

Presidencias de comisión e institucionalización de la Cámara de Diputados en México (1997-2018)

Sergio Bárcena Juárez¹ y Gustavo A. Urbina Cortés²

Recibido: 12-01-2021 // Aprobado: 26-01-2022

Resumen. El presente artículo estudia la selección de presidentes de comisión como indicador sustantivo de institucionalización parlamentaria. El caso de estudio seleccionado para llevar a cabo dicho análisis es la Cámara de Diputados de México durante los 21 años de congresos no mayoritarios (1997-2018). Esta asamblea resulta apropiada para cuestionar los preceptos tradicionales de la teoría informativa, dado el impedimento para la reelección inmediata de sus miembros y la carencia de instituciones que recompensen la experiencia de los representantes con cargos jerárquicos en comisiones. Mediante una base de datos propia con información biográfica, institucional, partidista y electoral de los 3.841 congresistas federales que ocuparon un asiento en la asamblea entre 1997 y 2018, y a partir de modelos logísticos de efectos condicionados, los resultados sugieren que tanto la experiencia parlamentaria de los legisladores como la adquisición de conocimientos en áreas particulares de política pública en espacios alternos al congresional adquirieron cada vez más relevancia como factores definitorios para el acceso a presidencias de comisión.

Palabras clave: institucionalización; diputados; México; comisiones; poder legislativo.

[en] Committee Chairs and Institutionalization of the Chamber of Deputies in Mexico (1997-2018)

Abstract. This article studies the selection of committee chairs as a substantive indicator of parliamentary institutionalization. The case selected to carry out this analysis is the Mexican Chamber of Deputies during the 21 years of non-majoritarian congresses (1997-2018). This legislature is appropriate for questioning the traditional precepts of informational theory given the ban on immediate reelection of its members and the lack of seniority norms that reward experienced congressmen with hierarchical positions in committees. By analyzing an original database with biographic, institutional, partisan, and electoral information of the 3,841 federal congressmen who held a seat in the assembly between 1997 and 2018, results of logistic models with conditioned effects suggest that both the parliamentary experience and the acquisition of specialized policy knowledge in extra-congressional arenas, became increasingly relevant as factors for committee chair selection.

Keywords: institutionalization; deputies; México; committees; legislative power.

Sumario. 1. Introducción 2. Institucionalización parlamentaria y eficiencia informativa en contextos de escasa o nula reelección 3. La selección de presidencias de comisión en la Cámara de Diputados; su evolución político-institucional 4. Principales conjeturas de trabajo 5. Datos y métodos 6. Análisis 7. Conclusiones 8. Bibliografía.

Como citar: Bárcena Juárez, S. y Urbina, G. A. Cortés (2022). Presidencias de comisión e institucionalización de la Cámara de Diputados en México (1997-2018). *Polít. Soc. (Madr.)* 59(2), 75366. <https://dx.doi.org/10.5209/poso.73635>

1. Introducción

La institucionalización de los cuerpos parlamentarios ha sido un tema de interés para los estudios legislativos desde hace al menos cinco décadas (Dri, 2009). Si bien el campo disciplinario registra importantes avances en el perfeccionamiento conceptual de este fenómeno (Obando, 2013), su análisis empírico aún dista de producir resultados concluyentes (Judge, 2003).

De acuerdo con la teoría informativa, los congresos institucionalizados promueven una división eficiente del trabajo parlamentario mediante órganos integrados por personal especializado en los temas atendidos en

¹ Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México
E-mail: sergio.barcena@itesm.mx

² El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos
E-mail: gaurbina@colmex.mx

dichos espacios (*i. e.* comisiones). Según esta teoría, la asignación a comisiones basada en la experiencia y el conocimiento de los legisladores incrementa la calidad de las deliberaciones parlamentarias, lo que en consecuencia fortalece las resoluciones del cuerpo legislativo ante la ciudadanía y frente a otros poderes (Gilligan y Krehbiel, 1990; Krehbiel, 1991).

Si bien la teoría informativa ha sido eficaz para explicar la institucionalización del trabajo parlamentario en asambleas que promueven la profesionalización temática de sus integrantes, aún se conoce muy poco sobre cómo operan sus preceptos en aquellas legislaturas que no cuentan con elementos fundamentales de institucionalización, como altos índices de reelección y reglas que recompensen la experiencia previa de los legisladores con cargos de gobierno congresional (para algunas excepciones véanse Santos y Rennó, 2004; Crisp *et al.*, 2009; Oñate y Ortega, 2019; Chiru, 2019).

El presente artículo estudia la selección de presidentes de comisión como indicador sustantivo de institucionalización parlamentaria. El caso de estudio seleccionado para llevar a cabo dicho análisis es la Cámara de Diputados de México durante los 21 años de congresos no mayoritarios (1997-2018). Esta asamblea resulta apropiada para cuestionar los preceptos tradicionales de la teoría informativa dado el impedimento para la reelección inmediata de sus miembros y la carencia de instituciones que recompensen la experiencia de los representantes con cargos jerárquicos en comisiones.

Si bien algunos estudios han analizado la asignación de presidentes de comisión en la Cámara de Diputados mexicana, estos se han enfocado en las estrategias de selección seguidas por los coordinadores tanto para incrementar la influencia de sus respectivas bancadas como para procurar una mejor relación de sus partidos con el electorado y otros actores influyentes (Aparicio y Langston, 2009; Ugues *et al.*, 2012). Empero, la naturaleza teórico-metodológica de estos trabajos no permite dar cuenta de cómo tales asignaciones se vinculan a la institucionalización de la asamblea, entendida esta como un proceso de larga duración.

Los resultados de nuestra investigación sugieren que, pese a que la Cámara de Diputados no cumplió con los requisitos previstos en la teoría informativa para fomentar la institucionalización de la asamblea, tanto la experiencia parlamentaria de los legisladores como la adquisición de conocimientos en áreas particulares de política pública en espacios alternos al congresional cobraron cada vez más relevancia como factores definitorios para el acceso a presidencias de comisión. En tal sentido, la Cámara de Diputados de 1997 a 2018 reflejó una propensión sostenida a que congresistas cada vez más especializados ocupasen cargos de alta jerarquía en comisiones.

En el apartado posterior a esta introducción establecemos una discusión con la teoría de la institucionalización legislativa observando su relación con el enfoque informativo de organización parlamentaria. En el mismo acápite proponemos un modelo analítico aplicable a congresos que, según la visión tradicional de la teoría informativa, limitarían la institucionalización parlamentaria al proveer incentivos exigüos para la especialización del trabajo parlamentario, dada la imposibilidad para generar experiencia y continuidad en las carreras de los legisladores, así como la ausencia de reglas que recompensen el servicio en comisiones. En un segmento ulterior presentamos una descripción histórica del desarrollo político-institucional de la Cámara de Diputados desde el periodo hegemónico hasta la aparición de conformaciones no mayoritarias a finales del siglo xx. Vinculando los argumentos teóricos con la especificidad del caso mexicano presentamos después un acápite que adelanta algunas conjeturas sobre cómo se desarrollarían los procesos de selección de presidentes de comisión en la Cámara de Diputados. Después introducimos los datos y métodos a ser empleados en el análisis empírico del estudio destacando el uso de una base de datos propia que recupera información individualizada de los diputados federales mexicanos de 1997 a 2018. En la sección subsecuente analizamos los datos recabados a partir de estadísticos descriptivos y regresiones logísticas condicionadas para, por último, arribar a un apartado de conclusiones donde relevamos la información a la luz de la institucionalización parlamentaria y la teoría informativa.

2. Institucionalización parlamentaria y eficiencia informativa en contextos de escasa o nula reelección

Tras un largo debate iniciado con el trabajo seminal de Nelson Polsby (1968), la institucionalización legislativa ha sido definida como un proceso de ajustes organizativos mediante los cuales las asambleas modulan sus intercambios con las élites y otros poderes públicos para establecer operaciones complejas, rutinizadas y universales que, al ser llevadas a cabo por miembros especializados en áreas particulares de política pública, fomentan la diferenciación de los congresos con respecto de su entorno (Bondel, 1973; Mezey, 1979; Cooper y Brady, 1981). Cabe añadir que quienes han estudiado este fenómeno desde el plano empírico dan cuenta de que la institucionalización legislativa es sensible al contexto político, y describe patrones temporales no progresivos. Es decir, no hay una ruta preestablecida hacia la institucionalización (Hibbing y Patterson, 1994; Obando, 2011; Chiru y Gherghina, 2017; Egretau, 2020;).

De acuerdo con la teoría informativa, las legislaturas son colectivos racionales que constantemente procuran incrementar la calidad de sus deliberaciones para generar productos sólidos que posicionen al órgano parlamentario frente a otros poderes y que gocen de legitimidad ante la ciudadanía (Krehbiel, 1991). Al promover un tratamiento especializado de los distintos asuntos que son puestos a su consideración, las legislaturas reflejan una tendencia natural hacia su institucionalización.

En tal sentido, para que una asamblea pueda avanzar hacia su institucionalización, es necesario que sus comisiones se integren por agentes altamente capacitados en sus respectivas áreas jurisdiccionales. No obstante, para que los legisladores quieran invertir esfuerzos exponiéndose de manera prolongada a las actividades, discusiones y negociaciones de un tema específico de la agenda política, es necesario que los arreglos institucionales de las asambleas promuevan la especialización del trabajo parlamentario en comisiones legislativas. Según Gaines, Goodwin, Holden y Sin (2019, p. 335):

[...]si una cámara posee reglas que imponen límites a la cantidad de años que los legisladores pueden ser miembros de una comisión, los incentivos para invertir tiempo y recursos en su especialización decrecen. Un representante que sabe que pronto deberá dejar su comisión carece de los incentivos para intentar convertirse en un especialista.

Respecto a este último punto, la teoría informativa sustenta sus argumentos en una regla conocida como *seniority*, que concede a los legisladores ciertos derechos de propiedad dentro de sus comisiones en función de sus años de servicio y especialización. Bajo dicha norma, los cargos de más alta jerarquía como las presidencias de comisión son reservados para los representantes con mayor experiencia en estos órganos, asumiendo que son ellos quienes cuentan con información de mayor calidad para conducir los asuntos de estos órganos y generar productos de mayor solidez técnica (Gilligan y Krehbiel, 1990). Así, para que un legislador pueda reclamar estos derechos, es necesario que este haya invertido tiempo y esfuerzo en desarrollar una carrera como miembro de una comisión.³

Hasta ahora la teoría informativa ha resultado útil para explicar la especialización del trabajo parlamentario ante la existencia de reglas que estimulan a los legisladores con el fin de desarrollar una carrera en alguna comisión. Sin embargo, la forma en que operan los presupuestos de este cuerpo teórico en contextos legislativos que no contemplan la reelección ni asignan a los integrantes de las comisiones con base en su experiencia personal en tales órganos ha sido escasamente explorada (Hansen, 2019). Es por ello que el presente artículo busca ampliar la capacidad explicativa de la teoría mediante un modelo aplicable a contextos que ofrecen exiguos incentivos para la especialización temática de los congresistas en comisiones.

Para desarrollar dicho modelo comenzaremos exponiendo que, en prácticamente todos los congresos que no asignan a los presidentes de sus comisiones con base en una regla de *seniority*, los liderazgos partidistas tienen una vasta capacidad de incidencia sobre dicha selección (Bowler y Farrell, 1995; Strøm, 1998; Cheibub y Limongi, 1999; Carey, 2003; Cann, 2008). En tales contextos la colocación de líderes de comisión no depende de reglas preestablecidas, sino de una serie de decisiones estratégicas realizadas por los coordinadores partidarios en busca de incrementar la capacidad de sus respectivas bancadas para influir en las decisiones de la asamblea (Heberlig, 2003).

Además de contribuir al fortalecimiento de las decisiones de una comisión, la especialización cognitiva de los legisladores en un tema de política pública impacta en su capacidad para salvaguardar las agendas de sus respectivos partidos políticos. Así, los legisladores expertos son vistos por las dirigencias como potenciales promotores de las etiquetas partidistas en áreas particulares de la agenda política (Oñate y Ortega, 2019). Visto desde otra perspectiva, al preocuparse porque sus propuestas y posturas no sean derrotadas en las discusiones de comisión, los coordinadores de bancada encuentran un fuerte estímulo para asignar como presidentes a aquellos legisladores cuyas habilidades y conocimientos resulten idóneos para tratar los asuntos desahogados en cada comisión (Chiru y Gherghina, 2017). Especialmente en congresos donde no existe un cartel mayoritario que controle la agenda mediante su mayoría numérica, la colocación de legisladores en función de su experiencia personal en los asuntos tratados por las distintas comisiones puede resultar determinante para que los partidos políticos materialicen sus agendas legislativas.

Es preciso señalar que la importancia asignada por los líderes partidarios a la selección de presidencias de comisión depende de las provisiones formales de estos órganos (Wang, 2013; Palanza, Scartascini y Tomassi, 2016). Cuando las comisiones poseen poderes de agenda, estas se convierten en guardianes del proceso legislativo (Olson y Crowther, 2002). En consecuencia, los líderes partidarios suelen buscar con mayor premura la colocación estratégica de sus perfiles más competentes en dichos espacios. Si adicionalmente los presidentes de comisión poseen facultades relevantes dentro de sus comisiones, existen aún mayores motivos para que los líderes partidarios busquen a sus legisladores más capacitados para ejercer dichos encargos.

Las experiencias de distintos congresos permiten precisar algunas de las expectativas hasta ahora presentadas en nuestro modelo analítico. Por ejemplo, en su estudio sobre el proceso de institucionalización del congreso federal brasileño, Santos y Rennó (2004) demuestran cómo el paulatino acoplamiento de los legisladores hacia las posturas de sus líderes partidistas le restó importancia a la disciplina como criterio para la selección de presidencias de comisión. En tal sentido, la experiencia política y parlamentaria de los legisladores emergió como un factor determinante para la nominación de presidentes de comisión.

³ Cabe destacar que en el congreso estadounidense (que es el referente empírico más importante para la teoría informativa) además de la experiencia en una comisión, se considera la pertenencia al partido mayoritario para la selección de presidencias de comisiones.

Por su parte, Palanza, Scartascini y Tomassi (2016) recopilaron evidencia de los congresos de Chile y Argentina en el siglo xxi, y encontraron que un alto porcentaje de representantes seleccionados por los líderes partidarios para presidir comisiones contaban con experiencia legislativa previa aun ante las bajas tasas de reelección en dichos países, lo cual abonó a la institucionalización de ambos órganos.

Además de la realidad latinoamericana, la disciplina cuenta con algunos estudios como los de Oñate y Ortega (2019) y Chiru y Gherghina (2017), que analizan la selección de presidentes de comisión en sistemas con bajos índices de reelección derivados de la volatilidad electoral o de la escasa institucionalización del sistema de partidos (España y Rumania, respectivamente). Ambos estudios concuerdan en que la competitividad electoral se traduce en deliberaciones reñidas dentro de las asambleas, lo cual provee un fuerte incentivo para que los partidos busquen nominar integrantes especializados como presidentes de comisión en espera de que estos aboguen eficazmente por la agenda partidaria.

3. La selección de presidencias de comisión en la Cámara de Diputados; su evolución político-institucional

Tras la histórica elección del 6 de julio de 1997, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta que había sostenido por casi 70 años ininterrumpidos en la Cámara de Diputados. Para gestionar la pluralidad partidista que produjo dicha elección, los coordinadores de distintos grupos parlamentarios representados en el congreso impulsaron una serie de acuerdos que desembocaron en la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) de 1999.⁴

Los diputados de la Legislatura LVIII (2000-2003) fueron los primeros en operar bajo los parámetros normativos de la LOCG de 1999, los mismos que apuntaban a institucionalizar el congreso a partir de dos directrices: a) insertar el pluripartidismo en todos los espacios deliberativos de la cámara; y b) incentivar la producción de resoluciones parlamentarias legítimas y técnicamente viables en el nuevo formato congresional —no mayoritario—. Respecto al primer punto, la Junta de Coordinación Política (JCP) retomó varios planteamientos y prácticas de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP),⁵ tales como su carácter multipartidario, la deliberación incluyente y su papel de enlace entre fuerzas políticas como órgano de gobierno. El propio artículo 33 de la LOCG definió a la JCP como “la expresión de la pluralidad de la Cámara”.

Asimismo, la LOCG de 1999 previó en sus artículos 37 y 38 que cada comisión dentro del congreso debía reflejar el peso específico de los partidos en el pleno, por lo que el mecanismo para nombrar integrantes y directivos de las distintas comisiones comenzó a considerar un criterio de proporcionalidad entre la conformación partidista de la cámara y cada una de sus comisiones.

El segundo objetivo de la LOCG (estimular la toma de decisiones políticas ante un escenario de condiciones no mayoritarias) se intentó conseguir dotando a los coordinadores parlamentarios con importantes prerrogativas tanto en el plano procedimental como en el material.⁶ En principio, el artículo 29 de la ley en comento estableció que cada líder representado en la JCP dispondría de una subvención mensual en función del número de diputados en su grupo además de poder nombrar y sustituir libremente a los legisladores de sus bancadas en cargos de comisiones.

En su intento por convertir a la Cámara de Diputados en un cuerpo democrático y eficaz, los reacomodos jurídicos de 1999 también buscaron fortalecer al sistema de comisiones ubicándolas como guardianes del proceso legislativo, con recursos propios y autonomía con respecto de otros poderes. Se debe decir que desde el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (RGIC) de 1934 ya se establecía que todo asunto puesto a consideración de la asamblea (salvo los de urgente y obvia resolución), debía contar con un dictamen aprobatorio en comisiones para poder ser discutido en el pleno. Posteriormente, la Ley Orgánica de 1979 continuó fortaleciendo a las comisiones al considerarlas elementos centrales de la democratización en México concediéndoles un estatus de permanencia, recursos financieros y humanos, así como una estructura jurisdiccional paralela a las agencias gubernamentales (Álvarez y Gracia, 2019).

Con lo anterior se podría asumir que, tanto por su preminencia en el proceso legislativo como por su paulatino fortalecimiento formal, las comisiones legislativas fueron espacios centrales de decisión política durante el periodo mayoritario de la asamblea. Sin embargo, la concentración de poder en la rama ejecutiva y la presencia de un partido hegemónico en la cámara restringieron la posibilidad de que las comisiones institucionalizaran sus procedimientos y ejercieran los poderes formales que el marco normativo les atribuía.⁷

⁴ Téngase en cuenta que las reglas existentes hasta ese momento requerían de un partido mayoritario en la asamblea para la conformación de sus principales órganos de gobierno y la puesta en marcha de sus procesos sustantivos.

⁵ Junto con el grupo del G-5, la CRICP fue uno de los espacios multipartidistas icónicos de la apertura durante el proceso de democratización entre 1988 y 1999.

⁶ Esta estrategia había sido utilizada en un reglamento previo de la Cámara (aprobado en 1979) después de que la reforma electoral de 1977 permitió el acceso controlado de la oposición a la asamblea. Los diseñadores de la ley de 1979 —mayormente priistas— estimaron que mediante una estructura que concentrara facultades políticas y decisionales en los líderes de los distintos partidos, se podían sintetizar los intereses ajenos al PRI. Con esto, la bancada del partido hegemónico tendría puentes de comunicación con bloques unificados de legisladores sin tener que negociar sus reformas con cada diputado opositor.

⁷ Prácticas que van desde la exclusión deliberada de legisladores opositores hasta la sobrerepresentación del partido mayoritario reflejan cómo el PRI controló el sistema de comisiones buscando reducir cualquier contratiempo en el procesamiento legislativo del programa presidencial (Véase

Cuando dejó de haber un cartel legislativo que controlara la conformación y el manejo de los asuntos internos de las comisiones, estos órganos finalmente pudieron hacer uso de los recursos y atribuciones que adquirieron previamente (Rivera, 2004). Así, la inauguración de las conformaciones no mayoritarias en 1997 puso en relieve la verdadera importancia de las comisiones en el proceso legislativo (Nacif, 2002; p. 275) y permitió que estas experimentaran la institucionalización que les había sido restringida por una fuerza partidista hegemónica.⁸

Desde que se consolidó la conformación no mayoritaria en el congreso —misma que duraría más de 20 años—, la toma de decisiones políticas en México dejó de concentrarse en la oficina del Ejecutivo, activándose así una división efectiva de responsabilidades y funciones entre poderes públicos. A partir de entonces, las facultades de los presidentes de comisión para convocar reuniones, contratar equipo de apoyo, organizar foros y conferencias, crear subcomisiones, solicitar información gubernamental o requerir comparecencias de funcionarios federales (Aparicio y Langston, 2009) adquirieron mayor peso en la agenda nacional. Particularmente partidos y legisladores comenzaron a encontrar incentivos para ocupar estos espacios pues para los primeros representaron la posibilidad de ganar injerencia sobre áreas particulares de la política nacional y fortalecer su posición electoral asegurando el cumplimiento de sus plataformas. Mientras, para los legisladores, las presidencias de comisión aparecieron como oportunidades para adquirir presencia mediática, así como para establecer nexos operativos con actores centrales del sistema político.

El artículo 43 de la LOCG señala que, al proponer la integración de las comisiones en el primer mes de la legislatura, la JCP postulará también a los diputados que deban presidirlas. Aunque las reglas contemplan ciertas restricciones como procurar una distribución paritaria entre presidencias de comisiones y la conformación partidista del pleno, o tomar en cuenta la experiencia de los legisladores, detrás de este proceso de selección subyace una negociación interpartidaria en la que se acuerda cuántas y cuáles comisiones presidirá cada bancada durante los tres años que dura una legislatura.

Una vez que los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios han definido qué comisiones presidirá cada agrupación al inicio de cada legislatura, los líderes deben seleccionar entre sus legisladores a aquellos que ejercerán dichos encargos bajo la única restricción normativa de “tomar en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados”⁹. Tal como en la etapa previa del reparto de comisiones, en esta fase se dan una serie de negociaciones que no están formalmente reguladas.

Dada la importancia de las comisiones en el proceso legislativo y la influencia que sobre sus procesos internos adquieren los legisladores que las presiden, esta segunda fase refleja particularidades destacables. En primer lugar, las más altas cúpulas partidistas esperan que los coordinadores (a quienes ellos mismos han apoyado para ocupar dichos cargos) seleccionen legisladores afines a las líneas del partido para fortalecer la imagen partidaria ante el electorado e influir en las áreas de política pública vinculadas a las jurisdicciones de sus comisiones. Asimismo, los coordinadores deben lograr una repartición equilibrada de presidencias para no comprometer la estabilidad interna de sus grupos parlamentarios, pues de ello dependerá la cohesión de los mismos.

De este modo, el objetivo de los coordinadores al asignar las presidencias de comisiones se resume en maximizar la probabilidad de que sus colegas hagan un buen trabajo político-técnico al seleccionar perfiles capaces y, al mismo tiempo, cercanos al partido, procurando evitar que las designaciones generen problemas de acción colectiva en su bancada. Es por ello que el nombramiento de presidentes de comisión representa un enorme desafío para los coordinadores parlamentarios. Más aún si consideramos que el impedimento a la reelección inmediata en México ha hecho que los legisladores no puedan desarrollar carreras legislativas prolongadas y mucho menos especializarse en los asuntos de una comisión. Ante tal restricción, los coordinadores deben seleccionar a quienes ocuparán cargos de importancia mayúscula como lo son las presidencias de comisiones, con base en la información incompleta e imperfecta que tienen a su alcance, la cual se encuentra en referentes biográficos de sus legisladores como la ocupación previa de cargos políticos, legislativos administrativos o incluso su formación académica y profesional.

4. Principales conjeturas de trabajo

De acuerdo con la versión tradicional de la teoría informativa, los procesos y reglas vigentes en la etapa no mayoritaria de la Cámara de Diputados (1997-2018) estarían lejos de promover eficiencia informativa en las comisiones en tanto que la selección de sus presidencias no se sustenta en la experiencia, el conocimiento y las habilidades técnicas de los legisladores en determinada comisión o área de policía pública. Por el contrario, el diseño institucional de esta asamblea otorga facultades discrecionales de nombramiento y remoción a los coordinadores de bancada.

Martínez, 1998).

⁸ Para tener una noción del poder de las comisiones en la elaboración de leyes a partir de la conformación de gobiernos sin mayorías, considérese que, entre septiembre de 1997 y abril de 2018, se presentaron un total de 21.114 iniciativas, de las cuales 16.905 (80%) fueron bloqueadas en comisiones. Por su parte, en ese mismo periodo 3159 iniciativas fueron avaladas por un dictamen aprobatorio en comisión, de las cuales 2794 (el equivalente al 88%) no sufrieron ningún tipo de modificación por parte del pleno en donde fueron aprobadas.

⁹ Art. 43, párrafo 4 de la LOCG.

Al haber una prohibición expresa a la reelección inmediata que opera en México desde 1933, la mayor parte de los políticos han tenido que desarrollar sus carreras en distintos circuitos del sistema ajenos al congreso federal. Esto significa que las fuentes de especialización de los legisladores en sistemas con bajos —o nulos— índices de reelección no son las comisiones legislativas en sí mismas, sino espacios alternos como la burocracia partidaria, cargos de gobierno, sindicatos, entre muchos otros.

Asimismo, este bloqueo a la reelección inmediata —que impide a los congresistas desarrollar carreras legislativas prolongadas y especializarse únicamente en los asuntos de una comisión— obliga a los coordinadores a seleccionar presidentes de comisión con base en la información incompleta e imperfecta que se puede encontrar solo en los referentes biográficos de sus legisladores.

Dado que una de las responsabilidades de los coordinadores de bancada es incrementar la probabilidad de que la agenda de sus partidos prevalezca en las decisiones parlamentarias, lo más importante para estos líderes al momento de nominar presidentes de comisión tras indagar en el pasado de sus legisladores será la lealtad de sus congresistas hacia el partido y su cercanía con las élites partidarias por encima de la experiencia, el conocimiento especializado o los méritos personales. Así, los diputados con más años de militancia partidista que hayan sido electos por el principio de proporcionalidad, que hayan ocupado cargos en la burocracia partidista o que cuenten con el respaldo de alguna élite subnacional en su carrera tendrán mayores probabilidades de ser asignados como presidentes de comisión.

Sobre el punto anterior, vale la pena recordar al público lector que no conoce la peculiaridad del Congreso Mexicano que desde 1986 la Cámara de Diputados se conforma por legisladores electos en dos principios con voto simultáneo. Los 300 diputados de mayoría relativa (MR) son electos en voto directo por el sistema *first past the post* en cada uno de los 300 distritos uninominales del país. Los legisladores de representación proporcional (RP) se eligen por fórmula de cociente natural y resto mayor en función del porcentaje de votación partidista obtenido por los candidatos de MR en cada una de las 5 demarcaciones que circunscriben a los 300 distritos. Ya que los 200 asientos de RP se asignan mediante listas cerradas, bloqueadas y ordenadas por las cúpulas de cada partido, los liderazgos partidistas reservan los espacios superiores de estas listas (que tienen mayor probabilidad de acceder a la cámara), por lo que se puede decir que quienes encabezan las listas de RP son a menudo políticos respaldados por las más altas cúpulas partidarias (Lehoucq *et al.* 2005: 40). El carácter restrictivo y de cuestionable acceso sobre la configuración de las listas de RP suele asociarse con la capacidad de los órganos partidistas internos para procesar bloques de pluralidad o de disidencia al interior de dichas instituciones de interés público. En esa tesitura, el proceso de configuración de listas suele ser considerado en sí mismo un filtro de doble entrada; en primer lugar, porque refleja correlaciones de fuerzas al interior de los partidos; en segundo, porque proyecta tales correlaciones en la promoción o asignación de roles en las plataformas deliberativas de carácter público como aquellas de tipo congresional. (Villanueva, 2018; Rivera, 2012).

Otro interés de los coordinadores de bancada al elegir presidentes de comisión es la procuración de la etiqueta partidaria en la arena electoral. Al respecto, ciertas comisiones permiten hacer una asignación focalizada de recursos o mejorar las relaciones con el electorado a través del establecimiento de vínculos programáticos. En tal sentido, los coordinadores buscarán colocar diputados provenientes de distritos altamente participativos donde el partido tiene una fuerte competencia electoral como presidentes de comisiones para facilitar la atención de demandas en dichos distritos.

En el apartado previo presentamos un modelo analítico alternativo a la versión tradicional de la teoría informativa. Este descansa en el supuesto de que, en congresos con escasos —o nulos— índices de reelección que no sustentan la selección de puestos de alta jerarquía en sus comisiones sobre el reconocimiento de derechos individuales de propiedad con base en la experiencia y los años de servicio de los representantes en determinada comisión, es posible que estos órganos paulatinamente aspiren a ser presididos por legisladores experimentados y con conocimientos específicos en las áreas jurisdiccionales de sus comisiones.

No obstante, para lograr dicho resultado se contempló la necesidad de: a) que las comisiones legislativas posean facultades procedimentales que les permitan ejercer cierta capacidad de veto en las decisiones parlamentarias. Es decir, que sean espacios relevantes en el proceso legislativo cuyo control sea vital para incidir en decisiones referentes a sus áreas de influencia política; b) que las presidencias de comisión posean atribuciones tales que les permitan influir en el manejo de los asuntos internos de estos órganos; c) que no exista en la asamblea una fuerza partidista mayoritaria (cartel legislativo) capaz de controlar las asignaciones en el sistema de comisiones; y d) que en el plano electoral se registre la suficiente competitividad como para que los partidos busquen nominar integrantes especializados como presidentes de comisión en espera de que estos aboguen por la agenda partidaria, ya sea mediante la promoción de propuestas acordes con los intereses del partido o a través del bloqueo a iniciativas contrarias.

A partir de una serie de reformas aprobadas a lo largo del siglo xx, las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados fueron fortalecidas tanto en el plano procedimental como en el material. Así, cuando inició la etapa de conformaciones no mayoritarias (1997-2018), las comisiones ya poseían importantes facultades que las colocaban en el centro del proceso legislativo. En este mismo tenor, las reglas diseñadas para gestionar la conformación no mayoritaria de la asamblea concedieron a los presidentes de comisión importantes prerrogativas formales, las cuales se vieron complementadas con su papel estelar en la toma de decisiones dentro del ámbito de competencia de sus comisiones.

Junto a lo anterior, el incremento en los niveles de competitividad electoral que se comenzó a registrar desde los años 90 y se mantuvo en los 21 años de congresos sin mayorías (Méndez, 2004) motivó a los coordinadores

parlamentarios a seleccionar legisladores competentes (especialistas en áreas particulares de política pública y con experiencia legislativa y administrativa) como presidentes de las comisiones asignadas a sus bancadas. Ello se hizo tanto para defender el programa partidista frente a otros integrantes de las comisiones como para lograr productos legislativos sostenibles ante otras instancias procesales, como el pleno de la cámara, la colegisladora y el Ejecutivo. En función de esto, se puede esperar que conforme avanzó el proceso democratizador en México, las probabilidades de que legisladores especialistas y experimentados fueran seleccionados para presidir las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados se incrementaran consolidándose por encima de criterios como la lealtad partidaria o la satisfacción de intereses electorales.

5. Datos y métodos

Para rastrear las principales características biográficas asociadas a la selección de presidentes de comisión en la Cámara de Diputados, generamos una base de datos propia con información biográfica, institucional, partidista y electoral de los 3.841 congresistas federales que ocuparon un asiento en la asamblea entre 1997 y 2018.¹⁰

Los datos contemplados para el cálculo de nuestra variable dependiente (selección de legisladores como presidentes de comisión) provienen de los acuerdos de la JCP publicados al inicio de cada una de las 7 legislaturas bajo análisis titulados “Integración De Las Comisiones Ordinarias y de sus Mesas Directivas”, disponibles para consulta en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.¹¹ Esta variable se codificó como un indicador de respuesta categórica donde aquellos legisladores cuyos nombres aparecieron en la lista de presidentes de comisión dentro de los acuerdos mencionados, se codificaron como “1”, mientras que el resto de los integrantes de la legislatura se codificaron como “0”.

En cuanto a las variables biográficas de los representantes estimamos su paso por distintas instancias públicas considerando como experiencia efectiva el ejercicio de cargos en los gobiernos local, federal y municipal previos a la legislatura bajo análisis. De igual manera consultamos si los diputados habían ejercido previamente cargos legislativos como propietarios en congresos subnacionales y federales, así como su participación en sindicatos, asociaciones civiles, grupos de profesionistas y movimientos populares. En las categorías donde los representantes reportaron algún tipo de experiencia, estos se codificaron como “1”, mientras que la “no posesión” de dichas experiencias se codificó como “0”.

Toda vez que “cada partido manifiesta particularidades en el perfil de sus legisladores, producto probablemente de sus orígenes y su posición en el pasado, o, si se quiere, en un régimen anteriormente poco dispuesto a admitir la competencia electoral y la pluralidad política” (Béjar, 2012, p. 638), fue necesario establecer métricas comparativas dentro de cada grupo parlamentario. De tal forma, la experiencia partidaria de los legisladores se codificó como un índice escalar donde aquel legislador con el mayor número de años de militancia partidista obtuvo el más alto puntaje disponible (1), mientras que al representante con menos años de militancia se le asignó la puntuación de “0”.

Para conocer la experiencia y lealtad partidista de los representantes, la anterior variable se complementó con un indicador categórico de tipo dicotómico que codificó como “1” a los diputados que antes de iniciar la legislatura ejercieron al menos un cargo dentro de la burocracia partidaria permanente (lo cual excluye cargos honoríficos y en campañas).

Retomando la estrategia de Oñate y Ortega, 2019, y Chiru y Gherghina (2017), operacionalizamos la experiencia cognitiva (conocimiento especializado) contrastando la trayectoria educativa, política y profesional de cada legislador con la jurisdicción de las comisiones a las que fueron seleccionados. A aquellos diputados que previamente sirvieron como legisladores federales o locales en una comisión con jurisdicción igual o similar a alguna de las que se les asignaron en la legislatura bajo análisis se les codificó como “1” en el subcampo de conocimiento legislativo especializado. Para el subindicador de conocimiento académico especializado se consideró a los legisladores que contaran con formación superior o especializada (licenciatura, maestría o doctorado) en áreas afines a alguna de sus comisiones. Finalmente, se estimó que un diputado contaba con conocimiento especializado de tipo político-administrativo cuando este desempeñó un cargo previo (tanto en su partido como en los distintos órdenes de gobierno y en instancias políticas extragubernamentales) en asuntos vinculados al área de política pública de alguna de sus comisiones. Si al menos una característica del perfil educativo, político o profesional del legislador se empató con el área de política pública atendida en la comisión, el caso se codificó como “1”, de lo contrario se le asignó un valor de “0”.

Para los legisladores electos por principio de mayoría relativa (MR), los indicadores electorales se midieron a partir de dos variables escalares que posteriormente se convirtieron a categorías para facilitar su interpretación. La competitividad distrital fue inicialmente expresada en un indicador entre “0” y “1” dado por el valor inverso del diferencial entre los candidatos que obtuvieron el primer y segundo lugar en el proceso electoral de la legislatura bajo análisis. Asimismo, la participación electoral se calculó inicialmente con un indicador entre “0” y “1” que expresó

¹⁰ Los datos fueron recuperados de la Cámara de Diputados y el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, disponibles en: <http://www.diputados.gob.mx/> y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

¹¹ Véase <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

el porcentaje de votos totales contabilizados para la elección de diputado federal con respecto de la lista nominal del distrito. Tras calcular los índices de competitividad y participación distrital, establecimos un parámetro dado por un desvío estándar por encima y por debajo de la media. Los distritos con valores superiores a este umbral se clasificaron como altamente competitivos o altamente participativos, obteniendo un valor de “1” o bien de “0” en caso de no superar dicho límite.

En el caso de los legisladores electos por representación proporcional (RP), establecimos una distinción escalar (con valores que oscilaron entre 1 y 20) en función del lugar en la lista que le fue asignado al representante. Tales datos se obtuvieron de fuentes como los propios partidos políticos y el Instituto Nacional Electoral (INE).

Finalmente, establecimos una variable de control por legislatura en atención a los cambios en la cantidad de presidencias de comisión disponibles. Se registró un promedio de 44.8 posibles asignaciones por legislatura con un rango que osciló entre las 41 comisiones ordinarias en la legislatura LIX (2000-2003) hasta las 57 comisiones en la LXIII Legislatura (2015-2018).

Toda vez que el presente trabajo busca analizar los patrones de selección en la segunda fase del proceso de asignación de presidencias (el cual involucra una decisión de los coordinadores entre un número limitado de opciones dadas por los integrantes de sus respectivas bancadas), optamos por analizar los datos mediante modelos logísticos de efectos fijos condicionados (estimador de Chamberlain), los cuales de acuerdo con Beck (2020) resultan idóneos cuando se cuenta con variables de respuesta binaria con resultados anidados en distintos grupos de adscripción (legislaturas y partidos) con observaciones (legisladores) que muestran importantes variaciones en sus características individuales (carreras y conocimientos).

Dado que nuestro modelo responde a una decisión anidada en dos condiciones de agrupación, el uso de regresiones logísticas simples podría generar sesgos de selección. La primera condición de agrupación está dada por la legislatura, puesto que cada tres años la asamblea se renueva en su totalidad trayendo un nuevo grupo de 500 legisladores disponibles para presidir las comisiones ordinarias, las mismas que varían en cantidad entre legislaturas. El segundo paso en la selección está definido por los partidos políticos. Cada legislatura, los grupos parlamentarios varían en cuanto a la cantidad de los legisladores que los conforman, pues su configuración numérica depende de los resultados electorales. Así, los coordinadores de cada partido deben seleccionar entre bancadas cuya configuración es única para cada legislatura, por lo que en casos como este se deben emplear modelos condicionados.

6. Análisis

Previo a indagar los efectos de distintas variables sobre la probabilidad de selección de los legisladores como presidentes de alguna comisión ordinaria, presentamos los estadísticos descriptivos de cada uno de los predictores estimados en nuestros modelos.

Tabla 1. Estadísticos descriptivos de los diputados federales en México (1997-2018)

Variables generales y de control	Edad promedio (años)	45.53
	Principio electoral (MR)	60.15%
	Principio electoral (RP)	39.85%
	Género (Hombre)	73.70%
	Género (Mujer)	26.30%
Variables de experiencia	Administración pública federal	30.26%
	Administración pública estatal	45.05%
	Administración pública municipal	50.16%
	Organizaciones no partidistas ni gubernamentales	38.10%
Variables partidistas	Años promedio en partido	14.12
	Ocupación de al menos 1 cargo en burocracia partidista	76.97%
	**Lugar promedio en lista	5.92
Variables de especialización	Conocimiento especializado en temas de comisión	31.15%
Variables electorales	*Competitividad distrital promedio	87.19%
	*Participación distrital promedio	55.61%

Fuente: elaboración propia con información de <http://www.diputados.gob.mx/> y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>
N=3,483

*Medición disponible únicamente para diputados electos por mayoría relativa.

** Medición disponible únicamente para diputados electos por representación proporcional.

De la tabla 1 se pueden rescatar algunos corolarios importantes, como el hecho de que la edad promedio de los diputados mexicanos entre 1997 y 2018 fue de 45.5 años, con una media de 14 años de militancia partidista. Es decir, el diputado mexicano promedio debió pasar el 30% de sus años de vida como integrante de un partido, antes de ser postulado para competir por una curul. Este dato sugiere considerar la trayectoria partidista como un insumo de primera mano para el acceso a la asamblea. Y se puede complementar con el hecho de que casi el 80% de los congresistas bajo análisis ocuparon algún cargo en la burocracia de sus respectivos partidos antes de ocupar su curul.

Ante la ausencia de carreras parlamentarias estables y dada la imposibilidad de construir un aprendizaje especializado en las áreas de sus comisiones, el espacio más común para que los legisladores coleccionaran experiencia administrativa se encontró en el ámbito municipal. Más de la mitad de los congresistas analizados pasaron por al menos un cargo en la Administración de este orden mientras que solo el 30% de los legisladores electos entre los años analizados ostentaron algún cargo en la burocracia federal. De acuerdo con Béjar (2012), el anterior resultado es mero reflejo de la historia y la capacidad electoral de los partidos. Dado que solo el PRI y el PAN ocuparon el gobierno federal durante los años bajo estudio, únicamente los políticos pertenecientes a dichos institutos pudieron registrar experiencia administrativa en ese orden gubernamental. Por el contrario, si se considera que el proceso democratizador de México comenzó desde el ámbito municipal y local, los políticos pertenecientes a partidos opositores han podido ocupar una diversidad de cargos en dichos enclaves.

Es de remarcarse que únicamente el 21% de los representantes aquí estudiados tuvieron algún tipo de formación política, académica, partidista, administrativa o legislativa vinculada al área de especialidad de alguna de las tres comisiones en las que sirvieron durante sus mandatos parlamentarios. Este indicador sugiere —al menos en términos generales—, que la especialización temática no fue un sello de la membresía en comisiones durante los años de congresos no mayoritarios. No obstante, queda pendiente conocer si este patrón se repitió en el caso de las presidencias de comisión, lo cual se analizará en líneas posteriores.

Finalmente, nuestros descriptivos arrojan que los diputados electos por mayoría relativa tendieron a enfrentar elecciones altamente competidas con una participación cercana al 55% del electorado.

La tabla 2 reporta tres modelos logísticos agrupados por conglomerados partidistas y por legislatura, expresados en razones de momios. El primer modelo (general) comprende a todos los diputados mientras que los modelos 2 y 3 estiman los efectos de variables específicas para cada uno de los dos principios electivos.

Además de seccionar la muestra en función del tipo de elección de los legisladores, la tabla de abajo busca plantear comparativos entre los distintos grupos de predictores asociados a la selección de un legislador como presidente de comisión. Al respecto importa recordar que, de acuerdo con los preceptos de la teoría de la información, un congreso mostrará signos de institucionalización si por encima de criterios partidistas y electorales, la selección de los presidentes de las comisiones se basa en la experiencia y el conocimiento especializado de los congresistas. Contar con presidentes altamente capacitados en los temas de sus respectivas comisiones enriquece la calidad de las deliberaciones y fortalece las decisiones parlamentarias frente a otras instancias políticas y las legitima ante la ciudadanía.

Tabla 2. Determinantes de selección de diputados federales como presidentes de comisiones ordinarias (1997-2018). Regresiones de efectos fijos condicionados

Predictor	Modelo 1 (completo)	Modelo 2 (RP)	Modelo 3 (MR)
Edad	1.010 (.006)	1.022 (.011)	.991 (.011)
Principio electoral (RP)	1.518*** (.187)		
Género (Mujer)	.631*** (.088)	.473*** (.111)	.875 (.205)
Experiencia AP federal	1.490 (.186)	1.535 (.262)	1.3561 (.307)
Experiencia AP estatal	1.288 (.184)	1.041 (.221)	1.642** (.283)
Experiencia AP municipal	1.106 (.182)	1.054 (.206)	1.168 (.276)
Legislador federal	2.002*** (.374)	1.487* (.427)	2.380*** (.448)
Legislador local	1.114 (.151)	1.472 (.287)	.943 (.147)
Experiencia no gubernamental	.850 (.088)	.724 (.154)	.947 (.193)
Militancia partidista	.633 (.180)	.412 (.147)	.953 (.343)
Burocracia partidista	.720 (.105)	.634 (.141)	.796 (.155)
Posición en lista		.924*** (.025)	
Conocimiento especializado	2.379*** (.394)	2.814*** (.486)	1.981** (.500)
Competitividad electoral distrital			.730 (.162)

Predictor	Modelo 1 (completo)	Modelo 2 (RP)	Modelo 3 (MR)
Participación electoral distrital			1.051 (.159)
Partido del gobernador			1.157 (.244)
Grupos analizados	50	50	50
<i>Pseudo R²</i>	0.1012	0.1387	.0836
<i>Log pseudoverosimilitud</i>	-890.219	-372.8663	-453.38926
<i>N</i>	3,483	1,388	2,095

Fuente: elaboración propia con información de <http://www.diputados.gob.mx/> y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Nota: Razones de momios reportadas en modelos de regresión logística con errores estándar robustos agrupados por legislatura y partido de los legisladores. * $p < 0.05$, ** $p < 0.005$, *** $p < 0.001$.

Como técnica alternativa se ajustó un modelo Heck-probit para reducción de sesgos de selección. Los resultados obtenidos en dicho modelo fueron muy similares a los aquí reportados. Se optó por presentar el modelo anidado por cuestiones de facilidad al momento de la interpretación.

Los resultados del modelo completo (1) mostrado en la tabla 2 indican que ni los años de militancia partidista ni la ocupación previa de cargos en la burocracia partidaria tuvieron efectos significativos sobre la selección de los diputados a presidencias de comisión. Esto puede interpretarse en dos sentidos. El primero es que tales indicadores biográficos de los representantes pudieron ser señales imprecisas para predecir su lealtad partidista. El segundo es que la lealtad hacia el partido sea un asunto secundario para los coordinadores al seleccionar presidencias, tal como ocurrió en el caso brasileño analizado por Santos y Rennó (2004). Esta última posibilidad podría ser una explicación viable si se toma en cuenta que la disciplina partidista fue una constante en la asamblea mexicana durante los años bajo estudio (Díaz, 2006; Rosas y Langston, 2011), por lo que más que ser una característica diferenciadora, se trataba de una constante que los coordinadores esperaban de sus legisladores.

No obstante, el modelo 1 muestra que el acceso de los legisladores a la cámara federal mediante listas de RP incrementó en 51% su propensión a ser seleccionados para dichos encargos, en comparación con los diputados de MR.

Toda vez que los líderes de los grupos parlamentarios son delegados de los más importantes grupos dentro de los partidos, uno de los principales intereses de los coordinadores al seleccionar presidentes de comisión es mantener satisfechos a las élites de sus respectivos partidos tanto para mantener la cohesión del grupo como para permitir el juego de los líderes partidarios en la cámara federal. Más aún, el modelo 2 de la tabla 2 indica una relación positiva y estadísticamente significativa entre la selección de presidencias y la posición en lista de los diputados electos por RP.

Tras calcular los efectos marginales de este indicador y manteniendo el resto de los predictores del modelo constantes, resultó que los diputados de RP que accedieron a la asamblea en los primeros 4 lugares de sus respectivas listas tuvieron un 62% de probabilidades de ocupar una presidencia de comisión, mientras que los diputados del mismo principio que entraron a la cámara en los últimos 4 lugares de las listas reportaron una probabilidad del 30% de ser asignados para presidir alguna comisión ordinaria.

Toda vez que los líderes partidistas nacionales juegan un papel fundamental al momento de definir el orden de las listas de RP en las distintas circunscripciones del país (Aparicio y Langston 2009: 6), los diputados electos por lista pueden considerarse como agentes de las élites partidarias nacionales. Así, más allá de una prolongada carrera partidaria o de haber prestado servicio al partido desde sus oficinas, la cercanía de los políticos con las élites partidarias nacionales (expresada en las listas de RP) pareció ser un indicador crucial para los coordinadores al momento de asignar presidencias de comisión en la asamblea. Con lo anterior comprobamos que el orden de las listas de RP no respondió a decisiones arbitrarias en el seno de los partidos, sino que funcionó como un fuerte mensaje para comunicar a los coordinadores de bancada cuáles eran los legisladores que las élites partidistas nacionales apoyaban para ocupar posiciones de liderazgo en la asamblea.

De las variables generales computadas en nuestro modelo, solamente el género de los representantes produjo efectos significativos sobre su selección para ocupar presidencias de comisión. Las mujeres tuvieron momios 37% inferiores a los hombres para presidir alguna comisión. Este impacto fue más notorio para las diputadas de RP, pues en comparación con sus colegas masculinos electos por ese mismo principio, los momios de presidir alguna comisión para las mujeres fueron 52% inferiores. Dado que no es objeto de este artículo indagar a profundidad estas diferencias producidas por el género, únicamente adelantaremos que las reglas de asignación a presidencias de comisión ameritan ser revisadas para promover una mayor simetría entre la presencia femenina en el pleno (la cual tuvo un aumento significativo durante el periodo estudiado) y la ocupación de posiciones de jerarquía congresional por parte de las legisladoras.

Por otra parte, los resultados del tercer modelo indican que, en términos de asignación a presidencias de comisión, los diputados electos por mayoría relativa fueron los únicos beneficiados de haber ocupado un cargo gubernativo previo. Aquellos congresistas de MR que reportaron tener experiencia administrativa a

nivel estatal vieron un incremento en sus momios de presidir alguna comisión en más del 60% con respecto de quienes no contaban con dicha experiencia.

El ejercicio previo de un cargo en el gobierno subnacional sugiere que el representante podría tener, además de ciertos conocimientos administrativos, influencia en la política local. Toda vez que en la cámara federal a menudo se discuten asuntos que requieren coordinación con los poderes locales, los diputados que poseen relaciones vigentes en la política subnacional pueden ser recursos altamente valiosos para los coordinadores de bancada en sus intentos por impulsar asuntos de la agenda partidista —como reformas constitucionales, legislación focalizada o reconducciones presupuestarias— que requieren la anuencia de grupos políticos estatales influyentes.

Considérese también que los gobernadores juegan un importante papel en los procesos de selección de candidatos a diputados federales (Langston, 2010). Por tanto, se pensaría que aquellos legisladores federales que hicieron una carrera política local y que accedieron a la cámara federal arropados por los gobernadores tendrían mayores probabilidades de ocupar cargos de influencia desde los cuales puedan canalizar recursos y defender las agendas regionales de estos políticos (Aparicio y Langston, 2009; Cantú y Desposato, 2012). Para finalizar de dimensionar la influencia de los gobernadores basta con tener en cuenta que aproximadamente el 57% de los diputados federales buscan un cargo en la política local al concluir sus mandatos en la cámara. Y para tener éxito en este siguiente paso de sus carreras políticas, el apoyo de los liderazgos político-partidistas más importantes a nivel local es un recurso de suma importancia.

En las conjeturas de este artículo adelantamos que se esperaría que los líderes de las distintas bancadas seleccionaran como presidentes a diputados provenientes de distritos donde el partido hubiera ganado con márgenes mínimos de votos con el objeto de emplear estratégicamente las facultades de una presidencia para atender las demandas más apremiantes de dichos distritos. Sin embargo, nuestro modelo no encontró una relación estadísticamente significativa entre la competitividad electoral distrital y la asignación de diputados a presidencias de comisión. Ello sugiere que las presidencias de comisión podrían no ser instrumentos eficaces para mejorar las relaciones de los partidos con los electorados locales, o bien que esto puede cumplirse solamente en algunas comisiones cuyas jurisdicciones permiten hacer una repartición focalizada de bienes con impactos electorales visibles.

Que los diputados con experiencia legislativa previa en un congreso local no tuvieran mayores posibilidades de presidir una comisión advierte que estas asambleas no fueron consideradas por los coordinadores parlamentarios como espacios de profesionalización temática, política o legislativa. Empero la experiencia previa de los congresistas como diputados federales o senadores sí produjo incrementos significativos en la propensión a presidir alguna comisión en nuestros tres modelos, con un efecto particularmente visible para los diputados de MR, en cuyo caso los momios de presidir aumentaron en 138% con respecto de los legisladores electos por el mismo principio que no contaban con esa experiencia.

Si tomamos en cuenta que únicamente el 18% de los diputados estudiados contaba con experiencia legislativa en alguna cámara federal antes de ejercer su cargo actual en la Cámara de Diputados, el anterior resultado sugiere que —tal como sucedió en Chile y Argentina (véase Palanza, Scartascini y Tomassi, 2016)— la experiencia legislativa, al ser un bien escaso, se interpreta como un indicador de desempeño preciso para los coordinadores al momento de seleccionar presidentes de comisión en sistemas con bajos índices de reelección.

En el caso mexicano los legisladores que pasaron por alguna de estas instancias legislativas federales podrían pensarse como políticos que cuentan con nexos importantes en el ámbito público y que tienen a su alcance sólidos equipos de apoyo, así como conocimientos relativamente avanzados tanto en el campo legislativo como en ciertas áreas de política pública. En cuanto a este último punto amerita destacar que de los 648 diputados que previamente habían ocupado un asiento legislativo en el ámbito federal, el 40.7% tenía experiencia como miembro, secretario o presidente de alguna de las comisiones a las que fue asignado, mientras que esta relación fue de solo 27.2% para los legisladores que contaban con experiencia legislativa local antes de acceder a la Cámara de Diputados.

Además de la cercanía con las élites partidistas nacionales, los gobiernos locales y la experiencia en circuitos parlamentarios federales, el conocimiento especializado de los legisladores fue un aspecto que incrementó sustantivamente sus probabilidades de presidir alguna comisión legislativa en la Cámara de Diputados. Aquellos congresistas que acreditaron algún tipo de conocimiento especializado en sus biografías vieron aumentos en momios de hasta el 180% con respecto de sus contrapartes para ser asignados como presidentes de comisiones.

Para complementar este hallazgo baste considerar que, de los 312 diputados seleccionados para presidir una comisión ordinaria al inicio de cada legislatura, 173 (poco más del 55%) tuvieron algún tipo de experiencia relacionada con las comisiones que les fueron encargadas. En la tabla 3 se puede observar cómo el principal origen de la especialización temática de los congresistas que presidieron una comisión legislativa fue la político-partidaria, mientras que aproximadamente el 20% de los presidentes de comisión entre 1997 y 2018 habían ocupado un cargo en alguna comisión similar (ya fuera en congresos locales o federales) a la que les fue asignada durante sus mandatos en la asamblea federal.

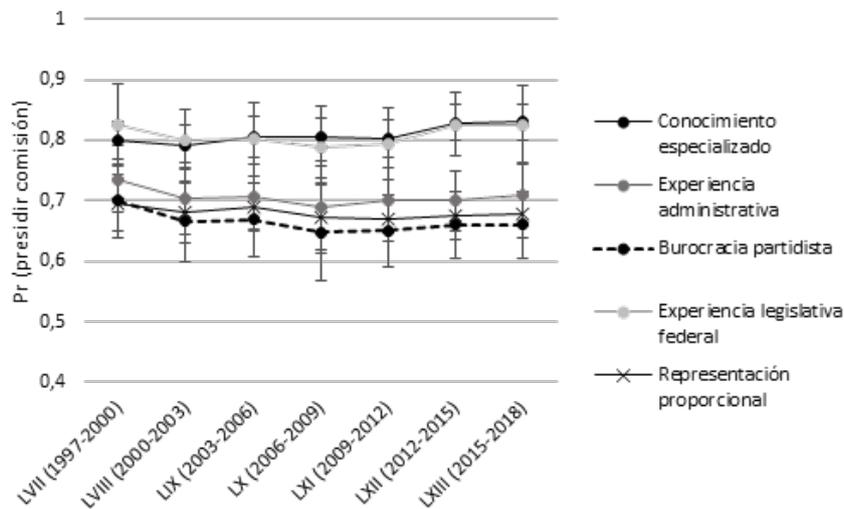
Tabla 3. Origen de ámbitos de experiencia de los presidentes de comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados (1997-2018)

Ámbito de experiencia	Diputados (%)
Educativo	90 (28.85%)
Político-administrativo	119 (38.14%)
Legislativo	62 (19.87%)

Fuente: elaboración propia con información de <http://www.diputados.gob.mx/> y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>
n= 312

Siguiendo la advertencia teórica de observar la institucionalización como un proceso de larga duración (Sisson, 1972; Lowenberg y Patterson, 1978; Hibbing y Patterson, 1994), ajustamos una serie de modelos de efectos marginales que reportan el impacto longitudinal de los principales grupos de variables biográficas (partidistas, administrativas, legislativas y de especialización cognitiva) sobre la nominación de legisladores a presidencias de comisión. El siguiente gráfico reporta los valores de los modelos expresados en probabilidades con intervalos de confianza del 95%.

Gráfico 1. Probabilidades de presidir alguna comisión ordinaria (1997-2018). Efectos marginales condicionados por partido político



Fuente: elaboración propia con información de <http://www.diputados.gob.mx/> y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Lo primero que se puede interpretar de la gráfica anterior es que, por encima de las credenciales partidistas, la experiencia administrativa e incluso la cercanía de los legisladores con las élites partidarias nacionales, tanto la experiencia legislativa a nivel federal como el conocimiento especializado de los representantes fueron los indicadores biográficos a los que los coordinadores concedieron mayor importancia para seleccionar presidentes de comisión dentro de sus respectivas bancadas.

A partir de la LVIII Legislatura (2000-2003) las probabilidades de presidir una comisión asociadas a la posesión de conocimientos y habilidades focalizadas mostró un incremento sostenido, incluso por encima de la experiencia legislativa federal al grado de que para la LXIII legislatura (2015-2018), un legislador que contaba con conocimientos altamente especializados reportó probabilidades del 84% de ser nombrado presidente de una comisión afin a sus competencias cognitivas. Por otra parte, la pertenencia a la burocracia partidista, el acceso a la cámara por lista de RP y la experiencia administrativa en cualquiera de los 3 órdenes de gobierno mostraron un comportamiento relativamente estable en términos de su efecto sobre la asignación de legisladores a presidencias de comisión a partir de la LX Legislatura (2006-2009).

En su estudio sobre el congreso rumano, Chiru y Gherghina (2017) describen un patrón longitudinal similar al de la asamblea mexicana. De acuerdo con estos investigadores, las comisiones de la legislatura rumana se fueron poblando paulatinamente con legisladores que además contaban con conocimientos sectoriales vinculados a áreas específicas de política pública. En sus conclusiones los autores destacan que, incluso ante la ausencia de configuraciones institucionales que fomenten la selección de presidentes de comisión especializados en las jurisdicciones de estos órganos, el interés de los partidos por incrementar su influencia en las deliberaciones parlamentarias es suficiente para incentivar una membresía especializada en comisiones. Dicha condición de competencia interpartidista se cumplió en la asamblea federal mexicana durante sus conformaciones no mayoritarias. A ello habría que agregar que, de manera similar a Rumanía, México atravesó por un proceso de

democratización donde el congreso y sus comisiones ganaron importancia como arenas para la toma de decisiones públicas sustituyendo sistemas centrados en el Poder Ejecutivo.

Un aspecto que Oñate y Ortega (2019) destacan del caso español, factor para incrementar las probabilidades de que un congreso con bajas tasa de reelección y sin reglas de propiedad incentive la selección de presidentes de comisión especializados y competentes, es el beneficio asociado a estos cargos en términos de continuidad de las carreras políticas. En México, el 36% de los diputados que ocuparon una presidencia de comisión accedieron a un cargo de orden federal al concluir sus mandatos parlamentarios. Esta proporción fue del 23% para quienes no presidieron una comisión. De igual modo, el 64% de los presidentes de comisión que compitieron por algún cargo de elección popular después de sus encargos ganaron dicha contienda, mientras que quienes no presidieron comisión alguna tuvieron una tasa de éxito escasamente superior al 50%. Estos resultados sugieren que la exposición a medios, el acceso a recursos valiosos dentro del congreso y la posibilidad de establecer nexos con distintos elementos del sistema que proveen las presidencias de comisión pagan dividendos a los políticos. Cuando las presidencias de comisión son rentables, los mejores políticos tienen incentivos para buscar ocuparlas, con lo que se estimula la atracción de perfiles altamente capacitados.

7. Conclusiones

La Cámara de Diputados (1997-2018) durante una etapa de configuración no mayoritaria constituye un referente con implicaciones tanto de mejora teórica como de interpretación casuística. En términos analíticos, su escrutinio nos permite conocer de mejor manera cómo se suscita el acceso a instancias clave de decisión como las presidencias de las comisiones parlamentarias. Teóricamente, en este artículo se propuso un modelo donde se problematizan las limitaciones informativas y organizacionales enfrentadas por los legisladores en contextos donde priman constreñimientos que parecieran dificultar los procesos de institucionalización parlamentaria.

De acuerdo con la teoría informativa, los procesos y reglas vigentes en la etapa no mayoritaria de la Cámara de Diputados (1997-2018) estarían lejos de promover eficiencia informativa en las comisiones en tanto que la selección de sus presidencias no se sustenta en la experiencia previa, el conocimiento y las habilidades técnicas de los legisladores en determinado campo de política pública. Por el contrario, el diseño institucional que otorga facultades discrecionales de nombramiento y remoción a los coordinadores de bancada parecería estimular una selección de presidencias de comisión sustentada en compromisos partidarios, en el posicionamiento de los partidos ante el electorado y en la lealtad probada de los representantes hacia estos institutos políticos. No obstante, nuestros resultados sugieren que las mediaciones partidistas y experienciales operan bajo mecanismos peculiarmente más complejos. Para ello, nuestro modelo planteó la necesidad de que las legislaturas con bajos índices de reelección y sin reglas como el *seniority* poseyeran ciertas características como la ausencia de un partido dominante, comisiones relevantes en términos procesales, competitividad electoral y la presencia de prerrogativas importantes para los presidentes de comisión.

A partir del análisis longitudinal desarrollado, la evidencia presentada apunta que, por encima de los indicadores vinculados con el desempeño en la burocracia partidaria, el reconocimiento y la lealtad política está fuertemente mediado por el precepto electivo. Así, quienes acceden a la curul por el principio de RP poseen mayor propensión para ser seleccionados a los encargos de presidente de comisión, con relación a quienes son diputados por MR. Más aun la posición en la lista de quienes ingresan al cargo legislativo por RP importa significativamente para la ostentación del cargo de presidente, toda vez que este refleja un vínculo clave entre los liderazgos partidarios y el modo en que se define el orden de prelación en dichos listados.

En el caso de los diputados de MR, los resultados sugieren la operación de mecanismos compensatorios en el procedimiento nominativo para las presidencias de comisión. Elementos como la tenencia de experiencia previa en la administración local reportan sendos réditos para lograr acceder a instancias decisorias clave del ámbito legislativo. Este dato resulta relevante, pues también nos muestra el modo sutil en que pueden operar los factores de disciplina partidaria más allá del servicio burocrático al interior de dichos institutos políticos. Con una fuerte injerencia de las cúpulas ejecutivas estatales en la selección de candidatos, este elemento se hace presente como un modo de canalizar recursos y de defender agendas con impacto político regional.

De nuestro análisis, y más allá de las distinciones por principio electivo, se deduce que el clima de competitividad electoral y la subsecuente pluralidad partidaria en el congreso producen incentivos para que los coordinadores parlamentarios seleccionen legisladores con altos niveles informativos como presidentes de comisiones. La experiencia previa de los congresistas como diputados o senadores federales produce incrementos sustantivos en la probabilidad para presidir una comisión. Así, ante las imposibilidades explícitas para la reelección inmediata, emerge un factor fundamental de institucionalización para la criba de perfiles selectos en los órganos clave del trabajo legislativo.

Por último, además del nexo utilitario con las élites partidistas locales y nacionales, y de la valiosa experiencia provista por el tránsito en las cámaras, el conocimiento especializado ha tendido a adquirir un papel primordial en la configuración de las presidencias de comisión. Por antecedencia en enclaves político-administrativos, por formación educativa o por la propia trayectoria parlamentaria, las credenciales cognitivas,

procedimentales e institucionales han jugado un papel nodal para el trazado de rutas de acceso a las instancias decisivas de orden asambleario.

Así, el estudio aquí desarrollado sugiere que por encima de la discrecionalidad política que suele permear a las negociaciones intrapartidarias, y ante la ausencia de condiciones cruciales en la teoría informativa, los circuitos legislativos son capaces de implementar recursos que propenden a institucionalizar los nombramientos estratégicos para el trabajo parlamentario.

Específicamente para el caso mexicano, y durante el periodo de configuraciones no mayoritarias de la Cámara de Diputados, se deja en claro que las comisiones adquirieron un rol renovado en virtud de la capacidad para ejercer recursos y atribuciones antes limitadas por la prevalencia de un sistema hegemónico.

Lejos de recompensar la disciplina y el alineamiento político-ideológico con las instituciones partidarias, aquí se muestra la gradual y larga institucionalización de un conjunto de mecanismos que, en la configuración de las presidencias de comisión, refleja una mayor centralidad de la valoración de experiencias previas y del trazado de trayectorias habilitantes con nexo tanto con las elites partidistas como locales.

Más aún, la operación de esas reglas no escritas en el funcionamiento legislativo sugiere la existencia de incentivos intra y extraparlamentarios para la carrera política, siendo que, hacia el interior, posibilitan una mayor propensión para desempeñar encargos estratégicos; mientras que, hacia fuera, facilitan el acceso a puestos públicos de orden federal o la competencia por cargos de elección popular en distintas arenas subnacionales.

8. Bibliografía

- Álvarez, R. y A. Gracia (2019): *El Congreso en la transformación democrática de México*. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15447.pdf> [Consulta: 01 de junio de 2020].
- Aparicio, J. y J. Langston (2009): *Committee Leadership Selection without Seniority: The Mexican Case*, Documento de Trabajo, 217, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Beck, N. (2020): “Estimating Grouped Data Models with a Binary-Dependent Variable and Fixed Effects via a Logit versus a Linear Probability Model: The Impact of Dropped Units”, *Political Analysis*, 28(1), pp. 139-145. <https://doi.org/10.1017/pan.2019.20>
- Béjar, L. (2012): “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, 74(4), pp. 619-647. <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2012.4.34446>
- Blondel, J. (1973): *Comparative Legislatures*, Nueva Yersey, Prentice-Hall.
- Bowler, S. y D. Farrell (1995): “The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-ordination”, *British Journal of Political Science*, 25(2), pp. 219-243. <https://doi.org/10.1017/S0007123400007158>
- Cann, D. (2008): “Modeling committee chair selection in the U.S. House of Representatives”, *Political Analysis*, 16(3), pp. 274-289. <https://doi.org/10.1093/pan/mpm036>
- Cantú, F. y S. Desposato (2012): “The New Federalism of Mexico’s Party System”, *Journal of Politics in Latin America*, 4(3), pp. 3-38. <https://doi.org/10.1177/1866802X1200400201>
- Carey, J. (2003): “Discipline, Accountability and Legislative Voting in Latin America”, *Comparative Politics*, 35(2), pp. 191-211. <https://doi.org/10.2307/4150151>
- Cheibub, A. y F. Limongi (1999): *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Chiru, M. y S. Gherghina (2017): “Committee chair selection under high informational and organizational constraints”, *Party Politics*, 20(10), pp. 1-12. <https://doi.org/10.1177/1354068817741765>
- Chiru, M. (2019): “Low-cost policy specialisation, district characteristics and gender. Patterns of committee assignment in Romania”, *The Journal of Legislative Studies*, 25(3), pp. 375-393. <https://doi.org/10.1080/13572334.2019.1662608>
- Crisp, B. F., M. C. Escobar-Lemmon, B. S. Jones, M. P. y M. M. Taylor-Robinson (2009): “The Electoral Connection and Legislative Committees”, *The Journal of Legislative Studies*, 15(1), pp. 35-52. <https://doi.org/10.1080/13572330802666786>
- Díaz Gómez, E. R. (2006): “Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003”, *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 2 (3), pp. 45-64.
- Dri, C. (2009): “At what Point does a Legislature Become Institutionalized? The Mercosur Parliament’s Path”, *Brazilian Political Science Review*, 3(2), pp. 60-97.
- Egreteau, R. (2019): “Towards Legislative Institutionalisation? Emerging Patterns of Routinisation in Myanmar’s Parliament”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 38(3), pp. 265-285. <https://doi.org/10.1177/1868103419892422>
- Gaines, B. J., M. Goodwin, S. H. Bates y G. Sin (2019): “The study of legislative committees”, *The Journal of Legislative Studies*, 25(3), pp. 331-339. <https://doi.org/10.1080/13572334.2019.1662614>
- Gilligan, T. y K. Krehbiel (1990): “Organization of Informative Committees by a Rational Legislature”, *American Journal of Political Science*, 34(2), pp. 531-564. <https://doi.org/10.2307/2111460>
- Hansen, M. E. (2019): “Distributing Chairs and Seats in Committees: A Parliamentary Perspective”, *Parliamentary Affairs*, 72(1), pp. 202-222. <https://doi.org/10.1093/par/gsy008>
- Heberlig, E. S. (2003): “Congresional Parties, Fundraising, and Committee Ambition”, *Political Research Quarterly*, 56(2), pp. 151-161. <https://doi.org/10.2307/3219894>
- Hibbing, J. R. y S. C. Patterson (1994): “Public Trust in the New Parliaments of Central and Eastern Europe”, *Political Studies*, 42(4), pp. 570-592. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1994.tb00299.x>
- Judge, D. (2003): “Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?”, *Government and Opposition*, 38(4), pp. 497-516.

- Krehbiel, K. (1991): *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.8850>
- Langston, J. (2010): "Governors and 'Their' Deputies: New Legislative Principals in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, 35(2), pp. 235-258. <https://doi.org/10.3162/036298010791170132>
- Lehoucq, F., G. Negretto, J. Aparicio, B. Nacif y A. Benton (2011): *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico*, IDB Working Paper, 207, Banco Mundial.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999): México, Cámara de Diputados, 3 de septiembre.
- Lowenberg, G. y S. Patterson (1979): *Comparing Legislatures*, Boston, Little Brown.
- Martínez, C. (1998): *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, Tesis de Licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.
- Méndez de Hoyos, I. (2004): "La transición mexicana a la democracia: competitividad electoral en México, 1977-1997", *Perfiles Latinoamericanos*, 12(24), pp. 43-65.
- Mezey, M. (1979): *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press.
- Nacif, B. (2002): "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en S. Morgenstern y B. Nacif, cords., *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 254-284. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511615665.010>
- Obando Camino, I. (2011): "The congressional Committee System of the Chilean Legislature, 1834-1924", *Historia*, 44(1), pp. 165-189. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942011000100005>
- Obando Camino, I. (2013): "Legislative Institutionalization: Historical Origins and Analytical Framework", *Estudios Políticos*, 42, pp. 180-195.
- Olson, D. y W. Crowther (2002): *Committees in Post Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*, Columbus, Ohio State University Press.
- Oñate, P. y C. Ortega (2019): "Committee Parliamentary Specialization Index. Explaining MPs' specialisation in the Spanish Congreso de los Diputados", *The Journal of Legislative Studies*, 25(3), pp. 394-408. <https://doi.org/10.1080/13572334.2019.1662610>
- Palanza, V., C. Scartascini y M. Tommasi (2016): "Congressional Institutionalization: A Cross-National Comparison", *Legislative Studies Quarterly*, 41(1), pp. 7-34. <https://doi.org/10.1111/lsg.12104>
- Polsby, N. (1968): "The Institutionalization of the U.S. House", *The American Political Science Review*, 62 (1), pp. 144-168. <https://doi.org/10.2307/1953331>
- Puente, K. (2012): "Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea", en *II Congreso de Investigación Multidisciplinaria de la FES Acatlán*, México.
- Rivera, A. (2004): "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México", *Política y Gobierno*, 11(2), pp. 263-313.
- Rivera, M. (2012): "¿Abrir o desbloquear? El debate de las listas electorales en México", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2, pp. 153-176. <https://doi.org/10.22201/ij.24487910e.2012.2.9980>
- Rosas, G. y J. Langston (2011): "Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislatures", *Journal of Politics*, 73(2), pp. 477-493. <https://doi.org/10.1017/S0022381611000326>
- Santos, F. y L. Rennó (2004): "The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies", *The Journal of Legislative Studies*, 10(1), pp. 50-70. <https://doi.org/10.1080/1357233042000318873>
- Sisson, R. (1974): "Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Exploration", en A. Kornberg, coord., *Legislatures in Comparative Perspective*, Nueva York, David McKay Company, pp. 17-38.
- Strøm, K. (1998): "Parliamentary Committees in European Democracies", *The Journal of Legislative Studies*, 4(1), pp. 21-59. <https://doi.org/10.1080/13572339808420538>
- Ugues Jr., A., X. Medina Vidal y S. Bowler (2012): "Experience Counts: Mixed Member Elections and Mexico's Chamber of Deputies", *The Journal of Legislative Studies*, 18(1), pp. 98-112. <https://doi.org/10.1080/13572334.2012.646711>
- Villanueva, H. (2018): *El modelo de listas de votación cerradas y bloqueadas en el sistema electoral mexicano y su carácter representativo*, México, Universidad de Guadalajara.
- Wang, Y. (2013): *Explaining the Strength of Legislative Committees: A Comparative Analysis*, Tesis de Doctorado, Universidad de Duke, Durham.

