Cox y McCubbins, 1993.

Tabla 50. Modelos de regresión múltiple de la especialización legislativa según niveles de análisis

Nivel	Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Individual	Constante	,385***	-0,036	0,454***	0,237	0,328***
	Coincidencia profesión y comisiones	0,103***				
	Antigüedad	0,082**				
Institucionales -organización de la cámara-	Posición del partido en la cámara		0,036		0,025	
	Duración periodo de comisiones		0,328**		0,148	
	Tamaño de las comisiones		0,101**		0,074	
	Número de comisiones		0,214		-0,077	
	Subcomités		0,036		-0,138	
	Correspondencia comisiones-ministerios		0,451		0,301**	
Institucionales -sistema electoral-	Tamaño de la circunscripción			-0,002	0,030	
	Listas electorales			-0,199***	-0,109**	
Partidistas	Selección de candidatos					0,167***
	Lealtad al partido					0,016
	Edad del partido					0,433***
	F	8,826	88,445	20,288	67,178	69,742
	R2 corregido	0,016	0,348	0,038	0,351	0,174
	N	982	982	982	982	982
	Durbin y Watson	1,251	1,841	1,266	1,887	1,591

Fuente: Elaboración propia. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

La segunda dimensión más importante es la partidista (modelo 5), la cual explica un 17 por ciento de la variación de la dependiente. Especialmente relevante es la estabilidad del partido medida en términos de años de vida; de esta forma, los diputados que pertenecen a los partidos más antiguos poseen mayores niveles de especialización legislativa, mientras que los que hacen parte de organizaciones más jóvenes encuentran mayores dificultades a la hora de adquirir experiencia en un campo de política pública específico. Por su parte, la selección de candidatos también tiene una relación significativa con la especialización de los diputados y corrobora la hipótesis de aquellos autores que ven el control de las carreras legislativas por parte del partido como un obstáculo para la búsqueda de beneficios individuales. Por el contrario, la lealtad que manifiestan tener los diputados al partido no es significativa aunque tiene la dirección esperada.

En último lugar están las características individuales de los diputados en relación a su profesión y antigüedad en la cámara, las cuales tienen un alto grado de significación aunque no poseen un peso importante en cuanto a la explicación de la variable dependiente. Un aspecto a resaltar es que en los dos casos la dirección es la esperada. Por una parte, en cuanto mayor es la vinculación del perfil profesional de los diputados con la jurisdicción de las comisiones, mayor es su nivel de especialización; y por otra, cuantos más años permanece el diputado en la cámara y menos interrupciones tiene mayor es su grado de especialización.

5.3.2. Interacción de los factores explicativos de la especialización legislativa de los diputados andinos

En este apartado se analizarán los modelos resultantes de la agregación progresiva de cada una de las dimensiones estudiadas: la individual, la institucional y la partidista. Tal como se señaló anteriormente, los factores institucionales son los más relevantes en términos de la especialización legislativa, sobre todo aquellos relacionados con la organización y el funcionamiento de los congresos. Esto es así porque son estas reglas las que condicionan el tiempo que el diputado puede disponer para adquirir y profundizar en determinados conocimientos, a la vez que le permite adquirir recursos de poder dentro y fuera de la cámara como son la reputación y las conexiones con otros actores.

Como se observa en la Tabla 51, dentro de las variables institucionales, el grado de correspondencia entre las comisiones y la estructura de gobierno es la que tiene una mayor significación y peso explicativo con la especialización. En este sentido, en cuanto mayor es la concordancia mayor es el grado de especialización de los diputados. Por el contrario, la posición del partido dentro de la cámara, el número de comisiones y el tamaño de la circunscripción no tienen una relación significativa con la dependiente. Por su parte, los subcomités y el tamaño de las comisiones tienen cierta relevancia en la variabilidad de la dependiente, no obstante no cumplen con la dirección planteada en las hipótesis (modelo 10); de esta forma, en los legislativos andinos analizados cuanto mayor es el tamaño de las comisiones mayor es el nivel de especialización de sus

legisladores, y la existencia de subcomités dentro de las comisiones no resulta relevante para la especialización legislativa.

Un factor que resulta importante al analizar las variables individuales e institucionales es la duración del periodo de comisiones el cual posee una relación significativa (modelo 7), no obstante este pierde peso a medida que se incorporan las variables partidistas. Esto mismo ocurre con las listas electorales, las cuales se vuelven menos relevantes a la hora de explicar la variabilidad en términos de especialización de los diputados andinos.

Tabla 51. Modelos de regresión mediante la agregación de los diferentes niveles explicativos de la especialización legislativa

Nivel	Variables	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10
Individual	Constante	,385***	-0,049	0,228	0,400	0,122***
	Coincidencia profesión y comisiones	0,103***	0,049*	0,048*	0,047*	0,045*
	Antigüedad	0,082**	-0,029	-0,033	-0,026	-0,034
Institucionales - organización de la cámara-	Posición del partido en la cámara		0,034	0,023	0,020	
	Duración periodo de comisiones		0,348**	0,168	0,143	
	Tamaño de las comisiones		0,098*	0,072	0,066	0,123***
	Número de comisiones		0,226	-0,069	-0,237	
	Subcomités		0,047	-0,128	-0,169	(-0,145)***
	Correspondencia comisiones-ministerios		0,449***	0,296**	0,128*	0,474***
Institucionales - sistema electoral-	Tamaño de la circunscripción			0,032	0,034	0,033
	Listas electorales			(-0,110)**	-0,148	
Partidistas	Selección de candidatos				0,059	-0,032
	Lealtad partidista				-0,021	-0,025
	Edad del partido				0,019	0,064*
	F	8,826	67,099	54,390	41,939	59,365
	R2 corregido	0,016	0,350	0,352	0,352	0,349
	N	982	982	982	982	982
	Durbin y Watson	1,251	1,875	1,881	1,885	1,885

Fuente: Elaboración propia. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

En cuanto a las variables electorales, no se cumple la hipótesis mencionada en el capítulo anterior. En el caso de las listas (modelo 8 y 9), los resultados sugieren lo contrario a lo que dice la literatura que estipula que las listas abiertas incentivan la búsqueda de especialización por parte de los diputados ya que esto es un recurso usado para aumentar su reputación personal de cara a futuras competencias. En los casos aquí analizados, la especialización aumenta en aquellos sistemas en donde las listas son cerradas. Por su parte, en los legislativos andinos estudiados, cuanto más grandes son las circunscripciones mayor es la especialización de los diputados (modelo 8-10). Estos dos aspectos muestran la importancia que tienen los partidos en la especialización de sus legisladores ya que, como lo señala Chasqueti (2010) para el caso uruguayo, tanto las listas cerradas como las circunscripciones grandes favorecen el control de las carreras políticas y legislativas de los diputados por parte de los partidos y sus líderes.

Por su parte, las variables individuales pierden peso explicativo a medida en que se incorporan las demás variables (ver progresión de los modelos del 6 al 10). No obstante, la coincidencia entre la profesión o anterior ocupación de los diputados y las comisiones a las cuales pertenece tiene cierta importancia para la especialización. Por el contrario, la antigüedad no es un factor relevante y, de hecho, la relación que se establece con la dependiente tiene una dirección negativa, contraria a la esperada. Esto muestra que en los legislativos andinos no opera un sistema de antigüedad, lo cual -como se señaló en el Capítulo 4- se traduce en una menor libertad del diputado respecto de su partido político.

Por último, de las variables partidistas únicamente la edad del partido tiene una cierta significación en relación con la especialización (modelo 10); de esta forma, cuanto más larga es la vida del partido mayor es el grado de especialización de sus diputados. Por su parte, la selección de candidatos y la lealtad partidista tiene poca relevancia. No obstante con estas variables se deben matizar los resultados ya que como se señaló anteriormente, en el caso de la selección de candidatos la distancia entre lo formalmente estipulado y lo que en realidad se hace es grande y, de igual forma, la lealtad partidista declarada por el legislador puede no corresponderse con sus acciones dentro del parlamento y del partido.

5.3.3. La especialización legislativa en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

Al contrario de la dimensión de la experiencia política, la especialización legislativa de los diputados se encuentra condicionada casi totalmente por las constricciones que le impone las reglas de funcionamiento del congreso y de los partidos a los cuales pertenecen, mientras que las características de los individuos son menos relevantes. Esto refuerza la idea de que en la Región Andina, los políticos, en este caso los legisladores, dependen menos de sí mismos y de sus ambiciones que de las organizaciones que los respaldan y del entorno en el cual actúan.

Como se ha señalado anteriormente, la especialización legislativa hace referencia a la inversión en términos de tiempo en un campo de la política pública específico, a la permanencia en el Legislativo y a la adquisición de recursos de poder como son los cargos de autoridades internas tales como las presidencias de las comisiones o los puestos en la mesa de la cámara. En la definición de un ámbito temático y en la asignación de autoridades, las principales normas internas de los congresos que las condicionan son el número de comisiones a las que debe pertenecer un diputado – cuanto menor número de comisiones en las que participa un diputado mayor el grado de especialización-, la posibilidad de continuar en dichas comisiones mediante la reelección, la existencia de periodos de comisiones largos, y la forma en que se asignan las comisiones –si se tiene en cuenta el deseo del diputado, si es el partido el que asigna o si existe un criterio de antigüedad-, y se eligen las autoridades –si se basa en un criterio de proporcionalidad respecto a la fuerza electoral del partido, si se aplica una norma de antigüedad u otro criterio diferente- .

Como se observa en la Tabla 52, el Congreso que tiene normas de funcionamiento más proclives a la especialización de sus miembros es el colombiano. Como se ha señalado en capítulos anteriores, los diputados colombianos poseen la media de especialización más alta de la región y, además, la variación entre los casos es mínima, debido a la rigidez de las normas. Esto es así porque estos legisladores deben pertenecer a una sola comisión y estar en ella durante los cuatro años que dura la legislatura. Como contrapartida a estas normas, en este caso existe la prohibición expresa de la reelección en las presidencias de las comisiones y de la mesa de la cámara.

Tabla 52. Características institucionales de los congresos andinos, 1998-2013

Diseño institucional	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Comisiones a las que debe pertenecer en cada legislatura	5	1	2	1 a 5
Reelección en comisiones	Si	No	Si	Si
Reelección en presidencias de comisión	Si	No	Si	Si
Reelección en Mesa Directiva de la cámara	Si	No	Si	Si
Duración del periodo de comisiones (años)	1	4	2	1

Fuente: Elaboración propia.

El segundo Congreso que más incentiva la especialización es el ecuatoriano. En este caso, los periodos de comisiones tienen una duración de dos años, de esta forma los diputados tienen la posibilidad de cambiar de comisión una vez en toda la legislatura si así lo quieren, en caso contrario pueden permanecer en la misma ya que la reelección es permitida. En Ecuador y en Bolivia los diputados pueden pertenecer a más de una comisión pero sin voto, lo que constituye un incentivo negativo a la hora de ocupar más espacios de los estipulados por las normas internas de funcionamiento.

Por su parte, el Legislativo boliviano tiene normas más laxas que permiten al diputado moverse en las comisiones con mayor libertad durante toda la legislatura. Esto se debe a que las comisiones cambian cada año, existe la reelección tanto para permanecer en ellas como para continuar ocupando las presidencias en las comisiones o cargos en la mesa directiva de la cámara. Como se puede comprobar en el Capítulo 2, los diputados bolivianos son menos dados a cambiar de comisiones que, por ejemplo, los ecuatorianos cuyas posibilidades de movilidad son menores, lo que demuestra que las normas condicionan los comportamientos, pero sin embargo los diputados poseen un margen de maniobra que pueden usar para especializarse o para diversificar su perfil dentro de la cámara.

Finalmente, el Congreso peruano se ubica en el polo contrario al colombiano. En este caso las posibilidades de rotación de los diputados es alta y, por ende, los incentivos a la especialización son bajos. El hecho de establecerse un máximo de cinco comisiones por año a las cuales pertenecer, junto con la existencia de un gran número de ellas, hace que los congresistas peruanos deban repartir su tiempo en diferentes campos temáticos. Para contrarrestar esto, existe la posibilidad de buscar la reelección en las comisiones y, de hecho como ya se había señalado, en este caso los diputados lo buscan.

Teniendo en cuenta que los representantes de la Cámara en Colombia son los más especializados, y que esto responde a la rigidez de las normas de funcionamiento interno del sistema de comisiones, puede entenderse el efecto que esto tiene en los resultados del análisis de regresión hecho en el apartado anterior, en el cual variables como el número, el tamaño de las comisiones o la existencia de subcomisiones aparecían con la dirección opuesta.

5.4. Recapitulación

En el presente capítulo se realizó el estudio de los factores que afectan la profesionalización de los diputados andinos. Para ello, se llevó a cabo un análisis de regresión múltiple para cada una de las dimensiones que componen el índice que mide el grado de Profesionalización de los Diputados elaborado en el capítulo anterior: la experiencia política y la especialización legislativa. Las variables explicativas hacen referencia a características individuales de los diputados, a los procesos de socialización, al diseño institucional, a las características de los partidos que los respaldan y al entorno en el cual actúan los diputados.

En cuanto a la experiencia política, los factores más relevantes son los procesos de socialización política y los aspectos partidistas; mientras que en términos de especialización legislativa, las variables que la condicionan principalmente son las institucionales referidas a la organización de los legislativos y las características de los partidos políticos, aunque en menor medida. De esta forma, un rasgo común en las dos dimensiones es el peso significativo que tienen los partidos en la configuración de las carreras políticas y en la labor parlamentaria de los diputados. En la primera dimensión, pertenecer a partidos con una larga trayectoria en el ámbito de la representación política, haber militado en diversos partidos o militar en partidos en los cuales militan o militaron familiares otorgan a los diputados ventajas para adquirir experiencia. Por su parte, en relación a la especialización la centralidad de los partidos deviene de su papel en la selección de candidatos y del grado de estabilidad, medida en términos de años, que les ofrece a los diputados la posibilidad de dedicación a un campo de conocimiento específico durante un periodo de tiempo prolongado. A estos factores se suman determinadas características del sistema electoral y de los partidos como la existencia de listas cerradas o de procesos de selección poco democráticos, los cuales otorgan un mayor margen de control de las organizaciones sobre sus miembros.

En cuanto a las características individuales de los diputados puede decirse que su relevancia es limitada en cuanto a la especialización; la antigüedad del diputado en el Legislativo, y la coincidencia de su profesión anterior con las comisiones en las cuales participan poco aportan a la explicación de la variabilidad de la dependiente en la

región. En cambio, estas variables son importantes en cuanto a la experiencia ya que, como se ha señalado, los procesos de socialización política resultan determinantes en la configuración de carreras largas y exitosas electoralmente.

Por su parte, las variables del sistema electoral muestran poca capacidad de incidir en las dimensiones de la profesionalización legislativa. Por último, la estabilidad del sistema de partidos afecta a la carrera del diputado en el sentido de que cuanto sea más estable más posibilidades tiene éste de crear una trayectoria larga y con experiencia en los distintos niveles de representación política.

A continuación se analizarán estos resultados de manera más profunda teniendo en cuenta el desarrollo del proceso político que se ha llevado a cabo en cada uno de los países estudiados en los últimos veinte años.

CAPÍTULO 6. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ÉLITE LEGISLATIVA ANDINA

6.1. Introducción

En el presente capítulo se analizan los resultados arrojados por la investigación a partir del desarrollo del proceso político vivido en cada país, y de los estudios que han tratado tanto la experiencia política de los políticos a través de su trayectoria y la especialización legislativa, las dos dimensiones constitutivas de la profesionalización de los políticos. Contextualizar los hallazgos permite comprender la transformación de las élites parlamentarias y de los sistemas políticos de la región.

Como se ha observado a lo largo de la investigación, en la región los niveles de profesionalización de los diputados son relativamente bajos y, además, se observa cierta tendencia a su descenso en las últimas legislaturas. Estos resultados no pueden entenderse sin tener en cuenta los procesos de cambio que se han producido en los sistemas políticos a partir de la década de 1990. Esto es así debido a que la inestabilidad de dichos sistemas y de sus sistemas de partidos ha obstaculizado la construcción de trayectorias largas, así como la permanencia en el Legislativo de los diputados.

Los cuatro casos analizados permiten observar las distintas vías que tomaron los procesos de cambio a lo largo de los últimos 20 años. En Perú se llevó a cabo el derrumbe de su sistema de partidos en la década de 1990, y sólo a partir de la caída de Fujimori ha logrado recomponerse tibiamente. En Bolivia y Ecuador, tras años de inestabilidad política reflejada en el derribo de algunos de sus presidentes, se ha dado una reconfiguración del sistema de partidos en los cuales coexisten nuevas fuerzas políticas conformadas por nuevos perfiles políticos y los antiguos partidos muy mermados. Mientras que en Colombia el cambio ha sido gradual ya que los partidos tradicionales han logrado sobrevivir a la apertura del sistema a otras fuerzas políticas

que supuso la Constitución de 1991; de esta forma, el bipartidismo¹⁹¹ que imperó hasta finales de la década de 1990 se fue debilitando debido a la fragmentación del sistema de partidos.

Por otra parte, el análisis de los diputados andinos permite observar las diferencias existentes con el modelo más estudiado desde la ciencia política, el estadounidense. Como se ha podido observar, en la región los partidos políticos tienen una relevancia indiscutible, pese a que es justo en donde más cuestionados están. Este hecho tiene consecuencias en términos prácticos tanto para la adquisición de experiencia política como de especialización en el ámbito legislativo, ya que las normas internas de los legislativos brindan a los partidos sendas prerrogativas útiles para tener cierto control en las estrategias de los diputados de cara a adquirir una mayor especialización.

Para llevar a cabo el presente análisis, este capítulo se divide en tres partes: la primera, analiza el contexto en el cual han actuado los diputados andinos, el cual se enmarca en una profunda crisis de representación democrática; la segunda, se centra en el análisis de los hallazgos encontrados en el estudio estadístico realizado anteriormente a la luz de la literatura. Para finalizar se realiza una recapitulación.

6.2. El contexto: crisis de representación en la Región Andina

Tras la instauración de los regímenes democráticos en América Latina a partir de finales de la década de 1970 y su consolidación a partir de la década siguiente, el área andina se convirtió en una de las regiones más inestables. Justamente, el periodo aquí analizado se enmarca en lo que se ha dado en llamar la “crisis de representación democrática”, entendida como el contexto en el cual a nivel subjetivo los ciudadanos no confían o no otorgan legitimidad a los actores de la representación democrática y a nivel del comportamiento tienden a apoyar a candidatos o partidos anti sistema, a nuevos

¹⁹¹ El bipartidismo colombiano ha sido calificado por Roll (2002) y Guzmán (2008) como *sui generis* debido a que en la práctica operó, por una parte, como un bipartidismo atenuado en donde el PLC era el partido predominante y, por otra, los dos partidos actuaban en una dinámica de “conflicto-alianza exclusionista” mediante la cual respondían a cualquier amenaza a su dominio en la escena política. A estos argumentos se suma el de Gutiérrez (2007), quién sostiene que el bipartidismo colombiano actuó más como un multipartidismo debido a las luchas faccionales al interior de los partidos.

partidos, a cambiar de preferencias constantemente y a participar poco en los procesos electorales (Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2008).

En el centro de dicha crisis se encuentran dos instituciones: los partidos políticos y los legislativos. De esta manera, en la región ha predominado una fuerte desconfianza hacia dichas instituciones, de tal forma que los ciudadanos las perciben como organizaciones corruptas, que no los representan sino que defienden intereses privados y que se caracterizan por su ineficiencia. Asimismo, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia es baja, los índices de satisfacción en la región no han superado el 30 por ciento en la última década, ubicando a estos países por debajo del promedio latinoamericano (Zovatto, 2005).

Esto ha sido explicado por factores diversos como el mal funcionamiento y rendimiento del Estado en arenas como la seguridad ciudadana, la corrupción¹⁹² y el crecimiento económico, entre otras (Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2008). Los países aquí estudiados se han caracterizado por su debilidad y su escasa capacidad institucional para garantizar el ejercicio de la ciudadanía y el fortalecimiento democrático. Esto ha permitido el uso de las instituciones democráticas por parte de los presidentes para lograr sus fines. Ejemplo de ello fue el presidente peruano Alberto Fujimori quien cerró el Congreso, intervino el Poder Judicial, y llegó a manipular instituciones como los servicios de inteligencia del Estado. Asimismo, en Ecuador Lucio Gutiérrez destituyó a los jueces de la Corte Suprema de Justicia en 2004 y nombró a los nuevos miembros a través de su mayoría legislativa¹⁹³; poco después, en 2007 el Tribunal Supremo Electoral destituyó a 57 congresistas que se negaron a aprobar la convocatoria de una consulta popular para abrir el proceso constituyente; posteriormente, se comprobó la negociación por parte de miembros del gobierno de Rafael Correa con los diputados que

¹⁹² La percepción sobre la corrupción es negativa en la región, en 2002 de los 102 países analizados por Transparencia Internacional, Ecuador y Bolivia se ubicaban en el puesto 89, mientras que Colombia lo había en el 57 y Perú en el 45. En 2011, sobre una muestra de 182 países Ecuador y Bolivia se ubicaron en el puesto 120 y 118, respectivamente, superados por Venezuela, Paraguay, República Dominicana y Honduras. Perú y Colombia se ubicaron en el puesto 80.

¹⁹³ Este hecho generó un fuerte malestar entre la ciudadanía y desembocó finalmente en el golpe de Estado de 2005 (Pachano, 2005).

reemplazaron a los destituidos para llevar a cabo dicha convocatoria¹⁹⁴ (Besabe-Serrano *et al.*, 2010).

Otro factor causante de la crisis de representación es el deterioro de las condiciones sociales de algunos sectores, lo que ha contribuido al aumento de la volatilidad política (Mejía y Machado, 2008). La brecha de desigualdad y los altos índices de pobreza e indigencia han sido una de las características más sobresalientes de estos países, pese a que en los últimos años se ha llevado a cabo una disminución significativa en estos aspectos, persisten niveles por encima de la media latinoamericana (ver Anexo 11).

El monopolio de la representación política por parte de los partidos tradicionales también ha sido identificado como una causa de la crisis de representación. Dichas organizaciones son identificadas como las responsables de la precaria situación económica y social. Como lo señala Pachano (2004: 19) “la percepción general, en este sentido, es que los partidos han tenido durante largos periodos el monopolio de la acción política pero no han sido capaces de ofrecer condiciones adecuadas para la representación y la canalización de intereses”. Los partidos políticos en la Región Andina se han caracterizado por ser organizaciones poco institucionalizadas, es decir, organizaciones con escasa correspondencia entre las normas formales y las prácticas reales; muy vinculadas a los liderazgos personalistas; en las cuales no existen programas que articulen el funcionamiento del partido; y en donde los vínculos entre líderes y militantes han estado mediados por prácticas como el clientelismo, el padrinzago o el patronazgo (Alcántara 2004).

Esto tiene consecuencias directas en el funcionamiento de la democracia. En primer lugar, al ser baja la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, la legitimidad que sustenta el sistema se ve deteriorada, lo que permite que emerjan alternativas muchas veces contrarias a los valores democráticos mismos. En segundo lugar, las posibilidades de que se genere una situación de crisis institucional aumenta. Esto ha podido observarse en países como Bolivia, Perú o Ecuador de manera más palpable con

¹⁹⁴ Este hecho es conocido como el caso de los “diputados de los manteles”, debido a que en el momento de las negociaciones, algunos medios de comunicación captaron imágenes de la reunión ante lo cual algunos diputados involucrados salieron del lugar ocultando sus rostros con manteles. Más allá de este hecho anecdótico, lo que se constató fue la capacidad de Correa para controlar a través de vías no institucionales al Legislativo y al Judicial también, ya que posteriormente se nombró un Tribunal Constitucional afín al gobierno en reacción a su postura en contra de la acción del TSE (Freidenberg, 2009).

las interrupciones del mandato de algunos presidentes (Bolivia 2003, 2005; Ecuador 1997, 2000, 2005; Perú 2000).

Estos procesos abonaron el terreno para la emergencia de liderazgos personalistas, los cuales han sido identificados como “los grandes desarticuladores de la institucionalidad democrática” (Ramos, 2001), o como los actores que llegaron a llenar el vacío de representación (Luna, 2007:399). Los nuevos líderes canalizaron el cansancio de los ciudadanos respecto a la clase política y a los partidos tradicionales y se presentaron como alternativa, manejando un discurso *antipolítico* en el cual políticos y partidos son identificados como los responsables de la desigualdad social, la precaria situación económica y la inestabilidad política que han caracterizado a los países andinos¹⁹⁵. Estos nuevos líderes han sustentado su poder en el gran apoyo que han recibido en las urnas y en la relación directa que establecen con sus seguidores al eliminar toda intermediación institucional¹⁹⁶. Sumado a ello, el declive de los partidos tradicionales y la debilidad de las fuerzas opositoras ha contribuido a que la responsabilidad y el control político, elementos fundamentales de la representación política, sean cada vez menos efectivos.

Pese a que existen algunos rasgos comunes entre los casos –como se ha expuesto anteriormente-, la crisis de representación comenzó y se ha desarrollado de manera diferente en cada caso. En Bolivia, los equilibrios de poder logrados en la década de 1980 gracias a los pactos entre élites y gobiernos de coalición mayoritarias se erosionaron a finales de la década de 1990, lo que derivó en el colapso del sistema en 2003¹⁹⁷. A esto se sumó la exacerbación de los conflictos regionales, los cuales en lugar

¹⁹⁵ Muchos de estos líderes son considerados *outsiders*, es decir, políticos con una corta trayectoria que se erigen como polos opuestos a los “líderes tradicionales” y que muchas veces no cuentan con una plataforma política propia. Dentro de esta categoría se pueden agrupar líderes de diferentes ideologías como por ejemplo Alberto Fujimori, Lucio Gutiérrez, o Rafael Correa; o líderes populistas como Carlos Palenque o Max Fernández.

¹⁹⁶ Para ello se han apoyado en la creación de nuevos espacios de interacción política a través del uso de las nuevas tecnologías, y en algunos casos, mediante el establecimiento de relaciones directas con los votantes. Esta práctica está vinculada con la forma en que los políticos ejercen su liderazgo. Los casos más representativos en la región son los de Hugo Chávez con sus programas de radio “Aló Presidente” y “De repente con Chávez”; Rafael Correa con su “gabinete itinerante” y con “Diálogo con el Presidente”; y Álvaro Uribe con los consejos comunitarios.

¹⁹⁷ Dichos pactos permitieron preservar los frágiles gobiernos que desde la instauración democrática se vieron amenazados por la falta de mayorías parlamentarias, es así como en 1985 el MNR estableció una alianza con ADN en lo que se dio a llamar “Pacto por la Democracia”; posteriormente, ADN se unió al MIR a través del “Acuerdo Patriótico”; en 1993 Gonzalo Sánchez de Lozada estableció el “Pacto por la

de ser procesados por el sistema político eran resueltos mediante “pactos de élites al interior de los partidos más relevantes” (Mejía y Machado, 2008: 194). Esta dinámica se quebró a mediados de 1990 y, ayudada por la emergencia de nuevos actores en el ámbito político, desencadenó una fuerte polarización social que a su vez produjo la profundización de la inestabilidad política¹⁹⁸.

En Perú, la crisis económica de finales de la década de 1980¹⁹⁹, unida a la inestabilidad política y al accionar de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Tupac Amará, derivaron en la emergencia del gobierno de Alberto Fujimori (Alcántara, 2003: 450). El tinte autoritario del nuevo gobierno se hizo evidente al poco tiempo de haber sido establecido; de esta manera, en 1992 el presidente de la República disolvió el congreso y tras la redacción de una nueva carta constitucional creó un modelo hiperpresidencialista cuyas consecuencias más visibles fueron el deterioro institucional y el debilitamiento de los partidos políticos y del Poder Judicial²⁰⁰ (Mejía y Machado, 2008).

En Ecuador, la situación no fue menos crítica. En este país la inestabilidad institucional ha sido un rasgo característico del sistema desde el retorno a la vida democrática. Esto ha tenido diversas explicaciones: por una parte, la carencia de mayorías legislativas han debilitado a los gobiernos²⁰¹. Por otra parte, no ha existido un marco institucional

Gobernabilidad y la Esperanza” con una coalición de partidos integrada por la UCS, el MBL y el Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación –MRTKL-. El gobierno de Hugo Bánzer contó con el apoyo del MIR, CONDEPA y la UCS a través del pacto “Compromiso por Bolivia”. Y por último, el gobierno de Sánchez de Lozada crea la coalición “Gobierno de Responsabilidad Nacional”, integrada por el MNR-MBL, el MIR, la UCS y NFR, la cual marca el fin de la tradición pactista (Alcántara 2003; Alenda, 2004).

¹⁹⁸ Desde finales de la década de 1990 la conflictividad social fue constante. En un contexto de crisis económica, se multiplicaron los paros sectoriales y regionales como medidas de presión al gobierno.

¹⁹⁹ Durante la segunda mitad de la década de 1980, la economía peruana se caracterizó por la marcada inestabilidad en los diversos indicadores macroeconómicos como la producción, la balanza de pagos (el déficit llegó al 5,1 por ciento del PIB) y la inflación doméstica, la cual durante el periodo de gobierno de Alan García (1985-1990) pasó de 11 por ciento en junio de 1985 al 2.775,3 en 1989. Las oscilaciones respondieron principalmente a los efectos, en el corto y en el mediano plazo, del plan económico del gobierno, el cual consistió en la congelación de los precios básicos (tipo de cambio, tasas de interés y precios del combustible), el incremento de la demanda interna mediante el aumento de la protección de la industria nacional, y la reducción del servicio de la deuda externa (Cáveres y Paredes, 1991: 108).

²⁰⁰ A la vez que disolvía el congreso, Fujimori inició un proceso de depuración del Poder Judicial, cuya principal consecuencia fue el cese de cientos de jueces y fiscales acusados de ser proclives a Sendero Luminoso. Posteriormente, tras la instauración del Congreso Constituyente Democrático fueron reemplazados los jueces del Tribunal Constitucional y el Electoral.

²⁰¹ Esto se refleja en los constantes choques entre Ejecutivo y Legislativo, los cuales han derivado en que entre 1997 y 2005 tres presidentes no terminaron sus mandatos siendo sustituidos mediante resoluciones

estable que permita a los actores políticos crear estrategias a mediano y largo plazo para desarrollar sus proyectos, esto se debe a la continua modificación de las reglas de juego, tal y como se verá más adelante (Sánchez López, 2008). Asimismo, se ha aducido que la regionalización de la representación ha imposibilitado crear una agenda política de alcance nacional y, por el contrario, lo que predomina es la pugna entre intereses regionales muy específicos y en muchas ocasiones contrapuestos²⁰² (Pachano, 2007). Por último, en este país se ha establecido “un modelo económico que ha facilitado la exclusión, la casi nula legitimidad y sobre todo la pobreza, todo lo cual se ha convertido en el mejor caldo de cultivo para la desequilibrio del régimen político” (Astudillo, 2009: 946).

En Colombia, la Constitución Política de 1991 fue una demanda ciudadana producto del agotamiento del cerrado sistema que aún seguía vigente tras el fin del Frente Nacional. El nuevo ordenamiento constitucional llevó a cabo reformas tendientes a fortalecer las instituciones y evitar su uso por parte de los partidos mayoritarios; así como medidas orientadas a abrir el sistema, el cual se percibió como ineficaz y corrupto. Dichas reformas tuvieron como consecuencia la fragmentación tanto del sistema de partidos como en la desintegración de los partidos tradicionales. Por otra parte, en este país un problema ligado directamente a la clase política, es su relación con los grupos criminales como lo son los narcotraficantes, los paramilitares o la guerrilla²⁰³. Todo esto ha profundizado el descrédito de las elites políticas.

inconstitucionales. En 1997, el entonces presidente Abdalá Bucarám fue cesado por “incapacidad mental para gobernar”, y en 2005, Lucio Gutiérrez fue obligado a dejar el cargo tras declarar el “abandono del cargo”. Mahuad por su parte lo destituyeron mediante un golpe de Estado en el cual participaron un grupo de militares y algunos movimientos indígenas a dejar el cargo en 2000 (Freidenberg, 2009; Mejía y Machado, 2008). Estos hechos ocurrieron en un contexto de gran movilización social en el cual los movimientos indígenas lograron posicionarse dentro del panorama político a través de la ocupación de cargos de representación e introducir sus reivindicaciones en la agenda pública. Especialmente relevante ha sido el papel jugado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) y de su brazo político el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik.

²⁰² Esta situación no ha mejorado pese a los intentos por crear partidos nacionales fuertes, como lo ha sido la exigencia a los partidos de poseer una estructura organizativa extendida al menos a 10 provincias, y la presentación de candidaturas en este mismo número mínimo de provincias.

²⁰³ Ya desde la década de 1980 la penetración de los narcotraficantes en la política era conocida, sobre todo a nivel local y regional. Las estrategias desarrolladas por los narcos eran diversas e iban desde la creación de pequeños partidos que manejaban un discurso en contra de los partidos tradicionales, hasta la alianza con éstos últimos. Por su parte, el paramilitarismo emergió al menos alentado por miembros de los partidos tradicionales, aunque posteriormente, adquirió autonomía. Los nexos de algunos políticos con la guerrilla también han existido aunque su magnitud ha sido menor que en el caso del paramilitarismo (Gutiérrez, 2007).

En este contexto cada país adoptó una serie de reformas en busca de la estabilidad y el fortalecimiento institucional, las cuales se analizarán a continuación. Asimismo, producto de estas reformas pero también del desgaste de algunos actores políticos, se llevaron a cabo sendas transformaciones en los sistemas de partidos de la región.

6.2.1. Cambio constitucional en la Región Andina

En América Latina, el cambio constitucional es una práctica recurrente, de hecho todos los países han reformado o cambiado totalmente sus constituciones²⁰⁴ (Negretto, 2009; Nolte, 2011). Los objetivos de dichas reformas han sido diversos: la ampliación de derechos, el fomento de la participación ciudadana, la búsqueda de estabilidad política o de la relegitimación de los sistemas políticos, o, simplemente, la búsqueda de la reelección presidencial²⁰⁵. La Región Andina no escapa a esta tendencia, como señalan Shifter y Joyce (2008: 55) “las asambleas constituyentes son una solución cada vez más popular frente a la insatisfacción política de la Región Andina”²⁰⁶.

Negretto (2009) identifica tres causas principales del cambio constitucional: los cambios a nivel del régimen político, las crisis políticas, y los cambios en las preferencias o distribución de poder entre los principales actores políticos. Como se verá a continuación, la Constitución peruana de 1993 se enmarca en la primera, ya que marcó el inicio de un régimen autoritario que estuvo vigente hasta 2000. Por su parte, las dos últimas Constituciones promulgadas en la región, la de Ecuador (2008) y la de Bolivia (2009) muestran claramente el cambio de modelo producido por el arribo al poder de nuevos actores políticos. Por último, las Constituciones de Colombia en 1991 y de Ecuador en 1998 responden a la segunda causa, pese a que en todos los casos los cambios de Constitución se enmarcaron en contextos críticos.

²⁰⁴ Desde 1978 hasta 2010 se promulgaron 17 nuevas cartas constitucionales: Argentina 1994, Bolivia 2009, Brasil 1988, Chile 1980, Colombia 1991, Ecuador 1978, 1998 y 2008, El Salvador 1983, Guatemala 1985, Honduras 1982, Nicaragua 1987, Paraguay 1992, Perú 1979 y 1993, República Dominicana 2010 y, Venezuela 1999.

²⁰⁵ Es el caso de la Constitución peruana de 1993 la cual permitió la reelección inmediata, anulando la anterior norma que establecía la reelección sólo pasado un periodo de gobierno; justamente este punto fue anulado tras la caída de Fujimori, a través de la Ley 27365 del 5 de noviembre de 2000.

²⁰⁶ Esto tiene diversas implicaciones, por un lado, permite al sistema dar respuesta a demandas sociales y políticas no contempladas anteriormente; pero por otro, la continua “refundación” del sistema tiene efectos inversos ya que crea expectativas que muchas veces no pueden satisfacerse, y además, deteriora la credibilidad de las mismas constituciones ya que se ven como figuras flexibles que poco afecta la vida del ciudadano (Negretto, 2009: 51).

De esta forma, puede señalarse que salvo en Colombia y Ecuador (1998) se ha buscado instaurar un nuevo orden acorde con el proyecto mayoritario que ha llegado al poder. En Perú, tras el autogolpe de 1992, el Congreso Constituyente²⁰⁷ redactó la Constitución que finalmente fue ratificada mediante referendo en octubre de 1993²⁰⁸. De esta forma, esta nueva carta fue producto de un quiebre constitucional previo (Tuesta, 2008).

Por su parte, en Bolivia la situación de crisis política profunda del sistema de representación y de gobernabilidad expresada en el desgaste de la política de pactos de gobernabilidad, en el declive de los partidos tradicionales y en la emergencia de nuevas fuerzas políticas y sociales con nuevas demandas, derivó en la aprobación mediante referéndum y posterior promulgación de una nueva Constitución en 2009 (Lazarte, 2008a). Este nuevo ordenamiento constitucional estuvo impulsado por el MAS en cabeza del presidente Evo Morales, y constituyó una apuesta política por reformar el Estado²⁰⁹. En este sentido, esta nueva carta significó no sólo el cambio de las reglas de juego político, sino también, el cambio en la visión del modelo de Estado y de sus relaciones con la sociedad²¹⁰.

Un proceso similar se presentó en Ecuador con la aprobación de la nueva Constitución de 2008. En este país, el arribo al poder de Rafael Correa significó un cambio en las relaciones de poder vigentes hasta ese momento a través de lo que se dio a llamar como “Revolución Ciudadana”. Este proceso reflejó así el acierto de Correa en interpretar las demandas sociales de cambio, debido principalmente al cansancio de gran parte de la población respecto a la forma de hacer política hasta ese momento y a los partidos tradicionales (PSC, PRE, ID, DP, MPD), los cuales en este nuevo escenario vieron mermada su capacidad de influencia (Freidenberg, 2011).

²⁰⁷ Este congreso fue elegido popularmente en noviembre de 1992. No obstante, fuerzas tradicionales como el PAP y AP no participaron esgrimiendo falta de garantías. Esto facilitó el triunfo de Fujimori y su partido Cambio 90 que fue en alianza con el recién creado movimiento Nueva Mayoría.

²⁰⁸ Pese a que el autogolpe tuvo un apoyo popular significativo, la ratificación de la Constitución contó sólo con un 52 por ciento de los votos

²⁰⁹ La Asamblea Constituyente “adquirió significados distintos. Empezó siendo un sentimiento de descontento generalizado; luego fue una idea atractiva por su novedad institucional; y finalmente terminó convirtiéndose en una estrategia política y de poder” (Lazarte, 2008: 4).

²¹⁰ “Se buscaba hacer una “revolución” en sus fines, y “democrática” en sus medios mediante la Constituyente. Con ello, lo que se pretendía era romper con un empate calificado de “catastrófico” estableciendo una “nueva hegemonía” (Lazarte, 2008: 8).

Como se señaló anteriormente, contrario a estos casos, el proceso constituyente colombiano de 1991 y el ecuatoriano de 1997, tuvieron como principal objetivo buscar nuevos acuerdos que permitieran superar las crisis de gobernabilidad por las que atravesaban. En este sentido, en Colombia la Constitución Política de 1991 respondió a la necesidad de abrir el sistema, de crear mecanismos de participación política y de incrementar la independencia de la justicia. La idea de fondo era que abrir el sistema permitiría que la ciudadanía volviera a conectar con los políticos y las instituciones representativas, los cuales no gozaban de ningún prestigio (De la Calle, 2008). Por su parte, en Ecuador la crisis política desatada en los años anteriores y cuyo culmen fue la destitución del presidente Abdalá Bucarám en 1997, derivó en la creación de una Asamblea Nacional para reformar la Constitución de 1978. Los objetivos principales eran, por un lado, crear condiciones de gobernabilidad para lo cual se fortaleció el Ejecutivo frente al Legislativo; y por otro, mejorar la representación, para la cual se tendió a abrir el sistema y a fortalecer la personalización de la política en detrimento de los partidos (Pachano, 2008).

Estos cambios constitucionales y otras reformas hechas durante los últimos 20 años, contemplaron medidas que afectaban tanto a los partidos políticos como a los políticos que aspiraban a ocupar cargos de representación popular. En Perú, la Constitución de 1993 debilitó a los partidos a través de la implementación de mecanismos de participación como el referendo y la revocatoria, además, estableció la circunscripción única que posibilitó el ingreso de nuevas fuerzas al congreso derivando en una fragmentación de la representación partidista²¹¹ (Tuesta, 2008). A esto se suma la reducción del tamaño del congreso, lo que como se observó en capítulos anteriores dificulta la construcción de trayectorias legislativas largas.

En Colombia, la Constitución de 1991 estableció nuevos requisitos para formar partidos y regular su funcionamiento, así como para postular candidaturas. De esta forma, quien quisiera fundar un partido le bastaba con recoger 50.000 firmas; asimismo, se permitían las candidaturas de independientes respaldados por agrupaciones ciudadanas; no se reguló la expedición de avales; y, además, no se prohibió la doble militancia lo que

²¹¹ Este punto fue anulado tras la caída de Fujimori, y se estableció la circunscripción departamental.

permitió el fraccionamiento de los partidos tradicionales ya que sus principales líderes, optaron por crear sus propios movimientos que actuaban principalmente a nivel regional (Gutiérrez, 2007: 304). Las principales consecuencias de estos cambios fueron, por una parte, el ingreso de nuevos actores políticos, nuevos movimientos y nuevos perfiles a la arena política; y por otra, la desinstitucionalización de los partidos tradicionales (De la Calle, 2008).

Para remediar esta situación, en 2003 se aprobó una reforma política tendiente al fortalecimiento de los partidos políticos y a la mejora del sistema electoral. Las principales reformas en cuanto al primer aspecto fueron: a) la prohibición de la doble militancia; b) el establecimiento de un umbral de ingreso del 2% de los votos válidos a nivel nacional, o el 50 por ciento del cociente en el caso de la Cámara de Representantes –lo que en votos equivalen a menos del uno por ciento de los votos válidos-, c) la obligatoriedad de la democratización de las estructuras partidistas; d) el funcionamiento de las bancadas dentro del Congreso; e) la financiación pública de las campañas mediante un sistema de reposición de votos válidos depositados a favor de la lista²¹² (Guzmán, 2008).

Por su parte, las medidas respecto al diseño electoral se resumen en: a) la presentación de listas únicas por partido, las cuales no pueden estar integradas por más miembros que el número de escaños a repartir; b) el establecimiento del voto preferente opcional dentro de las listas únicas, de esta forma, el elector puede decidir si depositar un voto por la lista del partido de su preferencia²¹³, o votar por un candidato específico dentro de la lista; c) el cambio de la fórmula electoral pasando del sistema Hare al método de D'Hondt, y d) la repetición de las elecciones en los casos en los cuales el voto en blanco alcance la mayoría absoluta de los votos válidos. Como se puede observar, la idea que guió esta reforma fue la necesidad de erigir partidos políticos fuertes, democráticos y disciplinados; así como la necesidad de reducir la fragmentación del sistema de

²¹² Tras la Reforma de 2003 el gobierno expidió un decreto (2207/2003) en el que desarrollaba aún más el tema de la financiación de campañas. De esta forma, se establecieron topes, se reguló la presentación de cuentas, se estableció el valor del voto por reposición para cada tipo de elección y un sistema de auditoría interna, entre otras medidas (Guzmán, 2008).

²¹³ El partido político también tiene la opción de no hacer uso del voto preferente, de tal forma que quien desee votar por un candidato de dicho partido está en la obligación de votar por la lista tal como la diseñó la organización, es decir, que la lista opera como cerrada y bloqueada.

partidos. Los resultados de la misma pudieron verse en las elecciones de 2006, tal y como se verá en el siguiente apartado.

Por su parte, en Ecuador la Constitución de 1998 fue una más de las reformas que se sucedieron desde 1983²¹⁴. En este país el reformismo es un hecho recurrente, debido principalmente a la creencia de que modificando las reglas de juego se solucionan los problemas de gobernabilidad y legitimidad del sistema. El problema de esta visión, tal y como lo señala Pachano (2007), es que, por un lado, impide a los actores políticos establecer pautas de conducta estables y, por otro, genera incoherencias ya que cada reforma tiene un objetivo específico que no siempre coincide con las anteriores.

Esta Constitución eliminó las diputaciones provinciales cuya duración era de dos años, esto permitió homogenizar el periodo de todos los legisladores, y les otorgó mayor tiempo en el Congreso –cuatro años-²¹⁵; además, estableció las listas abiertas con voto personalizado lo que fue en detrimento del poder de los partidos los cuales veían así reducido su control en el orden de las mismas; y permitió la participación de no afiliados auspiciados por los partidos.

Mientras tanto, la Constitución de 2009 contiene una visión en la cual la democracia participativa adquiere una mayor relevancia en detrimento de algunas instituciones representativas²¹⁶. En cuanto a los partidos, se continúa exigiendo la presencia en la mitad de las provincias pero en este caso se especifica que dos de estas provincias deben corresponder a las tres de mayor población. Asimismo, se exige un mínimo de

²¹⁴ Una de las reformas más importantes para la profesionalización de las élites parlamentarias fue la de 1994, en la cual se aprobó la participación de independientes en las elecciones a cargos de representación popular –antes el monopolio de la representación la tenían los partidos-, con algunos beneficios como lo era el hecho de no estar obligados a presentar listas en un determinado número de provincias, ni a los demás requisitos en materia organizativa que se les pedía a los partidos. Este mismo año se eliminó la prohibición de reelección inmediata vigente desde 1979, lo que permitió a los diputados alargar sus estancias en el Legislativo.

²¹⁵ Además, les restó presión a los partidos, los cuales durante muchos años tuvieron que hacer frente a la gran demanda de candidatos debido principalmente a la renovación de las cuatro quintas partes del congreso, y a la prohibición de la reelección inmediata.

²¹⁶ Muestra de ello es la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social encargado de designar autoridades antes electas por el Legislativo, como el Procurador General, el Defensor Público, el Fiscal General, y los miembros del Consejo Nacional Electoral, entre otros (Basabe-Serrano *et al.*, 2010). Asimismo, el nuevo ordenamiento reconoce a cualquier forma de organización social como expresión de la soberanía popular para incidir en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas. Y crea instancias de participación en cada nivel de gobierno integradas por los representantes elegidos popularmente y los representantes de las organizaciones sociales, dichas instancias poseen entre sus funciones el diseño de políticas públicas y la elaboración de presupuestos públicos.

afiliaciones, no menor al 1,5 por ciento del registro electoral usado en el último proceso electoral. Por su parte, los requisitos para los movimientos son más laxos, de tal forma que no deben tener una organización nacional aunque deben contar con el mismo mínimo que los partidos, en este caso de adherentes o simpatizantes. Tanto movimientos como partidos políticos y alianzas electorales pueden presentar candidatos independientes. Otras medidas importantes en este nuevo texto es el establecimiento del límite a la reelección en un mismo cargo de las autoridades elegidas popularmente, dicho límite es de un solo periodo, consecutivo o no; y la creación de la circunscripción nacional para una parte de la Asamblea Legislativa -15 diputados-, y de la circunscripción del exterior. Como puede observarse, estas reformas tienen consecuencias directas en los partidos políticos porque acentúan su debilitamiento y dificultan la configuración de una élite política más profesionalizada.

Por último, en Bolivia, antes de la promulgación de la Constitución Política de 2009, se llevaron a cabo dos reformas constitucionales importantes: la de 1994 y la de 2004. En 1994 se modificaron 37 artículos de la Constitución vigente en ese momento, en los cuales se contemplaban medidas como la implementación de circunscripciones uninominales²¹⁷, la posibilidad de que las agrupaciones cívicas participaran en las elecciones en alianza con los partidos; y el aumento del periodo constitucional de cuatro a cinco años. Por su parte, la reforma de 2004 modificó más de 40 artículos, de los cuales el más importante para el tema de esta investigación fue la eliminación del monopolio de la deliberación y la representación política que poseían los partidos, de tal forma que desde ese momento también era competencia de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, los cuales podían actuar de manera independiente de los partidos políticos.

Por su parte, el nuevo texto constitucional de 2009 comparte el objetivo de apertura e inclusión que en el caso ecuatoriano anteriormente expuesto²¹⁸. En este caso se establece que la representación política se lleva a cabo a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, las agrupaciones ciudadanas y

²¹⁷ Anteriormente el ciudadano elegía a los diputados nacionales al votar por el candidato a presidente debido al mecanismo de voto único en papeleta única (Lazarte, 2008).

²¹⁸ Esta nueva Constitución amplía los mecanismos de participación directa e introduce el reconocimiento de la democracia comunitaria referida a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos (Romero Bonifaz, 2009).

los partidos políticos, en igualdad de condiciones. Además, se ha limitado la reelección continua de los legisladores a solo un periodo. En cuanto al sistema electoral, se crearon las circunscripciones especiales indígenas originarios campesinas, y se aumentó a cuatro el número de senadores electos por departamento.

Como se puede observar, el continuo reformismo constitucional se ha debatido entre la difícil búsqueda de la compatibilidad entre la gobernabilidad mediante la constitución de partidos fuertes, y el aumento de la representatividad a través de la apertura del sistema a nuevas demandas y la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana. Ello se ha traducido en todos los casos, en el debilitamiento de los partidos, en la incorporación de nuevos actores políticos –muchos de ellos *outsiders*-, en el establecimiento de sistemas electorales más proporcionales, pero que a su vez fomentan el personalismo, en la fragmentación de los sistemas de partidos y en el aumento de la volatilidad electoral, tal y como se verá a continuación (Tanaka, 2005a: 10).

6.2.2. Partidos y sistemas de partidos en la Región Andina

Desde comienzos de la década de 1990, los sistemas de partidos andinos han atravesado diferentes situaciones críticas en su desarrollo y evolución. Tanaka (2005: 33) identificó dos tendencias principales en la región: la de los sistemas de partidos que colapsaron (Perú y Venezuela), en los cuales se instauraron autoritarismos competitivos, caracterizados por ser regímenes legitimados electoralmente con ausencia de mecanismos reales de *accountability* horizontal; y la de los sistemas que evolucionaron en medio de la crisis, mediante la puesta en marcha de reformas institucionales tendientes a abrir el sistema y democratizarlo (Bolivia, Colombia y Ecuador).

El elemento que dio pie tanto a la instauración de los autoritarismos competitivos como al reformismo institucional fue el malestar de la sociedad respecto a los partidos y al funcionamiento del sistema de partidos, lo que cuestionaba directamente su legitimidad. Sin embargo, fueron justamente los partidos los actores que marcaron la diferencia entre estas dos vías. De esta forma, en los regímenes donde se dio el colapso, los partidos no lograron mantenerse unidos ni conservaron su lugar dentro del sistema de partidos; esto permitió el arribo de nuevas fuerzas políticas que en ocasiones manejaban discursos

antipolíticos y eran liderados por *outsiders*. Mientras que en los demás casos la transformación de los sistemas de partidos se llevó a cabo de manera progresiva de modo que los nuevos partidos²¹⁹ entraron a competir con los tradicionales.

Dichas fuerzas se erigieron como competidores con posibilidades reales de éxito. Si se toman en cuenta las elecciones legislativas desde 1990, estos partidos han aumentado su fuerza electoral de manera progresiva en la región. En Bolivia, por ejemplo, en 1993 obtuvieron el 39 por ciento de los votos en la Cámara de Diputados, mientras que en 2005 este porcentaje pasó a más de 90 (ver Tabla 53)²²⁰. En Colombia los partidos tradicionales, el PLC y el PCC, pasaron de concentrar el 90 por ciento de los votos en 1990 al 32 por ciento en 2006.

Tabla 53. Porcentaje de votos en el congreso de las nuevas fuerzas políticas, 1990-2009

País	Periodo	Periodo	Periodo	Periodo	Periodo	Periodo
	Legislativo I	Legislativo II	Legislativo III	Legislativo IV	Legislativo V	Legislativo V
	Porcentaje de votos	Porcentaje de votos	Porcentaje de votos	Porcentaje de votos	Porcentaje de votos	Porcentaje de votos
Bolivia	39,7	35,7	48,45	92,19		
Colombia	9,5	32,8	20,3	37,4	56,9	68
Ecuador	21	14,94	21,6	14,9	65	76,8
Perú	34,1	85,4	82,2	51*	33,7	

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Instituciones Representativas de la Universidad de Salamanca <http://americo.usal.es/oir/legislativa> y de la Political Database of the Americas, Georgetown University <http://pdba.georgetown.edu>, y Periodos legislativos: Bolivia (1993, 1997, 2002, 2005); Colombia (1990, 1991, 1994, 1998, 2002, 2006); Ecuador (1992, 1994, 1996, 1998, 2006, 2009); Perú (1990, 1995, 2000, 2001, 2006).

* Dentro de las fuerzas tradicionales se incluye UN ya que fue una alianza del Partido Popular Cristiano PPC y otras pequeñas y nuevas fuerzas como Cambio Radical o Solidaridad Nacional.

En Ecuador, los nuevos partidos sólo lograron una participación significativa a partir de las elecciones de 2002, cuando PSP y el PRIAN obtuvieron el 20 por ciento de los escaños, esto supuso el primer gran paso de la desestructuración del sistema de partidos cuya consolidación se dio en 2006 (Sánchez López, 2008: 50). Este año, los partidos tradicionales (PSC, PRE, ID, MPD) sólo alcanzaron el 35 por ciento de los votos, porcentaje que se redujo en los comicios de 2009 al 23,2. Por último, en Perú hubo un

²¹⁹ Las nuevas fuerzas son aquellas que cuentan con menos de 10 años de vida.

²²⁰ En ocasiones estas fuerzas eran representativas de colectivos antes excluidos como el Pachakutik en Ecuador que formó parte del gobierno de Lucio Gutiérrez o la UCS, CONDEPA y el MAS en Bolivia, los dos primeros desaparecieron que logró la presidencia de la República en 2005.

proceso diferente al resto de la región debido a la caída de Fujimori, lo que derivó en una restructuración del sistema de partidos en la cual partidos como el PAP o el PPC en alianza con otras fuerzas lograron recuperar apoyos²²¹.

A nivel presidencial los candidatos pertenecientes a estos partidos o movimientos también lograron un gran apoyo en las urnas. En Bolivia en 1993 los candidatos de CONDEPA y la UCS pese a no pasar a segunda vuelta lograron un cuarto de los votos; lo mismo ocurrió en las elecciones de 1997 aunque en esta ocasión su participación aumentó a un tercio (Mayorga, 2003). En 2002, por primera vez los candidatos de nuevas fuerzas como el MAS y el NFR lograron un importante respaldo electoral -poco más del 40 por ciento de los votos-, lo que le valió al candidato del primero, Evo Morales, pasar a la segunda vuelta contra Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR. Por su parte, en 2005 Evo Morales logró más del 53 por ciento de los votos²²²; mientras que Jorge Quiroga que se presentó con el respaldo del movimiento ciudadano Poder Democrático y Social (PODEMOS) creado ese mismo año sólo logró un 28 por ciento, pese a ser un político con una trayectoria política y partidista conocida.

Por su parte, en Ecuador las nuevas fuerzas sólo lograron llevar a la segunda vuelta a sus candidatos en el año 2002 cuando PSP en cabeza de Lucio Gutiérrez y el PRIAN liderado por Álvaro Noboa pasaron a segunda vuelta, resultando electo el primero. Esta tendencia se consolidó en las elecciones de 2006 en las cuales las tres mayores votaciones –que sumaron el 67 por ciento- correspondieron a partidos con menos de 10 años de vida (PSP, PRIAN y Movimiento Alianza PAIS); en dicha ocasión se impuso Rafael Correa de Alianza PAIS. Este mismo escenario se presentó en las elecciones de 2009, salvo que la victoria del entonces presidente Correa fue rotunda alcanzando en primera vuelta el 52 por ciento de los votos –los tres partidos en esta ocasión concentraron más del 90 por ciento de los votos-.

²²¹ El repunte del PAP estuvo estrechamente vinculado al retorno de su figura más central, Alan García, el cual pese a haber estado en el exilio durante ocho años y a no estar en la primera línea del partido desde 1993, mantenía el respaldo de su partido. Por su parte, el Partido Popular Cristiano (PPC) volvió debilitado ya que no presentó candidatos en las elecciones de 2000 y, para las de 2001, debió crear una alianza con la cual logró elegir a 17 de los 120 congresistas que componen el Legislativo peruano.

²²² Convirtiéndose en el primer presidente aymara y, además, el primero presidente elegido por mayoría absoluta desde la instauración de la democracia. Este hecho es muy significativo si se tiene en cuenta las dificultades que hasta ese momento tenían los partidos para lograr un porcentaje que superara el 30 por ciento de los votos.

En Perú el ejemplo más emblemático de la fuerza con la que emergieron los nuevos partidos y nuevos líderes es el de Alberto Fujimori, quien ganó en tres ocasiones la presidencia de la República y con tres fórmulas diferentes²²³, hasta que abandonó el cargo y fue destituido e inhabilitado por el congreso tras los múltiples escándalos de corrupción. Otro ejemplo de ellos es el hecho de que en 1995 dos fuerzas nuevas – Cambio 90/NM y UPP- concentraron el 86 por ciento de los votos, y en 2000 casi el 90²²⁴. En las elecciones de 2001 y 2006 el PAP recuperó parte del caudal electoral perdido, aunque UPP mantuvo un apoyo considerable.

Tanto en Ecuador y en Perú un aspecto que sobresale es el hecho de que estas nuevas fuerzas fueron creadas por líderes que ocuparon a la presidencia carentes de trayectorias partidistas y políticas previas o con apenas contacto con el ámbito político y/o partidista. Es el caso de Alberto Fujimori²²⁵ y Alejandro Toledo²²⁶ en Perú y de Lucio Gutiérrez²²⁷ y Rafael Correa²²⁸ en Ecuador. Esto denota la llegada al poder de individuos con carreras ajenas a las organizaciones partidistas tradicionales, individuos poseedores de un capital que en algunos casos podría señalares como de carácter

²²³ En 1990 compite por Cambio 90 creado un año antes y caracterizado por un rechazo frontal a la clase política tradicional. En 1995 este partido se alía con Nueva Mayoría (NM), un movimiento de reciente creación (1992) liderado por Martha Chávez. En 2000 se presenta nuevamente en alianza con NM y con el movimiento Vamos Vecino (actual Sí Cumple), bajo la etiqueta de Perú 2000.

²²⁴ Entre Perú 2000 y Perú Posible (PP) lograron el 89,9 por ciento de los votos en la primera vuelta.

²²⁵ Fujimori desarrolló su carrera en el ámbito universitario en donde llegó a ser rector de la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM) y, posteriormente, en 1987 presidente de la Asamblea Nacional de Rectores, ese mismo año se dio a conocer por programa de la televisión pública *Concertando* en el cual daba consejos a los campesinos sobre cuestiones agrarias. No militó en partido político alguno sino que optó por crear su propia organización para incursionar en el ámbito político.

²²⁶ Al igual que Fujimori, Toledo procede del mundo académico en donde se desempeñó como profesor e investigador. Fue director del Instituto de Estudios Económicos y de Trabajo del entonces Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social y prestó servicios de consultoría en diversas instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras. Su ingreso en política se dio en 1994 cuando anunció su candidatura a la presidencia. Para ello creó la agrupación País Posible y se alió con Coordinadora Democrática (CODE). Esta alianza se deshizo tras el fracaso en las presidenciales de 1995 y, finalmente, en 1998 creó Perú Posible, organización en la cual consolidó su liderazgo y se erigió con el principal opositor al gobierno de Fujimori.

²²⁷ Ex Coronel del Ejército del Ecuador, fue nombrado edecán del presidente Abdalá Bucaram (PRE) y de Fabián Alarcón jefe de Estado interino tras la salida del poder de Bucaram. Desde ese entonces mostró actitudes críticas respecto a la situación política del país. Participó en el levantamiento indígena de 2000 que derrocó al entonces presidente Jamil Mahuad, por ello estuvo en la cárcel algunos meses, pero a su salida creó su propia plataforma política, el Partido Sociedad Patriótica 21 de enero.

²²⁸ Correa es economista, máster por la Universidad Católica de Lovaina-La-Nueva (Bélgica) y Doctor en Economía por la Universidad de Illinois (Estados Unidos), desarrolló su carrera en el mundo universitario hasta que en 2005 ocupó una cartera ministerial por unos meses en el gobierno de Alfredo Palacios, fue desde allí que logró visibilizarse como un personaje nuevo, desligado de la política y los políticos tradicionales con posibilidades de defender los intereses de los ecuatorianos (Pachano, 2007a: 1).

tecnocrático y que, en cualquier caso, suponían un claro reflejo del debilitamiento de las antiguas maquinarias partidistas.

Por último, en Colombia la situación es diferente que en los anteriores casos ya que, en este país la tradicional competencia entre liberales y conservadores ha sido obstaculizada no por la emergencia de nuevos líderes, sino por líderes salidos de sus propias filas, es el caso de Álvaro Gómez Hurtado en 1990, Noemí Sanín en 1998 o de Álvaro Uribe en 2002 y 2006. De hecho en 2002, el PCC por primera vez desde 1942 no presentó candidato oficial y prefirió adherirse a la candidatura de Uribe Vélez (Pizarro, 2008).

Como contraparte a esto, viejas fuerzas desaparecieron o, en el mejor de los casos, vieron mermada su fuerza electoral. Es el caso de fuerzas políticas tradicionales que en otros tiempos se situaron en el centro del escenario político como el MNR, el ADN, el MIR en Bolivia, de los cuales solo el MNR ha logrado representación parlamentaria en las elecciones de 2005; el PCC y en menor medida el PLC en Colombia; el PSC, el PRE, ID en Ecuador; y AP, el PPC y el PAP en Perú.

Como se ha podido observar, así como en Perú la desconfiguración de los sistemas de partidos se llevó a cabo en la década de 1990, en los demás países es a partir de 2002 que ocurren hechos que van a dar un nuevo impulso al proceso de transformación de los sistemas de partidos. En Colombia, la competencia electoral adquirió un nuevo matiz con la emergencia del liderazgo de Álvaro Uribe Vélez y la recomposición de fuerzas que ello supuso. Por una parte, el PLC sufrió una división interna que derivó en la salida de varios de sus principales líderes los cuales pasaron a formar parte de partidos como Cambio Radical o el movimiento Alternativa Liberal de Avanzada Social –ALAS-. Por otra parte, el PCC segunda fuerza electoral del país, decidió adherirse a la candidatura de Uribe lo que supuso en el mediano plazo la recuperación del partido en términos electorales y también de posicionamiento político²²⁹. Y por último, emergieron o se

²²⁹ Durante los gobiernos de Uribe Vélez varios conservadores ocuparon importantes carteras ministeriales como Interior, Justicia, Defensa, Agricultura y Desarrollo Rural.

reposicionaron partidos que apoyaban a Uribe como Cambio Radical²³⁰, Colombia Democrática y, posteriormente, el Partido Social de Unidad Nacional o Partido de la U el cual aglutinó a diversos sectores uribistas²³¹. A todos estos cambios se sumó la reforma Política de 2003 que buscaba el fortalecimiento de los partidos y la mejora del sistema proporcional (Guzmán, 2008: 217), tal como se expondrá en el siguiente apartado. Como consecuencia de ello, se redujo el número de listas electorales pasando de 321 en 2002 a 22 en 2006 y se consolidaron algunas fuerzas de la órbita uribista como las nombradas anteriormente.

Por su parte en Bolivia y en Ecuador, las elecciones de 2002 supusieron un paso considerable en la reconfiguración de sus sistemas de partidos. En Bolivia, pese a que en la década de 1990 ingresaron nuevos partidos a la contienda electoral que mostraron cierta fortaleza electoral como CONDEPA y UCS²³², no supusieron la desaparición de las fuerzas tradicionales, es más en algunos casos se aliaron a ellas²³³ (Mayorga, 2003: 105). “A pesar de su fuerte orientación inicial antisistémica, estos partidos no socavaron la legitimidad del sistema democrático. Al contrario, se convirtieron en partidos predominantemente sistémicos y cumplieron un significativo papel institucional al integrar a sus electorados” (Mayorga, 2008: 244).

²³⁰ Cambio Radical experimentó un aumento significativo de su fuerza electoral ya que de siete escaños en la Cámara de Representantes y dos en el Senado en 2002, pasaron a ocupar 21 curules en la Cámara y 15 en el Senado, convirtiéndose en la cuarta fuerza a nivel nacional.

²³¹ El Partido de la U se estrenó en los comicios de 2006 logrando ocupar 20 escaños en el Senado por delante del PLC y el PCC y 29 en la Cámara.

²³² Estos partidos nacieron a finales de la década de 1980 como respuesta política a las demandas de sectores informales afectados por la política económica de corte no liberal implementada por el gobierno del Víctor Paz Estenssoro (Alcántara 2003). Algunas de sus principales características eran la personalización de su liderazgo (Carlos Palenque Avilés en CONDEPA y Max Fernández en UCS); el manejo de un discurso populista articulado en torno a la desconfianza del proyecto estatal y al rechazo de la marginalidad social (Romero Ballivián, 2003). No obstante, se diferenciaban en cuanto su origen y al del líder (Palenque era un reconocido periodista que fundó el movimiento como respuesta al gran apoyo social recibido ante el cierre por parte del gobierno de Paz Estenssoro de su cadena de medios Radio Televisión Popular –RTP-; mientras que Fernández era un empresario presidente de la Cervecería Boliviana Nacional –CBN-, a través de la cual estructuró su proyecto político, de tal suerte que UCS se nutría de recursos humanos provenientes de la CBN), y al proyecto político que cada uno planteaba: mientras que CONDEPA defendía un modelo económico endógeno, una organización más corporativista, y además, mezclaba elementos étnicos y religiosos; la UCS tenía un programa menos definido, basado en la asistencia social (Mayorga, 1995).

²³³ La UCS formó parte de la coalición del gobierno de Sánchez de Lozada (MNR) en 1993 y de Hugo Bánzer (ADN) en 1997; CONDEPA también hizo parte de la coalición de éste último aunque se retiraron un año después de unirse.

No obstante, el rápido y progresivo declive de estos partidos, unido al de las organizaciones más antiguas (ADN, MNR, MIR) dejaron espacio a nuevas fuerzas como el MAS, el NFR y el MIP, lo que se tradujo en una reconfiguración del sistema partidista tal como se conocía desde la década de 1980. Estos cambios no solo significaron la salida de algunos partidos y el arribo de otros, sino también “la incorporación de nuevas interpelaciones en la discursividad política”, produciendo a su vez un aumento considerable de la polarización política ya que dichas fuerzas representaban proyectos opuestos a los que predominaron en Bolivia desde la transición democrática (Mayorga, 2003: 116).

Por su parte, en Ecuador en 2002 el sistema de partidos presentó las primeras manifestaciones del cambio que posteriormente acaecería. De esta forma, pese a que aún se mantenían en el congreso los cuatro partidos más grandes desde 1978 (el PSC, el PRE, ID, y DP), nuevas fuerzas políticas lograron representación parlamentaria como PRIAN y PSP. Estos partidos se caracterizan por poseer un componente personalista importante el cual se encuentra en su misma génesis; ambas agrupaciones fueron creadas con el fin de servir de plataforma política a sus líderes fundadores²³⁴. Esta tendencia se consolidó en 2006, en donde la gran protagonista fue Alianza PAIS la cual estaba integrada por diversas fuerzas políticas nacionales y provinciales²³⁵, y nuevamente el eje articulador fue la figura de Rafael Correa.

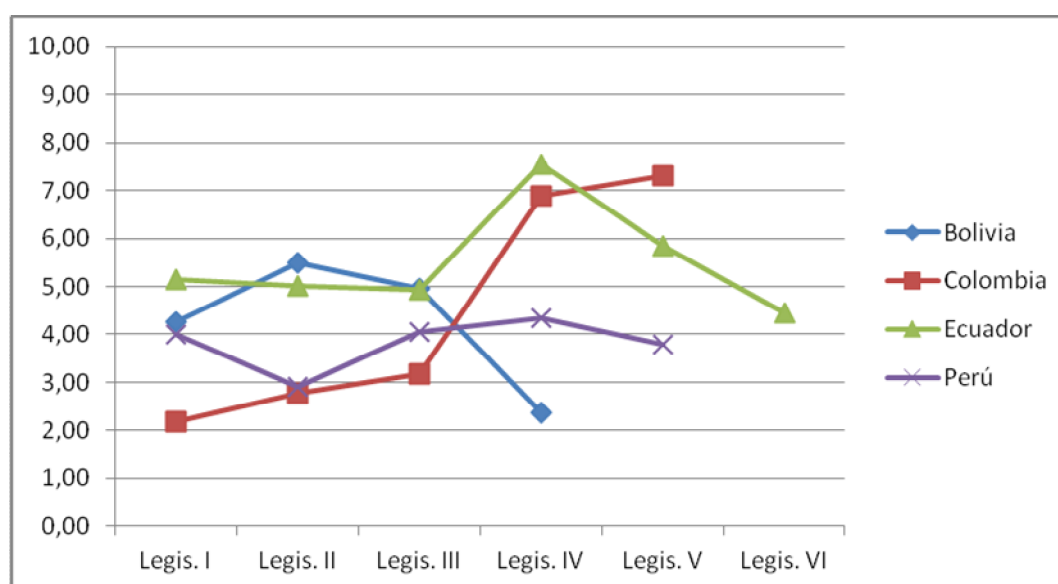
Todos estos cambios se vieron reflejados en el Número Efectivo de Partidos –NEP- y en la volatilidad electoral. El NEP medio de la región entre 1990 y 2009 es de 4,38. Bolivia y Ecuador presentan el número más alto con 4,27 y 5,66 respectivamente. Mientras que los demás países tiene un NEP medio de 3,8 aproximadamente. Sin embargo, si se observa la evolución de este índice en el tiempo en cada caso analizado, puede señalarse que la mayor variabilidad la tiene Colombia ya que en cada elección aumentó pasando de tener un NEP de 2,1 en 1990 a un 7,3 en 2006 (ver Gráfico 31); pese a que se esperaría un NEP más bajo en el último periodo legislativo analizado debido a los

²³⁴ El PSP fue fundado en 2000 por el ex Coronel golpista Lucio Gutiérrez y su nombre hace referencia al derrocamiento del presidente Jamil Mahuad ese mismo año. Por su parte, el PRIAN es la plataforma del empresario guayaquileño Álvaro Noboa, quien ha competido cuatro veces por la presidencia (aunque en 1998 lo hizo con el respaldo del PRE).

²³⁵ Movimiento PAIS, Jubileo 2002, Iniciativa Ciudadana, Movimiento Bolivariano Alfarista y Acción Democrática Nacional (ADN), en alianza con el Partido Socialista-Frente Amplio y con el apoyo de múltiples movimientos provinciales (Freidenberg, 2009).

efectos de la Reforma Política de 2003, el NEP aumentó pero no porque hubiesen más partidos en la arena legislativa, sino porque los que ingresaron tenían un mayor peso electoral. En este caso también resulta significativo el aumento de este índice en las elecciones de 2002 ya que se triplicó respecto a 1990. Un dato que refleja esto es que en 1998 liberales y conservadores se quedaron con el 77 por ciento de los escaños, mientras que en 2002 esta cifra se redujo al 43 y en 2006 a poco más del 30 por ciento, como contraparte en 2002 más de 30 pequeñas fuerzas se quedaron con el resto de escaños, y en 2006 pese a que entraron menos partidos, los que lo hicieron se erigieron con una fuerza considerable, es el caso del Partido Social de Unidad Nacional y de Cambio Radical, que concentraron entre los dos el 30 por ciento de las curules en disputa.

Gráfico 31. Evolución del NEP parlamentario en los países andinos, 1990-2013



Fuente: Elaboración propia. Bolivia (1993, 1997, 2002, 2005); Colombia (1990, 1994, 1998, 2002, 2006); Ecuador (1994, 1996, 1998, 2002, 2006, 2009); Perú (1990, 1995, 2000, 2001, 2006).

Mientras tanto en los demás países la variación fue menos pronunciada y más irregular, evidenciando los momentos críticos en los cuales se dieron los cambios más bruscos en cuanto a la dinámica del sistema de partidos. En Bolivia el principal cambio se llevó a cabo en los comicios de 2005, cuando se redujo significativamente el NEP pasando de u

4,9 en 2002 a un 2,3 debido al repunte del MAS y la emergencia de PODEMOS²³⁶, así como a la ya mencionada caída del MNR, el NFR y el MIR²³⁷.

Por su parte, Ecuador se ha caracterizado por tener una alta fragmentación por la coexistencia de un gran número de partidos que concentran su poder en un número reducido de provincias (Freidenberg, 2007: 12). Sin embargo, hubo dos elecciones en las cuales este índice varió de manera considerable, la de 2002 y la de 2009, ésta última se corresponde con la consolidación de Rafael Correa y Movimiento PAIS en el poder.

Finalmente, la menor variabilidad la tiene Perú que sólo mostró un descenso significativo en 1995, momento en que el partido de Fujimori, Cambio'90, logró más del 50 por ciento de los escaños en el Congreso; por su parte, tras la caída del fujimorismo y la celebración de las nuevas elecciones en 2001, no se llevó a cabo un cambio significativo en términos del número efectivo de partidos. La reducción que se dio en las elecciones de 2006 responde a que las dos principales fuerzas del congreso, UPP y PAP, lograron el control de 81 de las 120 curules.

En cuanto a la volatilidad electoral, puede observarse que en todos los países, salvo en Colombia, los índices son muy altos, alcanzando picos de casi 80 (ver Gráfico 32). En Bolivia, el comportamiento electoral en las elecciones llevadas a cabo en 2002 varió de manera significativa, lo que se tradujo en una reconfiguración importante en el sistema de partidos que continuó en las elecciones de 2005 (Mayorga, 2004: 31). Por su parte, Perú es uno de los países con niveles de volatilidad más altos del mundo²³⁸, en el periodo analizado la emergencia del líder outsider Alberto Fujimori en 1990 y su caída en 2000, marcaron un importante cambio en las preferencias de los electores.

En Ecuador la progresión de la volatilidad ha sido constante durante los últimos 20 años. Este sistema ha sido descrito como un sistema de políticos flotantes y volantes flotantes, entendidos estos últimos como aquellos que carecen de lazos partidarios

²³⁶ En 2005, el MAS y PODEMOS obtuvieron más del 80 por ciento de los votos en la Cámara de Diputados y el 92 por ciento en el Senado.

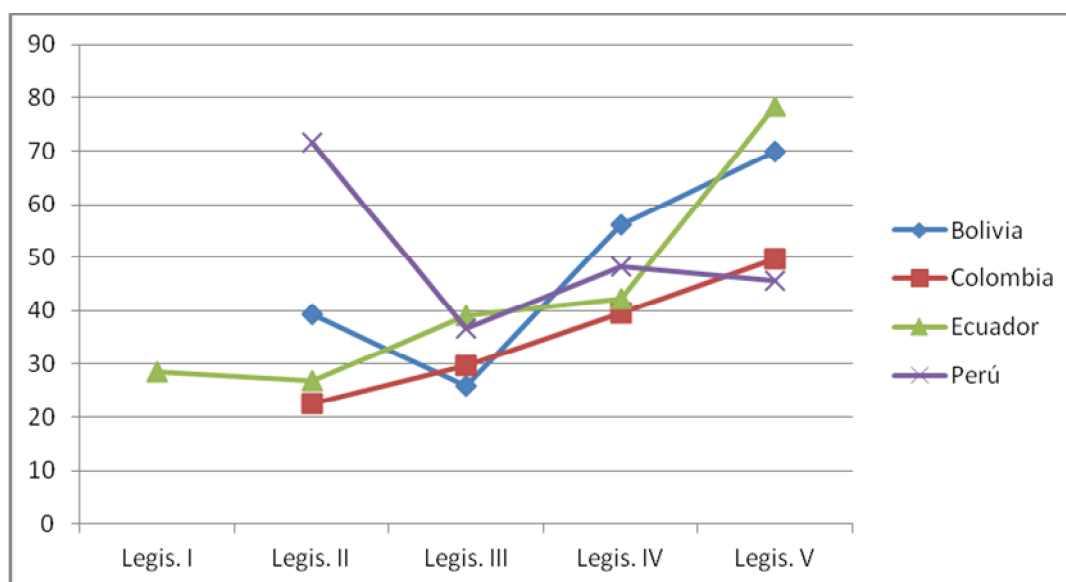
²³⁷ También se pueden incluir dentro de estos partidos a la UCS y a CONDEPA, pese a que su fuerza estaba concentrada en determinadas regiones (La Paz y Santa Cruz) y a que su dominio se dio en la década de 1990.

²³⁸ Desde 1978 la volatilidad media en Perú es de 51,9; mientras que en Bolivia ha sido de 39,8, en Ecuador de 36,4, y en Colombia de 22,1 (Mainwaring, Berajano y Pizarro, 2008: 52).

fuerzas, cuya consecuencia es el cambio en las preferencias electorales de un comicio a otro (Conaghan, 1995: 222). Esto se ha traducido en que durante este periodo de tiempo, el sistema de partidos haya sufrido importantes cambios, no sólo en cuanto a los partidos que lo componen, sino también en cuanto a los perfiles políticos de sus miembros. Como se señaló en el Capítulo 2, tanto en Bolivia como en Ecuador la transformación de las élites legislativas se llevó a cabo con el arribo de líderes no tradicionales.

Finalmente, Colombia es el país en el cual la volatilidad media ha sido menor, aunque su progresión es constante tal como sucede en el caso ecuatoriano. Un aspecto que puede explicar esto es que en Colombia el declive de los partidos tradicionales ha sido más lento, pese a las diversas medidas adoptadas para dar cabida a más fuerzas en el congreso, sobre todo con la Constitución de 1991 cuando se facilitó la creación de partidos políticos y los requisitos para presentar candidaturas y, además, se permitió la doble militancia.

Gráfico 32. Evolución de la volatilidad en los países andinos, 1990-2013



Fuente: Elaboración propia. Bolivia (1989-1993; 1993-1997; 1997-2002; 2002-2005). Colombia (1991-1994; 1994-1998; 1998-2002; 2002-2006). Ecuador (1994-1996; 1996-1998; 1998-2002; 2002-2006; 2006-2009), Perú (1990-1995; 1995-2000; 2000-2001; 2001-2006).

En este contexto, la rotación legislativa es inevitable. La emergencia y desaparición de organizaciones partidistas conlleva para muchos legisladores el fin o el bloqueo de sus

carreras legislativas. Como se observa en la Tabla 54, las tasas de reelección son bajas en la región y, además, han disminuido con los años. El caso más llamativo es el boliviano, en donde se pasó de del 21 al tres por ciento de diputados reelectos, seguido de Ecuador, país en el que las elecciones de 2006 confirmaron el cambio en la composición del congreso que se vislumbraba desde 2002. Por su parte, Colombia y en menor medida Perú poseen la élite legislativa más experimentada.

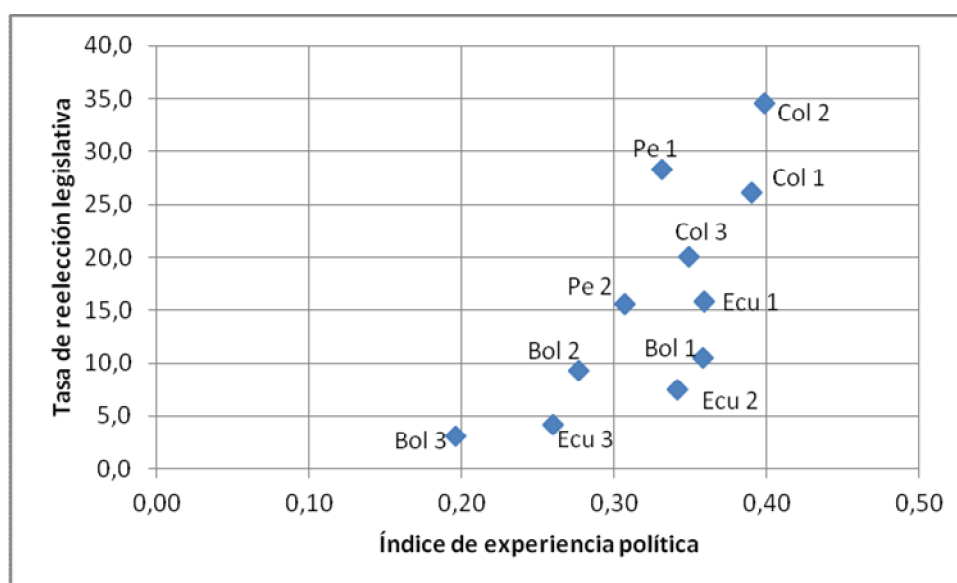
Tabla 54. Porcentaje de diputados reelectos en los países andinos

País	Periodo legislativo I	Periodo legislativo II	Periodo legislativo III	Periodo legislativo IV	Promedio
Bolivia	20,8	10,5	9,2	3,1	10,9
Colombia	26,1	34,5	20,0	N/A	26,9
Ecuador	12,5	15,8	7,5	4,2	10,0
Perú	26,7	28,3	15,6	14,4	21,2

Fuente: Elaboración propia. Bolivia (1993-1997, 1997-2002, 2002-2005; 2005-2010); Colombia (1998-2002, 2002-2006, 2006-2010); Ecuador (1996-1998, 1998-2002, 2002-2006, 2009-2013); Perú (1995-2000, 2000-2001, 2001-2006; 2006-2011).

Esta disminución de la tasa de reelección en los congresos andinos se corresponde con una disminución en la experiencia política media de los diputados en cada legislatura. Como se observa en el Gráfico 33, en todos los países, se presenta dicha correspondencia, sin embargo, esta relación es mucho más significativa en los últimos periodos legislativos analizados. Es justamente, en estas legislaturas que se presentan los cambios más pronunciados en los sistemas de partidos descritos anteriormente, sobre todo, en Bolivia y Ecuador en donde no sólo hay un cambio en las fuerzas políticas sino también se produce un remplazo casi completo de su elite legislativa por perfiles con trayectorias más cortas y con una menor experiencia en puestos de representación política.

Gráfico 33. Relación entre reelección legislativa y experiencia política en las legislaturas andinas, 1997-2013



Fuente: Elaboración propia.

La coincidencia entre el contexto cambiante en el que han operado los diputados -tanto del marco institucional como del sistema de partidos-, como en la disminución de los niveles de profesionalización de las élites legislativas en la región, muestra la forma en que los arreglos institucionales y los factores políticos –especialmente los referidos a los partidos políticos- afectan la profesionalización de las élites legislativas, tal y como lo confirma el análisis realizado en el Capítulo 5.

6.3. Profesionalización de las élites legislativas: la importancia de los partidos y las reglas institucionales

Tal y como se señaló en el Capítulo 5, dos factores condicionan en mayor grado la profesionalización de los diputados andinos sin diferenciar el país al cual pertenecen. Por una parte, en términos de experiencia política los aspectos partidistas son determinantes; además de las variables referentes a la organización y funcionamiento de los partidos, las variables de socialización más importantes -que también tienen un peso relevante en cuanto a los procesos de profesionalización de los diputados- hacen referencia a los partidos políticos, es el caso del tipo de organización en donde comenzó su trayectoria el diputado, la militancia en partidos en los cuales se tienen o se han

tenido familiares, o el número de partidos a los cuales ha pertenecido. Y por otra parte, en cuanto a la especialización la dimensión que resulta definitiva es la institucional, específicamente, las reglas que regulan la organización y el funcionamiento interno de los legislativos; pese al predominio del diseño institucional, los partidos también cuentan con un peso considerable en esta dimensión.

Por su parte, las variables individuales (profesiones y nivel de estudios en el caso de la experiencia política, y la coincidencia entre la profesión y las comisiones, y la antigüedad del diputado en el caso de la especialización legislativa), no tienen un peso relevante en la explicación de la variación de los niveles de profesionalización de los diputados. No obstante, las relaciones que se establecen con las variables independientes son significativas y corroboran lo que en la literatura se establece, esto es que, por una parte, un alto nivel de estudios es importante para las carreras de los diputados ya que es –y sigue siendo- un factor que interviene en el ascenso social y, además, juega un rol importante en la generación de actitudes políticas participativas²³⁹. Por otra parte, que existen profesiones más afines a la política que brindan recursos importantes a los políticos a lo largo de su trayectoria²⁴⁰. Asimismo, que una mayor correspondencia entre la profesión del diputado y las comisiones a las cuales pertenecen redundan en una mayor especialización al reducir los costes de su adquisición (Buchanans *et al.* 1960), y que contar con experiencia legislativa previa facilita la especialización, pese que en las cámaras no exista el principio de antigüedad para la asignación de comisiones o la elección de cargos de poder internos (Polsby *et al.* 1969; Epstein *et al.* 1997).

6.3.1. Los partidos políticos en las carreras políticas de los legisladores

Podría parecer contradictorio que en la región en donde se han llevado a cabo importantes transformaciones en sus sistemas políticos y de partidos, en cuyo centro se encuentra el declive y desaparición de sus principales componentes y la emergencia de nuevas organizaciones débilmente institucionalizadas, los partidos puedan tener relevancia en los procesos de profesionalización de los diputados. No obstante, pese a

²³⁹ Schlozman *et al.*, 1994; Alcántara, 2008: 14; Hillygus, 2005; Fraile, 2010; Coller *et al.*, 2011.

²⁴⁰ Matthews, 1984; Norris, 1997; Sartori, 2002; Uriarte, 2000.

que el contexto se caracteriza por su inestabilidad y su consecuente incertidumbre, los diputados han logrado configurar trayectorias relativamente largas, lo que se refleja en la media de años en política de los diputados entrevistados -20 años-. Esto muestra una capacidad de adaptación importante por parte de los diputados.

La importancia de los partidos viene dada desde el mismo inicio de la carrera de los legisladores. Como muestran los datos de los países analizados, los partidos son las principales organizaciones a través de las cuales los diputados ingresan en el ámbito político²⁴¹. Esto es explicado en parte por el hecho de que los partidos eran hasta hace algunos años las organizaciones que monopolizaban la representación política en la región, y de esta forma, eran quienes vinculaban a los ciudadanos con las instituciones políticas (Alcántara, 2004: 56). Aunque se ha hablado mucho del declive de dichas organizaciones, aún persisten y continúan siendo el vehículo para llegar a cargos de poder en el ámbito de la representación política²⁴². De hecho, pese a que en la región las candidaturas independientes o aquellas avaladas por movimientos ciudadanos han sido aceptadas dentro del reglamento electoral, éstas continúan siendo una minoría en el congreso.

Asimismo, los partidos llevan a cabo el reclutamiento de los representantes, el cual puede considerarse el primer paso de la carrera parlamentaria de un legislador ya que, además de que en algunos casos sea necesario contar con el aval de un partido, contar con el respaldo de una organización partidista determinada puede llegar a ser un elemento clave para el éxito electoral de un político²⁴³ (Norris, 1997). Pese a que varios autores han insistido en la escasa relevancia de las etiquetas partidistas en el contexto actual, éstas aún importan. Como lo muestran los resultados del análisis estadístico aquí presentado, la selección de candidatos mediante mecanismos cerrados favorece la formación de diputados con mayores niveles de experiencia. En estos casos el papel de

²⁴¹ Sobre todo en Colombia y Perú más de la mitad de los diputados comenzaron su trayectoria en el seno de un partidos político, en el caso de Bolivia y Ecuador se reduce este porcentaje al 35 y al 30 por ciento, respectivamente; no obstante, son las organizaciones más importantes si se compara con otras (sociales, ciudadanas, culturales, estudiantiles, de mujeres, etc.).

²⁴² Como lo demuestra Fiorina (2002), el argumento del declive de los partidos no es nuevo, numerosos estudios del caso norteamericano, entre las décadas de 1950 y 1970, revelaban un debilitamiento de estas organizaciones en tres áreas de acción específicas: la de gobierno, la organizativa y la electoral.

²⁴³ Otros factores están vinculados con las cualidades y habilidades propias del candidato, los recursos financieros con los que cuenta, las conexiones políticas que tiene, su experiencia política y legislativa, entre otros aspectos (Norris, 1997: 6).

los partidos y sus líderes es más determinante que en los procesos abiertos y democráticos ya que, éstos se encargan de controlar el reclutamiento restando autonomía al político que aspira a competir en la arena electoral. Este resultado contradice lo planteado por autores como Brady *et al.*, (1999), Kernell (1970), o Rusk (1970) o Jones *et al.*, (2000), los cuales identificaban las primarias como un mecanismo que permitía la configuración de largas trayectorias al eliminar costes derivados del control de los líderes nacionales o regionales y de la intermediación partidista en las aspiraciones electorales de los candidatos.

En la Región Andina, la implementación de mecanismos democráticos para la selección de candidatos no se ha traducido en un aumento de las trayectorias políticas de los diputados. Esto puede ser explicado en parte por el hecho de que a pesar de que tanto la normativa interna de los partidos como la legislación electoral han tendido a democratizar los mecanismos de selección, la mayoría de los partidos políticos se han caracterizado por poseer estructuras de autoridad verticales que condicionan el reclutamiento de élites y, además, han tenido cierta prevención con la apertura de los procesos por miedo a las consecuencias tanto en términos de la cohesión interna de la organización como al éxito electoral de la misma (Alcántara y Freidenberg, 2003). Asimismo, en los nuevos partidos que han surgido en torno a un líder, la selección de candidatos para cargos de elección popular, la expedición de avales y demás procesos de toma de decisión tienden a la concentración del poder en sus manos o en las cúpulas, razón por la cual la dependencia al líder y al partido persiste; en el mejor de los casos puede llegar a darse una situación de mutuo interés en la cual los partidos invitan a líderes independientes a presentarse por las siglas que representan y éstos ingresan a sus filas, ya sea a través de la afiliación o simplemente como invitados, a cambio del respaldo institucional. Es el caso del MPAIS en Ecuador o del PNP en Perú²⁴⁴. En este sentido, la efectividad de los cambios tendientes a la apertura de los procesos de selección se ve reducida, manteniendo el poder de los partidos o de sus líderes sobre las trayectorias de sus diputados.

²⁴⁴ En ocasiones, la principal motivación para presentarse por el partido es que comparten en cierta forma el proyecto político que encarna el líder, o simplemente, porque así aseguran determinados recursos para llevar a cabo la campaña o para sacar adelante sus proyectos una vez en el congreso.

Por otra parte, el análisis de los casos aquí contemplados demostró la importancia para la adquisición de experiencia política de contar con familia en el partido al cual pertenece el diputado. Los datos muestran que en América Latina, en el periodo comprendido entre 1994 y 2005, el 54 por ciento de los diputados contaba con algún familiar en política, este porcentaje se reduce sólo en dos puntos en los casos aquí analizados (Martínez Rosón, 2006). No obstante, en los países andinos, sólo el 19 por ciento de los diputados milita en el partido en el que lo hicieron sus familiares, mientras que el 76 por ciento pertenecía a otros partidos²⁴⁵. Dos hechos merecen la pena destacarse en este punto: por una parte, la mayoría de diputados con familiares en política pertenecen a partidos tradicionales; y, por otra, en las últimas legislaturas el porcentaje de diputados con familiares en política ha disminuido, lo que se corresponde con la disminución de los niveles de experiencia en la región. En este sentido, los datos aquí mostrados permite respaldar en parte aquellas referencias acerca de la existencia de cierto carácter hereditario en la política latinoamericana, aunque si bien es cierto que el capital político familiar puede favorecer al diputado y viaja con él independientemente del partido al que pertenece, la rentabilidad en términos de adquisición de experiencia es mayor cuando se actúa en el mismo partido.

En la región existen varios casos de familias políticas, siendo el colombiano el más representativo. En Colombia tanto el PCC como el PLC contaron con sendas familias en su interior; en el PCC las familias más tradicionales fueron los Pastrana²⁴⁶ y los Gómez²⁴⁷. Asimismo, en el PLC han existido familias como los López²⁴⁸ o los Santos²⁴⁹

²⁴⁵ El porcentaje restante hace referencia a los diputados cuya coincidencia en términos de militancia con los partidos de sus familiares es parcial.

²⁴⁶ Misael Pastrana Borrero fue presidente entre 1970 y 1974, y su hijo Andrés Pastrana Arango fue alcalde de Bogotá (1988-1990), senador (1991-1994), y posteriormente, presidente de la República (1998-2002). Pastrana Borrero se casó con la hija de Carlos Arango Vélez dirigente y ex candidato liberal a la Presidencia en 1946.

²⁴⁷ Laureano Gómez fue durante muchos años el líder del partido Conservador y ocupó diversos cargos, fue embajador, ministro, diputado departamental y senador, ocupó a la presidencia entre 1950 y 1951, la retomó en 1953 pero fue depuesto por el General Rojas Pinilla. Sus hijos, Álvaro y Enrique fueron líderes conservadores que ocuparon diversos cargos de representación popular, el primero creó el Movimiento de Salvación Nacional con el cual cosechó importantes éxitos electorales.

²⁴⁸ Alfonso López Pumarejo fue un líder liberal que ocupó diversos cargos entre ellos la presidencia de la República entre 1934 y 1938, y entre 1942 y 1945; su padre fue Pedro Aquilino López, político liberal que fue concejal de Bogotá, ministro y senador. A su vez, su hijo Alfonso López Michelsen ocupó este mismo cargo entre 1974 y 1978. Igualmente, el hijo de López Michelsen, Alfonso López Caballero fue concejal, diputado departamental, senador, embajador y ministro liberal.

²⁴⁹ Eduardo Santos fue presidente de la República en 1938 cuyos antepasados también estuvieron vinculados a la política. Fue tío abuelo del actual presidente Juan Manuel Santos y del ex vicepresidente

cuyos miembros ocuparon altos cargos políticos. A nivel regional existen también varios ejemplos²⁵⁰.

En Perú, se encuentran algunos casos, aunque su cariz es más reciente, es el caso de la saga Fujimori encabezada por el ex presidente Alberto Fujimori quién fue relevado en el liderazgo del fujimorismo por su hija Keiko, quien estuvo acompañada por su tío Santiago, hermano mayor de Fujimori; además, otro de sus hijos, Kenji, es actualmente congresista al obtener la mayor votación en las elecciones de 2011. No obstante, también hay ejemplos anteriores, como es el caso de Manuel Prado Ugarteche, presidente del Perú entre 1939 y 1945, y 1956 y 1962, hijo del también ex presidente Mariano Prado y hermano de Javier y Jorge Prado también políticos reconocidos en el ámbito nacional. O el de las familias Belaunde Terry y Diez Canseco, las cuales cuentan con un gran número de miembros insertos en la política nacional desde el siglo XIX²⁵¹. O el del mismo líder del PAP, Alan García, quien también contaba con una herencia política importante ya que tanto su madre, Nytha Pérez, como su padre, Carlos García Ronceros, fueron miembros destacados del partido. Al igual que en Colombia, a nivel regional y local también existen algunos casos importantes²⁵².

En Ecuador, está como ejemplo el líder Abdalá Bucaram quien llegó a la presidencia en 1997 por el PRE, aunque fue destituido meses después por el Congreso Nacional. Bucaram pertenece a una familia reconocida en la política de Guayaquil, su tío Assad Bucaram y su hermana Elsa fueron alcaldes de esta ciudad; otra de sus hermanas, Marta, fue esposa del ex presidente Jaime Roldós; adicionalmente, su hijo Abdalá Bucaram

Francisco Santos. Todos ellos además de pertenecer al ámbito político, compartieron militancia y profesión, siendo esta una de las principales familias de periodistas del país, dueños de El Tiempo, el principal periódico colombiano.

²⁵⁰ Como los Jattin en Córdoba, los Abadía en el Valle del Cauca, los Araujo en el Cesar, entre otros.

²⁵¹ Fernando Belaúnde Terry fundador de AP, diputado y presidente de la República en dos oportunidades (1963-1968 y 1980-1985) es hijo de Rafael Belaúnde Diez Canseco quien fuera ministro y presidente del Consejo de Ministros del gobierno de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1946), sobrino del diplomático y ex presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas Víctor Andrés Belaúnde Diez Canseco, nieto del también político Mariano Belaúnde de la Torre, y bisnieto de Pedro Diez Canseco Corbacho, militar y político peruano que ocupó la presidencia de forma interina en tres ocasiones (1863, 1865 y 1868). Además, es tío de los políticos Víctor Andrés García Belaúnde, Raúl Diez Canseco Terry y de José Antonio García Belaúnde.

²⁵² Un caso interesante es el de los hermanos Néstor, Roger y Luís Cáceres Velásquez, quienes crean en Puno en la década de 1960 el Frente Nacional de Trabajadores Campesinos (FRENATRACA) el cual logra un éxito electoral considerable, consolidando así sus carreras políticas. El declive de este partido se dio en la década de 1990 con el arribo del fujimorismo, aunque aún hoy en día intervienen en la política regional y nacional.

Pulley actualmente es dirigente nacional del PRE y asambleísta por esta misma agrupación.

Finalmente, en Bolivia existen algunas redes familiares vinculadas a la política como los Siles, Hernando Siles Reyes presidente de la República (1926-1930) era el padre de Luis Adolfo Siles Salinas y de Hernán Siles Suazo; el primero fue líder del Partido Social Demócrata (PSD) y vicepresidente del General René Barrientos a quién reemplazó en la presidencia después de su muerte, y el segundo fue el fundador del MNR, presidente en dos ocasiones (1956-1960 y 1982-1985). Más recientemente está el caso de Carlos Palenque fundador de CONDEPA y su hija Verónica Palenque que llegó a ocupar un escaño en la Cámara de Diputados, no obstante, este caso no se asemeja a los de las familias antes mencionadas ya que Palenque era un hombre ajeno a la política, sin ningún tipo de capital heredado.

Si se hace una revisión en los demás países de Latinoamérica se encuentran numerosos ejemplos de esto²⁵³. Las explicaciones de esta situación han versado sobre las características estructurales de las sociedades fuertemente estratificadas, y en donde el poder económico y social logra penetrar el poder político. Asimismo, se ha argumentado que muchas veces las personas reconocen en estos políticos hereditarios cualidades especiales como la experiencia en el manejo de los asuntos públicos, de ahí que prefieran votar por ellos y no por políticos nuevos sin ningún tipo de capital político heredado. A estos argumentos tendría que sumarse el tema del clientelismo político, ya

²⁵³ Un ejemplo emblemático se encuentra en Uruguay, en donde cuatro presidentes del Partido Colorado han pertenecido a la familia Batlle (Martínez Barahona, 2003). Lorenzo Batlle y Grau, del Jefe de Estado entre 1868 y 1872; su hijo José Batlle y Ordóñez fue presidente entre 1903 y 1907, y entre 1911 y 1915, durante sus mandatos se consolidó el “Batllismo”, sus hijos César y Lorenzo Battle Pacheco también tuvieron una carrera política exitosa; el sobrino nieto de Batlle y Ordóñez, Luís Batlle Berres también ocupó la presidencia entre 1947 y 1951; y finalmente, el hijo de Batlle Berres, Jorge Luis, fue presidente entre 2000 y 2005, y además ocupó diversos cargos de representación popular y dentro del partido. Otros ejemplos recientes que pueden ser destacados son los de la justicialista Cristina Fernández, presidenta de Argentina y viuda del ex presidente Néstor Kirchner, juntos configuraron trayectorias políticas exitosas en la provincia de Santa Cruz; o en la Unión Cívica Radical, Ricardo Alfonsín hijo del ex presidente Raúl Alfonsín también desempeña. En Chile, están los hermanos Walker, Ignacio, Patricio y Matías, del Partido Demócrata Cristiano (DC), cuyo abuelo fue Horacio Walker, senador, ministro y dirigente del DC; los dos primeros poseen sendas carreras legislativas, mientras que el tercero, el menor de los hermanos, hasta ahora comienza su carrera en el ámbito nacional. Asimismo, el demócrata cristiano Eduardo Frei Ruiz Tagle, senador y presidente entre 1994 y 2000, es hijo del Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970); además de él, su hermana Carmen también ingresó a la política por el mismo partido, ocupando dos veces un escaño en el Senado, su esposo, Eugenio Ortega, es ex diputado y dirigente Demócrata Cristiano.

que en ocasiones las redes familiares se convierten en verdaderas redes clientelares mediante las cuales el poder político se mantiene a través de la distribución de incentivos selectivos y del establecimiento de relaciones patronazgo y compadrazgo.

Otro factor que se muestra determinante para la adquisición de experiencia en el ámbito político referido a los partidos es la militancia. La hipótesis de partida establecía que el pertenecer a un partido durante un largo periodo de tiempo permitía al diputado acumular capital político necesario para acceder a puestos de poder internos, o para ser seleccionado por el partido para competir electoralmente, o para utilizar los recursos – materiales y simbólicos- del partido en su relación con su electorado, etc. No obstante, como muestran los resultados del análisis estadístico, en la región las ventajas en términos de experiencia las otorga el militar no solamente en uno sino en varios partidos.

En este sentido, hay que tener en cuenta que pese a que hasta la década de 1990 la representación política estaba monopolizada por los partidos políticos, siendo la militancia la vía más común para acceder y mantenerse en política. Sin embargo, el contexto en el que actúan los partidos se ha caracterizado por ser altamente volátil, lo que hace que las posibilidades de supervivencia de los partidos se reduzcan, y con ellas el grado de certidumbre de los diputados –en este caso- para desarrollar una carrera política de larga duración. A esto se suma, por un lado, la incapacidad de algunos partidos para dirimir conflictos internos y evitar de esta forma su escisión y, por otro, el interés de algunas agrupaciones de formar nuevos partidos mediante la integración de fuerzas. Esta situación es muy común en la región, y de hecho “la mayoría de los partidos son herederos o tienen legados de formaciones precedentes” (Alcántara, 2004: 83). Algunos de los ejemplos más sobresalientes de partidos que son productos de rupturas o de procesos de integración son: DP²⁵⁴ y el PSC²⁵⁵ en Ecuador, el PPC²⁵⁶ en

²⁵⁴ DP tuvo como antecesora a la Democracia Cristiana, partido que nació de la escisión del Movimiento Social Cristiano en 1964 debido al enfrentamiento entre el líder, Camilo Ponce Enríquez, y un grupo de jóvenes militantes.

²⁵⁵ En sus inicios fue una facción minoritaria del Partido Conservador Ecuatoriano y tuvo como antecesor al Movimiento Social Cristiano.

²⁵⁶ Nació a partir de la escisión del Partido Demócrata Cristiano liderada por Luis Bedoya Reyes.

Perú, el MIR²⁵⁷ en Bolivia y el Movimiento de Salvación Nacional²⁵⁸ (MSN) en Colombia.

Tanto la volatilidad como la aparición, desaparición y rupturas al interior de los partidos implica el movimiento de las élites políticas. No obstante, contrario a lo que podría pensarse, en los casos analizados las militancias han tendido a ser estables. De hecho, tan solo un 28 por ciento de los diputados dice haber militado en más de un partido, y un dos por ciento nunca lo han hecho en alguno. Sin embargo, si se analizan los datos a lo largo del tiempo puede observarse que el incremento de la volatilidad electoral coincide con el aumento de diputados con más de una militancia, el único caso en el que no se da esta relación es el peruano en donde estos diputados pasaron de representar casi el 30 por ciento en 2001 al 23 en 2006. Mientras tanto el cambio más significativo se observa en Colombia, allí los diputados con más de una militancia pasaron de ser un cinco por ciento en 1998 al 50 en 2006. En Ecuador también se dio un aumento importante de estos diputados (del 33 por ciento entre 1998 y 2006 al 43 en 2009), mientras que en Bolivia el aumento fue menor (del 27 al 30 por ciento en el periodo analizado).

Esto pone de manifiesto dos aspectos importantes para comprender las carreras políticas de los diputados andinos. Por una parte, las lealtades partidistas han ido cambiando con el tiempo, tornándose más flexibles o inestables. El ejemplo más claro de ellos es el colombiano. En este país el dominio indiscutido del PLC y en menor medida del PCC fue deteriorándose con el tiempo; las anteriormente consideradas “subculturas políticas” se fueron difuminando por una lógica de supervivencia²⁵⁹. Y por otra parte, ante el debilitamiento de dichas lealtades, el declive de los principales partidos que hasta ahora han estructurado la competencia electoral, y la emergencia de nuevos actores, el cambio de militancia constituye una estrategia válida para permanecer en el ámbito político. De

²⁵⁷ Fue fundado por jóvenes provenientes del Partido Demócrata Cristiano y socialistas independientes en 1971.

²⁵⁸ Fue una escisión del PCC creada por Álvaro Gómez Hurtado con el objetivo de presentarse a las elecciones de 1990. El éxito de este partido se reflejó en dichos comicios cuando logró obtener la segunda mayor votación, por encima del candidato conservador, además, logró mantenerse en el tiempo.

²⁵⁹ Como se señaló anteriormente, en este país se llevaron a cabo importantes reformas tendientes a la apertura del sistema a nuevos actores políticos. A esto se suma las consecuencias derivadas del establecimiento del pacto bipartidista denominado Frente Nacional, el cual tuvo como una de sus principales consecuencias el debilitamiento de las lealtades partidistas debido a la ausencia de competencia interpartidista y a la exclusión de vastos sectores sociales y políticos (ver Gutiérrez, 2007).

hecho, son menos los diputados de los partidos no tradicionales como CONDEPA, UCS, Cambio Radical, el Partido de Unidad Nacional, el MUPP, PRIAN, MPAIS, UPP, o PNP, que sólo han militado en un partido, que aquellos legisladores que pertenecen a partidos tradicionales como MNR, MIR, ADN, PLC, PCC, PSC, MPD, DP, o el PAP²⁶⁰. O en otras palabras, los partidos de reciente creación están conformados por un importante porcentaje de legisladores provenientes de otros partidos.

Esto deja en evidencia otro aspecto relevante, y es la estabilidad del partido. Tal y como se planteó en la hipótesis, la estabilidad es importante para adquirir experiencia política independientemente que se puedan diseñar estrategias que permitan dar continuidad a las carreras de los diputados. Como se señaló en el Capítulo 3, la experiencia de los diputados aumenta a medida que aumenta la edad del partido, sobre todo a partir de los 20 años de supervivencia del partido. Los resultados arrojados por el análisis estadístico así lo confirman.

Por último, una variable partidista que incide en la adquisición de experiencia política es la fuerza electoral del partido. No obstante, contrario a lo planteado en la hipótesis el hecho de pertenecer a un partido exitoso electoralmente no se traduce en el aumento de la experiencia política del legislador. Para interpretar este resultado es necesario tener en cuenta las transformaciones del sistema de partidos y de los partidos políticos durante el periodo analizado anteriormente explicadas. Como se pudo observar, los partidos tradicionales, que contaban con una élite más experimentada tanto en el ámbito político como específicamente en el partidista, han visto reducida su fuerza electoral de manera progresiva, siendo el último periodo legislativo analizado en el que se ha evidenciado un declive más notable. Como contraparte de esta situación, las nuevas formaciones políticas, integradas por un importante porcentaje de diputados amateurs, han alcanzado altas votaciones. De esta forma, la fuerza electoral del partido puede ayudar a ganar una elección, pero la acumulación de experiencia solo puede darse si dicha fuerza se mantiene en el tiempo.

²⁶⁰ En cuanto a los diputados de los partidos tradicionales con una sola militancia, algunos porcentajes son: MNR (93), ADN (82), PLC (93), PCC (91), PSC (70), MPD (89), DP (76), y PAP (96). Mientras tanto, este mismo porcentaje pero en el caso de los legisladores de los partidos de más reciente creación es notablemente menor: CONDEPA (50), PODEMOS (48), MAS (76), Cambio Radical (7,7), el Partido de Unidad Nacional (20), PRIAN (67), MPAIS (52), MUPP (52), PNP (35), y UPP (20).

Finalmente, una muestra más de la importancia de los partidos respecto al grado de experiencia política de los diputados andinos se puede observar en los resultados de las variables institucionales referidas al sistema electoral. Tal y como lo señalaron Jones y Hwang (2005) en las circunscripciones grandes el poder del partido es mayor que en las pequeñas en donde la reputación personal del político pasa a un primer plano, y es en estos distritos en donde a medida que aumenta su magnitud, aumenta el grado de experiencia de los diputados electos. Asimismo, en la región, las listas cerradas ofrecen mayores ventajas a la hora de adquirir experiencia que las listas abiertas, lo que contradice la idea que algunos autores sostienen que el control de los partidos afecta negativamente la configuración de trayectorias largas y robustas²⁶¹. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, como se señaló anteriormente, el peso explicativo de estas variables es bajo comparado con los demás niveles explicativos.

6.3.2. Condicionamiento institucional, mediación partidista y especialización de los diputados andinos

Contrario a lo que sucede en la dimensión de la experiencia, en la especialización legislativa los arreglos institucionales son los más importantes a la hora de explicar las variaciones de la dependiente; en otras palabras, las reglas que regulan su funcionamiento interno son determinantes en la imposición de límites o potenciación de la especialización. Asimismo, tal y como mostró el análisis estadístico, los partidos también juegan un rol relevante en el funcionamiento interno de los legislativos y en las estrategias de los diputados dentro de la cámara. En este sentido, los diputados andinos ven sus intereses condicionados por la relación que establecen con su partido y/o sus líderes, y por la estructura en la que actúan.

Por su parte, en los casos analizados las variables individuales no tienen un peso importante en la variación de los niveles de especialización de los legisladores, pese a que tanto la coincidencia entre la profesión anterior del diputado y las comisiones en las que participa, como su antigüedad en el Legislativo, tienen una relación significativa. Esto significa que, tal y como lo señalaron Matthews (1984) y Adler *et al.*, (2004), las ocupaciones previas de los diputados guardan cierta relación con sus áreas de interés y,

²⁶¹ Rusk, 1970; Kernell, 1977; Katz y Sala, 1996; Jones *et al.*, 2000 y 2002.

además, evidencia una estrategia de maximización de los recursos en aras de lograr beneficios individuales. Es decir, que los diputados que participan en comisiones afines a su profesión previa logran un mayor nivel de especialización que aquellos que optan o se ven obligados a enfocarse en otros temas ajenos a su *background* profesional.

Respecto a la antigüedad del diputado, los resultados se explican porque en los congresos y asambleas andinas el sistema de antigüedad no está instaurado formalmente, ni opera de manera informal. En este sentido, los procedimientos y la distribución de poder interno no favorece a los diputados que cuentan con una mayor experiencia legislativa. De hecho, la antigüedad sólo ha sido tomada en cuenta en Bolivia, para un procedimiento específico, que es la elección de la Directiva Transitoria o Junta Provisional del Congreso. De esta manera, al inicio de un nuevo período constitucional se nombra una directiva *ad hoc* que puede ser la directiva anterior, o en su defecto, una transitoria, designada por antigüedad en el ejercicio legislativo²⁶². Por su parte, en Perú más que el criterio de antigüedad se contempla el de la edad para la designación del Primer y Segundo Secretario quienes son los congresistas que tienen la mayor y la menor edad²⁶³, mientras que el presidente provisional es el congresista que tiene la mayor votación preferencial dentro del grupo político que obtuvo la mayor votación. En los demás legislativos, las Juntas provisionales son electas teniendo en cuenta otros criterios: en el caso colombiano se elige presidente provisional al presidente del Senado en la legislatura anterior o en su defecto al presidente de la Cámara de Representantes anterior, cuando ninguno de estos dos está se selecciona al senador a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético. Y por último, en Ecuador se seleccionan los directivos entre los todos los miembros electos que estén presentes en el momento de la votación.

²⁶² Artículo 11 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Bolivia, 1997. EL nuevo reglamento de la Asamblea establece directamente el criterio de antigüedad para la elección de la Directiva Transitoria. En este caso también se prohíbe formalmente cualquier tipo de privilegio o compensación a los diputados sobre la base de la antigüedad, por ello el Artículo 19 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Bolivia de 1997, establece que existe “una remuneración mensual básica, que no admitirá ninguna bonificación adicional fija, por antigüedad o cualquier otro concepto, excepto la dieta para todos los diputados y los gastos de representación”.

²⁶³ Además, en caso de que ninguno de estos congresistas aceptasen asumir estos cargos “serán llamados en orden de edad los que les sigan en forma sucesiva hasta conformar la Mesa Directiva” (Artículo 8 del Reglamento Interno del Congreso).

Por el contrario, como se describió en el Capítulo 2, el criterio que predomina en la forma en que se distribuyen los recursos y se asignan posiciones dentro de la cámara es la fuerza de los partidos en el congreso, medido a través de los escaños que logran ocupar. De esta manera, en estos países las asignaciones de las comisiones y la elección de autoridades internas de la Cámara y las comisiones, se llevan a cabo bajo un criterio de proporcionalidad electoral la cual otorgan ventajas al partido mayoritario a la vez que se garantiza la participación de las fuerzas minoritarias (ver Tabla 55).

Tabla 55. Mecanismos de selección de autoridades internas y asignación de comisiones en los legislativos andinos

Normativa interna	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Asignación de comisiones	Partido	Partido	Partido	Partido
Elección de autoridades en la Mesa Directiva	Criterio de proporcionalidad, la Cámara vota entre los candidatos presentados	Criterio de proporcionalidad	Criterio de proporcionalidad. Bancadas presentan listas, Cámara vota	Bancadas presentan listas, Cámara vota
Elección de autoridades en las comisiones	Criterio de proporcionalidad	No establece un porcentaje para la mayoría	Criterio de proporcionalidad	Criterio de proporcionalidad

Fuente: Elaboración propia.

Pero, además de los procedimientos formales más generales, dentro de las cámaras se establecen acuerdos para respetar las directrices de los partidos respecto a cual diputado se le asigna determinada comisión; ejemplo de ello es la votación en bloque de las asignaciones cuando hay acuerdo entre los partidos –como en el caso Colombiano-, o la potestad que tienen las bancadas en Bolivia y Perú para diseñar las listas de las comisiones que, posteriormente, decide la Cámara en el primer caso, y la presidencia del congreso previo acuerdo con el consejo directivo en el segundo.

Esto tiene como principal consecuencia la disminución de la autonomía de los legisladores para diseñar sus propias estrategias de acción dentro del parlamento, debido a que sus aspiraciones de ocupar una comisión determinada o acceder a un cargo interno dependen principalmente del posicionamiento de su partido dentro de la cámara, del

suyo propio dentro de su partido, y de los intereses de los partidos y de los líderes que deben designar los candidatos a los cargos de poder interno y asignar las comisiones. Y de manera inversa, permite a los partidos tener un mayor control de los partidos respecto al comportamiento de los diputados y una mayor incidencia en la organización y/o reorganización de los legislativos²⁶⁴. Esto es importante tenerlo en cuenta ya que la mayoría de la literatura sobre el comportamiento legislativo está centrada en el estudio del caso estadounidense, en el cual los congresistas poseen una mayor independencia respecto a los partidos. Además, existe un sistema de comisiones fuerte en donde el proceso de asignación no está controlado por dichas organizaciones, sino se rige por un criterio de “autoselección” en donde el interés personal del diputado es el que prima (García Montero, 2009).

Otro aspecto que aumenta el poder de los partidos es su papel en la estructuración de la competencia electoral, ya que pese a ser una de las instituciones más desprestigiadas siguen siendo los principales actores de representación. Además, el predominio de estructuras verticales con liderazgos fuertes, nacionales y regionales, hace que los líderes adquieran un peso importante en la selección de candidatos a cargos de representación popular (Alcántara, 2004: 195). En este sentido, los políticos, y en este caso los diputados, se encuentran en una situación de dependencia respecto a sus partidos y a sus líderes desde el mismo momento en que aspiran a competir en la arena electoral.

Este hecho se refuerza si se tiene en cuenta que, contrario a lo que la literatura señala, en la región las listas abiertas no estimulan la especialización como mecanismo de diferenciación de los candidatos. Por el contrario, son las listas cerradas las que las favorecen, y como se ha señalado en diversas ocasiones, dichas listas otorgan un mayor poder a los partidos sobre los candidatos y legisladores (Morgenstern y Nacif, 2002). Igualmente, a medida en que el tamaño de las circunscripciones crece, el nivel de especialización también lo hace, lo que confirma las hipótesis sostenidas en los trabajos sobre la revalorización de las etiquetas partidistas en los distritos grandes²⁶⁵; y cuestiona aquellos que establecen que en los distritos pequeños aumentan los incentivos del

²⁶⁴ Cox y McCubbins, 1993; Morgenstern y Nacif, 2002.

²⁶⁵ Chasqueti, 2010, Jones *et al.*, 2000 y 2002.

diputado para la búsqueda de la especialización ya que su relación con el electorado es más directa y estrecha, de tal forma que la necesidad de diferenciación respecto a los demás candidatos aumenta (Adler *et al.*, 2004).

En cuanto a las variables institucionales referidas específicamente a la estructura interna de los legislativos y su organización, puede señalarse que su importancia viene dada debido a que las reglas internas condicionan uno de los aspectos fundamentales en términos de especialización: el tiempo. Los legisladores necesitan tener la posibilidad de focalizar su atención en áreas de política pública específicas, no sólo en términos de dedicación en el día a día, sino también en la prolongación de su permanencia en las comisiones (Asher, 1974). Por ello, como se pudo observar en aspectos como la duración de las comisiones se tornan relevantes, es justamente este indicador el que convierte a los representantes colombianos en los más especializados de la región. Asimismo, es necesario que se den ciertas condiciones mínimas como la posibilidad de reelección en las mismas y la flexibilidad en cuanto al número de comisiones a las cuales el diputado puede/debe pertenecer. En este último caso, la participación en un menor número de comisiones favorece la adquisición de conocimientos especializados en la materia.

Igualmente, cabe resaltar la importancia de la correspondencia entre la estructura del sistema de comisiones y la del gobierno. Esta variable poco se ha explorado pese a que la interacción entre Ejecutivo y Legislativo suele ser intensa en términos del proceso y de la producción legislativa. Mattson y Strøm (1995) justificaban la importancia de esta variable en el hecho de que una mayor coincidencia entre estas dos instancias repercutía en la capacidad de influencia de los diputados en el proceso de elaboración de políticas públicas a través del conocimiento experto y les permitía construir redes personales y profesionales especializadas en su área de interés. Tal y como se observa en el Capítulo 5, esta relación se confirma ya que en cuanto mayor es la correspondencia mayor es el grado de especialización de los diputados.

Finalmente, un aspecto relevante relacionado con las posibilidades de especialización de los diputados y los constreñimientos a los cuales están sujetos por parte de los partidos, sus líderes y el mismo funcionamiento interno de la cámara, son los márgenes de acción

que pueden tener. Como se observó en el Capítulo 2, en el caso peruano se evidenció que aún con el diseño institucional en contra y con las prerrogativas otorgadas a los partidos en la organización del Congreso, los diputados buscaban permanecer el mayor tiempo posible en las comisiones a las cuales pertenecía, asimismo evitaban llegar al máximo posible en cuanto a la participación en estos espacios. Mientras que en casos como el ecuatoriano, en donde la normativa interna posee incentivos para la especialización legislativa, los diputados se mostraban menos proclives a buscarla. Esto sugiere que los legisladores poseen ciertos márgenes de maniobra para definir sus estrategias de acción de cara a una futura reelección, o simplemente, para desempeñar su trabajo legislativo. No obstante, para extraer conclusiones en este aspecto es necesario contar con datos acerca de los intereses y ambiciones de los legisladores²⁶⁶.

²⁶⁶ Desafortunadamente esta información sólo comienza a estar disponible en las encuestas de los últimos comicios electorales, ya que en el cuestionario de PELA se han incorporado preguntas referentes al sistema de comisiones, y a la valoración que hacen los diputados de su participación en las mismas.

6.4. Recapitulación

En el presente capítulo se indagó sobre el contexto en el cual los diputados andinos han actuado durante el periodo estudiado. En este sentido y siguiendo las tesis de Mainwaring, Bejarano y Pizarro (2008), la región se ha visto inserta en un proceso de crisis de la representación democrática, caracterizada por la continua inestabilidad de los sistemas políticos, el aumento de la insatisfacción ciudadana hacia el funcionamiento de la democracia y del descrédito de las principales instituciones representativas: los congresos y los partidos políticos.

En este marco se han llevado a cabo continuos procesos de cambio en el ordenamiento constitucional, los cuales han estado orientados a la búsqueda de la relegitimación del sistema, por lo general, a través de la ampliación de la participación ciudadana mediante la implementación de mecanismos como la revocatoria, el referendo o la consulta popular, y de la representación de colectivos antes excluidos como las minorías étnicas. Además, el cambio constitucional ha implicado modificaciones en los sistemas electorales y en las reglas formales de funcionamiento de los partidos tanto en la arena electoral como internamente. Algunos ejemplos de las primeras son la apertura de las listas electorales, establecimiento del voto preferente o la modificación de la circunscripción como en Perú y Bolivia; y de las segundas son la democratización de las estructuras partidistas, la prohibición de la doble militancia, el establecimiento de umbrales electorales, o la anulación del monopolio de la representación por parte de los partidos. Ello ha tenido como consecuencia el debilitamiento de estas organizaciones y la apertura de los sistemas a nuevos actores políticos, lo que en ocasiones se ha traducido en el arribo al poder de nuevos perfiles y proyectos políticos contrapuestos a las fuerzas políticas tradicionales. Por ello se consideró de suma importancia contemplar estos procesos.

Asimismo, en la región se ha llevado a cabo un importante proceso de transformación de los sistemas de partidos, en los cuales varios de sus componentes más importantes han mostrado evidentes signos de desgaste, y en algunos casos, simplemente han desaparecido. Por el contrario, han arribado nuevas fuerzas políticas respaldadas por importantes segmentos sociales. Como se ha podido constatar, esta transformación ha

ido de la mano con los cambios en los perfiles de los diputados que llegan al congreso; esta situación es más evidente en los últimos periodos legislativos analizados, en donde arribó una importante proporción de legisladores amateurs, esto es, diputados con poca o nula experiencia política y partidista previa.

Por su parte, la profesionalización de los diputados está condicionada por diversos aspectos, entre los cuales sobresalen de manera importante los aspectos partidistas y de socialización en el caso de la experiencia política, y las variables institucionales y partidistas en el de la especialización legislativa. En este sentido, en esta investigación queda de manifiesto la importancia de la estructura en el condicionamiento del comportamiento de los actores, lo que no excluye que existan márgenes para creación de estrategias individuales.

En cuanto a la experiencia política puede señalarse que pese a la inestabilidad del contexto en la región, se han podido configurar carreras relativamente largas –si se tiene en cuenta los costes que conlleva sobrevivir en contextos de alta volatilidad electoral y en estructuras poco institucionalizadas como lo son los partidos de la región-. Esto indica cierto grado de adaptación al cambio de los diputados. Un aspecto que sobresale por encima de los demás en esta dimensión es la importancia de los partidos en la adquisición de experiencia política ya que condicionan tanto el ingreso como la permanencia de los diputados en el ámbito político. De hecho, las variables de socialización que más influyen en la dependiente se relacionan de una u otra forma con dichas organizaciones.

Finalmente, algo similar ocurre en relación a la especialización legislativa, aunque aquí el factor determinante en la variación de los niveles de especialización es el institucional, específicamente, el que atañe a la organización y funcionamiento interno de las Cámaras. En este sentido, son las reglas internas los que fijan límites y generan posibilidades de especialización de los diputados. En cuanto a la centralidad de los partidos puede señalarse que deviene de su papel en la asignación de comisiones y en la selección de candidatos a cargos de poder internos, tales como las presidencias de las comisiones o los puestos de la mesa de la cámara. A estos factores se suman determinadas características del sistema electoral y de los partidos como la existencia de

listas cerradas o de procesos de selección poco democráticos, los cuales otorgan un mayor margen de control de las organizaciones sobre sus miembros.

CONCLUSIONES

"¿La democracia está en peligro? Me temo que tengo que responder que, a largo plazo, sí.....Yo no creo que la democracia necesite importantes innovaciones estructurales. Lo que me preocupa son los maquinistas" (Sartori, 2008)

Esta rotunda respuesta a una de las preguntas clave que plantea permanentemente la Ciencia Política es complementaria al hecho de que la democracia "es la mejor máquina que se ha inventado nunca para permitir al hombre ser libre, y no estar sometido a la voluntad arbitraria y tiránica de otros hombres", así como a la circunstancia de que, para el propio Sartori (2008) la poliarquía tuviera "una 'gran generosidad', porque para la gestión y la creación de la buena ciudad confía en sus ciudadanos". Ciudadanos que, en definitiva, son los verdaderos protagonistas de cualquier democracia. Ciudadanos que definen culturas políticas. Ciudadanos que votan y que también, a través de las urnas, son votados como gestores de las instituciones democráticas. Ciudadanos y políticos.

Es justamente en ese punto desde donde parte el interés que permitió plantear esta investigación. Parece existir una brecha entre estos colectivos que crece con el tiempo. Dos son las razones principales que sustentan esta suposición: la primera, es el cada vez más extendido discurso en contra de los políticos y, más específicamente, de los profesionales, a quienes se responsabiliza de los problemas en el funcionamiento de la democracia, a quienes se consideran no representativos, corruptos e ineficientes. Pareciera que los políticos, y su calidad, fuese uno de los principales problemas y preocupaciones en la actualidad. No obstante, pese a que dicha preocupación no es nueva²⁶⁷, se evidencia cierta ambigüedad respecto a lo que se entiende por un profesional de la política. Por ello, en esta investigación se hace un esfuerzo por definir y acotar el concepto, a la vez que se operacionaliza.

²⁶⁷ Quinto Tulio Cicerón, 64 años antes de Cristo, ya escribió para su hermano Marco Tulio Cicerón (quien no pertenecía a la nobleza y era el primero en su familia en acceder a la magistratura romana) cómo ser un buen político para llegar a cónsul. Quinto Tulio insta a su hermano a seguir una serie de consejos basados en un buen conocimiento de la organización social y de las instituciones políticas de la época (tal y como haría hoy en día cualquier político en cualquier democracia). En este texto se encuentran recomendaciones que apenas han envejecido, que, para la tarea del político, siguen teniendo plena vigencia. Este es solo un ejemplo de muchos como Aristóteles, Platón, Cicerón, o Plutarco (ver Alcántara, 2012).

Y la segunda, es la materialización de este descontento en una crisis de representación, que se ha manifestado de manera más evidente en los países andinos. Los principales indicadores son el aumento de la desafección hacia la democracia, los partidos y las legislaturas así como la desinstitucionalización de los sistemas de partidos. Esto se ha visto reflejado tanto en la continua reforma de los marcos constitucionales, como en el progresivo cambio de los sistemas de partidos. En este sentido, haciendo uso de la metáfora usada por Sartori, durante las páginas anteriores se ha intentado demostrar la importancia capital que tienen para cualquier democracia los maquinistas, es decir, los políticos.

Políticos que a la vez que responden a las mismas exigencias de antaño ahora se encuentran con contextos cada vez más tecnificados (medios de comunicación de masas, Internet, consultores políticos, desarrollo de la neopolítica, etc.), lo que redundará en la necesidad (y en la conveniencia) de su progresiva profesionalización (entendida tal y como se ha explicado en estas páginas). Políticos que han de construir sus carreras en contextos de competencia cada vez mayor, y que han de rendir cuentas bajo una exposición pública casi constante. Políticos que, debido fundamentalmente al desarrollo de las nuevas tecnologías, están sometidos a un fuerte escrutinio público y mediático, inaudito hace apenas unas décadas.

En este contexto, el objetivo principal de esta investigación ha sido identificar y analizar los factores que afectan el nivel de profesionalización de los diputados en cuatro países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, durante el periodo comprendido entre 1997 y 2012. Para llevar a cabo esto, se hizo necesario comenzar por responder a las preguntas acerca de ¿qué hace de la política una profesión?, ¿cuáles son los elementos que comparte y, por el contrario, que la diferencian de las demás profesiones?, y ¿qué características reúnen los diputados profesionales que los diferencia de aquellos que no lo son?

Haciendo un repaso por los trabajos centrados en este problema se pudo evidenciar la inexistencia de un cuerpo teórico articulado que permitiera establecer un concepto susceptible a ser operacionalizado. En su lugar, la mayor parte de trabajos se han valido

de aportaciones en el campo del estudio de las elites y de las carreras políticas y, en una menor medida, en el de los estudios legislativos. No obstante, se lograron identificar los principales elementos teóricos que sirvieron para definir la profesionalización de los políticos como el proceso mediante el cual un político desarrolla su actividad política, de tal forma que dicha actividad se convierte en una práctica habitual, en su fuente exclusiva (o al menos, su fuente principal) de recursos y en su ámbito de especialización.

En este sentido, la política como profesión comparte con las demás profesiones un carácter temporal traducido en términos de dedicación y permanencia, de tal forma que no basta que un político posea régimen de exclusividad en su actividad política, sino que también es necesario que tenga continuidad en el tiempo. Asimismo, esta dedicación debe estar remunerada para asegurar el sustento del político y de paso evitar los posibles conflictos de intereses que pueden surgir cuando se trabaja en la toma de decisiones en los asuntos públicos a la vez que compagina con otra actividad lucrativa. Por otra parte, al igual que en otros campos profesionales, en política se requiere desarrollar ciertos conocimientos especializados, aunque a diferencia de las demás profesiones, aquí no existe un cuerpo de conocimientos claramente establecido ni se requiere un nivel educativo o estudiar una disciplina específica previamente; además, se requiere otro tipo de habilidades y cualidades propias del oficio del político: capacidad de negociación, de persuasión, tener un cierto carisma, entre otras.

Por su parte, una de las principales diferencias con las otras profesiones es que en política los procesos de profesionalización son cuestionados, y puede que este hecho se perciba como poco relevante, sin embargo es clave para comprender la ambigüedad y polivalencia del concepto. Si para las demás profesiones el objetivo principal de la profesionalización es racionalizar en los procedimientos, institucionalizar un campo determinado, modernizar las organizaciones, aumentar la eficiencia, el control y la autonomía de estos sectores, en política las opiniones divergen. Para algunos, profesionalizar la actividad política conlleva como principales beneficios el aumento de la experiencia de las elites políticas a la vez que permite agilizar y facilitar su trabajo; mientras que para otros, esto aleja al político de los problemas reales de los ciudadanos, además, de crear una élite parasitaria cuyo principal objetivo es mantenerse en el poder.

De igual forma, en la política y en las demás profesiones la permanencia en un cargo así como los sistemas de control interno operan de forma diferente. En estas últimas, la permanencia por lo general está condicionada por el cumplimiento de determinados objetivos o el desempeño eficiente en las funciones que se llevan a cabo. En este sentido las evaluaciones se hacen bajo criterios en cierta forma objetivos, mientras que en política la permanencia no siempre depende de aspectos como la competencia o el nivel de productividad, sino también cuenta el capital político que posean, los equilibrios de poder dentro de los partidos, el contexto en el que actúan, entre otros factores. Además, el control sobre ellos lo ejercen los ciudadanos cuando se trata de políticos en cargos de representación popular o los partidos y sus líderes.

En el ámbito legislativo, la profesionalización ha sido más estudiada que en otros niveles. Por lo general, se ha contrapuesto la imagen del legislador experimentado versus el amateur, el novato o diletante. En este sentido, el foco de atención se ha puesto sobre las carreras políticas y legislativas de los diputados y, en algunos casos, en las condiciones en las cuales trabajan. De esta manera, las principales variables que se han considerado se refieren a su experiencia legislativa, al régimen de dedicación y remuneración al cual están sujetos, así como al personal de apoyo con que cuentan. Esto comporta ciertas dificultades metodológicas a la hora de estudiar la profesionalización de los diputados, ya que más que estudiar este aspecto, en palabras de Borchert (2003a) estas investigaciones se han centrado en el análisis de la profesionalización de los legislativos o de los cargos que ocupan los políticos.

Teniendo en cuenta esta situación, en la presente investigación se consideró necesario delimitar el concepto en dicho ámbito legislativo, definiendo claramente sus dimensiones constitutivas. Y con ello, posteriormente, llevar a cabo un segundo objetivo de la investigación, a saber, identificar el grado de profesionalización de los diputados andinos. De esta manera, se han identificado dos dimensiones: la experiencia política entendida como la práctica de la actividad política a lo largo del tiempo y la especialización legislativa, referida a la adquisición de conocimientos especializados a través del trabajo legislativo diario. Esta última dimensión fue considerada atendiendo a la escasa atención puesta a este rasgo característico de las profesiones en los estudios

sobre los políticos y que, en el caso de los diputados, constituye un importante rasgo teniendo en cuenta sus funciones tanto en la elaboración de leyes como en términos de representación y control del Ejecutivo.

Una vez acotado se creó el Índice de Profesionalización de los Diputados (IPD) con el fin de identificar el grado de profesionalización de los legisladores. En este sentido, el índice recoge información a nivel individual sobre las dos dimensiones antes mencionadas. En la primera, los indicadores resumen la trayectoria del diputado teniendo en cuenta el tiempo, los cargos y la experiencia en el ámbito partidista y legislativo; en la segunda, se utiliza información de la participación de cada representante en el sistema de comisiones en cada congreso ya que es justamente la búsqueda de especialización uno de sus principales objetivos e, igualmente, se contemplan los cargos de poder interno que ocupan.

La dedicación y la remuneración no fueron contempladas dentro del índice debido a que, por una parte, en todos los casos existe un régimen de dedicación cuyo principal objetivo es garantizar a los legisladores el tiempo suficiente para llevar a cabo su labor parlamentaria, y un régimen salarial que le permite al diputado contar con recursos estables y suficientes sin necesidad de buscar otras fuentes de ingreso; y por otra parte, al estudiarse políticos en un mismo nivel de representación las variaciones se reducen, lo cual no implica que para futuras investigaciones en donde se comparen diferentes tipos de políticos pueden ser incluidas estas dimensiones.

Tras la aplicación del IPD puede señalarse que el nivel de profesionalización de los diputados andinos es bajo salvo en el caso colombiano que es medio. En la región existen diputados con trayectorias políticas largas, la media de años en política es de 20 y la de la militancia de 15, esto pone en evidencia el hecho de que en contextos inestables, cambiantes, volátiles como los aquí analizados se pueden construir carreras políticas a largo plazo. Sin embargo, la principal dificultad que se observa en términos de experiencia política reside en que predominan los perfiles con escasa o nula experiencia en otro tipo de cargos y niveles –incluyendo el Legislativo-. Esto justamente explica que los índices de experiencia no sean más altos.

Por su parte, en términos de especialización los índices son bajos. Además, las diferencias entre las legislaturas y entre los países son menores que en el caso de la experiencia política. Esto responde al hecho de que esta dimensión está condicionada principalmente por los arreglos institucionales que definen la organización y el funcionamiento interno de los legislativos, de tal forma que el impacto suele afectar a todos sus miembros de manera más o menos igual. No obstante, la dinámica interna de los congresos también responde a reglas informales que condicionan la aplicación de las normas formales, el acceso de los y las diputadas a recursos de poder interno y la distribución de poder interno entre los partidos con representación parlamentaria.

En cuanto a las diferencias entre países, como se ha señalado Colombia es el país con mejores índices en cada dimensión. En este país destaca una mayor tasa de reelección legislativa, 27 por ciento durante las legislaturas analizadas, respecto al 22 por ciento de Perú, el 9,2 de Ecuador y el 7,6 de Bolivia. Asimismo, cuenta con diputados con una mayor experiencia en otros cargos de elección popular, pese a que su nivel es bajo. Además, en este país el declive en los indicadores que componen la dimensión de experiencia ha sido menos fuerte y más lento que en los casos boliviano y ecuatoriano.

En estos dos últimos casos se ha evidenciado un aumento de perfiles menos experimentados tanto en el ámbito legislativo como en el político en general. En Bolivia esto se reflejó en el aumento de diputados con menos de cinco años de experiencia en la última legislatura analizada²⁶⁸, así como de los diputados con una socialización corta o nula²⁶⁹ en el ámbito partidista y con escasa experiencia en otros niveles de representación. En Ecuador, pese a que la tendencia ha sido la misma, la profundidad de los cambios ha sido menor, en cuanto a las militancias aunque han aumentado los legisladores con militancias partidistas cortas no se ha reducido la participación de aquellos que cuentan con militancias de más de 20 años²⁷⁰; otra diferencia respecto al caso boliviano es que en este país ha existido una elite legislativa más experimentada tanto en cuanto a los años en política como en los cargos de representación popular

²⁶⁸ Que pasaron de representar un tres a un 30 por ciento de los legisladores entrevistados, y en la reducción de las trayectorias largas –más de 20 años- del 50 al 30 por ciento.

²⁶⁹ En este caso, el aumento de diputados con militancias cortas fue del 12 por ciento en la legislatura de 1997-2002, a un 48 en el periodo de 2005-2009.

²⁷⁰ Los legisladores con apenas experiencia en el ámbito partidista aumentó del 9,6 al 47 por ciento a lo largo del periodo analizado, mientras que los que cuentan con más de 20 años continúan siendo alrededor del 22 por ciento.

ocupados anteriormente²⁷¹. Un hecho que sobresale en estos casos es que los cambios en los perfiles de los diputados coincide con los procesos de cambio profundos en los sistemas de partidos tal y como se describió en el capítulo sexto.

Por su parte, Perú se ubica en un puesto intermedio en términos de experiencia política de sus diputados. En este país pese que cuenta con la segunda tasa de reelección legislativa más alta de la región, y de contar con trayectorias y militancias largas, la experiencia en otros puestos de representación es uno de las más bajas de la región²⁷². En este caso se debe tener en cuenta que los periodos legislativos analizados corresponden con la transición llevada a cabo tras la caída de Alberto Fujimori, con la consecuente revitalización del PAP y la emergencia de nuevos actores con amplio respaldo electoral como el PP o el PNP, con lo cual el ingreso de nuevos perfiles confluye con el retorno de aquellos que salieron de la arena política durante los gobiernos fujimoristas.

En cuanto a la segunda dimensión, al igual que en la primera, los diputados colombianos son los que poseen un mayor nivel de especialización legislativa ya que en este país éstos deben participar sólo en una comisión permanente durante los cuatro años que dura el periodo legislativo. Este ordenamiento de la Cámara colombiana no ha cambiado a lo largo del periodo analizado, razón por la cual las variaciones existentes en este país responden a la distribución de los cargos de poder interno más que a la asignación de las comisiones. Pese a que en el anterior caso la rigidez de las normas no permiten observar claramente el margen de maniobra de los diputados dentro de la Cámara, en los demás casos pueden observarse varios hechos relevantes: por una parte, los diputados peruanos pese a estar más constreñidos por las exigencias que les impone el diseño institucional del congreso, tienden a buscar la especialización de manera más activa que el resto de diputados ya que tienden a rotar menos de comisiones y pese a tener la posibilidad de participar en cinco comisiones cada año la media de participación anual en comisiones es de 2,5.

²⁷¹ En Ecuador casi la mitad de los diputados entrevistados han permanecido en el ámbito político durante más de 20 años, mientras que en Bolivia este porcentaje se reduce al 38 por ciento; de otra parte, mientras que en Bolivia tan solo un 27 por ciento de los diputados encuestados ocuparon cargos de elección popular antes de llegar al congreso, en Ecuador este porcentaje asciende a casi al 40.

²⁷² Tan solo una tercera parte de los diputados entrevistados poseía algún tipo de experiencia en cargos de elección popular en otros niveles.

Mientras tanto, los legisladores ecuatorianos y bolivianos, a pesar de contar con un reglamento que incentiva en mayor medida a la especialización, no lo están²⁷³. En el primer caso esto es así debido a su alta tasa de rotación en comisiones y a que casi una cuarta parte de los diputados han participado en más comisiones de las que les corresponde. Y en el segundo caso, la mayoría de los diputados cambia al menos una vez de comisión durante la legislatura y en lugar de pertenecer a más de una comisión por año algunos no participan en todas las que deberían.

Teniendo esto en cuenta puede señalarse que los diputados más profesionalizados se encuentran en Colombia y, sobre todo, destacan los perfiles más técnicos o especializados. Mientras que en Perú y Ecuador los políticos de carrera tienen una mayor participación que los técnicos o los amateurs, es decir, aquellos que no poseen experiencia política ni están especializados. Y, por último, en Bolivia sobresale la presencia de diputados amateurs y en menor medida de los diputados cuyo nivel de especialización se superpone al de experiencia política.

Como era de esperarse los partidos tradicionales poseen una elite legislativa más profesionalizada que los partidos nuevos, los cuales tienden a concentrar perfiles amateurs o más técnicos, mientras que los políticos de carrera, aquellos que cuentan con largas y robustas trayectorias pertenecen a partidos con cierto arraigo en la sociedad que se han mantenido a lo largo del tiempo. Finalmente, en términos ideológicos, se encontró que este último tipo de político se define en mayor medida como de izquierda, mientras que los diputados que reúnen altos índices en las dos dimensiones y aquellos que no tienen ningún tipo de experiencia y poseen bajos niveles de especialización se ubican principalmente en la derecha. En el centro, se encuentran en mayor medida legisladores con perfiles más técnicos que políticos.

Una vez identificado el grado de profesionalización de la elite legislativa andina y de haber hecho una primera exploración de los datos de manera comparada entre los países, la pregunta a responder era ¿qué factores condicionaban los niveles de

²⁷³ En estos países los diputados tienen la obligación de pertenecer a una sola comisión, aunque pueden participar en más pero sin derecho a voto. En cuanto a la duración de cada comisión, en el primer caso es de dos años y en el segundo de uno.

profesionalización de los legisladores andinos? Teniendo en cuenta que las dimensiones constitutivas del concepto, experiencia política y especialización legislativa, están relacionadas con diferentes factores, se identificaron aquellas variables independientes que la literatura tanto de carreras políticas y legislativas, como de organización y funcionamiento de los legislativos, ha vinculado con cada una de dichas dimensiones.

En cuanto a la experiencia política, las variables independientes que la afectan se ubican en cuatro niveles de análisis: el individual, el institucional, el partidista y el sistémico. A nivel individual se identificaron dos aspectos principales: las características socioeconómicas y los procesos de socialización política de los diputados. Las hipótesis de partida eran que aquellos diputados que poseían un nivel de estudios más alto y además contaran con una profesión afín a la actividad política como el derecho, el periodismo o la docencia, tendrían un mayor grado de experiencia política debido a que contaban con mayores recursos para desarrollar dicha actividad²⁷⁴.

Asimismo, que las mujeres tenían mayores dificultades que los hombres ya que además de acceder en menor proporción a puestos de representación, poseen mayores dificultades a la hora de ascender a cargos de poder político²⁷⁵. Por su parte, en el caso de la edad, la hipótesis de partida señalaba que existe una progresión respecto a la carrera política hasta un punto en el que esta situación se revierte, de esta manera, la experiencia aumenta con la edad pero llega un punto en que esta disminuye debido a que, por una parte, las ambiciones del político disminuyen y, por otra, a que sus posibilidades de acceso a cargos de poder disminuyen²⁷⁶. Estas dos variables, edad y sexo, fueron excluidas del análisis estadístico por introducir sesgos a los modelos, no obstante, como se pudo comprobar en los casos analizados, en los dos casos las hipótesis se confirman.

Por último, en cuanto a los procesos de socialización la idea de fondo es que las experiencias previas, así como los grupos a los cuales pertenece el político y los

²⁷⁴ Weber, 2007 [1919]; Matthews, 1984; Schlozman *et al.*, 1994; Norris, 1997; Uriarte, 2000; Sartori, 2002; Alcántara, 2008: 14; Hillygus, 2005; Fraile, 2010.

²⁷⁵ Schlozman *et al.*, 1994; Verba *et al.*, 1997; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2009.

²⁷⁶ Prewitt y Nowlin, 1969; Hain, 1974.

espacios en donde se ha socializado afectan tanto su interés por la política, como sus actitudes y su comportamiento en el ámbito político²⁷⁷. En este sentido, crecer en hogares en donde la política genera interés, tener familiares en política y vincularse a organizaciones políticas, sobre todo, a partidos brinda a la persona recursos valiosos que aumentan su capital político y con ello sus posibilidades de acceder y desarrollar una carrera política.

En el nivel institucional también se identificaron dos aspectos: el diseño del sistema electoral y algunas características de los legislativos, ya que tanto las reglas de juego que regulan la competencia electoral como la forma en que se organizan los congresos condicionan las posibilidades de los políticos de ingresar y mantenerse en la política, así como sus estrategias de acción fuera y dentro del Legislativo²⁷⁸. Ejemplo de ello son la fórmula o la barrera electoral que aumentan o reducen el riesgo electoral de los candidatos, de tal forma que en aquellos sistemas en donde existen fórmulas mayoritarias o barreras electorales altas el riesgo electoral aumenta. Esto tiene dos consecuencias principales, la primera es que las motivaciones de los políticos se pueden ver reducidas, y la segunda es que los costes para lograr la victoria aumentan. En este sentido se espera que en los sistemas electorales con fórmulas más proporcionales y con menos barreras exista una elite más experimentada. Como se observó en el Capítulo 3 esta relación se confirma en los casos analizados.

Asimismo, el sistema electoral se relaciona directamente con el poder que se le otorga al candidato o al partido para definir las carreras políticas ya que algunos arreglos institucionales como las listas cerradas o los distritos grandes aumentan la dependencia del político respecto a su partido lo que para algunos aumenta los costes para definir trayectorias largas y, por ende, adquirir una mayor experiencia política²⁷⁹. Mientras que las listas abiertas, los distritos uninominales y la ausencia de barreras incentivan al político a cultivar más su reputación personal y depender menos del partido que lo respalda. No obstante, como se pudo observar en los casos analizados este modelo de carreras políticas orientadas hacia el candidato no funciona, por el contrario, en estos casos el aumento de la experiencia política estaba relacionada con las listas cerradas y el

²⁷⁷ Easton y Dennis, 1967; Searing, 1969; Matthews, 1984

²⁷⁸ Kiewiet y Zeng, 1993; Moncrief, 1994; Katz y Sala, 1996; Brady *et al.*, 1999; Jones *et al.*, 2000.

²⁷⁹ Rusk, 1970; Kernell, 1977; Katz y Sala, 1996.

aumento del tamaño de las circunscripciones, lo que indica una mayor influencia de los partidos en la configuración de carreras políticas largas y robustas.

En cuanto a la organización del Legislativo se considera que ésta tiene un impacto en la experiencia política de los diputados ya que constituye un incentivo para querer entrar o mantenerse dentro, lo que se traduce en un aumento de la experiencia legislativa. Aspectos como el tamaño de las cámaras o el grado de profesionalización de las mismas favorecen la adquisición de experiencia entre sus miembros. En esta sentido, las cámaras pequeñas tienden a favorecer la existencia de una elite con mayor experiencia legislativa al aumentar los costes de acceso de los nuevos candidatos, lo que otorga a su vez ventajas a los diputados con más experiencia y mayor capital político. Además, los legislativos más profesionalizados estimulan a los políticos a buscar ingresar en ellos y a los que los integran a perseguir la reelección, ya que dicha profesionalización se traduce en estabilidad, en el aumento en el capital político del legislador –que adquiere importancia de cara a una futura salida a otros ámbitos de representación y de gobierno– y en la existencia de garantías en términos de tiempo e ingresos para la dedicación exclusiva a las labores parlamentarias²⁸⁰.

A nivel partidista, tres son los aspectos más relevantes para la adquisición de experiencia política: por una parte, el control que los líderes ejercen en los miembros y candidatos; por otra, el grado de estabilidad que les brinda a lo largo del tiempo; y, por último, la fuerza electoral del partido. En cuanto al primero, se ha argumentado²⁸¹ que el aumento de dicho control va en detrimento de la capacidad de los candidatos de adquirir experiencia ya que tanto la decisión de competir como la forma en que lo hacen depende del partido más que del propio capital político propio del diputado, lo que se traduce en un aumento de costes en la participación, ya que además de enfrentarse a candidatos de otros partidos debe asegurarse de ganar una posición favorable dentro del partido. De esta forma, se esperaría que en los partidos en los que no existen mecanismos democráticos de funcionamiento interno y en donde los líderes son quienes eligen a los candidatos del partido, las posibilidades de adquirir experiencia fueran más limitadas.

²⁸⁰ Rosenthal, 1974 y 1996; Kernell, 1977; Katz y Sala, 1996; Hibbing, 1999; Fiato, 2008.

²⁸¹ Kernell, 1970; Brady *et al.*, 1999; Jones *et al.*, 2000.

En cuanto al segundo aspecto, la estabilidad del partido, se parte de la idea de que la construcción de carreras políticas sólidas requiere de estructuras regulares, permanentes y que perduren en el tiempo, que brinden a los políticos respaldo en términos de recursos tanto materiales como simbólicos. Esto implica que aquellos partidos que cuentan con una tradición dentro del sistema permiten a sus miembros adquirir un mayor grado de experiencia en contraste con aquellos partidos nuevos cuya implantación social y/o territorial es más débil. Finalmente, la fuerza electoral del partido permite a sus miembros beneficiarse de manera individual de los logros colectivos, lo cual en contextos en donde las carreras políticas se orientan más a los partidos que a los candidatos cobra una mayor importancia (Chasquetti, 2010).

La misma lógica que opera en cuanto a la estabilidad de los partidos se aplica a nivel sistémico. Por ello, en el último nivel la hipótesis general que se buscó confirmar es que cuanto más estable es el sistema de partidos, mayores son las certidumbres de los diputados para afianzar su carrera. Las variables que se seleccionaron para analizar este nivel fueron la volatilidad parlamentaria y el número efectivo de partidos. En este sentido puede señalarse que el impacto negativo sobre la experiencia política de los diputados residen más en las altas tasas de volatilidad electoral, que en la existencia de un elevado número efectivo de partidos

Respecto a la segunda dimensión constitutiva de la profesionalización de los diputados, algunos aspectos a resaltar son, por una parte, que la especialización legislativa a nivel de los diputados, a nivel individual, ha sido menos estudiada que a nivel general de las cámaras o los parlamentos, centrándose especialmente en el funcionamiento del sistema de comisiones; por otro lado, la mayor parte de los trabajos ha usado las variables individuales para describir la composición de las cámaras más que para identificar los factores que afectan la especialización de los diputados, y las variables del sistema electoral han recibido poca atención si se compara con las del diseño institucional; por último, en cuanto a las variables individuales la inexistencia de datos para los casos analizados acerca de las ambiciones de los diputados no permitió contrastar la influencia de las motivaciones individuales en la búsqueda de especialización, lo que hubiese

permitido comprar dicha influencia con la de los partidos u otros elementos externos, tales como el sistema electoral.

Teniendo estas dos consideraciones en cuenta, en esta investigación se buscó integrar en un mismo modelo, variables individuales, institucionales y partidistas. A nivel individual la idea que subyace al considerarlas es la misma que en el caso de la experiencia política, y es, que las características y experiencias previas de los diputados influyen en el interés por algunos temas en específico y pueden facilitar o dificultar la creación de conocimientos especializados en el ámbito legislativo²⁸². De esta forma, aprovechar los conocimientos previos fruto de sus estudios o de las ocupaciones anteriores para definir sus área de interés en la cámara o poseer una larga experiencia en el ámbito legislativo otorgarían a los diputados facilidades para la especialización así como para ocupar puestos de poder interno²⁸³. En una primera exploración de los datos se pudo comprobar que algunos legisladores tienden a aprovechar su base de conocimiento técnico una vez están dentro del congreso, sobre todo, los abogados, economistas o personal sanitario, mientras que los docentes, funcionarios o quienes se definen como políticos tienden a tener preferencias más difusas a la hora de asignar comisiones. Asimismo, que la antigüedad no se traduce automáticamente en un factor determinante a la hora de asignar comisiones o cargos de poder interno, esto se debe a que en los países andinos analizados no opera el sistema de antigüedad que ha funcionado formal o informalmente en congresos como el estadounidense.

Un hecho relevante en cuanto al sexo y su relación con la especialización de los diputados es que su impacto se evidencia no tanto en el grado de especialización – aunque las mujeres poseen niveles un poco más bajos que los hombres-, como en el reparto de las áreas de especialización, de tal forma, que en los países andinos se confirma las hipótesis planteadas por la literatura en el sentido de que, además de la menor participación de las mujeres en el congreso, persiste un reparto estereotipado de las áreas temáticas: las mujeres participan en mayor medida en las comisiones vinculadas a la política social o de mujeres, mientras que los hombres lo hacen en las comisiones de asuntos “duros” como economía, defensa, o gobierno.

²⁸² Matthews, 1984; Adler *et al.*, 2004.

²⁸³ Buchanans *et al.*, 1960; Polsby *et al.*, 1969; Epstein *et al.*, 1997.

En cuanto a las variables institucionales se tomaron en cuenta características como el número de comisiones, su tamaño, la duración de las mismas, la existencia de subcomisiones, y una variable poco explorada como es la correspondencia entre la estructura del gobierno y del sistema de comisiones la cual resultó ser importante en términos de especialización. De igual forma, se consideró la fuerza del partido dentro del congreso debido a que el criterio que prima en la asignación de cargos y comisiones es el de la proporcionalidad respecto al rendimiento electoral de los partidos más que la edad o la experiencia legislativa previa.

Respecto a las características morfológicas de los legislativos, sobresale la diferencia en el ordenamiento interno de las cámaras en cada país, ya que existen notables diferencias en cuanto al tamaño y número de comisiones, así como a la existencia de subcomités. En términos generales puede señalarse que congresos como el colombiano procuran la especialización de sus miembros, ya que solo pueden participar en una comisión durante los cuatro años que dura el periodo legislativo, mientras que el peruano, por ejemplo, permite e incentiva a sus miembros a participar en un gran número de comisiones anuales. Es justamente este aspecto el que muestra una correlación más fuerte y significativa con la especialización legislativa. Sin embargo, en el caso colombiano existen también elementos que van en detrimento de la especialización según algunos autores, como lo son el número reducido y el gran tamaño de las comisiones o la inexistencia de subcomités²⁸⁴.

En cuanto al sistema electoral las hipótesis planteadas por la literatura se asemejan a las que aplican en el caso de la experiencia política. En este sentido, autores como Adler *et al.*, (2004) consideran que el aumento del control de los partidos y sus líderes sobre los legisladores va en detrimento de sus posibilidades de especialización, mientras que aquellos que privilegian la figura del candidato sobre el partido incentivan la búsqueda de especialización por parte del diputado ya que su éxito depende de su reputación personal más que de los recursos organizativos de su partido, y erigirse como experto y especialista en un campo determinado puede llegar a constituirse en un elemento diferenciador importante de cara a futuras citas electorales. De tal forma, las

²⁸⁴ Asher, 1974; Francis, 1982; Riddlesperger, 1982; Mattson y Strøm, 1995.

circunscripciones uninominales o pequeñas, las listas abiertas y el voto preferente incentivarían una mayor especialización de los diputados. Contrario a este planteamiento, en la región los distritos grandes y las listas cerradas favorecen más la especialización que las magnitudes pequeñas o las listas abiertas, esto pese a contradecir las hipótesis planteadas, concuerda con los hallazgos de la primera dimensión, en el sentido de que más que las ambiciones e intereses personales de los diputados predomina el poder del partido en el diseño de sus estrategias y en su comportamiento.

Justamente, a nivel partidista se seleccionaron variables que tomaran en cuenta la relación de dichas organizaciones con sus miembros como lo es la democracia interna, y específicamente, la selección de candidatos. Asimismo, se contempló la estabilidad - medida a través de la edad del partido- que brinda el partido al diputado para diseñar estrategias a mediano y largo plazo, ya que no es lo mismo acceder al congreso sabiendo que su partido podrá competir en las siguientes elecciones, que acceder con la incertidumbre de tener que buscar nuevos respaldos, sobre todo si no se es un político reconocido o si no se cuenta con un capital político propio importante. Por último, y para analizar no sólo la relación del partido hacia los diputados, sino también, de los diputados hacia el partido, se contempló la lealtad que manifiestan tener los congresistas hacia las directrices del partido.

Es importante señalar que a nivel partidista se encontraron dificultades por la escasa información existente, no sólo por las restricciones que imprime el factor temporal de investigación, sino porque existe poca información acerca de los procesos de funcionamiento interno, de hecho respecto a la selección de candidatos la mayor parte de los datos disponibles corresponden a las elecciones a presidente, mientras que los procesos de selección para diputados u otros cargos de representación son casi inexistentes. Pese a esta situación, puede señalarse que en la región los partidos tienen un papel relevante en términos de especialización legislativa. Un hecho que confirma esta afirmación es que en todos los congresos analizados existen diferentes normas que favorecen el control de los diputados por parte de los partidos, o en otras palabras, que restringen la autonomía de los legisladores para definir la manera en que construyen sus carreras legislativas.

Teniendo en cuenta las variables identificadas se llevó a cabo un análisis de regresión múltiple con el fin de observar los factores que inciden en el grado de profesionalización de los diputados andinos. En las dos dimensiones la interacción de las variables es diferente, mientras que en términos de la experiencia política las variables más relevantes corresponden a los procesos de socialización de los diputados, es decir, a una parte de las características individuales contempladas²⁸⁵, en el caso de la especialización legislativa éstas tienen un peso explicativo débil. Por el contrario, mientras que para la especialización los arreglos institucionales constituyen el factor más importante, en el caso de la experiencia su impacto es muy bajo.

En cuanto a la socialización política haber crecido en ambientes familiares politizados, y contar con familiares que hayan o estén trabajando en el ámbito político otorga ventajas a los diputados a la hora de plantear una carrera política a mediano y largo plazo, sobre todo, si esos familiares militaron o militan en el partido al cual pertenece el diputado independientemente de los cargos que ocuparon en los mismos o del grado de parentesco entre ellos, esto sugiere que además de presentarse una transmisión hereditaria de capital político, dicha transmisión tiene un impacto real en las posibilidades de éxito de los congresistas. Otro aspecto importante es el crecer y desarrollar las trayectorias dentro del ámbito partidista, el contacto con estas organizaciones otorga al diputado recursos materiales, simbólicos y organizativos aprovechables para afianzar las carreras políticas de sus miembros, por ello, tanto ingresar al ámbito político dentro de un partido como militar en varios partidos favorecen la adquisición de experiencia política.

Por el contrario, en el caso de la especialización las características individuales de los congresistas poco aportan a las variaciones que existen entre los casos. En este sentido, la reducción de los costes que puede suponer el optar por participar en comisiones afines a sus profesiones u ocupaciones previas no es alta, y, de igual forma, contar con una vasta experiencia en el Legislativo no se traduce en una ventaja por sí misma. En este caso, el factor determinante es la forma en que se organizan los legislativos. La importancia de las reglas de juego reside en el hecho de que es a través de ellas que se

²⁸⁵ La otra parte son las características socioeconómicas de los diputados las cuales no mostraron un peso significativo en la explicación de la variación de la dependiente.

define el tiempo que el diputado puede dedicar a un campo de política pública específico, así como la forma y los recursos de los cuales dispone para llevar a cabo su labor legislativa²⁸⁶.

En los casos analizados, el tamaño de las comisiones, la existencia de subcomités, así como su correspondencia con la estructura de gobierno resultaron tener una gran importancia. En el primer y segundo caso se contradicen las hipótesis planteadas, de esta forma, existencia de comisiones grandes y la ausencia de subcomités estimulan la especialización. Esto cuestiona los argumentos acerca de la reducción de costes en la transacción de información que existe en las unidades más pequeñas en comparación con las más grandes, y su impacto en la creación de perfiles más especializados, no obstante. Este planteamiento debe ser matizado debido a las grandes diferencias existentes entre los casos analizados, en donde el parlamento más especializado, el colombiano, cuenta con un reducido número de comisiones de gran tamaño, y además, el parlamento menos especializado es el único que cuenta con un sistema de subcomités. Por su parte, la correspondencia de la estructura de gobierno con el sistema de comisiones obliga a profundizar el estudio de un aspecto menos trabajado como es la influencia de las redes de contactos en la creación de conocimientos especializados y en los incentivos que brinda a los diputados en su búsqueda por la especialización.

Por otra parte, la principal semejanza entre las dos dimensiones es el destacado papel que desempeñan los partidos políticos. Estas organizaciones, pese a estar en el centro de la crisis de representación por la que ha atravesado la región –tal y como se señaló en el Capítulo 6-, cumplen una función de estructuración de las carreras políticas y legislativas de los diputados. Para comenzar, son la vía de ingreso a la política más directa y efectiva si se compara con otro tipo de organizaciones, esto responde a que la representación política en la región estuvo hasta hace poco tiempo monopolizada por dichas organizaciones, de hecho más del 40 por ciento de los diputados de la región comenzaron allí su trayectoria política, mientras que el resto lo hicieron en

²⁸⁶ Efectivamente, no es lo mismo pertenecer a una sola comisión durante cuatro años como en el caso colombiano, que pertenecer hasta a cinco comisiones por año como en Perú. No obstante, como se señaló anteriormente un hallazgo importante en este aspecto es que pese a las limitaciones que pueden imponer las reglas, existe cierto margen de maniobra de los actores individuales para lograr una mayor especialización.

organizaciones de diversa índole, destacando claramente las organizaciones estudiantiles –aunque muy por debajo de los partidos-.

De igual forma, los partidos son fundamentales para la supervivencia de los diputados en el ámbito político, ya sea porque se convierten en plataformas estables para ir creando un capital político propio -esto sucede en los partidos tradicionales que cuentan con un arraigo social importante y, en algunos casos, con una presencia territorial considerable-; o porque en contextos volátiles e inestables, como en algunos países de la Región Andina, permiten a los diputados continuar sus carreras a pesar de que desaparezcan sus partidos; de hecho en los casos analizados, en cuanto mayor era el número de partidos en los cuales había militado el legislador, mayor era su grado de experiencia política. Además, son quienes determinan quiénes pueden o no competir por cargos de elección popular. Este hecho cobra importancia en el caso de las organizaciones poco democráticas e institucionalizadas como las que predominan en la región.

Por su parte, en términos de especialización, los partidos políticos se convierten en actores importantes debido a las prerrogativas tanto para asignar las comisiones como para distribuir los puestos de poder interno. Hay que recordar que en estos sistemas el criterio que prima a la hora de llevar a cabo estos procedimientos es el de la fuerza electoral del partido, de tal forma que los miembros de la primera y segunda mayoría gozan de ventajas sobre los que pertenecen a partidos minoritarios. Asimismo, los reglamentos internos dejan márgenes para la negociación entre los partidos para elegir autoridades internas lo que constituye de por sí un elemento de control sobre sus miembros. A esto se suma la influencia que pueden tener en la selección de candidatos, ya que un diputado designado o seleccionado mediante mecanismos cerrados y excluyentes que esté interesado en dar continuidad a su carrera política, deberá esmerarse en acatar las directrices de su partido aún cuando vayan en contra de los intereses de su distrito.

Un aspecto destacable en cuanto a la influencia de los partidos en la especialización legislativa de sus miembros es la importancia de su permanencia en el tiempo. La estabilidad de los partidos importa. La certidumbre que da pertenecer a organizaciones

con una larga trayectoria incide en los niveles de especialización de los diputados. Por el contrario, un aspecto que no tiene mayor importancia es el grado de lealtad que declaran tener los diputados hacia el partido. Esto contradice la hipótesis de que los partidos usan la asignación de comisiones o el reparto de cargos de poder interno como mecanismo de control para generar comportamientos leales entre sus miembros.

Las relaciones de poder entre los diputados y los partidos están mediadas por otro tipo de factores, como lo es el diseño del sistema electoral. En este sentido, los sistemas donde hay listas cerradas y bloqueadas, las circunscripciones grandes y las barreras electorales altas otorgarían a los partidos ventajas sobre los diputados –tanto en lo que atañe a sus carreras como a los incentivos para buscar la especialización-, esto en teoría iría en detrimento de la profesionalización de los diputados al aumentar los costes de competir en la arena electoral, de mantenerse en el ámbito político y en el legislativo, y de especializarse en las área que interesan al diputado. No obstante, como quedó demostrado en esta investigación, en la región estos elementos en lugar de obstaculizar la profesionalización la favorecen.

Estos resultados constituyen un importante hallazgo que viene a confirmar lo que algunos estudios han demostrado para el caso latinoamericano, y es que al contrario del caso estadounidense, en la región el modelo de carreras políticas y legislativas que predomina es el que está orientado más hacia el partido que hacia el candidato²⁸⁷. Esto resulta paradójico si se tiene en cuenta que la tendencia es implementar reformas que debilitan el papel de los partidos y abren el sistema a otro tipo de actores políticos.

Esto además de ser un hallazgo importante, muestra la necesidad de seguir indagando acerca del comportamiento de la elite legislativa latinoamericana, pero también de las especificidades de estos sistemas políticos de la región. Como se pudo comprobar a lo largo de la elaboración de esta investigación, es necesario profundizar en las diferencias

²⁸⁷ Como se señaló anteriormente, las teorías de la ambición política ponen el énfasis en las motivaciones y ambiciones personales del político a la hora de definir sus estrategias de acción. De esta forma, los diputados tienden a buscar la reelección u otras posiciones de poder mediante el aumento de su reputación personal, el establecimiento de fuertes vínculos con su electorado, y el aumento de su especialización legislativa. Por su parte, las teorías orientadas a los partidos centran su análisis en la manera en la que las organizaciones partidistas condicionan tanto la carrera de los legisladores, como su comportamiento dentro del congreso (ver Morgenstern y Nacif, 2002; Chasqueti, 2010).

y similitudes que existen en el seno del universo latinoamericano y de éste con otros países –especialmente con Estados Unidos- para identificar aquellos argumentos que pueden “viajar” apropiadamente y los que no, para de esta forma avanzar en la construcción de un cuerpo teórico propio que responda más a las características de los sistemas políticos de la región.

Esto conlleva una dificultad fundamental que con el tiempo se puede ir superando, y es la falta de datos en todos los niveles para realizar investigaciones comparables con los trabajos ya existentes para otras regiones. Ejemplo de esto es la inexistencia de datos acerca de las motivaciones y ambiciones de los diputados, lo que en el caso de esta investigación imposibilitó contrastar las hipótesis clásicas de la literatura acerca de las carreras políticas y del comportamiento de los legisladores dentro de los parlamentos. Asimismo, la falta de transparencia tanto en los partidos como en algunas instituciones públicas dificulta el acceso a información relevante para el análisis de los procesos de profesionalización de los diputados.

No obstante, pese a esta situación, el estudio de la profesionalización de los políticos es un campo aún por explorar, no sólo en Latinoamérica, aunque sobre todo en Latinoamérica, ya que la mayor parte de investigaciones se han centrado en el caso estadounidense, y otra parte también en los países europeos; aunque, como se señaló anteriormente, los trabajos la han abordado a nivel institucional más que individual. Teniendo esto en cuenta esta investigación constituye un aporte en esta dirección, ya que además de centrarse en una región en donde la literatura es casi inexistente, creó indicadores de medida a nivel individual en un esfuerzo por afinar la definición y operacionalización del concepto.

De igual forma, otras de las cuestiones susceptibles de ser estudiadas es la diferencia entre la profesionalización de los diputados y los demás políticos. Como se señaló en el cuerpo de este trabajo, la mayoría de las investigaciones se han centrado en el nivel del Legislativo, en donde elementos como la especialización tienen una definición muy concreta. Sin embargo, en los demás casos esta situación cambia. Para empezar se debe precisar qué se entiende por político, quiénes forman parte de esta categoría, lo cual constituye un reto en sí mismo. Posteriormente, se deben establecer las especificidades

del trabajo político, ya que no es lo mismo un político que desempeña puestos de representación popular y otro que no, sus necesidades en cuanto a conocimientos especializados cambian, así como la producción de dichos conocimientos en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, otra posible vía de estudio en este campo es el análisis de las reglas de juego informales y su impacto en la profesionalización de los políticos. Como se pudo observar a lo largo de la investigación, sobre todo en lo que respecta a la relación de los diputados con sus partidos, las reglas formales dejan márgenes de maniobra para que puedan diseñar sus estrategias y alcanzar sus objetivos. Las negociaciones en el seno de los partidos y de los congresos son constantes, y condicionan las posibilidades de configurar trayectorias largas y robustas, así como de construir perfiles especializados. Este aspecto tampoco ha sido estudiado debido en parte a las dificultades en el acceso a este tipo de información. En la presente investigación resultaba del todo imposible debido al número de casos y al carácter temporal del estudio. No obstante, llevar a cabo estudios de este tipo constituye todo un reto futuro que enriquecería sin lugar a dudas este campo de investigación.

ANEXOS

Anexo 1. Profesiones de los diputados por legislatura y país

Profesión	Bolivia			Promedio
	1997-2002	2002-2005	2005-2010	
Comercio y servicios	13,2	16,0	21,3	16,8
Docente	11,2	20,1	12,0	14,4
Abogado	10,2	11,5	12,5	11,4
Empresario/industrial	11,2	9,2	7,3	9,2
Sector agropecuario	7,1	11,1	11,9	10,0
Periodista	9,2	5,8	5,0	6,7
Funcionario	5,1	6,3	3,1	4,8
Político	3,0	2,4	5,1	3,5
Militar	0,0	0,0	0,0	0,0
Artistas/deportistas	1,0	1,2	1,0	1,1

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1997-2013.

Profesión	Colombia			Promedio
	1998-2002	2002-2006	2006-2010	
Comercio y servicios	4,1	8,1	0,0	4,1
Docente	4,0	8,1	7,4	6,5
Abogado	16,3	12,2	7,2	11,9
Empresario/industrial	13,8	6,8	3,9	8,2
Sector agropecuario	3,0	0,9	19,6	7,8
Periodista	0,9	2,2	0,7	1,3
Funcionario	7,4	13,3	2,8	7,8
Político	14,6	15,2	4,5	11,4
Militar	0,0	1,1	2,9	1,3
Artistas/deportistas	3,1	5,8	0,0	3,0

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1997-2013.

Profesión	Ecuador			Promedio
	1998-2002	2002-2006	2009-2013	
Comercio y servicios	5,4	2,0	6,4	4,6
Docente	16,1	4,1	18,2	12,8
Abogado	26,8	29,6	19,9	25,4
Empresario/industrial	12,5	4,1	6,0	7,5
Sector agropecuario	7,1	0,0	3,0	3,4
Periodista	3,6	1,0	5,1	3,2
Funcionario	0,9	0,0	7,1	2,7
Político	3,6	0,0	4,1	2,6
Militar	0,9	0,0	4,4	1,8
Artistas/deportistas	0,9	2,0	3,1	2,0

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1997-2013.

Profesión	Perú		Promedio
	2001-2006	2006-2011	
Comercio y servicios	13,6	4,2	8,9
Docente	6,9	15,6	11,3
Abogado	3,7	8,3	6,0
Empresario/industrial	13,4	18,8	16,1
Sector agropecuario	10,3	1,0	5,7
Periodista	1,1	2,1	1,6
Funcionario	4,4	2,1	3,2
Político	1,1	6,2	3,6
Militar	2,4	0,0	1,2
Artistas/deportistas	3,3	1,0	2,2

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1997-2013.

Anexo 2. Cargos de elección popular ocupados previamente por los diputados andinos

Bolivia		Cargo	1997	2002	2006	Promedio
Nacional	Senador		17,6	4,8	5,9	9,4
Local	Concejal		67,6	76,2	64,7	69,5
	Alcalde		14,7	19,0	29,4	21,1
Colombia		Cargo	1998	2002	2006	Promedio
Nacional	Senador		6,3	2,6	4,6	4,5
	Representante		0	1,3	0	0,4
	Constituyente		1,6	0	0	0,5
Regional	Gobernador		6,3	14,1	1,5	7,3
	Diputado Asamblea Departamental		30,2	30,8	29,2	30,1
Local	Alcalde		11,1	15,4	27,7	18,1
	Concejal		44,4	35,9	32,3	37,5
	Edil		0	0	4,6	1,5
Ecuador		Cargo	1998	2002	2009	Promedio
Nacional	Presidente		2,0	0	0	0,7
	Asambleísta		4,1	6,7	40,5	17,1
	Senador		0	0	2,7	0,9
Regional o provincial	Consejero provincial		16,3	10,0	0	8,8
	Prefecto		8,2	10,0	2,7	7,0
Local	Alcalde		16,3	20,0	10,8	15,7
	Concejal		53,0	53,3	37,8	48,0
	Miembro Junta Parroquial		0	0	5,7	1,9
Perú		Cargo	2001	2006	Promedio	
Nacional	Vicepresidente		0	2,9	1,4	
	Diputado		9,1	5,7	7,4	
Regional o provincial	Consejero		4,5	5,7	5,1	
Local	Regidor		45,5	65,7	55,6	
	Alcalde		40,9	20,0	30,5	

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 2001-2013.

Anexo 3. Listado de comisiones permanentes analizadas en cada país

País	Comisiones permanentes
Bolivia	I. Constitución, justicia y policía judicial; II. Hacienda; III. Desarrollo económico, política económica; IV. Derechos Humanos; V. Política social; VI. Desarrollo humano; VII. Trabajo, producción e industria; VIII. Gobierno; IX. Seguridad y Fuerzas Armadas; X. Política Internacional y Relaciones Internacionales; XI. Desarrollo sostenible y medio ambiente; XII. Descentralización; XIII. Cultura e interculturalidad.
Colombia	I. Constitucional y de Organización del Estado; II. Relaciones Internacionales y Seguridad; III. Política económica y hacienda pública; IV. Finanzas e industria; V. Sector agropecuario y medio ambiente; VI. Obras públicas y educación; VII. Trabajo y vivienda.
Ecuador	I. De lo civil y lo penal; II. De lo laboral y lo social; III. De lo tributario, fiscal y bancario; IV. De fiscalización y control político; V. Relaciones Internacionales y Defensa Nacional; VI. Asuntos amazónicos y fronterizos; VII. Defensa del consumidor; VIII. Mujer, juventud y familia; IX. De lo económico, agrario, industrial y comercial; X. Gestión pública y seguridad social; XI. Descentralización; XII. Asuntos constitucionales; XIII. Salud y medio ambiente; XIV. Educación, cultura y deporte; XV. Derechos Humanos; XVI. Asuntos indígenas; XVII. Asuntos Manabitas; XVIII. Desarrollo humano y vivienda; XIX Participación ciudadana y control social.
Perú	I. Agraria; II. Comercio exterior y turismo; III Constitución y reglamento; IV. Defensa del consumidor y organismos reguladores de servicios públicos; V. Defensa nacional, orden interno, desarrollo alternativo y lucha contra las drogas; VI. Descentralización, regionalización, gobiernos locales y modernización de la gestión del Estado; VII. Economía, banca, finanzas e inteligencia financiera; VIII. Educación, ciencia, tecnología, cultura, juventud y deporte; IX. Energía y minas; X. Fiscalización y contraloría; XI. Justicia y Derechos Humanos; XII. Mujer y desarrollo social; XIII. Presupuesto y cuenta general de la República; XIV. Producción y pequeña y mediana empresa; XV. Pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, ambiente y ecología; XVI. Relaciones Exteriores; XVII. Salud, población, familia y personas con discapacidad; XVIII. Seguridad Social; XIX. Trabajo; XX. Transportes y comunicaciones; XXI. Vivienda y construcción; XXII. Pesquería.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4. Descripción de la composición y funcionamiento de las Mesas Directivas de los parlamentos andinos

País	Normativa	Composición	Principales atribuciones	Durac.	Reelec.
Bolivia	Reglamento interno 1997	Art. 31. La Cámara elegirá, de entre sus miembros titulares, por mayoría absoluta de los presentes y en cada legislatura: un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios. El Presidente, el Primer Vicepresidente y el Primer y Segundo Secretarios, corresponderán al bloque de mayoría; el Segundo Vicepresidente y el Tercer y Cuarto Secretarios, al bloque de minoría.	Art. 32. Dirigir la organización y las actividades de la Cámara; programar el trabajo de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones, y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, en consulta con los Jefes de Bancadas y Brigadas; presentar, para su aprobación por la Asamblea, el proyecto de presupuesto camaral, controlar su ejecución y presentar ante el Pleno, al final de cada gestión, un informe sobre su cumplimiento; supervisar el manejo administrativo, financiero y de personal de la Cámara. Art. 34. (Atribuciones de la Presidencia). Asumir la representación oficial de la Cámara y hablar en nombre de ella; señalar el Orden del Día para la sesión plenaria siguiente, dando prioridad a la discusión de las materias que quedasen pendientes; remitir a las Comisiones los asuntos que sean de su competencia y deban ser informados por las mismas; requerir que las Comisiones expidan oportunamente sus informes, en caso de demora o urgencia.	1 año	Si
Colombia	Ley 5 de 1992	Art. 40. Se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes. Las Minorías tendrán participación en las Primeras Vicepresidencias de las Mesas Directivas de Senado y Cámara, a través del partido o movimiento mayoritario entre las minorías.	Art. 41. 2. Presentar, en asocio con la Mesa Directiva de la otra Cámara, el proyecto de presupuesto anual del congreso, y enviarlo al Gobierno para su consideración; disponer la celebración de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes de la misma o de ambas Cámaras, cuando sea conveniente; vigilar el funcionamiento de las Comisiones; solicitar al Consejo de Estado la declaratoria de pérdida de la investidura de Congresista. Art. 43. (Atribuciones de la Presidencia). Repartir los proyectos presentados para el estudio legislativo y ordenar su debido trámite; suscribir los proyectos de acto legislativo y de ley aprobados en las Comisiones y en plenarios, así como las respectivas actas; designar las Comisiones Accidentales que demande la Corporación.	1 año	No
Ecuador	Ley orgánica de la función legislativa 1998	Art. 11. Para los primeros dos años, elegirá a su Presidente de entre los diputados pertenecientes al partido mayoritario y, a su Primer Vicepresidente del partido o movimiento que tenga la segunda mayoría. Para los siguientes dos años, el Presidente y Primer Vicepresidente, se elegirán de entre los partidos o movimientos que electoralmente hayan obtenido la segunda y la primera mayoría, respectivamente y en su orden.	Art. 17 Atribuciones del Presidente del Congreso Nacional. Representar al Congreso Nacional: elaborar el Orden del Día, cuando no lo hiciere el Consejo Administrativo de la Legislatura; abrir, suspender y cerrar los debates; someter al trámite correspondiente los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones y más actos legislativos.	2 años	
Perú	Reglamento Interno del Congreso	Art. 33. Está compuesta por el Presidente y tres Vicepresidentes.	Art.33. Tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo; supervisa la administración del Congreso. Art. 32. Atribuciones del Presidente del Congreso Nacional. Representar al Congreso; presidir las sesiones del Pleno del Congreso, de la Comisión Permanente, y de la Mesa Directiva; someter a consideración del Consejo Directivo la agenda de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, el cuadro de conformación de las Comisiones y de la Comisión Permanente	1 año	Si

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5. Nivel de estudios por país y legislatura 1997-2013

País	Nivel de estudios	Legislatura I	Legislatura II	Legislatura III
Bolivia	Primarios	0	5,1	4,2
	Secundarios o asimilados	12,5	8,9	21,1
	Universitarios de grado medio o asimilados	54,2	49,4	38,9
	Postgrado	33,3	36,7	35,8
	Total	100	100	100
Colombia	Primarios	0	1,1	0
	Secundarios o asimilados	1,1	3,2	0,9
	Universitarios de grado medio o asimilados	48,9	29,8	39,3
	Postgrado	50	66,0	59,8
	Total	100	100	100
Ecuador	Primarios	0	0	0
	Secundarios o asimilados	8,3	11,5	2,1
	Universitarios de grado medio o asimilados	60,2	58,3	50,5
	Postgrado	31,5	30,2	47,4
	Total	100	100	100
Perú	Ninguno	N/A	0	1,1
	Secundarios o asimilados	N/A	2,7	3,2
	Universitarios de grado medio o asimilados	N/A	49,3	54,3
	Postgrado	N/A	48	41,5
	Total	N/A	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 6. Porcentaje de diputados con familiares en política según partido político de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

Partido	País	Porcentaje de diputados con familiares en política
PLC	Colombia	12,55
PCC	Colombia	7,56
MNR	Bolivia	5,54
MAS	Bolivia	5,54
PSC	Ecuador	5,54
PAP	Perú	5,17
PRE	Bolivia	4,80
MIR	Bolivia	4,24
DP	Ecuador	3,51
MPAIS	Ecuador	3,32
ADN	Bolivia	3,14
PODEMOS	Bolivia	2,95
PL-U	Colombia	2,95
ID	Ecuador	2,95
PNP	Perú	2,95
UN	Perú	2,03
UCS	Bolivia	1,85
NFR	Bolivia	1,85
PSP	Ecuador	1,85
Perú Posible	Perú	1,66
AF	Perú	1,66
MUPP-NP	Ecuador	1,48
CONDEPA	Bolivia	1,29
PRIAN	Ecuador	1,29
Unidad Nacional	Colombia	1,11
Cambio Radical	Colombia	0,92
UN	Bolivia	0,74
PDA	Colombia	0,74
AP	Perú	0,74
MPD	Ecuador	0,55
MMIN	Ecuador	0,55
UPP	Perú	0,55
PS_FA	Ecuador	0,55
Convergencia Ciudadana	Colombia	0,37
FIM	Perú	0,37
Frente Social y Político	Colombia	0,37
Por el país que soñamos	Colombia	0,37
MIP	Bolivia	0,18
MSM	Bolivia	0,18
ADM-19	Colombia	0,18
ALAS Equipo Col	Colombia	0,18
Cambio 90	Perú	0,18
MBL	Bolivia	0,18
IU	Bolivia	0,18
Col. Siempre	Colombia	0,18

Unidad Democrática	Colombia	0,18
PDI	Colombia	0,18
MORAL	Colombia	0,18
Huila Nvo Liberalismo	Colombia	0,18
MSN	Colombia	0,18
Apertura Liberal	Colombia	0,18
PUR	Ecuador	0,18
PCE	Ecuador	0,18
P. Libertad	Ecuador	0,18
Conciencia Ciudadana	Ecuador	0,18
Concentración Nacional	Ecuador	0,18
Total		100

Anexo 7. Organización legislativa en los países andinos

País	Órganos Administrativos	Sesiones	Incentivos	Asesores
Bolivia	Sistema Administrativo encabezado por el Oficial Mayor. Cinco dependencias (Dir. Administrativa, RRHH, Publicaciones, Informática, Informaciones y Protocolo. Secretaría General.	90-120 días hábiles divididos en dos periodos de sesiones.	Inviolabilidad personal, inmunidad procesal. Licencias. Seguridad social. Gastos funerarios. Herederos pueden recibir el salario hasta que termine el periodo, más una compensación. Pasaporte diplomático.	Cada comisión cuenta con personal de apoyo. Las brigadas departamentales también. Las bancadas de más de 4 diputados también. La directiva de la cámara también.
Colombia	Un Secretario General por 2 años. Dirección administrativa (división de personal, jurídica, financiera, de servicios).	8 meses, divididos en dos periodos.	Fuero, prerrogativa de inviolabilidad.	Cada representante tiene derecho a un cuerpo de asesores. Cada Congresista contará con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas.
Ecuador (legislación 1998 y 2009)	Consejo Administrativo de la Legislatura. Secretario independiente con dos directores a su cargo.	10 meses, divididos en dos periodos con dos recesos al año, de un mes cada uno.	Inmunidad parlamentaria. Escolta legislativa. Edecán para el presidente.	No hay cuerpo específico
	Consejo de Administración Legislativa	11 meses, divididos en dos sesiones anuales con un receso de 15 días.	Fuero especial. Edecán para presidente. Escolta legislativa.	Cada legislador puede tener 2 asesores y un asistente pagado por la Asamblea. Las autoridades y las comisiones también tienen derecho a asesores. Cada bancada tiene derecho a 2 asesores. Unidad de Técnica Legislativa.
Perú	Autonomía administrativa. Consejo Directivo del Congreso y Mesa Directiva del Congreso. Oficialía Mayor.	8 meses, divididos en dos periodos.	Inmunidad parlamentaria. Inviolabilidad de opinión. seguridad social, seguros privados para ellos y sus familias. Licencias.	Para los congresistas y las comisiones.

Fuente: Elaboración propia con datos de los reglamentos internos de los congresos.

Anexo 8. Porcentaje de diputados y diputadas entrevistadas en cada comisión, 1997-2013

Pais	Comisión	Mujeres	Hombres	Diferencial
Bolivia	Constitución, justicia y policía judicial	6,8	8,3	1,5
	Hacienda	1,5	6,4	4,9
	Desarrollo económico, política económica	8,5	16,7	8,2
	DDHH	11,2	4,6	6,7
	Política Social	33,2	7,4	25,8
	Desarrollo humano	6,0	11,0	5,0
	Trabajo, producción e industria	3,1	6,2	3,1
	Gobierno	3,8	7,9	4,0
	Seguridad y FFAA	1,5	6,3	4,8
	Política Internacional, RRII	2,3	6,7	4,4
	Desarrollo sostenible y medio ambiente	14,4	10,3	4,1
	Descentralización	7,5	8,3	0,8
Colombia	Comisión Primera: Constitucional y organización del Estado	32,4	21,3	11,0
	Comisión Segunda: RRII y Seguridad (FFAA)	2,9	12,1	9,2
	Comisión Tercera: Política económica y hacienda pública	11,8	19,2	7,5
	Comisión Cuarta: Finanzas e Industria	5,9	14,2	8,3
	Comisión Quinta: Agro y medio ambiente	14,7	13,0	1,7
	Comisión Sexta: Obras públicas y educación	8,8	8,8	0,0
	Comisión Séptima: Trabajo y vivienda	23,5	11,3	12,2
Ecuador	De lo civil y lo penal	9,0	7,2	1,8
	De lo laboral y lo social	11,2	6,0	5,3
	De lo tributario, fiscal y bancario	2,3	6,8	4,5
	De fiscalización y control político	4,5	6,8	2,3
	RRII y Defensa Nacional	6,8	4,8	2,0
	Asuntos amazónicos y fronterizos	2,2	4,8	2,6
	Defensa al consumidor	2,3	4,4	2,1
	Mujer, juventud y familia	18,7	0,4	18,3
	De lo económico, agrario, industria, comercio	7,5	7,8	0,3
	Gestión pública y seguridad social	3,0	4,2	1,2
	Descentralización	7,4	6,8	0,7
	Asuntos constitucionales	0,7	4,6	3,8
	Salud y medio ambiente	6,7	8,6	1,9
	Educación, cultura y deporte	4,5	7,6	3,1
	DDHH	3,0	3,4	0,4
	Asuntos indígenas	3,0	6,4	3,4
	Asuntos Manabitas	1,5	3,8	2,2
Desarrollo humano y vivienda	1,5	4,2	2,7	
Participación ciudadana y control social	4,5	2,0	2,5	
Perú	Agraria	2,9	5,0	2,1
	Comercio Exterior y Turismo	5,0	2,8	2,2
	Constitución y Reglamento	2,9	6,8	3,9
	Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores	4,4	3,8	0,6
	Defensa Nacional, Orden Interno y Lucha antidrogas	4,6	4,7	0,1
	Descentralización, Regionalización, Gob. Locales	8,1	7,1	1,1
	Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	2,9	7,4	4,5
	Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Juventud y Deporte	7,5	6,6	1,0
	Energía y Minas	6,7	3,8	2,8

Fiscalización y Contraloría	3,1	4,3	1,1
Justicia y Derechos Humanos	3,6	6,4	2,9
Mujer y Desarrollo Social	12,7	0,5	12,2
Presupuesto y Cuenta General de la República	5,9	7,9	2,1
Producción y Micro y Pequeña Empresa	1,7	3,2	1,5
Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente	6,1	4,0	2,0
Relaciones Exteriores	4,6	3,6	1,0
Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad	6,1	4,6	1,4
Seguridad Social	3,3	4,1	0,8
Trabajo	1,7	3,9	2,2
Transportes y Comunicaciones	3,8	5,5	1,7
Vivienda y Construcción	2,3	3,8	1,5
Pesquería	1,0	0	1,0

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA, 1997-2013.

Anexo 9. Comisiones en la Cámara de Representantes de Colombia

Comisión	Temas
Primera	1. Reformas Constitucionales; 2. Leyes Estatutarias; 3. Organización Territorial; 4. Reglamentos de los Organismos de Control; 5. Normas generales sobre contratación administrativa; 6. Notariado y Registro; 7. Estructura y organización de la administración Nacional Central; 8. de derechos, las garantías y los deberes; 9. Rama Legislativa; 10. Estrategias y políticas para la paz; 11. Propiedad intelectual; 12. Variación de la residencia de los altos poderes nacionales; 13. Asuntos étnicos.
Segunda (RRII)	1. Política Internacional; 2. Defensa Nacional y Fuerza Pública; 3. Tratados Públicos; 4. Carrera Diplomática y Consular; 5. Comercio Exterior e Integración Económica; 6. Política portuaria; 7. Relaciones Parlamentarias, Internacionales y supranacionales; 8. Asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al gobierno; 9. Fronteras; 10. Nacionalidad; 11. Extranjeros; 12. Migración; 13. Honores y monumentos públicos; 14. Servicio militar; 15. Zonas francas y de libre comercio; 16. Contratación Internacional.
Tercera (Hacienda)	1. Hacienda y Crédito Público; 2. Impuesto y contribuciones; 3. Exenciones Tributarias; 4. Régimen Monetario; 5. Leyes sobre el Banco de la República; 6. Sistema de Banca Central; 7. Leyes sobre monopolios; 8. Autorización de empréstitos; 9. Mercado de Valores; 10. Regulación económica; 11. Planeación Nacional; 12. Régimen de cambios, 13. Actividad Financiera, 14. Bursátil, 15. Aseguradora y de Captación de Ahorro.
Cuarta (Presupuesto)	1. Leyes Orgánicas de Presupuesto; 2. Sistema de Control Fiscal Financiero; 3. Enajenación y destinación de Bienes Nacionales; 4. Regulación del Régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; 5. Creación, supresión, reforma u organización de establecimientos Públicos Nacionales; 6. Control de calidad y precios y; 7. Contratación Administrativa.
Quinta (Agro y Medio Ambiente)	1. Régimen agropecuario; 2. Ecología; medio ambiente y recursos naturales; 3. Adjudicación y recuperación de tierras; 4. Recursos ictiológicos y asuntos del mar; 5. Minas y energía y; 6. Corporaciones autónomas regionales.
Sexta (Transportes y Telecomunicaciones)	1. Comunicaciones; 2. Tarifas; 3. Calamidades Públicas; 4. Funciones Públicas y prestación de los Servicios Públicos; 5. Medios de comunicación; 6. Investigación científica y tecnológica; 7. Espectros electromagnéticos; 8. Órbita geoestacionaria; 9. Sistemas digitales de comunicación e informática; 10. Espacio aéreo; 11. Obras públicas y transporte; 12. Turismo y desarrollo turístico y; 13. Educación y cultura.
Séptima	1. Estatuto del servidor público y trabajador particular; 2. Régimen salarial y prestacional del servidor público; 3. Organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; 4. Seguridad social; 5. Cajas de previsión social; 6. Fondos de prestaciones; 7. Carrera administrativa; 8. Servicio civil; 9. Recreación, deportes, salud, organizaciones comunitarias; 10. Vivienda y; 11. Economía solidaria y; asuntos de la mujer y de la familia.

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://www.camara.gov.co/portal2011/comisiones/constitucionales>

Anexo 10. Perfiles profesionales de los diputados andinos según comisión a la que pertenecen, PELA 1997-2013 (en porcentaje).

Bolivia 1997-2010								
Profesión	Gobierno	Economía	Pl. Social (salud y educación)	Justicia y DDHH	FFAA y seguridad	RRII	Temas generales	Total
Político	7,3	17,7	10,4	6,3	6,3	16,7	35,4	100,0
Funcionario	0,0	26,4	13,3	8,1	20,8	0,0	31,4	100,0
Fuerzas de seguridad	50,0	0,0	0,0	0,0	25,0	0,0	25,0	100,0
Servicio Exterior	0,0	0,0	12,5	12,5	0,0	62,5	12,5	100,0
Agricultor/ganadero	8,5	17,4	14,9	9,8	7,5	11,1	30,7	100,0
Comerciante y transportista	0,0	57,9	0,0	0,0	8,4	7,8	25,9	100,0
Profesiones manuales	0,0	43,8	18,9	17,5	0,0	0,0	19,8	100,0
Abogado	13,4	24,4	5,9	36,3	3,9	3,9	12,2	100,0
Profesor	2,6	23,2	15,1	13,3	3,5	6,9	35,3	100,0
Ciencias de la salud	8,9	23,1	19,3	11,9	3,8	0,0	33,1	100,0
Otras	9,0	28,1	10,5	11,7	5,4	6,9	28,4	100,0
Economista/Admón./Empresario	7,8	31,5	7,9	8,5	3,9	0,9	39,4	100,0
Total	7,4	27,0	11,3	13,6	5,6	6,1	29,0	100,0

Colombia 1998-2010							
Profesión	Gobierno y justicia	Economía	Agro y medio ambiente	Educación y comunicaciones	Salud y seguridad social	RRII y Seguridad	Total
Político	24,3	37,8	10,8	5,4	13,5	8,1	100
Funcionario	28,1	25	15,6	6,3	18,8	6,3	100
Fuerzas de seguridad	0	0	0	0	0	100	100
Servicio Exterior	100	0	0	0	0	0	100
Agro	16,7	50	33,3	0	0	0	100
Comerciante y transportista	6,7	60	6,7	20	0	6,7	100
Abogado	46,2	25,6	5,1	2,6	2,6	17,9	100
Profesor	34,6	23,1	11,5	19,2	3,8	7,7	100
Ciencias de la salud	13,3	33,3	20	0	26,7	6,7	100
Otras	11,7	35	13,3	8,3	16,7	15	100
Economista/Admón./Empresario	7,9	26,3	18,4	15,8	21,1	10,5	100
Total	22,8	31,6	12,9	8,8	12,9	11,0	100

Ecuador 1998-2013								
Profesión	Gobierno	Economía	Justicia y DDHH	RRII y Seguridad	Salud	Educación	Temas generales	Total
Político	5	0	15	0	12,5	6,3	61,3	100
Funcionario	11,9	11,3	11,3	4,2	26,8	0	34,5	100
Fuerzas de seguridad	12,5	32,5	10	22,5	0	0	22,5	100
Agro	13,4	33,0	7,1	0	7,1	0	39,3	100
Comerciante	22,2	5,6	16,7	0	0	5,6	50	100
Abogado	33,4	6,8	24,1	6,2	4,9	1,2	23,4	100
Profesor	19,5	12,9	6,6	5,3	1,3	28,7	25,8	100
Ciencias de la salud	14,1	4,5	0	5	38,6	0	37,7	100
Otras	16,3	16,9	5,4	5,4	8,2	5,5	42,2	100
Economista/Admón./Empresario	19,0	21,1	4,1	5,1	8,0	8,1	34,6	100
Total	21,0	13,7	11,0	5,2	8,0	7,0	34,2	100

Perú 2001-2010											
Profesión	Gobierno	Economía	RR.II.	Defensa	Salud	Educación	Justicia y DD.HH.	Política Social	Temas Generales	Agro e Industria	Total
Político	12,2	15,6	1,5	8,5	2,5	5,4	2,9	4,4	40,6	6,5	100,0
Funcionario	1,7	29,8	0,0	1,7	14,9	15,2	8,2	2,5	12,0	14,0	100,0
Agro	8,1	7,4	1,3	1,7	0,0	5,5	8,6	0,0	28,8	38,6	100,0
Comerciante	4,0	0,0	0,0	10,7	0,0	0,0	0,0	10,0	17,3	58,0	100,0
Abogado	23,9	4,6	3,9	3,1	0,4	4,6	24,6	5,1	27,0	3,0	100,0
Profesor	16,7	16,8	3,4	2,4	4,4	8,3	8,0	5,9	25,7	8,5	100,0
Ciencias de la salud	6,7	6,6	6,2	5,0	27,6	6,0	0,6	15,8	15,2	10,2	100,0
Otras	4,8	12,6	4,3	2,5	4,4	7,6	1,6	11,4	39,3	11,5	100,0
Economista	6,5	20,8	4,4	7,5	1,6	6,4	3,2	5,3	27,1	17,3	100,0
Total	9,7	13,9	3,9	4,7	5,0	6,7	5,9	7,6	30,4	12,4	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA, 2001-2011

Anexo 11. Índices de pobreza y desigualdad en la Región Andina, 1990-2010

Pobreza	1990	1994	1997	1999	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010
América Latina	48,4	45,8	43,5	43,8	43,9	39,7	36,2	34	33,2	33	31,4
Bolivia			62,1	60,6	62,4	63,9		54			
Colombia	56,1	52,5	50,9	54,9	54,2	50,6			46,1	45,7	44,3
Ecuador	62,1					48,3	43	42,6	42,7	42,2	39,2
Perú			47,5	48,6	54,7	48,7	44,5	39,3	36,2	34,8	31,3

Fuente: CEPALSTAT, base de datos y publicaciones estadísticas. Comisión económica para América Latina y el Caribe.

Indigencia	1990	1994	1997	1999	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010
América Latina	22,6	20,9	19	18,6	19,3	15,4	13,3	12,5	12,8	13,1	12,3
Bolivia			37,2	36,4	37,1	43,7		31,2			
Colombia	26,1	28,5	23,5	26,8	19,9	15,8			17,9	16,6	14,8
Ecuador						21,2	16,1	16	18	18,1	16,4
Perú			25	22,4		17,4	16,1	13,8	12,6	11,5	9,8

Fuente: CEPALSTAT, base de datos y publicaciones estadísticas. Comisión económica para América Latina y el Caribe.

LISTADO DE SIGLAS

PARTIDISTAS

AD: Acción Democrática

ADM-19: Alianza Democrática Movimiento 19 de abril

ADN: Acción Democrática Nacionalista

AF: Alianza Futuro

ALAS: Alternativa Liberal de Avanzada Social

AP: Acción Popular

CC: Convergencia Ciudadana

CFP: Concentración de Fuerzas Populares

CONDEPA: Conciencia de Patria

COPEI: Comité de Organización Política Electoral Independiente

CR: Cambio Radical

DC: Partido Demócrata Cristiano

DP: Democracia Popular

FIM: Frente Independiente Moralizador

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FREPASO: Frente País Solidario

ID: Izquierda Democrática

IU: Izquierda Unida

MAS: Movimiento al Socialismo

MBL: Movimiento Bolivia Libre

MIP: Movimiento indígena Pachakuti

MIR: Movimiento de Izquierda Revolucionaria

MMIN: Movimiento Municipalista para la Integridad Nacional

MN: Nueva Mayoría

MNR: Movimiento Nacionalista Revolucionario

MORAL: Movimiento Renovador De Acción Social Moral

MPAIS: Movimiento PAIS

MPD: Movimiento Popular Democrático

MRTKL Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación
MSM: Movimiento sin Miedo
MSN: Movimiento de Salvación Nacional
MUPP-NP: Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País
MVR: Movimiento V República
NFR: Nueva Fuerza Republicana
PAP: Partido Aprista Peruano
PCB: Partido Comunista Boliviano
PCC: Partido Conservador Colombiano
PCE: Partido Comunista Ecuatoriano
PDA: Polo Democrático Alternativo
PDI: Polo Democrático Independiente
PLC: Partido Liberal Colombiano
PL-U: Partido Liberal Uribista
PNP: Partido Nacionalista Peruano
PODEMOS: Poder Democrático Social
PP: Perú Posible
PPC: Partido Popular Cristiano
PRE: Partido Roldosista Ecuatoriano
PRI: Partido Revolucionario Institucional
PRIAN: Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PS_FA: Partido Socialista Frente Amplio
PSC: Partido Social Cristiano
PSD: Partido Social Demócrata
PSP: Partido Sociedad Patriótica
PUR: Partido de Unidad Republicana
UCS: Unidad Cívica Solidaridad
UN: Unidad Nacional
UPP: Unión por el Perú

OTRAS SIGLAS

AC: Asamblea Constituyente

AE: Asociación estudiantil

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CBN: Cervecería Boliviana Nacional

CODE: Coordinadora Democrática

CONAIE: Confederación de Nacionalidades Indígenas

CPE: Constitución Política del Estado

FRENATRACA: Frente Nacional de Trabajadores Campesinos

IDD_Lat: Índice de Desarrollo Democrático de América Latina

IPD: Índice de Profesionalización de los Diputados

NEP: Número Efectivo de Partidos

NEPp: Número Efectivo de Partidos Parlamentarios

OIT: Organización Internacional del Trabajo

PELA: Proyecto de Élités Latinoamericanas

PIB: Producto Interno Bruto

RTP: Radio Televisión Popular

SEENPM: South East European Network for Professionalization of the Media

UNALM: Universidad Nacional Agraria La Molina

UNESCO: Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de Naciones Unidas

USAL: Universidad de Salamanca

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, Scott. Cherie D. Maestas y John Wilkerson. (2004). *Who Specializes? The Internal and External Influences on Legislative Specialization in the U.S. House*. Documento presentado en la Annual Meetings of the Midwest Political Science Association. April 15-18, Chicago, IL.
- Alcántara, Manuel. (2012). *El oficio de político*. Editorial Tecnos. 338 p.
- Alcántara, Manuel. (2010). Partidos políticos en América Latina: hacia una profesionalización de calidad. En: *Elecciones* Vol. 9, N.º 10, enero-diciembre. ONPE, Lima, 2010, pp. 11-31.
- Alcántara, Manuel. (2008). El reto de la calidad del liderazgo político en los países andinos. En Alberto Adrianzén, Juan Rial y Rafael Rocagliolo (Co-ed.). *Países Andinos: los políticos*. Idea Internacional. 452 p.
- Alcántara, Manuel. (2004). Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. *Revista de Estudios Políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Pp. 55-94.
- Alcántara, Manuel. (2003). *Sistemas políticos de América Latina, América del Sur*. Editorial Tecnos, tercera edición. 578p.
- Alcántara, Manuel. (2002). Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina. *Working Paper #293*, Apr. Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame, Indiana, Estados Unidos.
- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg. (2003). *Partidos Políticos en América Latina: Países Andinos*. Fondo de Cultura Económica. Instituto Federal Electoral. México. 624p.
- Alcántara, Manuel. Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca. 307p.
- Alcántara, Manuel y Mar Martínez Rosón. (En prensa). *Diputados andinos: continuidades y rupturas*. Bulletin de l'Institut français d'études andines (IFEA).
- Alenda, Stéphanie. (2004). Bolivia: La erosión del pacto democrático. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 18, Vol. 1, Nº-2, pp. 3-22.

- Almond, Gabriel A. (1965). A Developmental Approach to Political Systems. *World Politics*, Vol. 17, No. 2 (Jan., 1965), pp. 183-214.
- Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*. Vol. 9. N° 2, pp. 85-100
- Anduiza, Eva y Agustí Bosch. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona. 282 p.
- Archila Neira, Mauricio. (1997). El Frente Nacional: una historia de enemistad social. En, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. Volumen, 24. Pp. 189-215.
- Asher, Herbert B. (1974). Committees and the Norm of Specialization. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 411: 63.
- Asher, Herbert B. (1973). The Learning of Legislative Norms. *The American Political Science Review*, Vol. 67, No. 2 (Jun.), pp. 499-513.
- Astudillo, César. (2009). El nuevo andamiaje constitucional del Ecuador. En Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (coord.). *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 939-952.
- Barreiro de Sousa Leany y Sonia Ranincheski. (2003). Carreras políticas en el Senado brasileño: Un estudio de las composiciones del Pleno y de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía en la década de 90. *Lateinamerika Analysen* 4, Februar, pp. 3-30.
- Barrie, Doreen y Roger Gibbins. (1989). Parliamentary Careers in the Canadian Federal State. *Canadian Journal of Political Science*. Vol. 22, N°1, pp. 137-145.
- Beaton, George. (2010). *Why Professionalism is Still Relevant*. University of Melbourne Legal Studies Research Paper No. 445. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=1545509>
- Besabe-Serrano Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta. (2010). La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008). *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, N°1, pp.65-85.

- Black, Gordon S. (1972). A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives. *The American Political Science Review*. Vol. 66, N° 1, pp. 144-159.
- Black, Gordon S. (1970). A Theory of Professionalization in Politics. *The American Political Sciences Review*, vol. 64, N°3, pp. 865-878.
- Borchert, Jens y Jürgen Zeiss (Ed.). (2003). *The Political Class in Advanced Democracies. A Comparative Handbook*. Oxford university press, 425p.
- Borchert, Jens. (2003a). Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective. En Jens Borchert y Jürgen Zeiss (Ed.). *The Political Class in Advanced Democracies. A Comparative Handbook*. Oxford university press.
- Bouza-Brey, Luis. (2005). El poder y los sistemas políticos. En Miquel Caminal Badía (Ed.), *Manual de Ciencia Política*. Editorial Tecnos. Segunda Edición, quinta reimpresión.
- Brady, David. Kara Buckley y Douglas Rivers. (1999). The Roots of Careerism in the U. S. House of Representatives. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 24. N° 4. (Nov.), pp. 489-510.
- Buchanan, William, Heinz Eulau, LeRoy C Ferguson y John C. Wahlke. (1960). The Legislator as Specialist. *The Western Political Quarterly*, Vol. 13, No. 3 (Sep.), pp. 636-651.
- Bullock Charles S. (1985). U.S. Senate Committee Assignments: Preferences, Motivations, and Success. *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 4 (Nov.), pp. 789-808.
- Burns, Nancy (et al.). (2005). *Pockets of expertise: Careers and Professionalism in 20th-Century State Legislatures*. Paper presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política.
- Cáceres, Armando y Carlos Paredes. (1991). Características estructurales, estrategias de crecimiento y tendencias de largo plazo de la economía peruana. En, Carlos Paredes y Jeffrey Sachs (eds). *Estabilización y crecimiento en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE, pp. 108-131.

- Caminal, Miquel. (2005). La representación y el parlamento. En Miquel Caminal Badía (Ed.), *Manual de Ciencia Política*. Editorial Tecnos. Segunda Edición, quinta reimpresión.
- Carey John M. y John Polga-Hecimovich (2006). Primary Elections and Candidate Strength in Latin America. *The Journal of Politics*, Vol. 68, No. 3 (Aug.), pp. 530-543.
- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart. (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*. Vol. 14, No. 4, pp. 417-439.
- Castells, Manuel. (2008). *Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red: Los medios y la política*. Boletín de la sociedad de la Información: tecnología e Innovación. Fundación Telefónica. 25 de agosto de 2008. <http://www.telefonica.es/sociedaddelainformacion/>
- CEPAL (2004). *Panorama Social de América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chasqueti, Daniel. (2010). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre las reglas, partidos y legisladores en las Cámaras*. Tesis de doctorado. 307 p.
- Coller, Xavier. Antonio Jaime y Andrés Santana. (2011). *La profesionalización de los diputados autonómicos en España (1980-2005). Análisis de continuidades y supervivencia*. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Murcia.
- Coller, Xavier. Herder Ferreira do Vale y Chris Missner. (2008). *Political Elites in Federalized Countries: The Case of Spain (1980-2005)*. ICPS. 30 p.
- Conaghan, Catherine M. (1995). Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano. En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, *La Construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Santiago, CIEPLAN,
- Cook, Timothy E. (1983). The Policy Impact of the Committee Assignment Process in the House. *The Journal of Politics*, Vol. 45, No. 4 (Nov), pp. 1027-1036.
- Cordero, Rodrigo y Robert Funk. (2011). La política como profesión: cambio partidario y transformación social de la élite política en Chile 1961-2006. *Política y gobierno*. Vol. XVIII número 1, pp. 39-71.

- Cox, Gray W. y Mathew McCubbins. (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. University of California Press. 324 p.
- Czudnowski, Moshe. (1972). Sociocultural Variables and Legislative Recruitment: Some Theoretical Observations and a Case Study. *Comparative Politics*, Vol. 4, No. 4 (Jul.), pp. 561-587.
- Dahrendorf, Ralf. (2005). *En busca de un nuevo orden: una política de la libertad para el siglo XXI*. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, pp. 108-109.
- De la Calle, Humberto. (2008). Reforma electoral en Colombia. En, Daniel Zovatto y Jesús J. Orozco Henríquez (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Universidad Nacional Autónoma De México. IDEA Internacional, pp. 391-456.
- De la Peza, José Luís. (2007). Candidaturas independientes. En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comp.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Dingwall, Robert. (2004). Professions and Social Order in a Global Society. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (1). Consultado el 26 de junio de 2011. Disponible en: <http://redie.uabc.mx/vol6no1/contents-dingwall.html>
- DiRenzo, Gordon J. (1967). Professional Politicians and Personality Structures. *American Journal of Sociology*, Vol. 73, No. 2 (Sep.), pp. 217-225.
- Downs, Anthony. (1973). *Teoría Económica de la Democracia*. Madrid.
- Duque Daza, Javier. (2009). Institucionalización organizativa y procesos de selección de candidatos presidenciales en los Partido Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. En Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara, *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. Instituto de Iberoamérica. Tribunal Electoral del Distrito Federal. Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 171-208.
- Duverger, Maurice. (2002 [1951]). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión. 459 p.
- Easton, David. (1968). The Theoretical Relevance of Political Socialization. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*. Vol. 1. N°2, (Jun), pp. 125-146.

- Easton, David y Jack Dennis. (1967). The Child's Acquisition of Regime Norms: Political Efficacy. *The American Political Science Review*. Vol. 61, N° 1, (Mar.), 25-38.
- Eliassen, Kjell A. y Mogens N. Pedersen. (1978). Professionalization of Legislatures: Long-Term Change in Political Recruitment in Denmark and Norway. *Comparative Studies in Society and History*. Vol. 20, No. 2, Varieties of Modernization (Apr.), pp. 286-318.
- Ellickson, Mark C. (1992). Pathways to Legislative Success: A Path Analytic Study of the Missouri House of Representatives. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 17, No. 2 (May), pp. 285-302.
- Elliott, Philip. (1975). *Sociología de las profesiones*. Editorial Tecnos. 166 p.
- Epstein, David. David, Brady, Sadafumi Kawato y Sharyn O'Halloran. (1997). A Comparative Approach to Legislative Organization: Careerism and Seniority in the United States and Japan. *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3 (Jul.), pp. 965-998.
- Escobar-Lemmon, Maria y Michelle M. Taylor-Robinson. (2009). Getting to the Top: Career Paths of Women in Latin American Cabinets. *Political Research Quarterly*. Vol. 62, No. 4 (Dec.), pp. 685-699.
- Eulau, Heinz. (1984). Legislative Committee Assignments. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 9, n°4, (Nov.), pp 587-633.
- Fernández Pérez, Jorge. (2001). Elementos que consolidan al concepto profesión. Notas para su reflexión. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, N°3, Vol 1. Pp. 23-39. Consultado el 20 de Julio de 2011 <http://redie.ens.uabc.mx/vol3no2/contenido-fernandez.html>
- Fenno, Richard Jr. (1973). *Congressmen in Committees*. Little, Brown and Company. Boston. 302 p.
- Fiato, Robert. (2008). *In A State of Flux: State Lawmakers, Legislative Professionalization, and Congressional Candidacies*. Paper presentado en la conferencia de la Northeastern Political Science Association. Noviembre 14, Boston, MA.
- Fiorina, Morris. P. (2002). Parties and Partisanship: A 40-year Retrospective. *Political Behavior*, Vol. 24, N°2, pp. 93-115.

- Fiorina, Morris. P. (1994). Divided government in the American states: A byproduct of legislative professionalism? *American Political Science Review*, 88 (2), pp. 304-316.
- Fox, Charles J. (1992). What Do We Mean When We Say "Professionalism": A Language Usage Analysis for Public Administration. *The American Review of Public Administration*. Vol. 22: 1.
- Fraile, Marta y Robert Schuman. (2010). *A comparative study of Political Knowledge in the 2009 European Elections*. Ponencia presentada en PIREDEU Final Conference, 18-20 November, Brussels.
- Francis, Wayne L. (1982). Legislative Committee Systems, Optimal Committee Size, and The Costs of Decision Making. *The Journal of Politics*, Vol. 44, No. 3 (Aug.), pp. 822-837.
- Francis Wayne L. y James W. Riddlesperger. (1982). U. S. State Legislative Committees: Structure, Procedural Efficiency, and Party Control. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 7, No. 4 (Nov.), pp. 453-471.
- Freidenberg, Flavia. (2011). Ecuador 2009: las elecciones que consolidaron el cambio del sistema de partidos. En, Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina, *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 63-100.
- Freidenberg, Flavia. (2009). *La gobernabilidad democrática en Ecuador: factores condicionantes y las encrucijadas del cambio político*. Disponible en http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/49 (Consultado el 13 de marzo de 2011).
- Freidenberg, Flavia. (2009a). *La revolución ciudadana, viejas prácticas políticas y el nuevo sistema de partidos ecuatoriano: cuando lo que se institucionaliza es el sentimiento antipartidista*. Texto presentado en el Seminario "Ciudadanos vs. Partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa", organizado por el Proyecto OIR, en el Instituto de Iberoamérica, el 27 de febrero. http://americo.usal.es/oir/opal/textos/Flavia_Freidenberg.pdf (Consultado el 4 de mayo de 2012).

- Freidenberg, Flavia. (2007). Correazos, cholocracia, populisme religieux et ingouvernabilité en Équater. *Amérique latine, les elections contre la démocratie?* Ed. Olivier Dabène. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 215-236.
- Freidenberg, Flavia. (2005). Mucho ruido y pocas nueces: organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina. *Revista Polis*. Pp. 91-134.
- Freidenberg, Flavia. (2003). Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina. *Biblioteca de la Reforma Política N°1*. Asociación Civil Transparencia e International IDEA.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara. (2009). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. Instituto de Iberoamérica. Tribunal Electoral del Distrito Federal. Universidad Nacional Autónoma de México. 398 p.
- Freidson, Eliot. (2001). La teoría de las profesiones, estado del arte. *Perfiles Educativos*. Vol. 23, número 093. Universidad Nacional Autónoma de México México, D.F., México, pp. 28-43.
- Fush, Ester. Lorraine Minnite y Robert Shapiro. (1998) *Political Capital and Political Participation*. Documento presentado en el Workshop on Revitalizing Urban Democracy, Russell Sage Foundation, New York, April 2-3.
- García Montero, Mercedes. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la agenda legislativa en América Latina?* Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 330 p.
- García Montero, Mercedes y Francisco Sánchez López. (2002). *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. Working Paper núm. 212. Institut de Ciències Polítiques i Socials. 57 p.
- García Pino Gonzalo y Juan Esteban Montes. (2009). Modernización de la defensa en Chile, 2006-2010. UNISCI *Discussion Papers*. N° 21 (Octubre) ISSN 1696-2206.
- Gertzog, Irwin N. (1976). The Routinization of Committee Assignments in the U. S. House of Representatives. *American Journal of Political Science*, Vol. 20, No. 4 (Nov.), pp. 693-712.
- Gilligan, Thomas W. y Keith Krehbiel. (1990). Organization of Informative Committees by a Rational Legislature. *American Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 2 (May), pp. 531-564.

- Goodwin, Jr., George. (1962). Subcommittees: The Miniature Legislatures of Congress. *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 3 (Sep.), pp. 596-604.
- Grant, Lawrence V. (1973). Specialization as a Strategy in Legislative Decision-Making. *American Journal of Political Science*, Vol. 17, No. 1 (Feb.), pp. 123-147.
- Greenstein, Fred I. (1970). A Note on the Ambiguity of "Political Socialization": Definitions, Criticisms, and Strategies of Inquiry. *The Journal of Politics*. Vol. 32, No. 4 (Nov.), pp. 969-978.
- Guillen, Mauro. (1990). Profesionales y Burocracia: desprofesionalización, proletarización y poder profesional en las organizaciones complejas. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Nº51, pp. 35-51.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. (2007). ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002. Editorial Norma. 518p.
- Guzmán, Carlos. (2008). Colombia 2006. Reforma política, elecciones y resultados, ¿continuidad o cambio? En Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez (editores), *Elecciones y política en América Latina*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Fundación Carolina, Madrid, 2008, 385 p.
- Hain, Paul. (1974). Age, Ambitions, and Political Careers: The Middle-Age Crisis. *The Western Political Quarterly*. Vol. 27, Nº 2 (Jun), pp. 265-274.
- Hall, Richard L. y Lawrence C. Evans. (1990). The Power of Subcommittees. *The Journal of Politics*, Vol. 52, No. 2 (May), pp. 335-355.
- Hamm Keith E. y Gary Moncrief. (1982). Effects of Structural Change in Legislative Committee Systems on Their Performance in U. S.States. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 7, No. 3 (Aug.), pp. 383-399.
- Hazan, Reuven y Gideon Rahat. (2009). Selección de candidatos: métodos y consecuencias. En, Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara (Eds.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. Instituto de Iberoamérica. Tribunal Electoral del Distrito Federal. Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 37-60.

- Hedlund, Ronald D. (1989). Entering the Committee System: State Committee Assignments. *The Western Political Quarterly*, Vol. 42, No. 4 (Dec.), pp. 597-625.
- Hedlund, Ronald D. (1984). Organizational Attributes of Legislatures: Structure, Rules, Norms, Resources. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 9, No. 1 (Feb.), pp. 51-121.
- Herrick, Rebekah y Michael K. Moore. (1993). Political Ambition's Effect on Legislative Behavior: Schlesinger's Typology Reconsidered and Revisited. *The Journal of Politics*. Vol. 55, No. 3 (Aug.), pp. 765-776.
- Hibbing, John R. (1999). Legislative Careers: Why and How We Should Study Them. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 24, N°2. Pp. 149-171.
- Hillygus, Sunshine. (2005). The Missing Link: Exploring the Relationship Between Higher Education and Political Engagement. *Political Behavior*. Vol. 27, No. 1 (Mar), pp. 25-47.
- Johnson, Terri. (2005). *The Determinants of Professionalization of Town Governments in 12 States*. Paper presentado en la Midwest Political Science Association 63rd Annual National Conference. Abril 7-10. Palmer House, Chicago, IL.
- Jones, Mark. (2001). Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados argentina. *Revista PostData*, N°7 (mayo), pp. 189-230.
- Jones, Mark P. y Wonjae Hwang. (2005). Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory beyond the U.S.Congress. *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 2 (Apr.), pp. 267-282.
- Jones, Mark. Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tomasi. (2002). Amateurs Legislators- Professional Politicians: The Consequences of Party Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science*. Vol 46, N°3, (jul.) pp. 656-669.
- Jones, Mark P. Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi,. (2000). *Políticos profesionales - legisladores "amateurs": el Congreso argentino en el Siglo XX*. Artículo presentado en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional. 22 al 24 de septiembre. Tübingen, Alemania.

- Kamrava, Mehran. (2000). Military Professionalization and Civil-Military Relations in the Middle East. *Political Science Quarterly*. Vol. 115, No. 1 (Spring, 2000), pp. 67-92.
- Katz, Jonathan N. y Brian R. Sala. (1996). Careerism, Committee Assignments, and the Electoral Connection. *American Political Science Review*. Vol. 90. Nº1. (Mar.), pp. 21-33.
- Katz, Richard y Peter Mair. (1994). *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London.
- Keefe, William y Morris Ogul. (2001). *The American Legislative Process: Congress and the States*. Prentice Hall. 532 p.
- Kernell, Samuel. (1977). Toward Understanding 19th Century Congressional Careers: Ambition, Competition, and Rotation. *American Journal of Political Science*. Vol. 21, No. 4 (Nov.), pp. 669-693.
- Kiewiet, Roderick y Langche Zeng. (1993). An Analysis of Congressional Career Decisions, 1947-1986. *The American Political Science Review*. Vol. 87. Nº4, (Dec), pp. 928-941.
- Kliksberg, Bernardo. (2005). Public Administration in Latin America: Promises, Frustrations and New Examinations. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 71(2), pp. 309-326.
- Kornberg, Allan y Norman Thomas. (1965). The Political Socialization of National Legislative Elites in the United States and Canada. *The Journal of Politics*. Vol. 27, No. 4 (Nov.), pp. 761-775.
- Krehbiel, Keit. (2004). Legislative organization. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 18, Nº. 1, pp. 113-128.
- Krehbiel, Keit. (1993). Where's the Party? *British Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 2 (Apr.), pp. 235-266.
- LaPalombara, Joseph. (2007). Reflections on Political Parties and Political Development, Four Decades Later. *Party Politics*, VOL 13. No.2, pp. 141-154.
- Lazarte, Jorge. (2008). La Asamblea Constituyente de Bolivia: de la oportunidad a la amenaza. *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*. Cuestiones del tiempo presente. [En

línea], Puesto en línea el 08 octubre de 2008. <http://nuevomundo.revues.org/42663>. Consultado el 07 abril 2011.

- Lazarte, Jorge. (2008a). La reforma electoral en Bolivia. En, Daniel Zovatto y Jesús J. Orozco Henríquez (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Universidad Nacional Autónoma De México. IDEA Internacional, pp. 265-314.
- Leaño Román, Eduardo. (2005). *Sistemas electorales en Bolivia. La conversión de votos en cargos del Ejecutivo y Legislativo*. Corte Nacional Electoral, Bolivia. 103 p.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *Revista América Latina Hoy* 45, pp. 17-46.
- Luna, Juan Pablo. (2007). Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda. *Política y gobierno*, Vol. XIV, N°2. Pp. 391-435.
- Mainwaring, Scott. (1999). Democratic Survivability in Latin America. *Working Paper #267*, mayo. Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame, Indiana, Estados Unidos.
- Mainwaring, Scott. Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro. (2008). *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Grupo Editorial Norma. Colombia, pp. 515.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully. (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press. 578 p.
- Maravall, José María. (2003). *El control de los políticos*. Taurus Ediciones, 300p.
- Martí i Puig, Salvador. (2001). ¿Promesas incumplidas? Un balance crítico de las teorías del cambio político y su aplicabilidad en América Latina. *Revista CIDOB d'afers internacionals*. N° 54-55 ISSN: 1133-6595, pp. 113-137.
- Martínez Barahona, Elena. (2003). Uruguay. En, Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg, *Partidos Políticos en América Latina: Países Andinos*. Fondo de Cultura Económica. Instituto Federal Electoral. México, pp. 425-557.
- Martínez Rosón, Mar. (2009). *La carrera política de los parlamentarios costarricenses, hondureños y salvadoreños: Selección y ambición*. Tesis doctoral presentada en la Universidad de Salamanca.

- Martínez Rosón, Mar. (2006). La carrera parlamentaria: ¿la calidad importa?. En Alcántara, Manuel. *Política y políticos en América Latina*. Fundación Carolina, Siglo XXI Editores, pp. 175-211.
- Matthews, Donald. (1959). The Folkways of the United States Senate: Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness. *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 4 (Dec.), pp. 1064-1089.
- Matthews, Donald. (1984). Legislative Recruitment and Legislative Careers. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. IX, N° 4, November, pp. 547-585.
- Mattson, Ingvar y Kaare Strøm. (1995). Parliamentary Committees. En Herbert Doring (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's, pp. 249-307.
- Mayhew, David. (2004 [1979]). *Congress, The Electoral Connection*. Yale University Press. 194 p.
- Mayorga, Fernando. (2003). Neopopulismo y democracia en Bolivia. *Revista de Ciencia Política*, año/vol. XXIII, N° 001. Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile pp. 99-118.
- Mayorga, René. (2008). Outsiders políticos y neopopulismo: el camino a la democracia plebiscitaria. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro. *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Grupo Editorial Norma. Colombia, pp. 209-260.
- Mayorga, René. (2004). La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia. En Miriam Kornblith *et al.*, *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. IDEA Internacional. Sweden.
- Mayorga, René. (1995). Outsiders y Kataristas en el sistema de partidos de partidos, la política de pactos y la gobernabilidad en Bolivia. En Carina Perelli, Sonia Picado S. y Daniel Zovatto, *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 684p.
- Meinke, Scott R. y Edward B. Hasecke. (2003). Term Limits, Professionalization, and Partisan Control in U.S. State Legislatures. *The Journal of Politics*. Vol. 65, No. 3 (Aug.), pp. 898-908.

- Mejía, Andrés. (2004). La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998). *Revista Ecuador Debate* 62. Pp. 251-270.
- Mejía, Andrés. (1996). La No-reelección Legislativa en Ecuador. *Revista Este País*, N° 60.
- Mejía, Andrés y Juan Carlos Machado. (2008). Los democracias asfixiadas en los Andes Altos: elecciones e inestabilidad en Bolivia, Ecuador y Perú. En, Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez (Eds.). *Elecciones y política en América Latina*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Fundación Carolina. pp. 185-208.
- Mezey, Michael. (1983). The Functions of Legislatures in the Third World. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. VIII, N° 4, November, pp. 511-550.
- Michels, Robert. (2003 [1915]). *Los Partidos Políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu Editores, sexta reimpresión. 231p.
- Molina, José Enrique. (2009). *Personalización radical de la política y nivel de institucionalización del sistema de partidos en la Región Andina: causas y consecuencias*. Trabajo preparado para el III Congreso Internacional de Estudios Electorales. Salamanca, España. 28 al 30 de Octubre.
- Moncrief, Gary F. (1994). Professionalization and Careerism in Canadian Provincial Assemblies: Comparison to U. S. State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 19, No. 1 (Feb.), pp. 33-48.
- Montero, José R. Richard Gunther y Juan Linz. (2007). *Partidos políticos: viejos conceptos, nuevos retos*. Fundación Alonso Martín Escudero, Editorial Trotta. 342 p.
- Morgenstern Scott y Benito Nacif. (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press. 503 p.
- Munck, Gerardo L. (2007). Agendas y estrategias de investigación en el estudio de la política latinoamericana. *Revista de Ciencia Política*, año/vol. 27, número 001. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile, pp. 3-21.
- Negretto, Gabriel L. (2009). Paradojas de la reforma constitucional en América Latina. *Journal of Democracy* en español, Vol. 1 (julio), pp. 38-54.

- Nohlen, Dieter. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. Tercera edición. 516 p.
- Nolte, Detlef. (2011). *Reformas constitucionales en América Latina en perspectiva comparada: la influencia de los factores institucionales*. Ponencia presentada en el seminario Política y Gobierno del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. México. 28 p.
- Norris, Pippa. (1997). *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge University Press. 259 p.
- Nowak, Eva. (2009). Press Freedom and Pluralism on the Micro Level: Journalistic Qualifications and Professionalization. En Andrea Czepek, Melanie Hellwig, Eva Nowak. *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*. European Communication Research and Education Association Series. Intellect Books, Chicago University Press.
- Oakeshott, Michael. (1951). *Political Education*. Cambridge, Bowes and Bowes. Pp.7-22.
- Oleszek, Walter. (1969). Age and Political Careers. *The Public Opinion Quarterly*. Vol. 33, No. 1 (Spring), pp. 100-102.
- Pachano, Simón. (2008). Reforma electoral en Ecuador. En, Daniel Zovatto y Jesús J. Orozco Henríquez (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Universidad Nacional Autónoma De México. IDEA Internacional, pp. 495-523.
- Pachano, Simón. (2007). *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. FLACSO. IDEA Internacional. Ágora Democrática. 225p.
- Pachano, Simón. (2007a). *Ecuador: sorpresas y perspectivas*. Real Instituto Elcano. Área: América Latina - ARI No 2. Madrid.
- Pachano, Simón. (2005). Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*. Septiembre. N°23. FLACSO, Quito, Ecuador. Pp. 37-44.
- Pachano, Simón. (2004). Partidos y representación en la Región Andina. En *La situación de los partidos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Ágora Democrática. Perú: IDEA - Transparencia. Pp. 9-25.

- Panaia, Marta. (2008). *Una revisión de la sociología de las profesiones desde la teoría crítica del trabajo en la Argentina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 42 p.
- Panebianco, Angelo. 2009 [1982]. *Modelos de partido*. Alianza Editorial. 512p.
- Parsons, Talcott. (1939). The Professions and Social Structure. *Social Forces*. Vol. 17 (Mayo). University of North Carolina Press, pp. 457-467.
- Payne, Mark. (2006). *La política importa*. Democracia y desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral. 348 p.
- Peters, Guy. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Gedisa. 254 p.
- Prewitt, Kenneth. Heinz Eulau, y Betty H. Zisk. (1966-1967). Political Socialization and Political Roles. *The Public Opinion Quarterly*. Vol. 30, No. 4 (Winter), pp. 569-582.
- Prewitt, Kenneth y William Nowlin. (1969). Political Ambitions and The Behavior of Incumbent Politicians. *The Western Political Quarterly*. Vol. 22, N° 2, Jun, pp. 298-308.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. (2008). Gigantes con pies de barro: los partidos políticos en Colombia. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro. *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Grupo Editorial Norma. Colombia, pp. 133-162.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. (2002). La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro-empresas electorales. *Working Paper #292*, Kellogg Institute for International Studies. Notre Dame (Estados Unidos).
- Polsby Nelson W. Miriam Gallaher y Barry Spencer Rundquist. (1969). The Growth of the Seniority System in the U. S. House of Representatives. *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3 (Sep.), pp. 787-807.
- Rahat, Gideon y Reuven Hazan. (2001). Candidate selection methods: an analytical framework. *Party Politics*. Vol. 7, N° 3, pp. 297-322.
- Raga Rodríguez, Juan y Felipe Botero. (2006). Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26. N° 1, pp. 138 – 151.

- Ramos, Alfredo. (2001). Viejo y nuevo partido y sistemas de partido en las democracias andinas. *Nueva Sociedad*, Mayo-junio.
- Real Rodríguez, Elena. (2005). Un intento por clarificar los actores propios del periodismo. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*. N°. 11, pp. 129-151.
- Reiser, Marion. (2003). *From Political Amateurs to Professional Politicians? An Analysis of Councilors in Four German Cities*. APSA's 99th Annual Meeting and Exhibition, Philadelphia, 28th – 31th August.
- Rohde, David W. y Kenneth A. Shepsle. (1973). Democratic Committee Assignments in the House of Representatives: Strategic Aspects of a Social Choice Process. *The American Political Science Review*, Vol. 67, No. 3 (Sep.), pp. 889-905.
- Rodríguez Josep A. y Mauro Guillén. (1992). Organizaciones y profesiones en la sociedad contemporánea. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. N°59, pp. 9-18.
- Roll, David. (2002). *Rojo difuso, azul pálido: los partidos tradicionales en Colombia*. UNIBIBLOS. Bogotá.
- Romero Celedón, María Teresa. (2005). *La profesionalización de la élite política administrativa en Chile, 1990-2004. El proceso de mantenimiento: permanencia y circulación*. Tesis para optar al grado de Máster en Ciencia Política. Universidad de Chile.
- Romero Ballivián, Salvador. (2003). CONDEPA y UCS: el declive del neopopulismo boliviano. *Revista de Ciencia Política*. Vol. XXIII. N°1, pp. 67-98.
- Romero Bonifaz, Carlos. (2009). El proceso constituyente boliviano. En Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (coord.). *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Universidad Nacional Autónoma de México. Pp
- Rosenthal, Alan. (1996). State Legislative Development: Observations from Three Perspectives. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 21, No. 2 (May), pp. 169-198.
- Rosenthal, Alan. (1974). Turnover in State Legislatures. *American Journal of Political Science*. Vol. 18, No. 3 (Aug.), pp. 609-616.

- Rosenziweig, Robert M. (1957). The Politician and the Career in Politics. *Midwest Journal of Political Science*. Vol. 1, N° 2 (agosto), pp 163-172.
- Rusk, Jerrold G. (1970). The Effect of the Australian Ballot Reform on Split Ticket Voting: 1876-1908. *The American Political Science Review*. Vol. 64. N° 4, pp. 1220-1238.
- Sánchez López, Francisco. (2008) *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. ATRIO. FLACSO, Ecuador. 269 p.
- Sartori, Giovanni. (2008). *La Democracia en 30 Lecciones*. Taurus.
- Sartori, Giovanni. (2005). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid.
- Sartori, Giovanni. (2002). *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial. 368p.
- Schlesinger, Joseph. A. (1966). *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally y Company.
- Schlozman, Kay Lehman. Nancy Burns y Sidney Verba. (1994). Gender and the Pathways to Participation: The Role of Resources. *The Journal of Politics*. Vol. 56, N° 4, (Nov), pp. 963-990.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. (2006). *Female Legislators and the Promotion of Women, Children, and Family Policies in Latin America*. Documento preparatorio para el UNICEF's State of the World's Children Report 2007. Consultado el 14 de septiembre de 2011. Disponible en: [http://www.unicef.org/policyanalysis/files/Female Legislators and the Promotion of Women Children and Family Policies in Latin America%281%29.pdf](http://www.unicef.org/policyanalysis/files/Female_Legislators_and_the_Promotion_of_Women_Children_and_Family_Policies_in_Latin_America%281%29.pdf)
- Searing, Donald. (1969). The Comparative Study of Elite Socialization. *Comparative Political Studies*. Vol. 1, N° 4, pp. 471-500.
- Shedler, Andreas. (2004). ¿Qué significa rendición de cuentas? IEn *Cuadernos de Transparencias 3*. Instituto Federal de Acceso a la Información pública -IFAI-. México.
- Shepsle, Kenneth A. y Barry R. Weingast. (1987). The Institutional Foundations of Committee Power. *The American Political Science Review*, Vol. 81, No. 1 (Mar.), pp. 85-104.

- Shifter, Michael y Daniel Joyce. (2008). Bolivia, Ecuador y Venezuela, la refundación andina. *Revista Política Exterior*, núm. 123. Mayo / Junio. Pp. 54-66.
- Siavelis, Peter y Scott Morgenstern. (2009). Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina: un marco para el análisis. En Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara, *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. Instituto de Iberoamérica. Tribunal Electoral del Distrito Federal. Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 85-130.
- Spencer, Herbert. (1992). El origen de las profesiones. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. N° 59. Julio-Septiembre.
- Squire, Peverill. (1992). Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 17, n°1 (Feb-, 1992), pp. 69-79.
- Squire, Peverill. (2007). Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited. *State Politics & Policy Quarterly*. Vol. 7, No. 2 (Summer), pp. 211-227.
- Straus, Jacob. (2002). *Balance of Power: Amateurs and Professionals in the House of Representatives*. Documento presentado en la Annual Meeting of the American Political Science Association. Boston, MA. August 29-September 1, pp. 29.
- Sullivan, John L. Pat Walsh, Michal Shamir, David G. Barnum, y James L. Gibson. (1993). Why Politicians Are More Tolerant: Selective Recruitment and Socialization among Political Elites in Britain, Israel, New Zealand and the United States. *British Journal of Political Science*. Vol. 23, No. 1 (Jan.), pp. 51-76.
- Tanaka, Martín. (2005). Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional. En, Kristen Sample y Daniel Zovatto. *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. IDEA-Transparencia, pp. 31-59.
- Tanaka, Martín. (2005a). *Democracias sin partidos. Perú, 2000-2005*. Instituto de Estudios Peruanos. 143p.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. (2008). Reforma política en Perú. En, Daniel Zovatto y Jesús J. Orozco Henríquez (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Universidad Nacional Autónoma De México. IDEA Internacional, pp. 821-864.

- UNESCO. (2011). *Professional Journalism and Self-Regulation: New Media, Old Dilemmas in South East Europe and Turkey*. 147 p.
- Uriarte, Edurne. (2000). La política como vacación y como profesión: análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles. *Revista Española de Ciencia Política*. Nº3, octubre, pp. 97-124.
- Uriarte, Edurne. (1997). El análisis de las élites políticas en las democracias. *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*. Nº 97. Jul-Sep.
- Uriarte, Edurne y Arantxa Elizondo (Coord.). (1997). *Mujeres en política*. Ariel. 349 p.
- Van Cott, Donna Lee. (2006). Radical Democracy in the Andes: Indigenous Parties and the Quality of Democracy in Latin America. *Working Paper #333*. Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame, Indiana, Estados Unidos.
- Verba, Sidney, Nancy Burns y Kay Lehman Schlozman. (1997). Knowing and Caring about Politics: Gender and Political Engagement. *The Journal of Politics*. Vol. 59, No. 4 (Nov.), pp. 1051-1072.
- Weber, Claude. (2011). The French Military Reserve: Real or Abstract Force? *Armed Forces & Society*. Nº 37: 321. Versión electrónica en: <http://afs.sagepub.com/content/37/2/321>
- Weber, Max. (2007 [1919]). La política como vocación. En *El político y el científico*. Alianza Editorial, octava reimpresión en la primera edición en Área de Conocimiento: Ciencias Sociales.
- Wilensky, Harold. (1964). The Professionalization of Everyone? *The American Journal of Sociology*. Vol. LXX, Nº 2, Sept, pp. 137-158.
- Wittrock, Jill N. Stephen C. Nemeth, Howard Sanborn, Brian DiSarro y Peverill Squire. (2008). The Impact of the Australian Ballot on Member Behavior in the U.S House of Representatives. *Political Research Quarterly*. Vol. 61. Nº 3. (Sep.), pp. 434-444.
- Yoon, Mi Yung. (2004). Explaining Women's Legislative Representation in Sub-Saharan Africa. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 29, No. 3 (Aug.), pp. 447-468.

Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez. (Coord.). (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Universidad Nacional Autónoma De México. IDEA Internacional. 1108 p.

Zovatto, D. (2005). Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada en la Región Andina: 1996-2004. En, Kristen Sample y Daniel Zovatto. *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. IDEA-Transparencia, pp. 13-29.

Zwier, Robert. (1979). The Search for Information: Specialists and Nonspecialists in the U. S. House of Representatives. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 4, No. 1, pp. 31-42.

DATOS

Bases de datos del Proyecto de Elites en Latinoamérica del instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. <http://americo.usal.es/oir/elites/>

DOCUMENTOS OFICIALES

Constituciones políticas.

Reglamentos electorales.

Leyes de partidos.

Reglamentos del Congreso.