LOS ABOGADOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL

JOEL G. VERNER

LOS ABOGADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO

LA INFLUENCIA de los abogados en los sistemas políticos de América Latina es un hecho bien conocido. Ninguna otra profesión hace que sus miembros participen en una relación tan continua y estrecha con las instituciones gubernamentales y sus actividades de elaboración de políticas en la práctica ordinaria de la misma. Aparte de la hegemonía casi completa de los abogados en los sistemas judiciales, constituyen claramente una proporción muy grande de los grupos dotados de habilidad política en otras posiciones.¹ Varios estudios nos informan que los abogados han representado cerca del 35% de los presidentes latinoamericanos entre 1930 y 1970,² más del 55% de los miembros de las legislaturas más recientes del Congreso argentino,³ cerca del 50% de los legisladores guatemaltecos (legislaturas de 1967 a 1971),⁴ 66% de los legisladores colombianos entre 1968 y 1970,⁵ 77% de los senadores y 62% de los diputados de legislaturas recientes de la Asamblea General uruguaya,⁶ 47% de los senadores

¹ Helen L. Clagett, "Law and Court Systems", en Harold E. David (comp.), *Government and Politics in Latin America*. Nueva York, Ronald Press, 1958, p. 338.

² Joel G. Verner, "Patterns of Presidential Recruitment in Latin America, 1930-1970", en *Journal of Political Studies*, vol. 5, No. 1, 1972, pp. 17-47.

³ Peter Ranis, "Profile Variables Among Argentine Legislators", en Weston H. Agor (comp.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*. Nueva York, Praeger, 1971, p. 188.

⁴ Joel G. Verner, "Guatemalan National Congress", en Weston H. Agor, *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*. Nueva York, Praeger, 1971, pp. 318-319; y "El Congreso Nacional Guatemalteco de 1966-1970: Análisis de una élite", *Foro Internacional*, vol. n, No. 4, 1971, pp. 569-587.

⁵ Ernest A. Duff, "The Role of Congress in the Colombian Political System", en Agor, *op. cit.*, p. 173.

⁶ Joel G. Verner, "Recruitment in the Uruguayan General Assembly", trabajo presentado ante la Conferencia de Shambaugh sobre los Sistemas Legislativos en los Países en Desarrollo, Universidad de Iowa, noviembre 12-15, 1971.

chilenos entre 1965 y 1969,⁷ el grupo profesional más numeroso en los más altos niveles de los sistemas administrativos,⁸ y en otras élites superiores de partidos políticos, laborales y socioeconómicos.⁹ Todo esto a pesar de que los abogados nunca han constituido más del 0.2% de la fuerza de trabajo latinoamericana. Tras de una investigación de la desproporcionada participación de los abogados en los gobiernos de América Latina, Helen Clagett concluyó que:

Sin embargo, los abogados nunca son meros practicantes o juristas en los países de derecho consuetudinario o escrito. Son líderes de la comunidad, servidores públicos, políticos, estadistas, diplomáticos y legisladores. La alianza de la política y el derecho es en América Latina aún más estrecha que en Estados Unidos. Los egresados de las escuelas latinoamericanas de derecho ejercen una influencia preponderante en las legislaturas y la administración pública. La ciencia de la administración pública siempre descansa grandemente en la ciencia jurídica. Pero la falta de desarrollo de la ciencia política en América Latina vuelve aún mayor esta dependencia.¹⁰

Todo esto plantea varias cuestiones importantes. ¿Cómo se comparan los abogados con quienes no lo son en términos de su experiencia política, legislativa y gubernamental anterior? ¿Están más instruidos los abogados que quienes no lo son? ¿Asumen con mayor frecuencia los abogados que quienes no lo son posiciones de liderazgo en los partidos políticos y en los círculos legislativos? ¿Cómo se comparan los abogados con quienes no lo son en cuanto al cumplimiento de sus funciones públicas?

⁷ Weston H. Agor, "The Senate in the Chilean Political System", en Allan Kornberg y Lloyd D. Musolf (comps.), *Legislature in Developmental Perspective*. Durham, Carolina del Norte, Duke University Press, 1970, p. 249.

⁸ Joel G. Verner, "The Recruitment of Cabinet Ministers in the Caribbean: a Five Country Study", en *Journal of Development Areas*, vol. 7, No. 4, 1973, pp. 635-652; y "Material útil para el estudio de recursos humanos en el sistema administrativo de Guatemala", *Revista Mexicana de Ciencia Política*, No. 60, 1970, pp. 247-264.

⁹ Charles Moskos, *The Sociology of Political Independence*. Cambridge, Mass., Schenkman, 1967, p. 33.

¹⁰ Helen L. Clagett, *op. cit.*, p. 388. Se encuentran análisis del papel de los abogados en la política norteamericana en las referencias siguientes: Joseph A. Schlesinger, "Lawyers and American Politics: A Clarified View", en *Midwest Journal of Political Science*, vol. 1, mayo de 1957, p. 28; M. L. Rutherford, "Lawyers as Legislators", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. cxcv, enero de 1938, pp. 53-61; David R. Derge, "The Lawyer in the Indiana General Assembly", en *Midwest Journal of Political Science*, vol. 6, No. 1, febrero de 1962, pp. 19-53.

¿Están los abogados en general más “calificados” para el servicio legislativo que quienes no lo son? Antes de contestar a entera satisfacción estas interrogantes es necesario contar con descripciones correctas y amplias de los abogados gobernantes de América Latina. Con este propósito en mente, trataremos aquí de resumir y analizar las características y el papel de los abogados en una de las ramas del sistema político brasileño, la Cámara de Diputados. Este estudio se concentra en los abogados; sin embargo, proporcionamos resultados generales relativos a todos los legisladores de la Cámara de Diputados elegidos para las legislaturas de 1967 a 1971 para fines de comparación y para el lector general que se interese en la naturaleza de los sistemas legislativos de América Latina.

Los abogados representan menos del 0.3% de la población económicamente activa de Brasil. Sin embargo, Víctor Alba ha estimado que el 23.4% (96 000) de los 410 000 “profesionales” del país tenían instrucción de abogado; Frank Bonilla señala, por otra parte, que la cuarta parte de los estudiantes de las universidades brasileñas se encuentran en las escuelas de derecho.¹¹ A pesar de esto, probablemente no hay más de 15 000 a 17 000 abogados litigantes en el país.¹² A pesar de su número relativamente pequeño, los abogados han mantenido desde hace mucho tiempo una posición predominante y desproporcionada en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, en el periodo de 1964 a 1967, por lo menos 106 de los 194 diputados (54.6%) eran abogados. El 49% (203) de los 414 miembros de la Cámara de Diputados que fungieron entre 1967 y 1971 eran abogados. Estos 414 diputados constituyen la materia del presente análisis.¹³

Aquí debemos hacer una observación acerca del papel que juega la Cámara de Diputados en la política brasileña. Robert Packenham ha escrito que entre 1946 y 1964 la Cámara tuvo probablemente mayor influencia que nunca en la historia de Brasil. Agrega que:

Además, su poder en el sistema político brasileño era tan grande que probablemente se encontraría por encima de la mediana si lo com-

¹¹ Víctor Alba, *The Latin Americans*. Nueva York, Praeger, 1969, p. 354; Frank Bonilla, “Brazil”, en J. S. Coleman (comp.), *Education and Political Development*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1965, pp. 195-221.

¹² Véase a Frank Bonilla, “Cultural Elites”, en S. M. Lipset y Aldo Solari (comps.), *Elites in Latin America*. Nueva York, Praeger, 1967, pp. 243-244. En 1950 había 31 300 personas con títulos de abogado; sólo el 48% de ese total (15 556) eran abogados litigantes.

¹³ Robert Packenham, “Functions of the Brazilian National Congress”, en Weston H. Agor, *op. cit.*, cap. 6, hace una breve descripción panorámica de la Cámara de Diputados de Brasil.

paráramos con otras legislaturas nacionales de América Latina (o aun del resto del mundo) durante el mismo periodo.¹⁴

Durante estos años, la Cámara de Diputados de Brasil participaba estrechamente en el proceso nacional de toma de decisiones y trabajaba en cooperación con la rama ejecutiva. Desafortunadamente ocurrió un golpe de estado el 2 de abril de 1964. Los militares se dieron de inmediato a la tarea de reorganizar y centralizar el sistema político. Los cambios de políticas posteriores al golpe redujeron considerablemente el papel de la Cámara en la política nacional. Las leyes institucionales promulgadas después de 1964 disminuyeron el papel de la Cámara en la elaboración del presupuesto, en la vigilancia y control del ejecutivo, y en la legislación. Específicamente, la Quinta Ley Institucional (diciembre de 1968) clausuró la Cámara y canceló los derechos políticos de muchos legisladores. Se permitió que la Cámara reanudara sus sesiones en 1970. Packenham afirma que después de esta fecha “el poder del Congreso en la toma de decisiones era virtualmente nulo” y que “el Congreso parecía tener un escaso impacto discernible sobre el sistema político nacional”.¹⁵

Después de 1965 se declararon ilegales todos los partidos políticos. Para sustituirlos, el gobierno militar creó dos partidos políticos para que presentaran candidatos a las elecciones de 1966 y 1970. Con esta medida, el gobierno intentaba centralizar el sistema político. Además se redujo de 409 a 310 el número de miembros de la Cámara antes de las elecciones de 1970. El partido de los militares, ARENA, ganó casi el 71% de los escaños en la nueva Cámara. Packenham sostiene que aunque tal vez no desempeña ahora la Cámara una función decisoria, sí desempeña otros papeles importantes: la legitimación del régimen brasileño; el reclutamiento, socialización y entrenamiento de políticos para otros papeles políticos; y una función de “alivio de la tensión”.¹⁶

Desde mediados de la década de 1960, Brasil ha tenido un gobierno militar y ha presenciado una clara disminución del papel de la Cámara. Es posible que la crisis económica y política haya requerido estas condiciones. Lo que es seguro es que en este momento aparece problemático el futuro del país. No hay duda de que uno de los factores principales de la recuperación del país del desorden y del gobierno militar será la calidad del liderazgo político, incluyendo la de sus líderes legislativos. La recuperación del papel y las prerrogativas constitucionales de la Cámara dependerá también en parte de la competencia y experiencia de sus miem-

¹⁴ Robert Packenham, “Funtions of the Brazilian National Congress”, p. 266.

¹⁵ *Ibid.*, p. 282.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 267-279.

bros. En tal virtud, cobra especial relevancia el examen de las calificaciones de la élite legislativa brasileña, tanto de su segmento de abogados como del otro.

UN RETRATO DEL ABOGADO LEGISLADOR

El abogado tiene un entrenamiento y una identidad profesionales que son únicos en la legislatura.¹⁷ ¿Significa esto que difiere en aspectos importantes de sus colegas no abogados y que ello se refleja en su comportamiento y experiencia políticos y legislativos? En esta sección exploraremos los antecedentes sociales de abogados y no abogados para descubrir si los dos grupos difieren significativamente en sus perfiles no políticos. Como se aprecia en los datos que aparecen en seguida, los legisladores brasileños no representan una sección transversal de los conglomerados de donde son escogidos. Como resultado del proceso de reclutamiento de los legisladores y de otros factores más difusos del sistema político, los legisladores brasileños tienden a tener orígenes sociales y experiencias políticas diferentes de la masa de la población. El proceso de reclutamiento altamente selectivo tiende a destacar ciertos estratos y secciones de la población bien definidos. Los legisladores son miembros de la muy pequeña élite social y política del país.

Lugar de nacimiento: ¿gran ciudad o pueblo pequeño?

Los datos del cuadro 1 indican que más del 71% de los legisladores (294) nacieron en pueblos pequeños de menos de 120 000 habitantes (censo de 1960). Sólo el 27.8% nació en ciudades tales como São Paulo, Río

¹⁷ El número total de escaños de la Cámara de Diputados de Brasil ha variado a través de los años desde cerca de 100 hasta más de 400. En la legislatura de 1964-1967 había 194, en la de 1967-1971 había 414, y en la de 1971-1975 había 310. La ocupación de los miembros de la legislatura de 1967-1971 era la siguiente: abogados 49%, industriales y empresarios 11.4%, médicos 9.2%, ingenieros 6.3%, oficiales militares 3.4%, periodistas 3.4%, profesores 3.2%, contadores 2.2%, agrónomos 1.9%, agricultores 1.9%, sacerdotes 1.4%, banqueros 1.3%, funcionarios públicos 0.9%, dentistas 0.7%, otros y de ocupación desconocida 3.8%. Los datos primarios del estudio provinieron de correspondencia privada con muchos de los legisladores; de *Who's Who in Latin America*, 7 partes. Stanford, Calif., Stanford University Press, 1945-1951; M. R. Martin, *Encyclopedia of Latin American History*. Indianapolis, Indiana, Bobbs-Merrill, 1968; y *Deputados Brasileiros*. Brasilia, Biblioteca de la Cámara de Diputados, 1968. Se encuentra una reseña de la política brasileña reciente en Thomas E. Skidmore, *Politics in Brazil*. Nueva York, Oxford University Press, 1967.

de Janeiro, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre, Fortaleza o Belén —todas ellas con una población de 500 000 habitantes por lo menos—, o en otras cinco o seis ciudades con 120 000 habitantes o más. Los abogados no difieren significativamente de quienes no lo son en cuanto al lugar de nacimiento. Más del 46% de la población de Brasil es rural; sólo el 20% vive en ciudades de más de 120 000 habitantes.¹⁸

Cuadro 1

LUGAR DE NACIMIENTO DE LOS LEGISLADORES: ¿CIUDAD GRANDE O PUEBLO PEQUEÑO?

<i>Lugar de nacimiento</i>	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
Ciudad de más de 120 000 hab.	55	27.1%	60	28.4%	115	27.8%
Pueblo de menos de 120 000 hab.	145	71.4	149	70.6	294	71.0
Desconocido	3	1.5	2	1.0	5	1.2
Totales	203	100.0%	211	100.0%	414	100.0%

¿Nacimiento, residencia y educación en el estado representado?

¿Nacieron los legisladores en el estado que ahora representan en la Cámara de Diputados? ¿Se educaron y viven ahora en el mismo? Los datos de los cuadros 2 y 3 indican que más del 70% de los legisladores nacieron en el estado que representan en la Cámara, y el 94.9% de ellos tienen en dicho estado su residencia principal.

Cuadro 2

¿NACIDOS EN EL ESTADO QUE REPRESENTAN?

	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
Sí	174	85.7%	155	73.5%	329	79.5%
No	26	12.8	55	26.1	81	19.5
No se sabe	3	1.5	1	0.4	4	1.0
Totales	203	100.0%	211	100.0%	414	100.0%

De acuerdo con los datos del cuadro 4, más del 70% de los legisladores con educación colegial o universitaria recibieron dicha educación en ins-

¹⁸ Estos datos aparecen en *Statistical Abstract of Latin America*. Centro Latinoamericano, Universidad de California en Los Ángeles, 1968.

Cuadro 3
¿VIVEN EN EL ESTADO QUE REPRESENTAN?

	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
Sí	192	94.6%	201	95.3%	393	94.9%
No	11	5.4	10	4.7	21	5.1
Totales	203	100.0%	211	100.0%	414	100.0%

tituciones de los estados que ahora representan. Podemos inferir entonces que la gran mayoría de los legisladores deben de estar muy familiarizados con las condiciones de los estados donde nacieron en su gran mayoría, donde tienen actualmente su residencia principal, y donde recibieron su instrucción superior. Los datos muestran que los abogados nacieron en los estados por ellos representados en mayor proporción que quienes no lo son. No aparecen diferencias significativas entre los dos grupos en lo relativo a la localización del domicilio principal. Una de las reglas de la política legislativa establece que un legislador debe residir en su propio estado. Por otra parte, los abogados tendían a obtener su experiencia universitaria dentro de su propio estado en comparación con el otro grupo. Todos los abogados tenían un grado universitario; casi el 75% de ellos recibió su título de escuelas localizadas en el estado por ellos representado. En cambio, sólo el 45% de quienes no son abogados poseían grados universitarios. Sólo el 27.5% de este último grupo asistió a instituciones de su propio estado; de los 95 que tenían grados universitarios, más del 60% los habían obtenido de escuelas localizadas dentro de su estado. Si la localización del domicilio principal, el lugar de nacimiento, y las instituciones de educación superior de los legisladores, se pueden utilizar como indicadores indirectos del contacto y la familiaridad con los estados que representan, los abogados tienden a tener mayor familiaridad con su estado que quienes no lo son.

Cuadro 4
¿EDUCACIÓN SUPERIOR OBTENIDA EN EL ESTADO REPRESENTADO?

	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
Sí	152	74.9%	58	27.5%	210	50.7%
No	41	20.2	37	17.5	78	18.8
Sin educación superior	—	—	115	54.5	115	27.8
No se sabe	10	4.9	1	.5	11	2.7
Totales	203	100.0%	211	100.0%	414	100.0%

Residencia: ¿gran ciudad o pueblo pequeño?

Codificamos el lugar de la residencia principal de abogados y no abogados, distinguiendo entre los lugares de más y de menos de 120 000 habitantes, para obtener alguna información acerca del ambiente urbano o rural de los legisladores. En el cuadro 5 aparecen los datos relativos a la residencia principal. Parece que la gran mayoría de los legisladores (71%) vive en las ciudades más grandes del país. Sólo 120 de los 414 legisladores (29%) tienen su domicilio principal en pueblos con menos de 120 000 habitantes. Por lo tanto, la Cámara brasileña parece ser una institución de base urbana, mientras que la población es preponderantemente rural, ya que sólo el 20% vive actualmente en ciudades de más de 120 000 habitantes. Es de advertirse que sólo el 27.8% de los legisladores nacieron en ciudades grandes (véase el cuadro 1); aparentemente, los legisladores potenciales tienden a trasladarse a las áreas urbanas del país, donde probablemente son mucho mejores sus oportunidades políticas, legislativas y ocupacionales. Más del 73% de los abogados viven en ciudades grandes, mientras que la cifra correspondiente para los no abogados es de 68%.

Cuadro 5

¿VIVEN EN CIUDADES DE MÁS DE 120 000 HABITANTES?

	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
Sí	149	73.4%	145	68.7%	294	71.0%
No	54	26.6	66	31.3	120	29.0
Totales	203	100.0%	211	100.0%	414	100.0%

El sexo y la raza

Sólo seis (1.5%) de los 414 legisladores eran mujeres. Sólo una de ellas era abogado; las otras cinco eran amas de casa o maestras. Constitucionalmente las mujeres pueden ser electas para cualquier puesto público, incluyendo un escaño en la Cámara de Diputados. La dominación masculina de la Cámara no debe parecernos sorprendente, porque en Brasil (como en muchos otros países del mundo) la política es considerada como una vocación u ocupación masculina. Las actitudes tradicionales y los valores sociales relativos al papel "apropiado" de las mujeres son muy marcados y resistentes al cambio, y en general no estimulan a las mujeres a participar en actividades de partidos o gubernamentales. Aunque es evidente la presencia de cambios en Brasil, las actitudes tradicionales no es-

timulan todavía a las mujeres a buscar la educación superior, lo que constituye un importante requisito previo para ocupar un alto puesto público. Es posible que aumente la participación femenina en la Cámara a medida que se modifican las actitudes, se materializan los resultados del desarrollo socioeconómico, y más mujeres penetran a los círculos de la educación superior.

Dos brasileños negros y tres brasileños orientales eran los únicos miembros de "minorías" en la Cámara en el periodo 1967-1971. Uno de los negros y dos de los orientales eran abogados. No hay restricciones raciales, legales o constitucionales, para ingresar a la Cámara; para ser legislador sólo se necesita ser ciudadano del país en posesión de sus derechos políticos y mayor de 21 años. Además, el legislador no puede ostentar ningún otro cargo público al mismo tiempo. Evidentemente, no existen distinciones raciales o sexuales significativas entre abogados y no abogados en la Cámara.

El nivel educativo

Todos los legisladores miembros de las legislaturas de 1964-1967 y 1967-1971 de la Cámara de Diputados terminaron la enseñanza secundaria. Más del 88.8% de los legisladores de la legislatura de 1964-1967 tenían grados universitarios o colegiales. Los datos del cuadro 6 indican que cerca del 72% de los miembros de la última legislatura eran graduados de colegios o universidades, y quizá otro 10% había recibido algún entrenamiento en instituciones de educación superior tales como los institutos tecnológicos, academias militares o escuelas normales.

Cuadro 6

	NIVEL EDUCATIVO					
	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
Con título universitario o colegial	203	100.0%	96	45.5%	299	72.2%
Sin título universitario o colegial	0	0.0	114	54.0	114	27.5
No se sabe	0	0.0	1	0.5	1	0.3
Totales	203	100.0%	211	100.0%	414	100.0%

Es claro que la Cámara brasileña es un organismo altamente instruido. Pero más del 68% de los legisladores con educación universitaria o colegial son abogados; sólo poco más del 45% de quienes no son abogados

tienen títulos universitarios. En consecuencia, es debido a la presencia de los abogados en la Cámara que se eleva significativamente el nivel educativo de la misma. Esto adquiere mayor significación cuando reflexionamos en que más del 50% de los brasileños son analfabetas; sólo el 8% ha completado el cuarto año de la instrucción primaria; menos del 1% tiene títulos universitarios.¹⁹ Cualesquiera que sean las ventajas que confiere la educación superior, los abogados las poseen en mucho mayor grado que los no abogados, y los legisladores en conjunto se encuentran muy por encima de la población general.

Todos los abogados, menos dos, estudiaron derecho en las principales universidades de Brasil; uno se educó en Francia, otro en Estados Unidos. Cuatro de los no abogados recibieron su educación superior fuera de Brasil: uno en Alemania, dos en Roma y uno en Francia. Así pues, la mayoría de los legisladores son producto de las universidades brasileñas. Las universidades brasileñas representadas en mayor proporción en la Cámara eran las más antiguas y prestigiosas del país: las universidades de Río de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Bahía, Recife y Río Grande do Sul, localizadas todas ellas en los principales centros urbanos del país. Sólo 8 de los legisladores se educaron en una de las tres universidades católicas del Brasil. Es claro que las universidades públicas son las fuentes de legisladores más importantes. Los títulos de los abogados tendían a proceder de las instituciones más antiguas, prestigiosas, con mejores niveles académicos, y localizadas en los centros políticos y económicos del país. Una mayor proporción de quienes no eran abogados asistieron a algunas de las escuelas más nuevas localizadas fuera de tales centros.²⁰

Los campos de especialización más importantes de los 96 legisladores no abogados con educación universitaria eran los de medicina (18.5%), ingeniería civil (10.9%), agronomía (4.3%), teología y filosofía (3.8%), economía (2.8%), y odontología (1.4%).

Las publicaciones

Las publicaciones de los legisladores, aunque difíciles de evaluar, proporcionan un medio indirecto para juzgar la producción intelectual de los mismos. La investigación indica que sólo el 23.4% de los legisladores han escrito artículos en publicaciones periódicas, monografías o libros. La

¹⁹ Frank Bonilla, "Brazil", *op. cit.*, pp. 195-221.

²⁰ Véase el trabajo del autor, "Educational Backgrounds of Latin American Legislators: Three-Country Analysis" en *Comparative Politics*, vol. 6, No. 4, 1974, pp. 617-634. Los niveles de educación entre Uruguay, Brasil y Guatemala son comparados en este trabajo.

cifra correspondiente es de 27% para los abogados y 20% para el resto de los legisladores. La conclusión de que los abogados son un poco más productivos que los demás legisladores en términos de publicaciones se refuerza cuando sólo contamos los libros. Hay que tomar en cuenta también que en la población en general los abogados publican más en promedio que quienes no lo son.

Otros antecedentes

Existen datos incompletos que se pueden utilizar cuidadosamente para identificar otras características probables de los legisladores brasileños. Por ejemplo, los antecedentes sociales de dichos legisladores no representan una sección transversal de la sociedad brasileña, sino que claramente indican una mayor proporción del *status* social más elevado. Esto es particularmente cierto de los legisladores que son abogados. Más del 72% de los legisladores tienen una educación universitaria, mientras que apenas el 0.3% de la población asiste actualmente a la universidad; por lo menos el 75% u 80% de los legisladores son “profesionales”, mientras que sólo tiene este carácter el 3% de la población.²¹ Todos los legisladores abogados son “profesionales”; sólo el 46% de los legisladores que no son abogados son “profesionales” (doctores, ingenieros, profesores, agrónomos, sacerdotes, banqueros, economistas y dentistas). Una encuesta reciente de los estudiantes de escuelas de derecho en varias universidades brasileñas puso de manifiesto que los mismos tienen una procedencia social y familiar considerablemente mejor que los estudiantes de otras disciplinas, y ciertamente mejor que el promedio de los brasileños. Por ejemplo, el 31% de los estudiantes de derecho entrevistados en un estudio del que informa Ronald Scheman indicaron que sus padres tenían grados universitarios; otro 31% habían obtenido diplomas de escuelas secundarias. Sus padres habían estado más activos en la política y habían ocupado puestos electivos y por designación en mayor proporción que el promedio. Aun como estudiante de una escuela de derecho, el estudiante medio se encuentra inevitablemente entre los miembros de la élite sociopolítica brasileña. Esto quedó ampliamente corroborado en el registro de los ingresos de los estudiantes de derecho compilado por Scheman, quien encontró que, en promedio, los estudiantes de derecho ganaban unos 95 dólares mensuales por trabajos de tiempo parcial, mientras que el ingreso per cápita del país apenas llegaba a 30 dólares mensuales. También encontró que los estudiantes de derecho se mostraban desproporcionadamente activos en la política estudiantil y en la nacional, y que más del 26% deseaban dedi-

²¹ *Statistical Abstract of Latin America, op. cit.*

carse a la política al terminar sus estudios.²² Comparado con el estudiante o el ciudadano típicos, el estudiante de derecho tiende mucho más a tener antecedentes que lo predisponen a seguir una carrera política.

Los estudios de la socialización política revelan claramente que la orientación individual hacia la política y la participación en la política se inician en edad temprana, y que la influencia familiar es un factor clave en este proceso. Los datos biográficos disponibles, todavía incompletos e imprecisos, indican que un número significativo de legisladores provino de familias activas en política y que ellos mismos eran políticamente activos en la escuela secundaria y el colegio. Los abogados, particularmente, tienden a provenir de las "mejores" familias cuyo jefe tiene buena instrucción y es políticamente activo; igualmente, los abogados habían sido líderes políticos cuando estudiaban en la universidad en mayor proporción que los demás estudiantes. Económicamente, los legisladores tienen un *status* de clase media; hay pruebas de que muchos abogados, debido a sus antecedentes familiares y a sus elevados ingresos, pertenecen a la clase media superior. Los estudiantes brasileños de derecho han indicado con más frecuencia que los estudiantes de otras disciplinas su firme deseo de dedicarse a la política dentro de la escuela de derecho y después de su graduación. En el terreno de la ocupación, las pruebas disponibles indican que los legisladores en general, pero particularmente los que además son abogados, tienen una movilidad vertical y horizontal mayor que la población en general. Los legisladores tienden a tener ocupaciones que los ponen en estrecho contacto con el proceso político; esto es especialmente cierto en el caso de los legisladores abogados. Los abogados tienden a tener empleos políticos y gubernamentales mucho antes que quienes no lo son, lo que probablemente se debe a la naturaleza de sus antecedentes familiares, a una educación más extensa en una disciplina estrechamente relacionada con la política, y a las mayores oportunidades de una actividad política inherentes a la naturaleza de la ocupación que han escogido.

Resulta interesante especular acerca de si el hallazgo preliminar de la mayor participación en política de las familias de los abogados explica en parte otros hechos relativos al legislador abogado, como su propia mayor participación en los puestos públicos antes de su elección a la Cámara y la planeación más deliberada de su carrera política. Es posible que los jóvenes pertenecientes a familias con una historia de participación en los asuntos públicos, que viven en un ambiente urbano de clase media, esco-

²² Ronald Scheman, "The Brazilian Law Student: Background, Habits, Attitudes", en *Journal of InterAmerican Studies*, vol. 5, No. 3, julio de 1963, pp. 333-357.

jan el derecho como una carrera adecuada para quien intenta desarrollar posteriormente una actividad política.²³ No hay duda de que se requiere una investigación mucho más precisa antes de poder obtener conclusiones confiables acerca de las diferencias existentes entre los legisladores abogados y los que no lo son en términos de sus antecedentes familiares y sus patrones de socialización.

¿Qué significan estos hallazgos sobre los antecedentes sociales, el *status* profesional y la instrucción para el análisis del papel del abogado en la vida política y la toma de decisiones públicas? En general apoyan la proposición de que el legislador abogado pertenece más predominantemente a los grupos políticos de élite que el legislador que no es abogado, y que los legisladores poseen en conjunto características de grupo de élite política en mayor proporción que el común de los ciudadanos. Así pues, en teoría sería de esperarse que el abogado participara más en los asuntos públicos que quienes no lo son.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS ABOGADOS

Hasta mediados de la década de 1960, Brasil tenía un sistema multipartidista muy descentralizado, fraccionado, compuesto de tres partidos principales (organizados después de 1945) y de muchos partidos menores. Algunos de los partidos estaban bien organizados y eran vigorosos, pero la mayoría de ellos eran sólo regionales, estatales o personalistas. Los partidos eran una mezcla confusa, para decir lo menos. El Partido Social Democrático (PSD), fundado por el presidente Getulio Vargas (1930-1945, 1950-1954), fue el partido del gobierno durante la mayor parte del periodo 1945-1964; carecía de un programa definido, de raíces profundas y de membresía formal. Como partido conservador, estaba financiado por los industriales, banqueros y terratenientes del país. La Unión Democrática Nacional (UDN), contraria a Vargas, era apoyada por los intelectuales, los hombres de empresa de las ciudades, y quienes deseaban un sistema más liberal y democrático. El Partido de los Trabajadores Brasileños (PTB) también fue organizado por el Presidente Vargas. El PTB era su propio vehículo personalista, basado en los sindicatos del país. Abundaban los partidos menores. Después del golpe militar de 1964, el gobierno militar del General Castelo Branco trató de imponer algún orden en el sistema de partidos introduciendo un nuevo código electoral. El nuevo código declaró ilegales todos los partidos políticos y fundó dos

²³ Gran parte de las especulaciones de esta sección se basan en datos que aparecen en *Ibid.*

nuevos partidos —ARENA y el MDB— para sustituirlos. Se obligó a todos los legisladores a unirse a alguno de los dos nuevos partidos. Los partidarios del gobierno y los legisladores se unieron a la Alianza Renovadora Nacional (ARENA), integrada primordialmente por ex miembros de la UDN y el PSD. El Movimiento Democrático Brasileño (MDB), antigobier-nista, estaba compuesto de antiguos legisladores del PTB, una minoría de líderes del PSD, algunos Demócratas Cristianos (PDC), y muchos partidarios de los partidos más pequeños. Sólo podemos conjeturar sobre la duración del nuevo sistema bipartidista.²⁴ ¿Cómo encaja el legislador abogado en este sistema de partidos en términos de su afiliación y actividades partidistas y de su participación electoral?

*Afiliación partidista de los antiguos miembros de la cámara
de 1964-1967*

Más del 67% (128) de los miembros de la legislatura de 1964-1967 obtuvieron escaños en la Cámara, más amplia, elegida para el periodo de 1967-1971. En términos relativos, ésta es una tasa muy baja de rotación entre las dos Cámaras.²⁵ Casi 55% (70) de quienes continuaron en la Cámara eran abogados; el resto estaba compuesto por médicos, ingenieros, editores, profesores y hombres de negocios. Los abogados que siguieron tendían a tener mayor edad y experiencia política que los abogados que se “retiraron” en 1967. Los que no eran abogados y continuaron tendían a ser más profesionales, con mayor experiencia política y de más edad que quienes no eran abogados y se “retiraron” en 1967. Cerca del 65% o 70% de quienes continuaron eran miembros de la gobiernista ARENA. Entre los miembros de ARENA se encontraba una proporción ligeramente mayor de abogados que de no abogados de la legislatura anterior. Así pues, parecería que los abogados tuvieron una oportunidad un poco mejor de obtener otro periodo en la Cámara en 1967 como miembros de la ARENA que como miembros del MDB. Un análisis de las afiliaciones partidistas de los legisladores que continuaron, realizado antes del nuevo alineamiento ARENA-MDB, indica que los abogados que continuaron tendían a haber sido miembros de uno de los tres partidos principales (PSD, PTB, UDN) en mayor proporción que los no abogados que continuaron.²⁶ Sólo el 13% de los abogados habían sido miembros de

²⁴ Harry Kantor, *Patterns of Politics and Political Systems in Latin America*. Chicago, Rand McNally, 1969, pp. 672-677.

²⁵ Fuente de los datos: *Deputados Brasileiros*. Brasilia, Biblioteca de la Cámara de Diputados, 1966.

²⁶ *Ibid.*

partidos pequeños; entre los no abogados, la cifra correspondiente era de 22%.

Cuadro 7

ANTIGUO PARTIDO DE LOS LEGISLADORES QUE CONTINUARON

	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
PSD	27	38.5%	14	24.1%	41	32.0%
UDN	24	34.3	17	29.9	41	32.0
PTB	10	14.3	14	24.1	24	18.8
Otros	9	12.9	13	21.9	22	17.2
Totales	70	100.0%	58	100.0%	128	100.0%

Casi el 73% de los abogados habían sido miembros del PSD y la UDN antiguos; en cambio, sólo el 54% de los no abogados habían pertenecido a estos dos partidos (los cuales contribuyeron grandemente a la integración de la nueva ARENA). Los miembros del antiguo Partido de los Trabajadores Brasileños (PTB) y de los partidos menores incluían al 27% de los abogados y a más del 46% de los no abogados. Así pues, parece que los abogados que siguieron en la legislatura habían pertenecido en mayor proporción a los partidos más conservadores, tenían un *status* socioeconómico más elevado, y eran preponderantemente miembros de la ARENA. Todo esto puede indicar el *status* socioeconómico relativamente más elevado de los legisladores abogados y su orientación más conservadora, en relación con los legisladores que no son abogados.

*Divisiones partidistas dentro de los grupos ocupacionales
(1967-1971)*

El grupo de los abogados se aproximó más a la división partidista de la Cámara de Diputados que ningún otro grupo ocupacional en la legislatura de 1967-1971. La ARENA tuvo el 68.1% de los escaños y el MDB el 31.9%. La división dentro del grupo de abogados es aproximadamente la misma. El 66% de los abogados legisladores pertenecían a ARENA; el 35% al MDB. Entre los no abogados, el 70.2% pertenecía a ARENA y el 29.8% al MDB. Hay pues una ligera tendencia entre los abogados a pertenecer al MDB. Los agricultores, comerciantes y empresarios, ingenieros, militares y profesores de la Cámara, tendían a concentrarse en la ARENA,

mientras que los trabajadores, médicos, periodistas y empleados se inclinaban un poco más hacia el MBD; sin embargo, la mayoría de los legisladores de todos los grandes grupos ocupacionales pertenecían a ARENA. Los abogados tendían menos que cualquiera de los otros grupos ocupacionales a concentrarse en uno de los partidos, y se dividían políticamente más o menos en la misma forma que el total de la Cámara. Pensando en la etapa de la elección, esto significa que los abogados no tienen aparentemente mayores oportunidades de obtener un puesto público militando en uno u otro partido.

La votación general y los abogados

Los datos del cuadro 8 indican que los abogados de la Cámara de 1967-1971 tendieron a representar los estados con mayores porcentajes de votación efectiva.²⁷

Cuadro 8
VOTACIÓN EFECTIVA Y OCUPACIÓN

	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
Estados con alta tasa de votación	124	66%	119	56%	253	61%
Estados con baja tasa de votación	69	34	92	44	161	39
Totales	203	100%	211	100%	414	100%

Los estados con los mayores porcentajes de votación efectiva fueron en general los de mayor desarrollo socioeconómico, más urbanizados, situados en la costa. Casi el 44% de los no abogados representaban estados con bajos porcentajes de votación efectiva; la cifra correspondiente a los abogados apenas llega al 34%. Sólo los empresarios, ingenieros y periodistas muestran la misma tendencia que los abogados a provenir de las áreas de alta votación efectiva. Es posible que los abogados no tiendan a provenir de las áreas de alta votación efectiva porque "lo hagan mejor", o porque tengan mayores oportunidades de ganar allí donde la gente vota

²⁷ Clasificamos los estados de Brasil en términos de su votación efectiva de acuerdo con datos tomados de R. H. McDonald, *Party Systems and Elections in Latin America*. Chicago, Markham Publishing Company, 1971, p. 73. Los estados se dividen por partes iguales en los de votación efectiva "elevada" y "baja".

más, sino porque tienden a tener sus domicilios principales en estas áreas de gran concentración urbana donde asistieron a la universidad y ahora desempeñan sus actividades.

La competencia partidista y los abogados

¿Tienen los abogados a “hacerlo mejor” que los no abogados en los estados donde hay más o menos competencia entre los dos partidos? ¿Tienen los abogados a llevar alguna ventaja sobre los no abogados cuando la elección es reñida? Los datos del cuadro 9 proporcionan una respuesta parcial.²⁸

Cuadro 9

COMPETENCIA DE LOS PARTIDOS

	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
Estados con gran competencia	114	56.1%	110	52.1%	224	54.1%
Estados con escasa competencia	89	43.9	101	47.9	190	45.9
Totales	203	100.0%	211	100.0%	414	100.0%

En las elecciones de 1966 sólo hubo competencia en cerca de la tercera parte de los estados, los que se localizan en las áreas costeras más grandes, urbanas y desarrolladas. Los abogados han ganado elecciones en los estados más competitivos con una frecuencia ligeramente mayor que los no abogados. Ningún otro grupo ocupacional mostró una mayor correlación que el de los abogados con la medida de la competencia partidista.

Las actividades partidistas y los grupos ocupacionales

Contra algunas creencias populares en el sentido de que los funcionarios de los partidos tienen también puestos públicos de elección, y a la inversa, en la Cámara de 1967-1971 hubo un número sorprendentemente escaso de legisladores que hubiesen ocupado anteriormente algún puesto en la dirección de los partidos. Entre los 414, casi el 77% nunca había sido funcionario de algún partido a nivel nacional, regional, estatal o local, ni había sido líder de la Cámara, de una legislatura estatal, o de un concejo legislativo local. Sólo el 23% (96) habían participado en la

²⁸ Los estados se dividen por igual en los de competencia partidista “elevada” y “baja”.

Cuadro 10

PUESTOS DIRECTIVOS EN LOS PARTIDOS

<i>Puestos</i>	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
Funcionario Nacional	34	16.7%	16	7.6%	50	12.0%
Funcionario del partido en la cámara	36	17.7	13	6.2	49	11.5
Funcionario regional o estatal	12	5.9	10	4.7	22	5.3
Funcionario del partido en la legislatura estatal	34	16.7	9	4.3	43	10.3
Funcionario del partido en un concejo legisla- tivo local	6	3.0	2	0.9	8	1.9
Funcionario local del partido	1	0.5	1	0.5	2	0.4
Sin puesto oficial	134	66.0	184	87.0	318	76.9
Totales	203	100.0%	211	100.0%	414	100.0%

dirección de sus partidos; por supuesto, algunos legisladores habían ocupado diferentes puestos, más frecuentemente a nivel nacional (12%), como funcionarios de partido en la propia Cámara (11.5%), y como funcionarios de partido en una legislatura estatal (10.3%). La situación varía un poco entre abogados y no abogados. Los primeros habían servido a sus partidos como líderes a nivel nacional, en la Cámara, y en las legislaturas estatales, con mayor frecuencia. Las únicas concentraciones del servicio de los no abogados a sus partidos se encontraban al nivel nacional y en la Cámara. En términos relativos, los abogados tenían mayor experiencia en cada una de las categorías de servicios prestados al partido, que aparecen en el cuadro 10.²⁹ Datos incompletos sugieren que los legisladores abogados han ocupado puestos formales en los partidos durante periodos considerablemente más prolongados. Así pues, hay pruebas de que el legislador abogado ejerció una influencia más que proporcional en el curso de los eventos dentro de su propio partido político. Desafortunadamente, no existen datos relativos a otros tipos de actividades políticas de los legisladores tales como el pronunciamiento de discursos, las contribuciones financieras, el manejo de campañas, la distribución de lite-

²⁹ Véase el trabajo del autor, "The Structure of Public Office Careers of Brazilian Legislators, 1963-1970", en: *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 16, No. 1-2, 1975, pp. 64-80.

ratura del partido, etc. Sin embargo, los datos de que se dispone sugieren que los abogados participan más en las actividades partidistas que los no abogados. También sugieren que los partidos dependen más de los abogados en cuanto al ejercicio de la administración y las habilidades de comunicación. En este sentido, es más probable que el abogado se encuentre en el núcleo de los grupos de élite intrapartidista.³⁰

En esta sección hemos mostrado que los abogados tienden a representar en mayor proporción que los no abogados a los distritos con altas tasas de votación efectiva entre los dos partidos, y a las áreas de mayor competencia partidista. Hemos indicado también que un mayor número de abogados de la última legislatura provenían de la anterior de 1964-1967, y que tendían a ser miembros de los antiguos partidos principales y de la nueva ARENA antes de 1967, en mayor proporción que los no abogados. Los abogados tienen igualmente mayor experiencia directiva en sus respectivos partidos políticos. Dados los antecedentes de los abogados y su mayor participación en los asuntos internos de los partidos, es de esperarse que tengan mayor experiencia en el servicio público fuera de la legislatura.

LA EXPERIENCIA GUBERNAMENTAL Y LOS ABOGADOS

¿Inician los abogados su servicio público antes que los no abogados?
 ¿Tienen los abogados mayor experiencia en los asuntos gubernamentales que los no abogados antes de convertirse en miembros de la Cámara? Ahora nos ocuparemos de varios factores que influyen en la posición de los abogados en la Cámara: la edad al ingresar al servicio público, el primer puesto público ocupado, la amplitud de la experiencia gubernamental, la extensión del servicio gubernamental, la experiencia en el extranjero, y servicios significativos en la administración y el poder judicial nacionales.

Edad al ingresar al servicio público

En el cuadro 11 aparecen datos relativos a la edad de los legisladores al ingresar por primera vez al servicio público (en cualquier nivel y cualquier dependencia gubernamental, incluyendo la legislatura). La edad me-

³⁰ Por supuesto, se requiere una cantidad mucho mayor de datos para evaluar el papel de los abogados en su partido político: ¿A qué nivel inician su experiencia partidista? ¿Qué factores los llevan al partido? ¿Son en mayor medida "hombres de partido" o "independientes"? ¿Qué habilidades poseen que les confieren ventajas sobre los no abogados para ocupar puestos de dirección en el partido?

dia del total de legisladores es ligeramente superior a los 34 años. La edad media de los legisladores abogados al ingresar al servicio público, independientemente de que sea en la legislatura o fuera de ella, es ligeramente superior a los 31 años; la misma cifra para los no abogados es de casi 38 años. Cuando se calcula la edad media de los legisladores al ingresar al servicio público en puestos no legislativos se obtiene una cifra aproximada a 26 años; para los no abogados la cifra correspondiente es de 32 años aproximadamente; para el total de legisladores se aproxima a 30 años. Resulta claro que los abogados tienden a ingresar al servicio público antes que los no abogados.

Cuadro 11

EDAD AL INGRESAR AL SERVICIO PÚBLICO POR PRIMERA VEZ
(Incluyendo el servicio legislativo)

	15-25	26-35	36-45	46-55	56-65	66-75	Tot.	N*
Abogados	17%	58%	20%	5%	0%	0%	100%	177
No Abogados	6	40	34	16	3	1	100	188
Total	11	50	27	10	2	0	100	365

* Dato desconocido para 26 de los abogados y 23 de los no abogados.

Duración del servicio gubernamental

Es evidente que la amplitud de la experiencia gubernamental previa de los legisladores determina en parte su papel e influencia en el proceso legislativo. Los datos del cuadro 12 pueden utilizarse para evaluar la amplitud de la experiencia gubernamental (no legislativa) acumulada por los legisladores de la legislatura de 1967-1971.

Sólo el 29% de los abogados carecían de experiencia pública previa no legislativa; en el mismo caso se encontraba casi el 40% de los legisladores no abogados. La media de los años de experiencia de los abogados y no abogados era de 3.8 y 3.0 respectivamente. Excluyendo a los legisladores sin ninguna experiencia gubernamental previa, los legisladores abogados tenían en promedio 5.5 años de experiencia en el servicio público; la cifra correspondiente para los no abogados era un poco menor de cinco años. Así pues, en general los abogados no sólo ingresaron al servicio público a edad más temprana, sino que acumularon además mayor experiencia gubernamental antes de entrar a la Cámara de 1967.

Los datos del cuadro 13 se refieren al nivel de la experiencia gubernamental previa de los legisladores: local, estatal y federal. Más del 26.8,

Cuadro 12

EXPERIENCIA GUBERNAMENTAL ANTERIOR

<i>Años</i>	<i>Abogados</i> (N = 203)	<i>No abogados</i> (N = 211)	<i>Total</i> (N = 414)
1-4	41.4%	35.1%	38.3%
5-8	18.2	16.1	17.2
9-12	5.9	5.2	5.6
13-16	4.4	1.9	3.2
17-20	0.5	0.9	0.8
21 y más	0.5	0.9	0.7
Cero	29.1	39.9	34.2

44.4 y 15.0% de los legisladores habían servido con algún carácter al nivel local, estatal, y nacional, respectivamente.

Un mayor número de legisladores tenían experiencia al nivel estatal que en cualquiera de los otros dos niveles. En general, una proporción mayor de abogados que de no abogados habían tenido experiencia en

Cuadro 13

NIVEL DE LA EXPERIENCIA GUBERNAMENTAL ANTERIOR

	<i>Local</i>	<i>Estatal</i>	<i>Nacional</i>
<i>Porcentaje con experiencia</i>			
Abogados	27.1%	53.2%	18.2%
No abogados	26.5	36.0	11.8
<i>Promedio de años de experiencia</i> (Incluyendo a todos los legs.)			
Abogados	1.0	2.5	0.7
No abogados	1.0	1.6	0.6
<i>(Sólo legisladores con exper.)</i>			
Abogados	3.7	4.8	3.8
No abogados	3.6	4.5	5.5

cada uno de los niveles de gobierno, pero en el nivel local los dos grupos muestran aproximadamente el mismo comportamiento; más del 53.2% de los abogados habían tenido experiencia al nivel estatal, y sólo el 36% de los no abogados se encontraban en el mismo caso. En términos de la duración de la experiencia, los abogados igualan o superan a los no abogados en todos los niveles, excepto que entre los legisladores con alguna experiencia gubernamental los no abogados habían tenido más experiencia que

los abogados en el nivel nacional. Con esta sola excepción, los abogados parecen tener mayor experiencia gubernamental en general, y en cada uno de los niveles igualan o superan a los no abogados.

En términos de los puestos públicos específicos, sólo el 2.5% de los abogados y el 0.5% de los no abogados habían tenido experiencia en el sistema judicial de Brasil. Más del 16% de los abogados, y sólo el 6% de los no abogados, habían servido como ministros o viceministros de estado, o en otros altos puestos subministeriales a nivel nacional. Más del 8% de los abogados y del 9% de los no abogados habían sido gobernadores o vicegobernadores estatales. Cerca del 18% de los abogados y del 20% de los no abogados habían fungido como alcaldes a nivel local.

Primer puesto público desempeñado

¿A qué niveles ingresan los legisladores al servicio público? ¿Ingresan los legisladores abogados a niveles significativamente más elevados que los no abogados? Los datos del cuadro 14 indican que cerca de la tercera parte de los legisladores —abogados y no abogados— obtuvieron su primer puesto público en el nivel local, ya sea como alcalde o como representante ante el concejo legislativo. Cerca del 40% de los legisladores —casi 48% de los abogados y 33% de los no abogados— ingresaron al

Cuadro 14

PRIMER PUESTO PÚBLICO

	<i>Abogados</i>	<i>No abogados</i>	<i>Totales</i>
Gobierno local	33.5%	35.1%	34.3%
<i>Gobierno estatal</i>	47.8	33.3	40.3
Administración pública	20.7	16.6	18.7
Tribunales estatales	0.5	0.0	0.2
Gobernador-Vicegobernador	1.0	2.9	1.9
Legislatura estatal	25.6	13.8	19.6
<i>Gobierno Federal</i>	18.7	31.6	25.4
Cámara de Diputados	12.8	27.0	20.1
Senado	0.0	1.8	0.9
Administración pública	5.9	1.8	3.9
Puesto diplomáticos	0.0	1.0	0.5
N = 203			N = 211
N = 203			N = 414

nivel estatal, la mayoría de ellos en la legislatura o en la administración pública estatal. Por último, cerca del 20% de los legisladores —sólo el 19% de los abogados, pero casi el 22% de los no abogados— ingresaron por primera ocasión al servicio público al nivel nacional, predominantemente en la Cámara de Diputados. Así pues, la mayoría de los legisladores iniciaron su experiencia al nivel intermedio estatal (40.3%) y en menor medida al nivel local (34.3%), mientras que los no abogados se dividieron por partes casi iguales entre los tres niveles de gobierno, aunque el mayor número (35.1%) se inició al nivel local. La proporción de abogados que ingresaron al servicio público en la legislatura estatal es casi el doble de la proporción correspondiente de los no abogados; en la Cámara de Diputados se observa la situación contraria. En suma, los abogados se inician al nivel estatal, y los no abogados se dividen muy parejamente entre los tres niveles. Hay diferencias entre los dos grupos en cuanto al lugar de su primer servicio público: los no abogados se inician a niveles superiores, pero en general acumularon menos tiempo en el servicio público antes de 1967. Aparentemente, los abogados tienden a “escalar” hacia el nivel nacional y hacia un escaño en la Cámara.

Extensión del servicio gubernamental

¿Tienen la mayor parte de los legisladores experiencia en los tres niveles de gobierno, o solamente en uno o dos de ellos? ¿Tienen en este sentido los legisladores abogados una mayor “amplitud” de experiencia pública que los legisladores no abogados? Los datos del cuadro 15 clasifican la amplitud de la experiencia pública (englobando el servicio en la legislatura con otras clases de servicio público) de los legisladores hasta 1968 (incluyendo el servicio en la Cámara de 1967-1971).

Cuadro 15

EXTENSIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
Sólo Nacional	30	14.8%	64	30.3%	94	22.7%
Nacional estatal	101	49.8	69	32.7	170	41.1
Nacional y local	16	7.9	26	12.3	42	10.2
Los tres niveles	56	27.5	52	24.6	108	26.0
Totales	203	100.0%	211	100.0%	414	100.0%

El 26% de los legisladores había tenido experiencia en los tres niveles de gobierno; tal era la situación de más del 27% de los abogados y del

24% de los no abogados. El mayor número de legisladores (más del 41%) sólo había tenido experiencia previa al nivel estatal y el nacional; esto se aplica a casi el 50% de los abogados y a una tercera parte de los no abogados. El número de los no abogados que habían ocupado puestos únicamente al nivel nacional más que duplica la cifra correspondiente de los abogados. Así pues, es claro que los abogados tienen una experiencia de mayor "amplitud" que la de los no abogados: más del 86% de los abogados, y menos del 70% de los no abogados, habían tenido experiencia a nivel estatal o local, además del nivel nacional.

Experiencia oficial en el extranjero

Por último, pasaremos a evaluar la experiencia extranjera de los legisladores con carácter oficial. Los datos del cuadro 16 indican que sólo un pequeño número de legisladores han tenido experiencia extranjera, pero claramente mayor en el caso de los abogados que de los no abogados. Algunos de los legisladores han ocupado varios puestos en el servicio exterior.

Cuadro 16

EXPERIENCIA DE LOS LEGISLADORES EN EL EXTERIOR

<i>Posición</i>	<i>Porcentaje con experiencia en la posición</i>					
	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
Asuntos legislativos	56	27.6%	32	15.2%	88	21.2%
Embajador	5	2.5	5	2.4	10	2.4
Representante ONU	7	3.5	8	3.8	15	3.6
Delegado ante organismos de la ONU	10	6.0	3	1.5	13	3.1
OEA	2	2.0	—	—	2	0.4
Otros	49	24.1	40	19.0	89	21.5

Casi el 40% de los abogados habían tenido experiencia en el servicio exterior; la cifra correspondiente de los no abogados apenas llega al 22%. Los abogados tienen mayor experiencia en cada una de las categorías del cuadro 16, excepto como representante ante las Naciones Unidas. Se advierte que casi el 28% de los abogados, y sólo cerca del 15% de los no abogados, han representado a la Cámara en sus relaciones con el exterior.

La información de esta sección ha mostrado que los abogados ingresan al servicio público a más temprana edad y tienden a traer a la Cámara una experiencia mucho más extensa y variada en asuntos gubernamentales que los no abogados. Si esta participación más temprana e intensa en los asuntos públicos puede tomarse como una medida de la intensidad de

la participación política, los abogados tendrán de nuevo mejores calificaciones que los no abogados. Dado que los abogados intervienen más en política y en los asuntos públicos, es de esperarse que sus experiencias legislativas difieren de las de sus colegas no abogados.

Características del servicio legislativo

¿Cuál es la magnitud y el carácter de la experiencia legislativa de los legisladores? ¿Tienen los legisladores abogados mayor experiencia legislativa que los legisladores que no son abogados? ¿Obtienen los abogados puestos de dirección legislativa más frecuentemente que los no abogados? ¿Representan los abogados tipos diferentes de electorado que los no abogados? En esta sección consideraremos estas y otras cuestiones.

Edad al inicio del servicio legislativo

Se cree comúnmente que, excepto para los miembros de ciertos grupos ocupacionales, el servicio en las legislaturas locales y estatales, y ciertamente en la Cámara de Diputados, no conviene a los hombres jóvenes a causa de las pérdidas financieras y de tiempo y por la falta de un sueldo adecuado que compense tales pérdidas. Se afirma a menudo que los abogados y algunos otros profesionales, urbanos y de clase media (que siempre han constituido un grupo importante en la legislatura) se encuentran quizá mejor "dispuestos" que otras personas menos profesionales o no profesionales para la política legislativa, en virtud de que pueden sustraer tiempo a sus actividades profesionales para dedicarlo a la política con un mínimo de sacrificio y probablemente con un beneficio considerable. Los abogados, en mayor proporción que cualquier otro grupo ocupacional, pueden encontrar de gran significación profesional la obtención de experiencia pública o legislativa. De acuerdo con este razonamiento, podemos esperar que los abogados ingresen a la política legislativa mucho antes que los no abogados, que permanezcan durante más tiempo en la Cámara, y que obtengan con mayor frecuencia puestos de dirección formal en la Cámara. En el cuadro 17 aparecen datos relativos a la edad de abogados y no abogados al iniciar sus actividades de política legislativa. Los diversos grupos ocupacionales tienen aproximadamente la misma edad de iniciación que los abogados.

Surgen notables diferencias cuando comparamos, para los abogados y no abogados, sus edades al entrar a la Cámara en 1967, sus edades en el momento de su primera experiencia legislativa (al nivel local, estatal o nacional), y sus edades al momento de su primera experiencia legislativa estatal. El grupo de los abogados tiene un promedio de edad menor en

dos o cuatro años que el grupo de los no abogados. Los datos que presentamos más adelante relativos a la duración del servicio legislativo indican que esta relativa juventud de los abogados no se puede explicar por una duración más breve de dicho servicio.

Los datos del cuadro 17 demuestran que el proceso de reclutamiento legislativo tendió a seleccionar hombres entre 45 y 49 años para la Cámara de 1967-1971; los abogados tenían un promedio aproximado de 46 años cuando fueron reclutados en 1967; los no abogados tenían entre 48 y 49 años. Los legisladores tenían entre 31 y 35 años cuando obtuvieron su primer escaño en una legislatura estatal; los no abogados eran unos cuatro años mayores que los abogados. La primera experiencia legislativa, independientemente del nivel, la obtuvieron los legisladores entre los 41 y 45 años de edad; de nuevo, los abogados eran de 3 a 4 años menores, en promedio. Aunque no presentamos aquí datos a ese respecto, las estimaciones provisionales indican que los pocos legisladores con experiencia legislativa local obtuvieron sus escaños en los concejos locales entre los

Cuadro 17

EDAD AL INICIARSE LA EXPERIENCIA LEGISLATIVA

Edad	Abogados			No abogados		
	Edad en la elección de 1967	Edad en la primera experiencia legislativa*	Edad en la primera experiencia legislativa estatal	Edad en la elección de 1967	Edad en la primera experiencia legislativa*	Edad en la primera experiencia legislativa estatal
20-30	3.0%	6.5%	39.2%	2.0%	4.7%	21.3%
31-40	20.7	38.9	52.9	18.1	30.3	54.1
41-50	37.9	39.9	7.9	34.7	38.4	24.6
51-60	31.5	12.9	—	31.3	22.7	—
61-70	5.4	0.0	—	9.7	2.4	—
71-80	0.0	0.0	—	3.0	1.0	—
Se ignora	1.5	1.8	—	1.2	0.5	—
Totales	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Promedio de edad	46.4	40.5	32.1	48.6	44.1	36.0
N =	203	203	102	211	211	61

* A cualquier nivel.

25 y los 29 años de edad; los abogados serían sólo un poco más jóvenes que los no abogados.

Los abogados tenían, en promedio, cerca de 37 años cuando obtuvieron por primera ocasión un escaño en la Cámara; los no abogados tenían 41 años. Estos patrones de inicio temprano de los abogados pueden estar relacionados con el papel que juega el servicio legislativo en las carreras de las personas de distintas ocupaciones. Se puede sostener que el servicio legislativo implica beneficios para el abogado en las primeras etapas de su carrera profesional, mientras que la mayoría de los otros grupos ocupacionales no se beneficiarían tan directamente de este tipo de experiencia. Es probable que la imagen profesional del abogado se vea favorecida cuando desempeña el papel de defensor del pueblo en asuntos legislativos, y a medida que se le identifica como un articulado participante en la toma de decisiones de la legislatura. El mismo argumento es más difícil de sostener en el caso del agricultor, comerciante, industrial, maestro o doctor, por ejemplo, cuyas audiencias respectivas los juzgan con otros criterios ocupacionales. Los abogados son los que pueden ganar más con sus relaciones legislativas establecidas con otros abogados y grupos privados del país que les pueden encargar posteriormente trabajos legales o de otra clase. También es posible que los abogados se puedan ajustar a las inconveniencias del servicio legislativo, tales como horarios irregulares y la necesidad de estar fuera de casa durante las sesiones, mejor que los agricultores u hombres de negocios. No se ha verificado la existencia de una aceptación por parte del público y de los partidos del hecho de que los abogados ocupen puestos públicos a más temprana edad, pero la imagen del abogado como un "experto en derecho" puede hacer que se superen las objeciones basadas en su juventud e inexperiencia. Las calificaciones de un joven abogado se pueden juzgar superiores a las de un joven agricultor o empresario cuya ocupación no tiene ninguna relación directa con la elaboración de las leyes. Estas consideraciones deben permanecer por ahora provisionales y al nivel de conjeturas.

La duración del servicio legislativo

Los datos del cuadro 18 se refieren a las experiencias legislativas de los miembros de la Cámara de Diputados de 1967-1971 en 1970. Sólo poco más del 19% de los legisladores habían tenido experiencia previa en un concejo ciudadano; sólo el 43% había tenido experiencia previa en una legislatura estatal. Los legisladores habían servido en promedio menos de un año en un concejo ciudadano, poco más de tres años en una legislatura estatal, y casi ocho años y medio en la Cámara federal. Supongamos

Cuadro 18

DURACIÓN DEL SERVICIO LEGISLATIVO HASTA 1970

Años	Abogados			No abogados			Totales		
	Ciudadino N=202	Estatado N=203	Nacional N=203	Ciudadino N=211	Estatado N=211	Nacional N=211	Ciudadino N=414	Estatado N=414	Nacional N=414
0	82.8%	44.8%	—	81.0%	66.4%	—	81.6%	56.8%	—
1-4	10.3	22.1	37.4	15.6	19.3	48.4	13.2	20.2	42.9
5-8	5.5	21.7	28.6	3.4	8.0	27.4	4.4	13.8	28.0
9-12	1.5	9.0	12.8	0.0	3.7	10.4	0.8	6.7	11.5
13-16	—	2.4	10.3	—	1.4	9.4	—	1.9	9.9
17-20	—	—	7.9	—	0.4	1.0	—	0.2	4.4
21-24	—	—	2.5	—	0.4	2.4	—	0.2	2.5
25 y más	—	—	0.5	—	0.4	1.0	—	0.2	0.8
Totales	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Media (años)	0.7	4.0	9.3	0.6	2.2	7.5	0.7	3.2	8.4

que un "legislador experimentado" debe haber completado dos periodos en la Cámara (8 años), y que los legisladores que están desempeñando su primero o segundo periodos están acumulando experiencias y habilidades como un aprendiz. Según esta dicotomía, vemos que casi el 70% de los legisladores son aprendices y el resto son legisladores "experimentados". Se advierte que más del 67% de los legisladores provenían de la legislatura de 1964-1967; sólo alrededor del 25% provenían de la Cámara elegida en 1962.

Una comparación entre abogados y no abogados muestra que los primeros habían tenido mayor experiencia en las legislaturas ciudadinas, estatales y federales, que los segundos. Los abogados tienen una experiencia ligeramente mayor en los concejos ciudadinos, casi el doble de experiencia al nivel estatal, y casi dos años más de servicio en la Cámara, en promedio. Más del 34% de los abogados son legisladores "experimentados", mientras que apenas el 24% de los no abogados tienen ese carácter. El 21% de los abogados han servido más de tres periodos en la Cámara; la cifra correspondiente de los no abogados es de sólo 13.8%.

El análisis de los datos muestra que la Cámara fue el primer puesto público para el 20.2% de sus miembros —27.5% para los no abogados y menos del 13% para los abogados—. Aunque un número mayor de no abogados inician sus carreras públicas al nivel de la Cámara, el grupo de los abogados tiene un servicio legislativo más extenso.

La extensión de la experiencia legislativa

Los datos del cuadro 19 nos permiten evaluar la extensión de la experiencia legislativa de los miembros de la Cámara.

Cuadro 19

EXTENSIÓN DE LA EXPERIENCIA LEGISLATIVA

	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
Sólo nacional	72	35.5%	127	60.2%	199	48.1%
Nacional y local	16	7.9	16	7.6	32	7.7
Nacional y estatal	99	48.8	49	23.2	148	35.8
Los tres niveles	16	7.8	19	9.0	35	8.4
Totales	203	100.0%	211	100.0%	414	100.0%

La gran mayoría de los legisladores han tenido experiencia legislativa únicamente a nivel nacional (48.1%), o a nivel nacional y estatal (35.8%); sólo el 8.4% ha tenido experiencia a los tres niveles: de ciudad, estatal y nacional. Los legisladores abogados han tenido una experiencia legislativa más extensa que los no abogados. Sólo el 40% de los no abogados han tenido experiencia al nivel de ciudad o estado, mientras que cerca del 65% de los abogados se encuentran en ese caso.

Los abogados como líderes legislativos

Los altos puestos directivos de las legislaturas de 1966-1967, 1967-1968 y 1968-1969 estuvieron casi exclusivamente en manos de los abogados. En esas tres sesiones, el presidente, dos vicepresidentes y tres secretarios fueron abogados. Sólo el cuarto secretario no era abogado. Cerca del 60% de los presidentes y miembros de los comités de las legislaturas de 1967-1969 eran abogados. Es claro que los abogados ocupan puestos de dirección oficial en mayor proporción que la correspondiente al número de escaños legislativos que detentan.

En el cuadro 20 aparecen datos relativos a la experiencia anterior y actual de los legisladores en los puestos directivos de la Cámara. Los datos muestran que casi el 31% de los legisladores han sido miembros de comités, o han ocupado otros puestos de dirección formal, en la Cámara; sólo el 16% han sido presidentes o vicepresidentes de comités; sólo pocos de ellos han ocupado puestos con jurisdicción sobre toda la Cámara.

Cuadro 20

POSICIONES DE DIRECCIÓN LEGISLATIVA

	<i>Abogados</i>		<i>No abogados</i>		<i>Totales</i>	
Presidente	4	1.9%	1	0.4%	5	1.2%
Vicepresidente	8	3.9	1	0.4	9	2.2
Secretario	10	4.9	2	0.8	12	2.9
Presidente o vicepresidente de comité	32	15.8	34	16.1	66	15.9
Miembro del comité solamente (antes de 1967)	27	13.3	19	9.0	46	11.1
Líder legislativo*	75	36.9	53	25.1	128	30.9

* Legislador que ocupa puestos directivos o de los comités.

Casi el 37% de los abogados, y sólo el 25% de los no abogados, han ocupado puestos de dirección o han sido miembros de comités de la Cámara. Sólo en el caso de los presidentes o vicepresidentes de comités los no abogados muestran una experiencia ligeramente mayor que los abogados.

Relación entre el electorado y las ocupaciones

¿Tienden los abogados a representar diferentes tipos de electorado que los no abogados? Los abogados detentan más del 50% de los escaños de las Cámaras en el 45% de los estados; en una tercera parte de los estados controlan más del 60% de los escaños; y en una cuarta parte de los estados tienen menos del 40% de los escaños. Dada esta variación de la proporción de abogados en las delegaciones de los estados individuales, ¿tienden los abogados a provenir de un tipo de estado con mayor frecuencia que de otro? ¿Tienen los abogados mayor éxito electoral en un tipo de estado que en otro?³¹

Un análisis de los datos indica que los abogados se distribuyen aproximadamente en la misma forma que los no abogados entre los estados grandes y pequeños y entre las delegaciones estatales grandes y pequeñas a la Cámara. Por otra parte, los abogados tienden al parecer a ser reclutados más a menudo en los estados con mayores niveles de desarrollo socioeconómico medido en términos de los niveles educativos, de industrialización, de ingreso per cápita, de transportes y comunicaciones, de urbanización, y de concentración de la propiedad de la tierra.

Los abogados tienden más que los no abogados a representar a los estados con mayores ingresos per cápita, mayores niveles de industrialización, mayores tasas de alfabetismo, mayores niveles de urbanización, una menor concentración de la propiedad de la tierra, y hasta cierto punto una población más estable (características de los estados más desarrollados que se encuentran a lo largo de las costas de Brasil). Los abogados

³¹ Fuentes de los datos: 1) Crecimiento demográfico 1900-1960, urbanización, alfabetismo, concentración de la propiedad de la tierra: T. Lynn Smith, *Brazil*. Baton Rouge, La., Universidad Estatal de Luisiana, 1963, pp. 48, 79, 84, 96. 2) Industrialización: P. C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Palo Alto, Calif., Stanford University Press, 1971, p. 26. 3) Ingreso per cápita (1960): Luis Carlos Andrade, "Desenvolvimiento Regional: Problemas e Prospetivas", en *Revista de BNDE*, vol. 1, No. 2, Río de Janeiro, 1964, p. 89. Los estados y territorios de Brasil han sido divididos por partes iguales en "alto" y "bajo" en cada variable. La categoría de "alto" incluye al 50% de los estados con el nivel más alto en la variable correspondiente; la categoría de "bajo" incluye al 50% de los estados con el nivel más bajo.

Cuadro 21

CARACTERÍSTICAS DEL ELECTORADO

	<i>Abogados</i>	<i>No abogados</i>	<i>Totales</i>
<i>Ingreso per cápita</i>			
Alto	70%	61%	66%
Bajo	30	39	34
<i>Industrialización</i>			
Alta	70%	61%	65%
Baja	30	39	35
<i>Alfabetismo</i>			
Alto	59%	49%	54%
Bajo	41	51	46
<i>Urbanización</i>			
Alta	73%	65%	68%
Baja	27	35	32
<i>Crecimiento demográfico 1900-1960</i>			
Alto	42%	48%	45%
Bajo	58	52	55
<i>Concentración de la propiedad de la tierra</i>			
Alta	29%	35%	32%
Baja	71	65	68

constituyen más del 93% de los representantes de uno de los estados costeros, más “desarrollados” que los estados del interior. Sólo uno de los estados costeros tiene en la Cámara el 81% de representantes no abogados.

Los datos que presentamos anteriormente indican que los abogados tienden a concentrarse más que los no abogados en las grandes áreas metropolitanas. Puede ser más conveniente para el desarrollo profesional de los abogados, y para sus carreras políticas, buscar un puesto legislativo en las grandes áreas urbanas, donde la atención pública les confiere la notoriedad de los medios de difusión significativamente diferentes y de mayor variedad que los de las áreas más rurales del país. El derecho es una ocupación urbana; naturalmente, los abogados interesados en seguir una carrera pública serán reclutados en las áreas más urbanas. No se encuentran en el mismo caso los agricultores, comerciantes, maestros, o aun mé-

dicos. El efecto que tenga la mayor concentración de los abogados en el éxito de las mayores áreas urbanas en cuanto a la obtención de sus metas a través del proceso legislativo es algo que deberá determinar la investigación futura y que ahora sólo se puede conjeturar. Dicha concentración puede ser un factor importante del desarrollo y el éxito continuos de estos estados más desarrollados.

El retiro de los legisladores

¿Cuáles son las características de los legisladores miembros de la legislatura de 1964-1967 de la Cámara que no obtuvieron un escaño en la legislatura de 1967-1971? ¿Cuál es el carácter de quienes, por cualquier razón, se "retiraron" de la Cámara en 1967? ¿Difieren en este punto los abogados de los no abogados?

El análisis de los datos indica que sólo 62 (o sea el 32.6%) miembros de la Cámara de 1964-1967 dejaron de obtener un escaño en la Cámara de 1967-1971. Esto resulta sorprendente porque en esta última Cámara se amplió el número de escaños de 190 a 409, lo que proporcionó a los antiguos legisladores una amplia oportunidad de obtener nuevos escaños en un total mayor.³² De los 62 que se retiraron, 36 (57%) eran abogados, 9 (14%) eran médicos, 8 (14%) eran ingenieros, y 9 (15%) tenían otras ocupaciones. Así pues, la mayoría de los retirados eran abogados.

Una comparación entre los abogados y los no abogados retirados muestra que los primeros ingresaron a la Cámara aproximadamente a la edad de 39 años, mientras que los no abogados lo hicieron a la edad de 45 o 46 años. Los abogados eran también más jóvenes al momento del retiro, ya que tenían en promedio 50 años de edad, mientras que los no abogados tenían unos 56 años de edad. Los abogados se mostraron también ligeramente más inclinados a retirarse tras de uno o dos periodos (59% de los abogados; 45% de los no abogados), mientras que el 25% de los no abogados sirvieron más de tres periodos; la cifra correspondiente de los abogados es menor del 16%. Así pues, los no abogados que se retiraron tenían mayor experiencia legislativa que sus colegas abogados retirados.

Todos los abogados que se retiraron tenían títulos universitarios. Más del 79% de los no abogados que se retiraron se encontraban en el mismo caso. En términos de la afiliación partidista, no se advierten diferencias significativas entre los dos grupos: sorprendentemente, más del 60% de ambos grupos eran miembros de ARENA, el partido gobiernista. Aunque

³² Fuente de los datos: *Deputados Brasileiros*, Brasilia, Biblioteca de la Cámara de Diputados, 1966.

las diferencias no son significativas, los abogados retirados tenían mayor experiencia que los no abogados retirados en materia de política y administración pública nacional y estatal, mientras que los no abogados tenían mayor experiencia local. Sólo cerca del 20% de ambos grupos tenía experiencia gubernamental antes de obtener un escaño en la Cámara. En general, los legisladores que se retiraron tenían menos experiencia en la política gubernamental, partidista y legislativa, que quienes continuaron en la Cámara después de 1967.

La conclusión principal que se obtiene claramente de estos escasos datos es que los abogados tienden a entrar y a salir de la Cámara antes que los no abogados. Puede ser que muchos abogados tengan una movilidad ocupacional mucho mayor que los no abogados y que encuentren con mayor frecuencia ocupaciones lucrativas en otras partes tras de servir uno o dos periodos en la Cámara. Este patrón de entradas y salidas a edad temprana puede estar relacionado con el papel que desempeña el servicio legislativo en las carreras de personas con diferentes ocupaciones. El servicio legislativo puede resultar benéfico para los abogados en las primeras etapas de su carrera profesional, mientras que la mayor parte de los demás grupos ocupacionales no se benefician tan directamente de este tipo de experiencia. La imagen profesional, los contactos y las oportunidades de los abogados, se ven probablemente mejorados por el servicio que desempeñan en la Cámara.

Desafortunadamente no tenemos datos relativos a las causas del retiro legislativo y a las actividades posteriores de quienes se retiran. Sería interesante saber si los abogados se retiran por razones ocupacionales, si no fueron designados de nuevo por sus partidos, o si simplemente no fueron reelectos. No sabemos si los abogados se dedicaron al ejercicio de su profesión tras del retiro, o a otras actividades públicas.

La cohesión de los abogados en el proceso legislativo

A menudo se expresa la preocupación de que los abogados pueden llegar a dominar el proceso legislativo, con base en el supuesto de que se mantendrán unidos formando un bloque cuando se toman las decisiones legislativas. Si los abogados uniesen sus recursos en la Cámara de Diputados de Brasil, ciertamente constituirían una fuerza formidable en la elaboración de leyes. La utilización de la Cámara por parte de los abogados para manipular el sistema legal podría concebiblemente crear un clima sumamente favorable para ellos.

Aunque no se dispone por ahora de los datos de las votaciones necesarias para analizar la votación en bloque, es poco probable que los abo-

gados voten en bloque en la Cámara.³³ Esta conclusión encuentra un apoyo provisional en varias pruebas indirectas. Por ejemplo, no hay una "camarilla de abogados" en la Cámara; no hay pruebas de que los abogados se reúnan formalmente para discutir las políticas. En segundo lugar, los abogados que sirvieron en la Cámara antes de 1967 y bajo el antiguo sistema de partidos se distribuían por lo menos entre nueve partidos políticos, que iban desde los conservadores hasta los liberales demócratas y los socialistas, lo que hacía menos probable su votación en bloque. En tercer término, los abogados de la legislatura de 1967-1971 se dividían proporcionalmente entre los dos partidos políticos, ARENA y MDB. Por último, hay una variación considerable entre los abogados en lo relativo a sus experiencias políticas, sus antecedentes, sus experiencias legislativas, las condiciones de su electorado, etc.

La investigación futura habrá de determinar si los abogados presentan más proyectos de ley que los no abogados. Los estudios de las legislaturas estatales norteamericanas indican que los abogados no sólo patrocinan un mayor número de medidas legislativas, sino que tienen más éxito en la aprobación de su medidas por el proceso legislativo. La investigación futura deberá evaluar el papel de los abogados en el proceso legislativo en términos de su impacto sobre el producto final de la legislación, la ley. En el caso de la Cámara brasileña, podemos avanzar la hipótesis provisional de que los abogados patrocinan más proyectos de ley y tienen más éxito en la aceptación de los mismos debido a su mayor experiencia política en general, y a su mayor tendencia a asumir puestos directivos en la legislación en particular.

CONCLUSIONES

En este estudio hemos tratado de contestar en la forma más completa que permiten los datos disponibles las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las características de los miembros de la Cámara de Diputados de Brasil de 1967-1971? ¿Constituyen los abogados un importante grupo ocupacional en la Cámara? ¿Difieren significativamente los abogados de los no abogados en términos de sus antecedentes, su experiencia política, su servicio gubernamental, y la duración de su posición de legisladores?

³³ La mayoría de los estudios relativos a la cohesión de los abogados en las votaciones de las legislaturas estatales de Estados Unidos indican que los abogados votan infrecuentemente en bloque. Véase a David Derge, "The Lawyer as a Decision-Maker in the American State Legislature", en *Journal of Politics*, vol. 21, agosto de 1959, pp. 408-433.

Hemos obtenido nuestros datos examinando las historias sociopolíticas de los 414 hombres y mujeres que sirvieron en la Cámara de Diputados de 1967-1971. Los análisis de datos presentados en este estudio tienden a apoyar las conclusiones siguientes relativas a los legisladores brasileños y en particular a los abogados:

1) Los legisladores poseen características de élite política en mucho mayor medida que la población general, y los abogados poseen tales características en mayor medida que los no abogados. Abogados y no abogados difieren en la extensión y el tipo de sus antecedentes, en el nivel educativo, el servicio gubernamental, la experiencia legislativa, la ocupación de puestos directivos de partidos y legislaturas, y el electorado representado.

2) En la Cámara, los abogados se dividen más igualmente entre los partidos y entre las categorías de electorado urbano-rural que los otros grupos ocupacionales. Los abogados tienden a representar a estados más desarrollados en sentido socioeconómico y político.

3) Los abogados ingresan y se retiran a edad más temprana que los no abogados. Los abogados pueden considerar que el servicio legislativo contribuye más a su carrera profesional que los no abogados.

4) Los abogados se aproximan más a la imagen del "político profesional" que los no abogados.

5) Los abogados tienden a ocupar puestos de dirección legislativa con mayor frecuencia que los no abogados.

En resumen, los abogados constituyen, casi de acuerdo con cualquier indicador, el grupo ocupacional políticamente más poderoso de la Cámara. La investigación futura deberá determinar si los abogados dominan potencial o realmente el proceso legislativo. No hemos podido determinar en este estudio si los abogados actúan en bloque. Pero dado que se encuentran divididos entre los dos partidos en forma proporcional a su fuerza relativa, y que representan a todas las áreas del país, puede inferirse que los abogados no actúan cohesivamente o constituyen un grupo interno de intereses; por otra parte, su papel de defensores de diversos sectores del sistema social hace improbable, si no es que imposible, una acción concertada.

Hemos mostrado en este estudio que los abogados difieren de los no abogados en términos de sus perfiles sociales, políticos y profesionales. Es evidente que se requieren análisis más sofisticados para determinar la significación de estas diferencias, lo que las mismas significan en términos del comportamiento legislativo, los papeles legislativos, el comportamiento de votación, las relaciones sociométricas, y las actitudes personales sobre temas legislativos. En este estudio no nos hemos ocupado de muchos temas

importantes por falta de datos. Por ejemplo, ¿están más calificados los abogados que obtienen un escaño legislativo que los abogados que no lo obtienen? ¿Obtienen los abogados un puesto público en su primer intento con mayor frecuencia que los no abogados? ¿A qué se dedican los legisladores, y específicamente los abogados, tras de dejar el servicio legislativo? ¿Cuál es el efecto del servicio legislativo sobre la capacidad de obtención de ingresos de los legisladores (y de los abogados)? ¿Patrocinan los abogados más proyectos de ley que los no abogados? ¿Difieren los abogados de los no abogados en términos de sus percepciones de papeles y de su percepción del papel del proceso legislativo en el sistema político más amplio? Estos y otros interrogantes ofrecen ideas interesantes para la investigación futura.³⁴

Debe advertirse que la mayor parte de las conclusiones provisionales de este trabajo concuerdan con las obtenidas en estudios de las legislaturas estatales norteamericanas. Esto plantea la importante cuestión de si las diferencias culturales afectan el sistema y el proceso legislativos.

Es posible que los datos y conclusiones de este trabajo sugieran a otros investigadores proyectos relacionados y más amplios que se puedan desarrollar en el futuro.

³⁴ Por ejemplo, véase el trabajo del autor, "El reclutamiento legislativo y el golpe de 1964: las carreras en cargos públicos de los legisladores en Brasil", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 36, No. 3, 1974, pp. 595-627.