

NICOLÁS LOZA | IRMA MÉNDEZ
Coordinadores

PODERES Y DEMOCRACIAS

La política subnacional
en México

Poderes y democracias

La política subnacional en México

Nicolás Loza
Irma Méndez
Coordinadores



FLACSO
MÉXICO



IEDF
INSTITUTO ELECTORAL
DEL DISTRITO FEDERAL

320.80972

P7423 Poderes y democracias : la política subnacional en México
/ Nicolás Loza, Irma Méndez (coordinadores). -- México : FLACSO México ; IEDF,
2016.

385 páginas : mapas, gráficas ; 23 cm.

ISBN 978-607-9275-92-1

1. Democracia Subnacional -- México 2. Gobierno Subnacional -- México
3. Poder (Ciencias Políticas) -- México 4. Procesos Políticos -- México 5. Gobiernos
Estatales -- México 6. Gobierno Local -- México 7. México -- Política y Gobierno
8. Elecciones Locales -- México 9. Democratización -- México 10. Democracia --
México I. Loza Otero, Nicolás, coordinador II. Méndez de Hoyos, Irma, coordina-
dora III. Instituto Electoral del Distrito Federal

Primera edición: octubre de 2016

D.R. © 2016, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México
Carretera al Ajusco 377, Héroes de Padierna, Tlalpan, 14200 Ciudad de México
www.flacso.edu.mx | public@flacso.edu.mx

D. R. © 2016, Instituto Electoral del Distrito Federal
Huizaches 25, Rancho Los Colorines, Tlalpan, 14386 Ciudad de México
www.iedf.org.mx

ISBN 978-607-9275-92-1 (Flacso México)

ISBN 978-607-8396-68-9 (IEDF)

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de la Flacso México.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

Impreso y hecho en México. *Printed and made in Mexico.*

Índice

Agradecimientos	
<i>Nicolás Loza, Irma Méndez</i>	7
Presentación	
<i>Mario Velázquez Miranda</i>	9
Prólogo	
<i>Yuri Beltrán, Carlos González</i>	11
Introducción	
<i>Carlos Gervasoni, Nicolás Loza, Irma Méndez</i>	15
Primera parte	
Democracias: actores e instituciones políticas subnacionales	
1. Fortalezas y debilidades de la democracia subnacional: una comparación de las encuestas a expertos de Argentina y México	
<i>Carlos Gervasoni</i>	45
2. Poder político subnacional: fortalezas de los gobernadores en México, 2001-2012	
<i>Paola C. Gutiérrez Cuéllar</i>	71
3. Estrategias de interacción ejecutivo-legislativo y patronazgo político subnacional en México	
<i>Alejandra Armesto, Juan C. Olmeda</i>	93

4. Estrategias partidistas y cooperación entre niveles de gobierno durante la presidencia de Felipe Calderón <i>Alfredo Rafael Busmail, Juan Andrés Miño</i>	113
5. Gobernadores proactivos y legislaturas reactivas. Una comparación entre el juicio de los expertos y el comportamiento legislativo <i>Álvaro F. López Lara</i>	131
6. Políticas de transparencia locales: explicando su variación a partir de los intermediarios sociales <i>Grisel Salazar Rebolledo</i>	161
7. Polarización, diferenciación y alternancia en el espacio político subnacional mexicano <i>Diego Reynoso</i>	183

Segunda parte
Elecciones, libertades y derechos

8. Calidad de las elecciones e imparcialidad de órganos electorales <i>Irma Méndez</i>	211
9. Exclusiones y conflictos en los procesos de selección de candidaturas a la gubernatura <i>Esperanza Palma, Rita Balderas</i>	237
10. Libertad de expresión y control de los medios de comunicación locales en México <i>Georgina Flores, Daniela Escobar</i>	263
11. La Iglesia católica y la igualdad de género en los estados mexicanos <i>Caroline Beer</i>	283
12. Intervención del crimen organizado en elecciones locales y calidad de las democracias subnacionales en México, 2001-2012 <i>Nicolás Loza</i>	303
13. El impacto electoral de la evaluación del combate al narcotráfico en México <i>Rodrigo Salazar-Elena</i>	321
<i>Referencias</i>	345

Introducción

Carlos Gervasoni, Nicolás Loza, Irma Méndez

La vitalidad de los estudios de política subnacional parece fuera de toda duda, expresándose así la paradoja de un mundo cada vez más interconectado e interdependiente, en el que la política local adquiere una crucial relevancia. Este libro pretende dar cuenta de esa realidad comparando de forma sistemática procesos políticos en unidades estatales mexicanas, en el marco de una comparación posible entre países federales de América Latina.

Los trabajos aquí reunidos manifiestan un interés por la dimensión subnacional de la política y son resultado de un proyecto de investigación concebido y realizado de manera colectiva a lo largo de varios años: en 2012, la convocatoria del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), asociada a la observación electoral de los comicios de ese año en México, permitió contar con un fondo que luego se fortaleció con recursos de investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México) y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), con lo que, entre finales de ese año y principios del siguiente, se pudo visitar las 32 entidades federativas que integran la república mexicana para entrevistar a expertos en política local; a estos se les aplicó un cuestionario semiestandarizado sobre la política en sus estados, el cual, en la mayoría de sus reactivos, replicaba el

diseñado y utilizado por Carlos Gervasoni (2010a) en las provincias argentinas unos años atrás.¹

Con tales resultados, el 12 y 13 de marzo de 2014 fue celebrado en la Flasco México un seminario de investigación en el que se presentaron los avances de los trabajos que ahora se ofrecen. Se trata de catorce estudios, más esta introducción, que de conjunto representan una amplia perspectiva del estado de las democracias estatales en México entre los años 2001 y 2012. El análisis del papel de gobernadores, congresos y tribunales de justicia, órganos de control, elecciones y, en general, de la distribución del poder en los estados, muestra los avances y déficits democráticos en el ámbito subnacional mexicano.

La transición a la democracia a nivel federal derivó de múltiples cambios políticos incubados en el centro o en lo regional que se articularon a nivel nacional de tal forma que, para algunos, esa transición se reproduciría de modo automático en todos los estados de la república mexicana. Sin embargo, los cambios en el nivel estatal se han producido a ritmos diversos, bajo patrones heterogéneos, no siempre de manera acumulativa e incluso en ocasiones de forma reactiva. En este contexto, fueron varias las preguntas que guiaron a esta investigación y al presente texto: ¿qué tan democráticos son los regímenes políticos en los estados mexicanos?, ¿cuáles son las debilidades y fortalezas de sus arreglos políticos locales, qué calidad tienen?, ¿qué instituciones democráticas funcionan mejor en los estados?, ¿cuáles son las variaciones entre estados, y de estos con el país, en los aspectos de la institucionalidad y funcionamiento político subnacional que aquí se estudian?, ¿pueden coexistir regímenes políticos subnacionales de naturaleza no democrática anidados en un sistema político nacional democrático?

Para responder dichas preguntas, los coordinadores de este volumen, desde el momento en que concebimos la "Encuesta a expertos en política estatal en México, 2001-2012" (Eepemex), nos guiamos con la idea de que los subsistemas políticos de las 32 entidades federativas mexicanas

¹ El diseño del cuestionario, los cuestionarios contestados, la base de datos, las referencias al equipo de trabajo —entrevistadores, personal de oficina, coordinadores, dirección—, el nombre y datos de contacto de los expertos consultados que aprobaron que su identidad no se reservara e información adicional de la "Encuesta de expertos en política estatal en México 2001-2012" (Eepemex) se encuentra disponible de forma libre en <<https://podesualflasco.wordpress.com>>.

acusar variaciones importantes en la calidad democrática de sus instituciones y funcionamiento político locales, así como en la articulación de estos procesos con el entramado político federal, constituyéndose así una realidad integrada por regímenes más o menos democráticos, o híbridos en el peor de los casos dada su imbricación en un arreglo nacional democrático, que sin embargo, también tiene sus claroscuros.

Esta introducción consta de tres apartados más. El que sigue es una semblanza del estado del conocimiento sobre política subnacional, en particular en México, respecto al cuál se sitúa esta obra. En la sección posterior se da cuenta de la metodología general de las encuestas a expertos y de cómo se procedió tanto en Argentina como en México. El último apartado resume el contenido de los capítulos que integran este libro.

Política subnacional en México: datos y conocimiento disponibles

Los estudios políticos en México han seguido de cerca los acontecimientos electorales a nivel federal y local de las últimas cuatro décadas; al principio fueron predominantemente descriptivos, con un enfoque jurídico, histórico o politológico, y centrados en las leyes, los acontecimientos y los actores políticos nacionales (González Casanova, 1985, 1990; Aziz Nassif y Jorge Alonso, 1984; Alvarado, 1987; Gómez Tagle, 1987; Molinar, 1987, 1988, 1989; Peschard, 1988; Valdés, 1990). Un segundo momento lo conforman las publicaciones sobre la transición mexicana a la democracia a partir de los noventa, las cuales ampliaron los enfoques y profundizaron el análisis pero privilegiando todavía el nivel agregado nacional y/o federal de las elecciones (Woldenberg, 1991; Alcocer, 1995; Molinar, 1993, 1994; Peschard, 1995; Valdés, 1995; Becerra et al. 2000; Moreno, 2003; Merino, 2003; Magaloni, 1997; Bruhn, 2010; Magar, 2012; Klesner, 1997; Lipset, 1998; Camp Roderic, 1988, 1996, 2000; Langston, 2001, 2003, 2006; Moreno, 2014; Cornelius, 2002). Los estudios políticos más recientes se han diversificado respecto de las áreas y temáticas abordadas, enfoques, métodos y fuentes de información, y destacan por profundizar en el ámbito subnacional o local (Cornelius, 1999; Fox, 1994; Langston, 2006, 2010; Benton, 2007, 2009). Aunque las elecciones todavía son el tema dominante, ha crecido la can-

tividad de estudios dedicados a las diversas dimensiones de la democracia, como la rendición de cuentas vertical y horizontal, o la transparencia y el acceso a la información en las entidades federativas. También se ha incursionado desde enfoques múltiples, aunque de modo limitado, en el análisis del Estado de derecho, la responsividad de los gobiernos ante los ciudadanos y la participación social a nivel subnacional. Además se han multiplicado los esfuerzos del gobierno para producir datos confiables sobre la vida pública, social, económica y política en las entidades federativas de México. Lo anterior ha dado pauta para crear un incipiente banco de datos que —con cifras solo para ciertos años— marca un parteaguas en el conocimiento de las entidades federativas y en la manera de entender el federalismo mexicano y la relación entre lo federal y local. En suma, hay una evolución gradual y relevante de los estudios políticos del nivel subnacional que conviene resumir para contextualizar la contribución de esta obra. La lista de estudios en forma de artículos, capítulos y libros es creciente en número y diversidad, con análisis que van de lo nacional y federal a lo estatal y municipal. Lo que enseguida se presenta es apenas una muestra.

Ha sido ampliamente aceptado que los avances institucionales en materia de elecciones democráticas comenzaron en el nivel federal, aunque los acontecimientos políticos que los desencadenaron ocurrían en lo local, esto es, en las entidades federativas. Las elecciones críticas de 1988 —en las que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió más de la mitad de su votación y la oposición creció exponencialmente— tienen su antecedente directo en las elecciones municipales de 1985, cuando el Partido Acción Nacional (PAN), principal partido de oposición nacional, obtuvo triunfos importantes en algunas ciudades norteañas. Con ello la oposición partidista amplió su influencia a zonas rurales, con lo que su presencia dejaba de estar solo “hasta donde llegaba la banquetta” (Molina, 1993).

Las reformas electorales federales del periodo 1990-1996, con las que se estableció un órgano independiente del gobierno para organizar las elecciones federales —el Instituto Federal Electoral (IFE)— determinaron los estándares mínimos para la celebración de elecciones democráticas. En un principio, el impacto de dichas reformas fue positivo a nivel local. Los cambios electorales que entre 1993 y 1996 se dieron en los estados probaron ser fundamentales para transitar del dominio de un par-

tido al pluripartidismo, y de elecciones manipuladas, a otras más libres y transparentes, al menos en la ley. Pero a partir de 1996 los cambios en las reglas electorales locales se intensificaron, de manera que el proceso de reformas estatales buscaba diseños institucionales “propios” o “a modo”, lo que reflejaba el poder creciente de los gobernadores y la nueva distribución de poder entre partidos. Como lo muestran diversos estudios (Méndez, 2006, 2014; Hernández, 2011), hubo estados con un avance gradual en términos de leyes electorales que garantizaban elecciones locales libres, limpias y transparentes; muchos otros, en cambio, optaron por ajustar las leyes para abrir espacios de discrecionalidad y control gubernamental o partidista de las elecciones de gobernador, y diputados locales y municipales.

Esta heterogeneidad del diseño institucional electoral a nivel estatal —calificada por algunos como “balcanización”— fue objeto de estudio de investigadores y académicos en universidades estatales desde 2010, muchos de ellos miembros de la Red de Investigación de la Calidad de la Democracia en México.

Algunas obras que anteceden a la presente y exploran el poder de los gobernadores en elecciones de diputados locales, la competitividad electoral, los procesos de selección de candidatos y los enclaves autoritarios son las de Magar (2012), Bruhn (2010), Langston (2006, 2010) y Benton (2012, 2012a), entre otros. Destaca también *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México* de Méndez y Loza (2014) donde se muestra, con un enfoque centrado en la calidad de las elecciones, que si bien los órganos electorales locales brindaban mínimas garantías de equidad, libertad y transparencia, lo hacían en un contexto institucional que parecía favorecer su subordinación al gobernador y al partido en el poder. Los hallazgos de dicha obra sugerían transitar de la problematización de las elecciones al análisis de los complejos dilemas y retos de la democracia y la gobernanza en los estados en México.

También han aumentado los estudios políticos a nivel subnacional en México que abordan el entrelazamiento entre elecciones, clientelismo político y corrupción, y la subordinación de los poderes legislativo y judicial al gobernador, o la sumisión de los alcaldes democráticamente electos al crimen organizado y la emergencia de movimientos sociales en un contexto de violencia general. Uno de los aportes más ilustrativos en este sentido es *Democracy in Mexico* (Marti, 2014), un esfuerzo conjun-

to entre investigadores de la Universidad de Salamanca y El Colegio de México. Es un libro colectivo que busca contestar a la pregunta de qué pasó en los estados después de la transición democrática a nivel federal. Entre sus contribuciones ofrece un Índice de Democracia para todas las entidades federativas y valiosos resultados de encuestas de opinión aplicadas en cinco estados, dirigidas a comprender el sentido del partidismo, la participación social y sus motivaciones, y la relación entre violencia, crimen organizado y movilización social. Es un texto valioso, que cuenta con dos ediciones y es pionero en su tipo, como también lo ha sido el trabajo de Giraudy en la comparación del nivel subnacional de México y Argentina (2010).

Hay además un número creciente de artículos de investigación publicados en revistas nacionales e internacionales que abordan diversos problemas: el renovado papel de los gobernadores en la democracia mexicana (Hernández, 2003; Magar, 2012; Bruhn, 2016; Berliner, 2015); la influencia de lo local en la democracia federal (Hiskey, 2005); el autoritarismo a nivel subnacional (Armesto, 2013; Durazzo, 2010; Edward, 2010; Gibson 2005); el regreso del PRI (Serra, 2013); la relación entre crimen organizado, violencia electoral e integridad electoral (Schedler, 2014); las elecciones y la corrupción (Hiskey, 2014; Zazueta, 2015); las elecciones competitivas y la calidad de los gobiernos municipales (Moreno-Jaimes, 2007); las irregularidades en elecciones locales (Cantú, 2014), la manipulación electoral y la participación electoral (Simpser, 2012), y los congresos locales (Magar, 2012), entre otros.

Además destaca el número creciente de tesis de maestría y doctorado dedicadas a tratar la política subnacional con temas como voto económico y rendición de cuentas (Bauer de la Isla, 2012); competencia electoral y desempeño gubernamental (Moreno, 2005); equilibrio de poderes (Gutiérrez, 2014); descentralización y la gobernanza democrática (Selee, 2006); la desigualdad y la democracia local (Valdez, 2002); selección de candidatos y competitividad (Arrazola, 2014); proceso presupuestal subnacional (Sleman, 2014), y propaganda en elecciones estatales (Sánchez, 2014), entre otras.

Hay publicaciones oficiales de la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) que contienen artículos de destacados autores sobre problemáticas del nivel subnacional (Ríos Cá-

zares y Cejudo, 2010; Cejudo, 2011; Villanueva, 2014). Finalmente vale referir algunas de las encuestas que por primera vez proporcionan datos subnacionales, tarea en la que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se ha encargado de retratar la institucionalidad. En primer lugar destaca la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (ENVIPE) en la que es posible acceder a información de la distribución porcentual de los principales problemas en las entidades federativas: inseguridad, desempleo, pobreza, aumento de precios, salud, corrupción, educación, narcotráfico, falta de castigo a delincuentes, escasez de agua, percepción sobre inseguridad, y percepción del desempeño de las autoridades.

Otros instrumentos son el Catálogo Nacional de Indicadores (CNI) con diversos subsistemas, y donde el de gobierno reporta datos de estructuras organizacionales, recursos humanos, recursos materiales e infraestructura, seguridad pública y justicia, y percepción sobre seguridad pública; los Indicadores de Bienestar por Entidad Federativa del INEGI / OECD ofrecen una muy amplia y rica variedad sobre accesibilidad a servicios (de salud, hogares con banda ancha, básicos), educación (niveles de educación, deserción escolar, habilidades de los estudiantes), balance vida-trabajo (satisfacción con tiempo para ocio, empleados trabajando muchas horas), ingresos (Gini del ingreso disponible de los hogares per cápita, ingreso equivalente disponible de los hogares, tasa de pobreza, tasa de pobreza extrema), salud, satisfacción con la vida, seguridad (tasa de homicidios, confianza en la policía, percepción de la inseguridad, tasa de incidencia delictiva), empleo (tasas de ocupación, de desempleo, de informalidad, de condiciones críticas de ocupación), vivienda, y compromiso cívico y gobernanza (participación cívica y política, participación electoral, confianza en la aplicación de la ley, percepción de ausencia de corrupción en el sistema judicial). Desafortunadamente se encuentran en construcción, de manera que aún no están disponibles todos los indicadores de bienestar para las entidades federativas.

Entre las fuentes de datos subnacionales más relevantes se encuentra el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013 con información sobre administraciones públicas municipales con mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, con programa anticorrupción y con mecanismos de participación y/o consulta ciudadana por entidad federativa. Le sigue la Encuesta Nacional de Ca-

lidad e Impacto Gubernamental de 2014 con datos sobre los problemas más importantes por entidad federativa, percepción sobre corrupción por sectores, gobiernos estatales y municipales. A lo anterior se suman los esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Mexicana, el Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO), el Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC) y otros que proporcionan algunos datos por entidad federativa.

Con lo expuesto hasta aquí se advierte el incremento de los esfuerzos académicos, gubernamentales y sociales tanto públicos como privados para generar y analizar información confiable en dos grandes ámbitos: por un lado, la percepción de la sociedad mexicana en los estados sobre los principales problemas públicos en su entidad, sobre todo acerca de la inseguridad y la corrupción, y el acceso a la justicia, entre otros; por otro, se generan indicadores socioeconómicos básicos sobre salud, ingreso, empleo y desigualdad, entre varios más, que nutren la toma de decisiones y la confección de políticas públicas, junto con información sobre el desempeño gubernamental de todos los niveles de gobierno a partir del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

Pero un ámbito en el que recién se ha comenzado a producir datos e información a nivel estatal tiene que ver con la esfera política más allá de las elecciones, esto es con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, la relación de poder entre estos y con otros agentes como los medios de comunicación, los partidos y los órganos de control encargados de vigilarlos (Magar, 2012; Kerevel, 2015; Schatz, 2011; Olvera, 2010). También hay información limitada sobre la tarea fundamental de los gobiernos de solucionar los problemas públicos a través de políticas públicas, y en qué consiste la influencia que sobre el diseño, implementación y evaluación de estas últimas tienen los actores sociales y políticos, como la Iglesia, los empresarios y los medios de comunicación. El presente libro ambiciona contribuir para llenar este vacío, que al final permite entender la democracia como un intrincado conjunto de relaciones de poder en las que se articulan o enfrentan las visiones e intereses de actores públicos, privados y sociales respecto de lo público, sus problemas y sus soluciones.

En suma, la creciente dedicación gubernamental a la generación de datos e información confiable sobre las entidades federativas, junto con el florecimiento de los estudios políticos que abordan la problemática es-

tatal, muestra ante todo una enorme preocupación por lo que pasa en los estados, y su repercusión en el conjunto nacional.

Las encuestas de expertos como estrategia de operacionalización

Las cuestiones de conceptualización y medición han sido poco abordadas por la literatura reciente sobre regímenes subnacionales. Varios trabajos han destacado la existencia de "autoritarismos subnacionales" al interior de regímenes nacionales democráticos, pero en general han sido apenas claros acerca de la definición conceptual que adoptan para describir a tales regímenes como autoritarios y de la definición operacional que utilizan para afirmar si una determinada provincia o región es autoritaria o democrática.

Este libro presenta los resultados de una relativamente novedosa y cada vez más empleada estrategia de medición: la encuesta a expertos. La Eepemex tiene como precedente la "Encuesta de expertos en política provincial argentina" (Eeppa) (Gervasoni 2010a), que se realizó en 2008 en las 24 unidades subnacionales de ese país (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).² La estrategia de operacionalización de ambas encuestas partió de tres decisiones metodológicas: 1) en lo conceptual entiende a los regímenes subnacionales menos democráticos como "híbridos" más que "autoritarios", esto es, como combinaciones complejas de rasgos democráticos y autoritarios, similares a los regímenes nacionales descritos como "democracias iliberales" (Zakaria, 1997), "autoritarismos competitivos" (Levitsky y Way, 2002), "semiautoritarismos" (Ottaway, 2003) y "autoritarismos electorales" (Schedler, 2006); 2) en términos de la estrategia de medición, se optó por indicadores subjetivos o basados en percepciones, en parte por la amplitud de aspectos de la democracia que son posibles de medir de esta forma, y en parte por su especial aptitud

² La "Encuesta de expertos en política provincial argentina" fue financiada por la National Science Foundation de los Estados Unidos (NSF Award # 0719658) y proveyeron apoyo adicional para el proyecto el Helen Kellogg Institute for International Studies y la Graduate School de la Universidad de Notre Dame.

para documentar las sutiles formas en que la democracia es restringida en los regímenes híbridos (las percepciones que se utilizan son las reveladas por los expertos en la política de cada una de las provincias o los estados, quienes por definición conocen aspectos que a menudo escapan al observador externo),³ y 3) respecto de la confiabilidad de la medición, se consultó a varios expertos en cada provincia/estado, lo cual da pauta para calcular medidas estadísticas de “acuerdo inter-observador” (*inter-observer* o *inter-rater agreement*) y mejorarlas aumentando el número de expertos en aquellas provincias con bajos puntajes.

La estrategia general de operacionalización en la que se inscriben las encuestas argentina y mexicana ostenta varias fortalezas enfatizadas por la literatura metodológica (King, Keohane y Verba, 1994): 1) parte de una definición clara del concepto por medir, 2) identifica explícitamente las dimensiones, subdimensiones, componentes y subcomponentes del concepto (para detalles de estos dos puntos, véase a Gervasoni, 2010a), 3) desarrolla indicadores específicos (los ítems en el cuestionario) para cada subcomponente, 4) mide cada indicador reiteradas veces (por medio de la consulta a más de un experto por provincia/estado), 5) permite evaluar el grado de incertidumbre de las inferencias descriptivas mediante el mencionado “nivel de acuerdo inter-observador” —a diferencia de índices como el Polity que usan solo un codificador por país—, y 6) hace público el procedimiento mediante una clara descripción de cada decisión metodológica tomada. Este último punto implica que otros investigadores pueden con relativa facilidad replicar la encuesta de expertos en otros países⁴ (en cuyo caso el cuestionario y el diseño muestral seguramente requerirán pequeñas adaptaciones al contexto local).

³ Los indicadores objetivos, en general institucionales (por ejemplo, la presencia o no de elecciones periódicas y multipartidarias) o electorales (como la presencia o no de rotación en el poder), excluyen múltiples e importantes dimensiones de la democracia (por ejemplo, la prevalencia de la violación de derechos civiles o el grado de independencia judicial) y de común se les dificulta detectar violaciones sutiles de las normas democráticas, aunque sí pueden ser sensibles a sus consecuencias.

⁴ Siempre y cuando cuenten con gobiernos subnacionales electos y razonablemente autónomos.

Indicadores: medidas subjetivas (“basadas en la percepción”) de la democracia

Debido a la complejidad del concepto de *democracia subnacional* y las dificultades adicionales que surgen dada la sutileza con la que los regímenes híbridos típicamente restringen los derechos políticos, se sigue aquí la tradición subjetiva de medición de la democracia (Bollen y Paxton, 2000: 60). A diferencia de la tradición objetiva, que utiliza medidas que no dependen de los juicios de los investigadores, expertos y fuentes secundarias —por ejemplo, Alvarez, Cheibub, Limongi y Przeworski (1996) y Vanhanen, (2000)—, la subjetiva recurre a indicadores “basados en percepciones” (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005).⁵ En esta estrategia un investigador formula un juicio informado sobre la situación de un cierto aspecto de la democracia en un país utilizando fuentes secundarias y/o su propio conocimiento y/o consultando a expertos. Esta es la adoptada por importantes índices nacionales de democracia, como los de Polity IV (Marshall, Gurr y Jaggers, 2013) y Freedom House. *Varieties of Democracy* (Coppedge, Gerring *et al.*, 2011), el más reciente y metodológicamente sofisticado proyecto de operacionalización para los regímenes políticos nacionales, obtiene la mayor parte de sus datos de encuestas a expertos similares a la Eepa y la Eepemex. Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001) y Bowman *et al.* (2005) —autores de índices de democracia para América Latina y América Central, respectivamente— defienden convincentemente los índices de democracia basados en juicios de expertos con profundo conocimiento de los estados a ser codificados.

La variante de la operacionalización subjetiva que presentamos aquí, una encuesta a expertos locales para medir grados de democracia subnacional, tiene solo dos precedentes que aplicaron Kelly McMann y Nikolai

⁵ La palabra “subjetivo” a menudo está cargada de connotaciones negativas, y a veces se la asocia a sesgos normativos u opiniones interesadas. Aquí se utiliza solo para describir un proceso de medición basado en los juicios informados de ciertos “sujetos”. Algunas bases de datos muy recurrentes en la ciencia política, como los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, provienen de operacionalizaciones subjetivas. Para una defensa de las fortalezas de los indicadores “basados en percepciones” véase el documento metodológico de los indicadores de gobernanza referidos (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005: 27-31).

Petrov en Rusia y Kirguistán (McMann y Petrov 2000; McMann, 2006). La principal diferencia metodológica entre esos estudios y las encuestas argentina y mexicana es que aquellos consultaron a expertos residentes en las capitales de los países y les pidieron que ordenaran las regiones según su grado global de democracia, mientras que en estas últimas se seleccionaron expertos específicos para cada provincia/estado (la mayoría de ellos residentes en la unidad subnacional respectiva) y se les solicitó juicios sobre muchos y diversos aspectos de la democracia local.

Los expertos son considerados una fuente más confiable que las fuentes secundarias, en parte debido a que estas carecen del grado necesario de detalle y calidad para varias/os provincias/estados, y en parte debido a que las sutiles formas en que la democracia es restringida en los regímenes híbridos exige información muy específica. Los entrevistados ideales son académicos y profesionales de la política (como periodistas y consultores), políticamente independientes y con profundo conocimiento de la política de la unidad subnacional en la que residen.

Puesto que por definición los expertos conocen muchas características del régimen político provincial/estatal, varios aspectos de la democracia pueden ser evaluados más allá de la competencia electoral y la inclusión: por ejemplo, la eficacia de los controles legislativos y judiciales sobre el poder ejecutivo, el nivel de libertad de prensa, la situación de los derechos civiles y la prevalencia de violaciones de los derechos humanos.

Es posible entender mejor las ventajas de los indicadores subjetivos en comparación con los indicadores objetivos. Estos últimos pueden ser de dos tipos. En el primer caso miden la existencia y el grado de competencia electoral por el poder. Los países (y las unidades subnacionales) son clasificados como democráticos o más democráticos según conduzcan elecciones multipartidarias regulares para los principales cargos de gobierno en las que los partidos opositores obtienen un porcentaje importante de votos (por ejemplo, Vanhanen, 2000) o ganan de vez en cuando el control del poder ejecutivo (Alvarez, Cheibub, Limongi y Przeworski, 1996). Se han propuesto varios índices basados en indicadores de competencia electoral para el nivel subnacional, incluyendo Argentina (Gervasoni, 2010b; Giraudy, 2015) y México (Hernández, 2000; Beer y Mitchell, 2004; Giraudy, 2015). Este tipo de medidas objetivas tiene la ventaja de ser calculable con relativa facilidad, y con poca o nula interpretación por parte del investigador, con base en información insti-

tucional y electoral en general disponible. Sus debilidades, sin embargo, son significativas. La primera es que son estrechos y minimalistas: capturan solo un aspecto de los regímenes políticos —la existencia de competencia electoral efectiva por el poder (Coppedge, 2012: 14-28)—. Detrás de un régimen calificado como democrático por un índice objetivo puede haber más o menos libertad de reunión, expresión o prensa, más o menos pesos y contrapesos institucionales, más o menos represión policial, más o menos discriminación de mujeres o minorías étnicas, etc. Ninguno de estos y otros importantes elementos de los regímenes políticos son medidos por los índices objetivos minimalistas. Una segunda debilidad es que el nivel de competencia electoral no depende solo del grado subyacente de democracia, sino también de otros factores que no pertenecen a ese concepto, tales como la *performance* gubernamental o los factores exógenos (como un *shock* económico externo) que pueden fortalecer o debilitar al oficialismo de turno. En resumen, los índices objetivos de competencia electoral miden los regímenes en forma estrecha (solo en el sentido minimalista del concepto de democracia) y con limitada validez.

El segundo tipo de indicadores objetivos son los que mensuran aspectos específicos del régimen. Así, podría diseñarse un índice de libertad o diversidad de prensa observando en qué medida las emisoras televisivas y radiales o los diarios de un estado dan cobertura a las diversas fuerzas y tendencias políticas durante una campaña electoral o, por el contrario, benefician a alguna en particular, típicamente al oficialismo. Tal medición implicaría asignar mucho personal al análisis de contenido de cientos de horas de emisiones audiovisuales y de cientos de páginas de medios escritos. Realizar un estudio objetivo de este aspecto de la democracia y en un solo estado sería factible; emprenderlo para los 32 estados mexicanos y para todos los aspectos de la democracia de interés implicaría una disponibilidad de recursos muy superior a la de un típico proyecto de investigación social. En otras palabras, sería teóricamente posible y metodológicamente conveniente medir con objetividad muchos aspectos de los regímenes subnacionales, pero tal empresa demandaría recursos humanos y económicos muy superiores a los requeridos para la Eepemex. Encuestar expertos es una estrategia que combina amplia cobertura de diversos aspectos de la democracia y una razonable calidad de medición con recursos también razonables.

Nótese que aun si se dispusiera de financiamiento para implementar una estrategia como la descrita, habría aspectos de la democracia subnacional difíciles, o incluso imposibles, de medición objetiva. ¿Cómo se podría observar el grado de fraude electoral o qué tanto los aparatos de inteligencia estatal espían a los opositores? Tales actividades, por su propia naturaleza oscura y oculta, son desafíos enormes para la medición objetiva. Es posible, en contraste, que los expertos tengan opiniones razonablemente fundadas de la prevalencia de tales prácticas en un estado. La situación se replica en el tema de la corrupción: la medición más difundida de este fenómeno a nivel nacional no proviene del Índice de Percepciones de Corrupción de Transparency International,⁶ el cual se basa en encuestas aplicadas entre analistas, empresarios y expertos de cada país.

El presente volumen contiene capítulos en los que se realizan pruebas de coherencia entre opiniones de expertos y hechos (conductas) observados. Es el caso de Álvaro López que contrasta los juicios de los expertos en torno a la cooperación entre el legislativo y el ejecutivo. Por su parte, Nicolás Loza respalda con las tasas de homicidios la opinión de los expertos en torno a la presencia del crimen organizado. Estos ejercicios, no obstante, solo son factibles para los pocos aspectos de los regímenes políticos para los que existen tanto la medición vía expertos como indicadores objetivos razonablemente válidos y confiables para todos los estados.

Un potencial problema de medición adicional cuando se usan indicadores subjetivos es el de la memoria de los expertos. Es razonable asumir que estos recordarán con más precisión los hechos recientes que los ocurridos en un pasado lejano. Desde este punto de vista, la medición subjetiva debería funcionar mejor cuando se consulta a los expertos sobre eventos del presente o del pasado inmediato. En el caso argentino, en el que (con alguna excepción) las elecciones provinciales se realizan en el mismo año para todas las provincias, la opción fue consultar a los expertos sobre el periodo gubernamental concluido el año anterior al de la encuesta. La naturaleza escalonada de las elecciones subnacionales mexicanas implicó que variara el tiempo entre la fecha de la encuesta y el fin del periodo gubernamental evaluado. En la mayoría de los casos fue razonablemente corta: en siete estados el mandato concluyó en 2012 (a me-

⁶ Disponible en <<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>.

nos de un año antes de la realización de las entrevistas), en diez en 2011, y en ocho en 2010. Solo en siete estados el tiempo transcurrido fue superior a tres años (el caso más extremo es el de Baja California, estado para el cual se evaluó un gobierno concluido en 2007, unos cinco años antes de la encuesta). Estamos convencidos de que para expertos como los consultados no resulta difícil recuperar de su memoria información sobre lo ocurrido en el periodo gubernamental anterior al actual, aun si el mismo concluyó hace algunos años. De todas formas, el diseño metodológico de la Eepemex permite la verificación de esta hipótesis: puede compararse el grado de acuerdo inter-expertos para estados cuyos periodos de gobierno evaluados concluyeron más o menos recientemente. Si los problemas de memoria existieran y fueran significativos, debería observarse un menor nivel de acuerdo entre los expertos para los estados más alejados temporalmente. En ese caso, las inferencias descriptivas acerca de esas unidades subnacionales serían de menor confiabilidad que aquellas sobre estados cuyos gobiernos evaluados concluyeron más recientemente.

Diseño metodológico de la encuesta de expertos de Argentina y México

Conviene dar los detalles del diseño metodológico de la Eeppa y la Eepemex.

a. Diseño y administración del cuestionario. Se diseñó un cuestionario estructurado con preguntas cerradas, con las cuales los expertos codifican un aspecto de la democracia en su provincia/estado, y preguntas abiertas, en donde los entrevistados pueden explicar las razones de su respuesta cerrada, calificarla, o dar una respuesta no prevista en las opciones cerradas. Dada la bien documentada tendencia de los públicos intelectualmente sofisticados a resistir el "encorsetamiento" de la realidad que supone un cuestionario estructurado (Putnam, 1973; Aberbach *et al.*, 1975), las preguntas abiertas contribuyen tanto a los objetivos sustantivos del proyecto de investigación como al mejor flujo de las entrevistas. Las preguntas fueron diseñadas y testeadas para que fueran claras, concretas e imparciales, siguiendo las recomendaciones de la literatura sobre diseño de cuestionarios (Converse y Presser, 1986; Op-

penheim, 1992; Foddy, 1993) y sobre entrevistas a élites (Dexter, 1970). Debido a la longitud y complejidad del cuestionario, la encuesta fue administrada personalmente por politólogos con antecedentes en política subnacional en Argentina, y por politólogos u otros profesionales de las ciencias sociales, muchos de ellos estudiantes de doctorado o maestría en sus respectivos campos de especialización, y también con interés y/o antecedentes en el estudio de la política subnacional en México.

b. Pretest del cuestionario. El cuestionario fue pretesteado en varias etapas. En primer lugar, el autor de la encuesta argentina lo distribuyó a varios colegas para obtener sus recomendaciones.⁷ En segundo, la versión resultante fue leída y comentada por los miembros del equipo de trabajo de campo,⁸ quienes sugirieron mejoras adicionales. Luego, los entrevistadores y el autor administraron catorce cuestionarios a expertos de once provincias. Estas entrevistas permitieron identificar y resolver problemas como sesgos de redacción, palabras ambiguas y preguntas particularmente dificultosas. En el caso del cuestionario mexicano los dos primeros pasos fueron idénticos,⁹ pero el cuestionario que se probó era una versión que replicaba, en su mayor parte, la utilizada en Argentina con contenidos de relevancia local, algunos a petición de estudiantes doctorales o de investigadores que siguieron el proyecto y que ahora son autores en este volumen. En el caso mexicano, el fraseo de las preguntas se adaptó a los usos del país, y estudiantes del seminario de tesis "Poderes y democracias sub nacionales" de la Flacso México realizaron aplicaciones de prueba en cinco estados mexicanos. Fue después que se redactó la versión final del cuestionario.

⁷ Agradecemos los valiosos comentarios de Michael Coppedge, Frances Hagopian, Scott Mainwaring, Ernesto Calvo, Agustina Giraudy, Debra Javeline, Frauke Kreuter, Marcelo Leiras, Aníbal Pérez-Liñán y Fernando Ruiz.

⁸ Un gran equipo de asistentes de investigación compuesto por Andrea Cavalli, Adrián Lucardi, María Marta Maroto y María Eugenia Wolcoff.

⁹ Los académicos a los que se les hizo la primera consulta sobre las preguntas de la Eepemex fueron Alejandra Armesto, Juan Olmeda, Alejandra Ríos, Caroline Beer, Diego Reynoso, Rodrigo Salazar, Álvaro López, Francisco Muro, Víctor Reynoso y el propio Carlos Gervasoni. También fueron consultados inmediatamente después, Carmina Gutiérrez, Fanny Sleman, Iván Arrazola y Luis Fernando Sánchez, estudiantes de doctorado de la Flacso México que en ese momento formaban parte del seminario "Poderes y democracias sub nacionales".

c. *Muestra*. Los entrevistados para la Eeppa fueron seleccionados con dos criterios: 1) la amplitud y profundidad de su conocimiento sobre la política local, y 2) su capacidad para opinar con razonable independencia política. El entrevistado ideal fue un académico de las ciencias sociales, aunque el trabajo de campo exploratorio realizado en cuatro provincias argentinas durante 2006 mostró que los periodistas políticos y abogados del ámbito del derecho constitucional están a menudo tan bien informados sobre el régimen provincial como los científicos sociales. La búsqueda de los expertos fue prolongada y difícil, sobre todo en las provincias pequeñas, menos desarrolladas y/o que no tienen departamentos de ciencias políticas, tales como Chaco, Formosa y La Pampa. El marco muestral de expertos para la Argentina fue desarrollado a partir de: 1) contactos académicos personales, 2) contactos generados durante la etapa exploratoria del proyecto en las provincias de Catamarca, Córdoba, Mendoza y San Luis, 3) politólogos del interior que participaron en el Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) en noviembre de 2007, 4) expertos citados o entrevistados por los diarios nacionales para cubrir sucesos relativos a la política provincial, y 5) referencias brindadas por instituciones universitarias en varias provincias. Complementariamente se recurrió a la técnica de “bola de nieve”, lo cual permitió ampliar considerablemente el listado de expertos original. Se dio prioridad a los expertos con credenciales académicas, profesionales o periodísticas más distinguidas y a aquellos que fueron mencionados por más fuentes. En el caso de las provincias más “difíciles”, fue necesario relajar los criterios, a veces entrevistando a prestigiosos politólogos que desempeñan algún cargo político, y a veces entrevistando a personas que no eran estrictamente académicos, profesionales o periodistas.¹⁰ El objetivo era lograr un mínimo de tres expertos por provincia a fin de poder calcular medidas de acuerdo (*inter-rater agreement*) sobre una base

¹⁰ Aunque prácticamente todos los entrevistados fueron académicos o periodistas, la segunda exigencia (la independencia política) fue a veces más complicado de cumplir. Los pocos politólogos que viven en las provincias más pequeñas y menos desarrolladas tienden a trabajar para el Estado o ser los miembros activos de partidos políticos. En estas provincias se presentó, entonces, una clara tensión entre los criterios 1 y 2. En los casos en que se entrevistó a personas con un cargo gubernamental o una afiliación partidaria, los entrevistadores percibieron que respondieron casi siempre como analistas y no como partes interesadas.

relativamente sólida. La muestra efectiva incluyó un mínimo de cuatro y un máximo de doce entrevistados por provincia (N total = 155, o un promedio de 6.46 expertos por provincia).¹¹ En la medición que aquí se propone los expertos funcionan como codificadores y, superando el estándar del Polity IV (que para la mayoría de los países utiliza un solo codificador), cada provincia es codificada por al menos cuatro expertos. En las provincias donde el nivel de acuerdo entre los expertos no fue satisfactorio, se llevaron a cabo entrevistas adicionales (Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego).

La selección de la Eepemex siguió una estrategia similar: en primer lugar se buscaron expertos en política estatal que de preferencia contaran con doctorado o maestría, estuvieran adscritos a una institución de investigación y/o educación superior y tuvieran publicaciones en la materia. Este perfil se buscó, primero, a través de contactos personales, listas de membresía en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y/o en la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SMEE), así como en centros de investigación y/o fichas curriculares disponibles en Internet; cuando no logramos reunir siete expertos con este perfil, se acudió al procedimiento de "bola de nieve", pidiendo a los expertos locales identificados referencias de otros posibles entrevistados que cumplieran con las características deseadas. Finalmente, la muestra efectiva fue de 234 expertos, en la que los estados con menos entrevistados fueron el Distrito Federal y Baja California Sur (con cinco en cada uno, pero que por la uniformidad de sus respuestas no implicaron más búsquedas); mientras que el estado con más entrevistados fue Quintana Roo con diez. La media por estado fue de 7.3 y hubo una mediana de 7.

d. *Trabajo de campo.* La encuesta argentina fue realizada por un equipo de cinco personas (las mencionadas en la nota al pie 8, más el autor del cuestionario), el cual completó la primera etapa del trabajo de campo en poco más de tres meses (del 22 de abril al 30 de julio de 2008). Después

¹¹ Nótese que no existe un problema de "N pequeño": esta encuesta es diferente de otras, como las de opinión pública, dado que el objetivo no es inferir las características de una población mayor, sino (como en el caso de las entrevistas históricas) obtener información fáctica consultando fuentes bien informadas.

de la codificación y procesamiento de estas encuestas, y de llevar a cabo el análisis de acuerdo entre los expertos de cada provincia, se puso en marcha la segunda etapa de trabajo de campo en las nueve provincias mencionadas arriba (del 20 de octubre al 13 de noviembre de 2008). El 81% de los expertos que se contactaron accedió a ser entrevistado. La mayor parte del 19% restante correspondió a personas que no se consideraron capacitados para responder, o que se hallaban de viaje o estaban enfermos. El autor capacitó a los encuestadores en cuatro reuniones que consumieron aproximadamente catorce horas.¹² La encuesta mexicana involucró a quince entrevistadores¹³ y una coordinadora de campo, quien además contó con el apoyo administrativo de la Flacso México. Aunque los entrevistadores estaban familiarizados con las técnicas de interrogación, se cumplieron reuniones de información y capacitación. El trabajo de campo se realizó entre el 11 de noviembre de 2012 y el 21 de enero de 2013, pero como además de los cuestionarios contestados cara a cara se aceptaron otros que se remitieron por correo, se recibieron cuestionarios incluso durante los meses de febrero y marzo de 2013.

e. Administración del cuestionario. Todos los entrevistados de la Eeppa recibieron un correo electrónico en el que se les solicitó una entrevista explicándoles la naturaleza del proyecto, las razones de su selección, la importancia de su participación, y el anonimato de sus respuestas. Para alentar la participación en una encuesta que es larga, exigente y en ocasiones tediosa, se ofreció a los expertos un pequeño regalo (uno de

¹² En estas sesiones se capacitó a los entrevistadores sobre los objetivos generales del proyecto de investigación y de la encuesta, el cuestionario, las técnicas apropiadas para la realización de entrevistas con expertos, las normas de tratamiento de sujetos humanos, y las cuestiones logísticas y económicas relacionadas con el trabajo de campo.

¹³ Juan Manuel Rodríguez: Aguascalientes y Chiapas; Abel Muñoz Pedraza: Baja California, Baja California Sur y Nayarit; Javier Rosiles Salas: Colima y Veracruz; Luis Alberto Fernando Marfil: Campeche, San Luis Potosí y Yucatán; Joseph Arana Chávez: Coahuila, Durango y Tamaulipas; Raúl Figueroa Romero: Chihuahua y Tabasco; Carlos Alberto Díaz Gonzales: D.F.; Francisco Javier Navarro: Guanajuato y Estado de México; Omar Carrillo de la Cruz: Guerrero y Michoacán; Pablo Ranchero Ventura: Morelos, Oaxaca y Tlaxcala; Gabriela Magdalena del Río: Hidalgo, Puebla y Querétaro; Giovanni Pérez Landa: Jalisco y Nuevo León; Nayelli Rubio Jardón: Sinaloa y Sonora; Melina Castro Villanueva: Zacatecas; Magdalena Aguilar Rodríguez: Quintana Roo y coordinación general de campo.

varios libros sobre temas políticos adquiridos para ese fin) y el envío de un informe con los principales resultados de la encuesta apenas estuvieran disponibles. Las entrevistas se realizaron en lugares y horarios convenientes para los expertos. Sus respuestas se registraron en cuestionarios de papel, evitando así el a menudo perturbador grabador. En el caso mexicano, también se hizo contacto previo con los expertos por correo electrónico y/o por teléfono para explicarles la naturaleza del ejercicio; a quienes lo solicitaron, se les extendió una constancia, y los informes y datos han sido públicos desde la primera integración de información. Como ya se apuntó, algunos cuestionarios se enviaron y recibieron vía correo electrónico, previo contacto cara a cara, o telefónico, con el entrevistado.

f. Control de calidad y codificación del cuestionario. Las respuestas de los expertos a las preguntas cerradas fueron consideradas como los códigos definitivos. Sin embargo, en los casos en que el experto se negó a elegir una de las categorías de una pregunta cerrada, se utilizó la información brindada en la pregunta abierta asociada para asignarle un código. Si esta pregunta tampoco fue respondida, el ítem se codificó como un valor faltante. En el caso mexicano se siguió el mismo procedimiento, pero por el volumen de entrevistas y el número de entrevistados, se siguieron distintos procedimientos de verificación de la información proporcionada por los expertos, codificada y capturada en sistema.¹⁴

El cuadro I.1 presenta algunos detalles de la Eeppa y la Eepemex en forma comparativa.

Pautas y variaciones en el mosaico subnacional

Este libro reúne catorce estudios sobre política subnacional. De ellos, solo uno hace una comparación, en este caso de la democracia en su sentido más amplio, entre unidades subnacionales de dos países, México

¹⁴ La verificación del trabajo de campo en oficina, de códigos, captura, así como la revisión de códigos y captura, estuvieron a cargo de Abby Madrigal, Ángeles Palma y Claudia Wittig. De principio a fin de este proyecto, se contó con la decisiva contribución y apoyo administrativo de Alma González.

Cuadro I.1. Diseño metodológico comparado de la Eeppa (Argentina) y la Eepemex (México)

	<i>Eeppa</i>	<i>Eepemex</i>
Tipo de cuestionario	Estructurado	Estructurado
Modo de administración	Entrevista personal	Entrevista personal
Duración promedio de las entrevistas	1 hora y 19 minutos	1 hora y 30 minutos
Cantidad de expertos	155	234
Cantidad de unidades subnacionales	24 (todas las provincias y la CABA)	32 (todos los estados y el DF)
Cantidad media de expertos por unidad subnacional	6.5	7.3
Fechas de campo	Abril a noviembre de 2008	Noviembre de 2012 a enero de 2013
Periodo evaluado	Periodo de gobierno 2003-2007 (con excepciones*)	Periodo sexenal del gobernador en el lapso 2001-2012 (con excepciones**)

* Las provincias argentinas de Corrientes y Santiago del Estero eligen sus autoridades en años diferentes a las demás, por ello los periodos evaluados fueron 2001-2005 y 2002-2004, respectivamente. En otros tres casos (la Ciudad de Buenos Aires, Santa Cruz y Tierra del Fuego) se evaluaron periodos de gobierno más cortos correspondientes al mandato de un gobernador que completó el periodo iniciado por otro que renunció o fue destituido.

** En México, en general las exploraciones fueron sobre ciclos sexenales que incluyen una elección intermedia y dos legislaturas locales. Sin embargo, hubo excepciones en la duración del mandato del gobernador evaluado, el número de legislaturas y/o elecciones en los estados de Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo, Edomex, Chiapas y Michoacán. El detalle de los periodos de gobierno evaluados se encuentra en el trabajo de Armesto y Olmeda; y de los gobernadores y su identidad partidaria, en el texto de Busmail y Miño; también de los gobernadores pero además de las legislaturas examinadas, en el artículo de Álvaro López; del número de expertos entrevistados por estado, en el trabajo de Diego Reynoso, y de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, en el capítulo que escribe Nicolás Loza.

y Argentina, en tanto que el resto contrasta diferentes aspectos de los procesos políticos y de gobierno en los estados de la república mexicana. Los trabajos abordan diferentes temáticas utilizando muy distintas fuentes de información entre las que siempre figura al menos un indicador extraído de la Eepemex.

En el primer capítulo de este volumen, Carlos Gervasoni examina qué tan democráticos son las provincias argentinas y los estados mexicanos, buscando algún patrón reconocible en sus variaciones. Con base en la operacionalización del concepto de democracia que puso en práctica en la Eeppa, retomada para la Eepemex, Gervasoni distingue diferentes dimensiones sobre las que hace su exploración empírica. Con dos indicadores de limpieza en las elecciones, no identifica ninguna unidad sub-

nacional ni en Argentina ni en México con prácticas de fraude electoral "tradicional" generalizado, aunque para la cobertura política de los medios de comunicación local, encuentra mucha mayor variación, con entidades con televisoras y prensa muy oficialistas, como Formosa, San Luis y Jujuy en Argentina, y Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz en México. En la subdimensión de participación, las provincias argentinas no presentan problemas ni con el registro de votantes ni con la proscripción de eventuales contendientes, mientras que en el caso mexicano, si bien no hay restricciones en el padrón de electores, en Baja California y Tabasco hubo testimonios de exclusión de posibles candidatos. En Argentina, con excepción de una provincia, los ciudadanos gozan de niveles significativos de libertad de expresión, lo que no sucede con los empleados públicos de ese país, que prácticamente en la mitad del territorio experimentan limitaciones. En México, por su parte, la situación es peor en ocho estados que experimentan limitaciones a las libertades de expresión de la población en general y de los empleados públicos en particular, destacando Chiapas por su situación de restricción relativa extrema. Los *checks and balances* son igualmente deficientes en ambos países, aunque peores en México, pues solo el estado de Jalisco parece contar con un control judicial y legislativo del gobernador de efectividad razonable, lo cual contrasta con las dos provincias argentinas en que esto sucede y las otras seis en que no existe control o bien judicial o bien legislativo del gobernador, pero no de ambos a la vez.

En las dimensiones de represión y discriminación, una vez más, las democracias subnacionales mexicanas delatan menor calidad respecto de las argentinas, pues mientras en el país conosureño ninguna provincia calificó por debajo de ambas categorías intermedias a la vez, en México dos entidades, Chihuahua y Jalisco, lo hicieron, en tanto que varios estados más mostraron precariedad en una de ambas mediciones. Finalmente, en la evaluación más general y abstracta del grado de democracia subnacional en ambos países, la media es más alta en Argentina que en México, pero la variación es mayor en el primer país. En suma, aunque las democracias subnacionales de ambas naciones parecen fuertes en participación, en varias unidades federativas se socavan en distintos niveles la competencia y la libre expresión, al tiempo que en su vida institucional acusan ausencia de "pesos y contrapesos" efectivos, que resultan su gran pendiente democrático.

Por su parte, Carmina Gutiérrez construyó un índice de poder de los gobernadores mexicanos en sus propios estados, para lo que utilizó cuatro indicadores de la encuesta a expertos. De este modo, Gutiérrez encontró que en Chiapas, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Tlaxcala y Jalisco existían los seis ejecutivos locales más débiles, en tanto que en Nayarit, Sinaloa, Estado de México, Quintana Roo, Coahuila y Puebla figuraban los más fuertes. Y al buscar los determinantes de estos diferenciales de poder, concluía "que el aumento en la competencia política incide con mediana intensidad en el poder que tienen los gobernadores en México y por otro lado, las reglas de la separación de poderes no lo hacen en ninguna medida".

En el trabajo de Olmeda y Armesto, los autores se preguntan qué dimensiones de la relación entre ejecutivo y legislativo conducen al incremento del patronazgo político en los estados, y ponen a prueba dos explicaciones alternativas: por un lado, que "el patronazgo es impulsado por el poder del ejecutivo sin limitaciones por el Congreso", y por el otro, que es "impulsado por el poder de la oposición legislativa en la negociación con el ejecutivo." En sus modelos jerárquico lineales, introducen controles asociados a las teorías rentista, de los partidos internamente movilizados, pluralista, del ciclo electoral y de la política distributiva, concluyendo que "el Congreso, y más específicamente la oposición legislativa, tiene mayores consecuencias para el patronazgo que el poder del gobernador" en México.

Miño y Busmail concluyen que "no existe una relación entre la filiación partidista, la distribución de recursos discrecionales y el apoyo al presidente en México" como tampoco puede afirmarse "que sistemáticamente los estados más grandes y con mayor cantidad de diputados en el congreso federal hayan logrado obtener más recursos". Conforme a su análisis, existe asociación entre los recursos discrecionales que una entidad recibe y el apoyo político que su ejecutivo local presta al presidente, lo que no necesariamente está mediado por la identidad partidaria de ambos. De allí que la entidad que más recursos discrecionales recibió de la federación fuera el Estado de México, en tanto que el más eficiente en su intercambio *apoyo político/recursos discrecionales recibidos* fue Coahuila, ninguno de los dos gobernado por panistas, aunque también gobernadores del PAN y del Partido de la Revolución Democrática (PRD)

lograron atraer recursos discrecionales por arriba de la media y concretar relaciones eficientes de intercambio *respaldo/dinero*.

En su trabajo, Álvaro López confirma que en general los “juicios de los expertos sobre el papel *proactivo* del ejecutivo y el papel *reactivo* de las legislaturas, son consistentes con el comportamiento observado en el proceso decisional de los Congresos estatales” que se documenta con la observación de los resultados legislativos de 25 Congresos estatales, que en su conjunto aprobaron sin enmiendas 66% de las iniciativas de sus gobernadores, implicando, sin embargo, variaciones que van de un numeroso grupo de Congresos locales subordinados, a una cantidad menor, pero existente, de legislaturas negociadoras.

Para ofrecernos una explicación de la variación en las políticas de acceso a la información en los estados mexicanos, Grisel Salazar examina el papel de cuatro intermediarios interesados en la transparencia, y ella encuentra que ni el número efectivo de partidos políticos en los Congresos locales, ni el activismo de las organizaciones de la sociedad civil, ni la independencia de los empresarios locales es tan relevante como la prensa crítica local, que a su vez, podría dar cuenta de mejores marcos normativos que también inciden en la calidad de los mecanismos efectivos de transparencia.

Diego Reynoso, por su parte, presenta una suerte de carambola a tres bandas. Primero, confirma con la evidencia disponible en la Eepemex que la escala izquierda-derecha, a pesar de las objeciones que usualmente se le hacen, clasifica significativa y razonablemente a partidos y políticos en el nivel nacional pero también en el estatal. En segundo término, identifica las entidades con contiendas de gobernador ideológicamente más polarizadas, entre las que destacaron Coahuila, Estado de México, Jalisco, Querétaro y Morelos, así como los estados con mayor diferenciación entre candidatos oficiales y gobernadores, en donde sobresalieron Jalisco, Zacatecas, Veracruz, Tlaxcala, Tamaulipas y Guanajuato. Finalmente, el argumento se sostiene con estimaciones que descuentan el sesgo que la ubicación ideológica de los expertos introduce al clasificar la posición ideológica de distintas figuras públicas.

En su análisis sobre la calidad de las elecciones en los estados, Irma Méndez halla que además del efecto que tiene sobre estas la calidad del órgano de administración electoral, la injerencia gubernamental en las contiendas la socava en tanto que la potencia de la principal oposición

local le resulta favorable, lo que descarta los factores que de acuerdo a la literatura podrían ser relevantes. En este capítulo se ilustra que aunque la calidad de las elecciones va de la mano de la calidad de las democracias subnacionales no se trata de lo mismo y ambas dimensiones acusan variaciones en su distribución territorial, la mayoría de las veces concomitantes, pero no siempre.

Esperanza Palma y Rita Balderas utilizaron datos estandarizados y respuestas no estructuradas de la Eepemex, información hemerográfica y registros en tribunales electorales, para clasificar las contiendas de gobernador conforme a las garantías otorgadas a militantes y ciudadanos para ejercer su derecho a ser candidatos, pues aunque alrededor de 70% de los expertos entrevistados en todos los estados de México dijeron que no existieron trabas a la libre postulación, también se contabilizaron testimonios en sentido contrario. Con Blanca Alcalá de Puebla, Palma y Balderas ejemplificaron el caso de candidatos que no entraron en la contienda o se retiraron de esta, porque negociaron otras posiciones que les eran relevantes; con Gregorio Sánchez en Quintana Roo tuvieron el caso, inédito en el México moderno, de un candidato inhabilitado por intervención del Poder Judicial; el caso del asesinato del candidato a gobernador del PRI en Tamaulipas, Rodolfo Torres, exhibió los efectos de la intervención del crimen organizado cuando las autoridades son incapaces de garantizar la seguridad e integridad de los ciudadanos; en general, constataron que algunos perdedores de las contiendas internas argumentan violación a sus derechos, cuando esto no necesariamente sucede, y finalmente que no hay registro de exclusión de candidatos por razones de etnia o de género.

En el capítulo de Georgina Flores y Daniela Escobar, se exploran los determinantes del control de los medios de comunicación ejercido por los gobiernos locales, el sesgo de los medios a favor de estos y el acoso a periodistas, "utilizando dos tipos de variables explicativas: por un lado, las relacionadas con la competencia y la estructura de los medios de comunicación" y, por el otro, "variables políticas como la alternancia y la calidad institucional", controlando siempre por marginación. Al presentar las variables explicativas, destacan las variaciones en la oferta informativa local, que va de estados sin ninguna concesión en radio y televisión, hasta otros con 158 y 52, respectivamente, así como entidades con solo tres periódicos locales, hasta otras con 86. Los estados con mayor pluralidad de

medios son Sonora, Oaxaca y Veracruz, mientras que Tamaulipas tiene la menor cantidad de estaciones de radio y televisión. Respecto al control y sesgo de medios, así como el acoso a periodistas, Chiapas es la única entidad mexicana que califica negativamente en los tres rubros, Veracruz en dos, control de medios y acoso a periodistas, y Tamaulipas también en dos, sesgo y acoso, mientras que Oaxaca figura con evaluaciones negativas en control de medios, y Quintana Roo, en sesgo. De acuerdo con los resultados de los modelos, solo la marginación se asoció significativamente con las tres variables de interés, pero el sesgo de la información también lo hizo con la alternancia y el número de estaciones de televisión permissionarias, mientras que el número de estaciones de radio concesionarias fueron importantes para explicar el acoso a periodistas.

En su capítulo, Caroline Beer confirma primero la relación de la respuesta de los expertos sobre la influencia de la Iglesia católica en política pública local, con otros indicadores de catolicismo y religiosidad como el registro contemporáneo de la proporción de católicos y matrimonios religiosos, el número de cristeros y sinarquistas en el pasado más remoto, y la votación por el Partido Demócrata Mexicano, el PAN y el tamaño de su fracción parlamentaria en la segunda mitad del siglo xx en los estados mexicanos. Posteriormente, utiliza el juicio de los expertos respecto a la influencia de la Iglesia en política pública en los estados y confirma que cuando es mayor, la igualdad de género es menor, aunque esta última también aumenta conforme lo hace la calidad de la democracia subnacional. De forma un tanto anómala, se advierte una relación positiva entre desigualdad de género y extensión de la cultura política democrática.

Por su parte, Nicolás Loza reporta que con la Eepemex puede sugerirse que en el ciclo de elecciones subnacionales de 2001 a 2007, el crimen organizado tuvo intentos más bien infructuosos de incidencia, aunque estos fueron un poco más acusados en nueve entidades del país; posteriormente, en el conjunto de contiendas del ciclo 2007 a 2012, los intentos y el éxito de la intervención del crimen organizado subieron ligeramente pero de manera pronunciada en Tamaulipas, Veracruz, Sinaloa y Colima. A su vez, en elecciones de ayuntamientos se reportaron más altos niveles de intervención del crimen organizado que en cualquier otra. Otro hallazgo fue que la ocurrencia de operativos federales en un estado se asoció a mayores intentos de injerencia del crimen organizado en posteriores procesos. A su vez, en la mitad de entidades en las que el crimen

organizado intervino en elecciones, optó sobre todo por financiar y/o apoyar candidatos, aunque también los amenazó y/o compró una vez que habían ganado, así como acudió al expediente de movilizar electores, teniendo como último recurso el asesinato de candidatos o su disuasión. Asimismo, en aquellas entidades con mayor injerencia del crimen organizado en elecciones, las democracias locales fueron de menor calidad, aunque si se piensa con detenimiento la relación, no es clara la dirección de la misma ni su mecanismo.

En el capítulo final del libro, Rodrigo Salazar-Elena sostiene que, entre los votantes, la opinión positiva de la política de seguridad del gobierno de Calderón incidió, incluso más que la evaluación de la situación económica, en su preferencia por el PAN, efecto que sin embargo disminuyó por entidad de la república cuando la injerencia del narcotráfico fue mayor. Esta injerencia se calibró con un índice de penetración del narcotráfico en las elecciones locales, que en sus valores más altos supone la existencia de un principal de las autoridades locales que las distanció de los objetivos de la política federal de seguridad, de allí que el argumento no solo tenga implicaciones sobre la explicación del comportamiento electoral de los mexicanos, sino también respecto de la atribución de responsabilidades por parte de los electores cuando el éxito de una política depende de la cooperación entre autoridades y una de estas puede responder a más de un principal.

5. Gobernadores proactivos y legislaturas reactivas. Una comparación entre el juicio de los expertos y el comportamiento legislativo

Alvaro F. López Lara*

Pese a la difusión del pluralismo legislativo, los Congresos estatales en México son percibidos como instancias reactivas y subordinadas al poder de los gobernadores. Su efectividad para ejercer el contrapeso y el control del Ejecutivo ha sido puesta en duda por los observadores de la política local que comparten la idea de que la *transición democrática* en los estados ha dado lugar a una colección de *mini presidencialismos*. Las evaluaciones concuerdan en que la división horizontal de los poderes en los estados es un mito político más que una práctica constitucional y política cotidiana (Alvarado, 1996: 40), ya que las constituciones locales tienden a ser más presidencialistas de lo que se observa a nivel nacional. En suma, la opinión más difundida es que los *pesos y contrapesos* en los estados son bastante débiles (Olvera, 2010), pues los gobernadores detentan el monopolio del poder que les permite controlar a los poderes legislativo y judicial.¹

* Profesor investigador, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

¹ Una síntesis de este tipo de opiniones se encuentra en un ensayo publicado por Demetrio Sodi en el cual sostiene que: "La gran mayoría de los gobernadores tiene el monopolio del poder, controlan sus congresos a través de dádivas a legisladores y partidos, a los magistrados de los tribunales de justicia por la facultad que tiene para decidir su reelección, a los presidentes municipales a través del presupuesto, a las comisiones de derechos humanos y transparencia por el nombramiento de sus titulares, a los medios de comunicación locales a través de sobornos o amenazas. Los gobernadores tienen el control total del ejercicio del gasto público sin supervisión de nadie, ni de la Federación ni de los congresos locales" (Sodi, 2007).

Paradójicamente, en las primeras fases de la democratización, las perspectivas eran más optimistas, ya que la formación de gobiernos divididos y en general el incremento del pluralismo legislativo fueron vistos como la expresión de nuevos esquemas de cogobierno (Ward y Rodríguez, 1999; Lujambio, 2000) e incluso como un incipiente y precario proceso de institucionalización que gradualmente traería mayor autonomía, capacidad institucional, así como una redistribución interna del poder en los Congresos (Beer, 2001; Lujambio, 2004). Sin embargo, a medida que la democratización avanzó en los estados, creció el desencanto con sus resultados y efectos, pues aunque diversas entidades federativas experimentaron distintos esquemas de gobierno dividido, la imagen prevaleciente es que los gobernadores —bajo gobiernos divididos o unificados— han sido los actores dominantes en la fijación de la agenda y siguen siendo, como durante el régimen autoritario, los supremos legisladores en los estados.

Desafortunadamente, contamos con escasa evidencia empírica para refutar o confirmar globalmente estas evaluaciones, pues el nivel del conocimiento sobre los Congresos estatales en México sigue siendo tan incipiente, como lo es la evolución de su vida institucional. Los estudios académicos aún carecen de un conjunto de “generalizaciones empíricas” que permitan hacer comparaciones e inferencias acerca de la capacidad de las legislaturas locales para influir en la agenda, controlar y supervisar al Ejecutivo y fungir como instancias representativas. Aunque existen algunos estudios comparativos sobre la transparencia legislativa (Puente, 2011), las coaliciones (López, 2007) y la producción legislativa (Patrón y Pérez, 2012) en los Congresos estatales, una buena parte de lo que sabemos proviene de estudios de caso o *descripciones densas* sobre la política legislativa local, que si bien han contribuido a mejorar nuestro conocimiento sobre los Congresos estatales no logran esclarecer de manera sistemática y comparativa cuál es su papel en la formulación de políticas, ni las variaciones en su grado de efectividad para influir en la agenda legislativa y controlar al poder ejecutivo estatal.²

² En un exhaustivo balance acerca el estado del conocimiento sobre los Congresos locales en México, Reveles (2011: 17) constató la escasez de publicaciones académicas dedicadas al tema, además de los 38 estudios publicados, 14 eran estudios de caso y 15 consistían en estudios comparativos que tomaron más de dos Congresos como ca-

De ahí que este trabajo se proponga contribuir al estudio comparativo del desempeño de los gobernadores y los Congresos estatales en la formulación de políticas. A partir de una comparación entre las evaluaciones de los expertos y un conjunto de datos sobre el proceso legislativo, se analizarán las percepciones sobre las relaciones ejecutivo-legislativo con el fin de determinar si los juicios de los expertos sobre el papel *proactivo* del ejecutivo y el papel *reactivo* de las legislaturas, son consistentes con el comportamiento observado en el proceso decisional de los Congresos estatales. Se argumenta que la validez de las opiniones de expertos es proporcional a su congruencia con los datos sobre la actividad legislativa, pero a su vez, se asume que la contrastación resulta útil para poner a prueba la consistencia y *objetividad* de ciertas mediciones basadas en datos estandarizados sobre la actividad legislativa.

El análisis se centrará en las siguientes cuestiones: ¿qué tanto influyen las legislaturas estatales en el proceso decisional?, ¿cuántas propuestas del ejecutivo pasan intactas y cuántas son enmendadas o rechazadas por los Congresos estatales?, ¿cuál es el grado de coherencia y solidez del juicio experto sobre el poder de los gobernadores y los Congresos estatales en el proceso legislativo? A fin de responder a estas preguntas la comparación se centrará en dos niveles. Por un lado, se trata de comparar las evaluaciones de los expertos de cada entidad acerca del poder de los gobernadores para controlar la agenda y obtener apoyo legislativo. Se intenta demostrar que las opiniones de los expertos son una valiosa fuente de información que complementan los análisis convencionales que se enfocan en la medición de los poderes formales y en el proceso decisional de las legislaturas. Por otro, se realizará una especie de *contrastación intersubjetiva* entre el juicio de los expertos y los datos sobre el proceso legislativo para demostrar que aunque en este último los gobernadores son percibidos como los actores dominantes, también existe variación en las evaluaciones sobre la capacidad *reactiva* de las legislaturas para condicionar, enmendar o rechazar las propuestas del ejecutivo (Cox y Morgenstern, 2001), y que dichas evaluaciones muestran cierto nivel de congruencia con los datos sobre la capacidad de enmienda de los Congresos estatales.

sos de análisis. El resto de los estudios se enfocaban en la normatividad vigente y unos cuantos adoptaban una perspectiva general.

El poder legislativo de los gobernadores

Los estudios que han analizado el papel de los gobernadores como legisladores y la capacidad de las legislaturas estatales para limitar y fiscalizar su poder se refieren primordialmente al contexto del sistema federal estadounidense. Las investigaciones pioneras se dedicaron a comparar y medir los poderes formales de los gobernadores mediante la elaboración de índices (Schlesinger, 1965; Dometrius, 1979, 1987) en los que agregaron dimensiones relacionadas con el poder derivado del mandato, el poder sobre el presupuesto, el poder de veto y el poder para hacer nombramientos. Por su parte, Beyle (2004) desarrolló un índice en el que además de las dimensiones contempladas en el índice de poderes formales de Schlesinger (1965), incluyó indicadores sobre las diferencias en la autoridad presupuestaria del legislativo y la fuerza del partido político en la legislatura estatal.

Desde otra perspectiva, McCally (1966: 925) analizó los factores que incidían en la capacidad del gobernador para controlar a su partido en la legislatura; comparó las variaciones en el poder del gobernador para cohesionar a los legisladores y su grado de éxito legislativo. En un trabajo posterior, Morehouse (1996: 362) analizó el vínculo entre la coalición electoral del gobernador y la coalición de gobierno dentro de la legislatura, bajo el supuesto de que el apoyo hacia el gobernador se asociaba al grado de efectividad en la arena electoral; así a mayor éxito electoral del partido gubernamental, mayor sería la votación partidista y la cohesión.³ Según Morehouse (1996: 365), un gobernador con amplio apoyo y que es el líder efectivo de su partido puede seguir una estrategia partidista en la fijación de la agenda, haciendo propuestas cercanas a sus preferencias y sin hacer concesiones a la oposición. Para la oposición, el costo de votar en contra de las medidas del gobernador crece a medida que el gobernador se afianza como un dirigente políticamente fuerte y goza de un amplio apoyo.

³ A partir del análisis de la votación legislativa sobre los proyectos de los gobernadores de diez estados, Morehouse (1996: 369) encontró que en los estados con gobierno unificado había una alta coherencia entre el programa legislativo y las promesas de campaña; si la fuerza del partido no se ve mermada en las elecciones primarias, el gobernador es capaz de conseguir el apoyo de todos o la mayoría de los miembros del partido legislativo para aprobar el programa.

En resumen, los hallazgos de la literatura comparada sobre gobernadores y legislaturas en el federalismo estadounidense revelaron que aquellos, a través de sus poderes legislativos, el poder partidario y el manejo de la agenda legislativa, normalmente juegan un papel más relevante del que suele jugar el presidente ante el Congreso federal, ya que en las legislaturas estatales las sesiones son poco frecuentes, la antigüedad y experiencia de los legisladores es limitada, así como lo es su influencia y prestigio. En consecuencia, mientras la orientación de los legisladores es parroquial, la orientación legislativa del gobernador busca satisfacer a sus electores a nivel estatal, por lo cual ejerce un mayor grado de control sobre su partido al momento de decidir si una medida legislativa es aprobada, modificada o rechazada.

Gobernadores proactivos, legislaturas reactivas

Si bien los hallazgos provenientes de esta literatura ofrecen pistas interesantes para la investigación sobre las relaciones ejecutivo-legislativo a nivel subnacional, es imposible aplicarlos sin atender las características del contexto nacional. En ese sentido, los estudios sobre gobernadores en los países federales de América Latina (González, 2013) han mostrado que los ejecutivos estatales disfrutan de un mayor grado de poder que sus contrapartes estadounidenses y que dicha supremacía se explica por la combinación de tres dimensiones: i) *poderes institucionales*, que contienen el poder asociado a la duración del cargo, el poder de establecer la agenda, los poderes para iniciar legislación y el poder de veto; ii) *poder partidario*, que incluye la cuota de apoyo electoral del gobernador y el tamaño del contingente legislativo, y iii) la influencia que ejercen sobre la política nacional, a través de su partido o mediante la coordinación con otros gobernadores.

En particular, uno de los aspectos que incrementa el poder de los gobernadores en los países federales de América latina es el conjunto de facultades formales para iniciar legislación en diversas áreas o el derecho de iniciar legislación de manera exclusiva, así como la capacidad para controlar a la legislatura. Dichos poderes formales tienen importancia, ya que al igual que los presidentes, los gobernadores tienen un papel

proactivo frente a las legislaturas que predominantemente responden a un patrón de comportamiento reactivo.

Este argumento fue expuesto en un ensayo seminal —escrito hace más de una década— en el que Cox y Morgenstern (2001) cuestionaron los enfoques más convencionales para medir la influencia de las legislaturas. Su contribución se basó en la premisa de que el funcionamiento de las legislaturas en América Latina corresponde a una modalidad *reactiva*, lo cual implica que aunque el poder ejecutivo es el actor central del proceso legislativo, se ve obligado a anticipar las reacciones de los actores legislativos en previsión de un posible veto o de una discrepancia con el cambio propuesto. Bajo este razonamiento, la influencia de las legislaturas no se basa en el ejercicio de *poderes proactivos*, consistentes en promover leyes y de fijar la agenda legislativa, sino en la capacidad de condicionar, enmendar o vetar las propuestas del ejecutivo (Cox y Morgenstern, 2001: 374). Así, el proceso decisional en las legislaturas se compone de una serie de juegos bilaterales de naturaleza asimétrica, en donde el poder ejecutivo es el actor que propone más medidas a la consideración de la legislatura y adopta una estrategia óptima ante las posibles reacciones de los legisladores y el nivel de apoyo legislativo con el que cuenta.⁴

Al iniciar la secuencia del proceso legislativo, y siguiendo la “ley de las reacciones anticipadas”, el ejecutivo adapta su comportamiento a lo que juzga que son las preferencias y las previsibles reacciones de la mayoría de los legisladores. Puesto que la información sobre las preferencias de los legisladores es imperfecta, el ejecutivo variará su estrategia y táctica, así como el uso de sus facultades legislativas, según el tipo de mayorías que

⁴ El modelo de Cox y Morgenstern posee la cualidad de ser dinámico y captar la secuencia del proceso legislativo en el que el ejecutivo como agente proactivo anticipa las reacciones de la legislatura, sin contar con información perfecta sobre las preferencias de los legisladores. El supuesto es que la estrategia y la táctica del ejecutivo, así como el uso de sus facultades legislativas, variarán si el tipo de legislatura es recalcitrante, negociadora, parroquial o subordinada. Ante una mayoría recalcitrante que rechaza todas sus propuestas, el ejecutivo reducirá su actividad como proponente de iniciativas de ley, mientras que ante una legislatura negociadora que se involucra en el proceso de construcción de acuerdos en torno a piezas legislativas, el ejecutivo tendrá que formar una coalición; en contraste, ante las mayorías subordinadas que aprueban cualquier propuesta, o frente a legisladores con orientación parroquial (que buscan favores o beneficios menores a cambio de aprobar un programa legislativo), el ejecutivo será un agente dominante.

controlen la legislatura. Si el Congreso es controlado por una mayoría recalcitrante que rechaza todas sus propuestas, la opción del ejecutivo es reducir su actividad como proponente de leyes, o bien, si dispone de poderes de excepción, echará mano de ellos. Mientras que ante una legislatura negociadora, con capacidad de voz y voto, que se involucra en el proceso de construcción de acuerdos en torno a las piezas legislativas, el ejecutivo optará por una estrategia coalicional, en contraste, ante una mayoría subordinada que aprueba cualquier propuesta, será un ejecutivo dominante, en tanto que si la legislatura tiene una orientación parroquial y además existe una alta fragmentación partidaria, optará por distribuir favores o beneficios menores a cambio de aprobar un programa legislativo.

Ahora bien, si el ejecutivo controla la mayoría en la legislatura, podemos considerar que hay un solo jugador con veto que también establece la agenda. Generalmente, en un régimen hegemónico el establecedor de la agenda no tiene restricciones en la selección de los resultados. En caso contrario, cuanto más fragmentación partidista haya en la legislatura y menor sea el tamaño del contingente de legisladores que apoya al ejecutivo, aumentarán las restricciones en la selección de los resultados.

Si bien las proposiciones de Cox y Morgenstern dieron lugar a una nueva perspectiva en los estudios comparados sobre las relaciones ejecutivo-legislativo —al rebasar los estrechos marcos de una comparación centrada en las facultades o poderes formales de cada rama de gobierno—, su contribución no ahondó lo suficiente en la construcción de indicadores para medir el poder efectivo de los Congresos. Por ello resulta interesante la aportación de Jean Blondel (2006), quien se propuso identificar las variables clave para determinar cuánto varía, en profundidad y amplitud, la influencia específica de las legislaturas. Desde el punto de vista de Blondel, los estudios empíricos deberían medir el grado de participación de la legislatura en el inicio de la legislación, así como su capacidad para modificar o rechazar las propuestas gubernamentales y el modo en que los legisladores se involucran rutinariamente en la fiscalización del poder ejecutivo. Pero quizá el indicador más fiable del poder efectivo es la capacidad de *innovación* de la legislatura (Blondel, 2006: 20-22), entendida como la disposición a introducir nuevas ideas en la agenda y en el debate parlamentario.

Evidentemente, estas premisas metodológicas son más afines a los enfoques actuales que privilegian el estudio de las capacidades de las legislaturas y su poder en el establecimiento de la agenda. Aunque la literatura reciente se ha concentrado en estudios comparados de nivel nacional, es necesario efectuar una *reducción de la escala* (Snyder, 2001), para entender la lógica de interacción entre los gobernadores y los legislativos subnacionales. A fin de cuentas, el poder de establecer la agenda está condicionado por la organización legislativa y de manera particular por el efecto de las normas que guían el proceso y la estructura de la legislación (Scartascini, Spiller y Tommasi, 2011). Por ello es imprescindible identificar cómo está distribuido el poder de establecer la agenda, es decir, el poder otorgado a los legisladores que les permite dirimir cuáles proyectos de ley se tendrán en cuenta y bajo qué procedimientos logran influir más en los resultados legislativos.

El juicio experto y la percepción de la influencia legislativa

Considerando lo anterior, cabe preguntarse qué puede aportar el método de encuesta a expertos al estudio de las relaciones ejecutivo-legislativo. Cuál es la validez del juicio de expertos para evaluar el comportamiento del ejecutivo y la capacidad de la legislatura. La ciencia política comparada apenas ha comenzado a valorar el potencial de las encuestas entre expertos para estimar la influencia relativa de las ramas de gobierno,⁵ ya

⁵ La investigación de Malley (2007) sobre el poder de los primeros ministros en 22 democracias parlamentarias ofrece el ejemplo más claro sobre el uso de encuestas a expertos para comparar la influencia de los ejecutivos en el proceso decisional. A partir de un breve cuestionario, Malley (2007: 13) logró identificar las variaciones en el poder del primer ministro y ubicó en una escala a los primeros ministros en función de su grado de influencia para lograr que sus políticas preferidas fueran promulgadas dentro del parlamento. Algunas de las preguntas que integraron la encuesta a expertos se enfocaron a la capacidad de los primeros ministros para conseguir que sus políticas preferidas fueran aceptadas y aprobadas. Se les preguntó a los expertos: "¿Qué influencia cree usted que tiene el primer ministro del país (x) para conseguir que su/sus políticas preferidas sean aceptadas y promulgadas? Para cada primer ministro, por favor indique sus puntos de vista sobre la escala de 1-9 donde '1' significa que piensa que el primer ministro en particular tiene muy poco poder para influir en la política y '9' significa que usted piensa que el primer ministro ejerce más poder para conseguir que sus políticas preferidas sean aprobadas."

que las opiniones de aquellos son una valiosa fuente de información que complementa los análisis basados en la medición de los poderes formales y en la efectividad del poder partidista dentro de la legislatura (Fish y Kroenig, 2009). Además, el juicio de los expertos refleja elementos del contexto local que condicionan las percepciones sobre la influencia relativa de las ramas del gobierno y su capacidad para proponer, aprobar y enmendar los proyectos considerados como más relevantes en la agenda legislativa.

Empero, el juicio experto no debe tomarse en forma *a priori* como un dato, pues sus percepciones pueden estar permeadas por información parcial y mostrar sesgos producidos por al menos tres tipos de factores. En primer lugar, hay una diversidad de construcciones cognitivas del juicio experto, ya que ante preguntas relacionadas con los proyectos enviados a la legislatura y los proyectos enmendados, o sobre el grado de disciplina de los legisladores, los expertos pueden poner en juego muy diversos significados. Ya que siempre será un asunto controvertido determinar qué significa que una ley sea importante, y qué es una enmienda o un cambio sustancial de un proyecto legislativo. En segundo lugar, dado que el concepto de influencia legislativa (Hall, 1992) suele asociarse a nociones como poder, control, eficiencia y éxito legislativo, es bastante controversial determinar cuál es la noción que permea el juicio de los expertos. Un problema adicional consiste en determinar si al atribuir cierto nivel de poder a la legislatura, los juicios se refieren a la influencia en la plenaria, la influencia en las comisiones o al ejercicio del control sobre el ejecutivo. En tercer lugar, diferentes expertos pueden juzgar diferentes dimensiones de la influencia legislativa, en diferentes puntos de tiempo. Un experto puede evaluar la influencia del gobernador sobre la legislatura en la dimensión de la política X en el tiempo t, mientras que otro podría evaluar la influencia del gobernador en la dimensión Y en el momento t+ j.

Por consiguiente, es necesario recurrir a un *control* de estas disonancias mediante la contrastación entre el juicio de los expertos y los datos duros del proceso legislativo. Así, la validez de las opiniones de expertos será proporcional a su congruencia con los datos sobre la actividad

legislativa.⁶ Lo relevante de este procedimiento es que pone en juego una suerte de *contrastación intersubjetiva*, ya que las opiniones de los expertos también pueden llegar a servir para probar la consistencia y *objetividad* de ciertas mediciones sobre la actividad legislativa.

En lo que sigue, presento los resultados de un ejercicio de contrastación en el cual, basándonos en las opiniones de expertos reportadas en la Eepemex (Loza y Méndez, 2014) y en la sistematización de un conjunto de datos sobre la actividad legislativa de los Congresos estatales en México, se busca mostrar que existe un cierto grado de congruencia entre las opiniones de los expertos sobre la influencia legislativa del gobernador y la capacidad de enmienda de los legislativos estatales. Adicionalmente se busca demostrar que los enfoques basados en la medición de los poderes formales entre las ramas ejecutivo y legislativo son insuficientes para analizar el poder efectivo de los actores, y su capacidad para controlar la agenda en las legislaturas.

Los gobernadores como supremos legisladores

Durante la era de partido hegemónico, los gobernadores pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI) controlaban la agenda legislativa al contar con el apoyo de mayorías cohesivas y disciplinadas en los Congresos estatales de México. Una serie de factores como el escaso pluralismo, el control absoluto del gobierno interno, el tamaño reducido de las Cámaras y en general su debilidad institucional, relegaron a los Congresos a un rol subordinado e irrelevante, pues funcionaban como meras oficinas de trámites legislativos del gobernador. No obstante, a partir de los años noventa esta situación comenzó a modificarse gracias al incremento del pluralismo, al crecimiento del tamaño de las asambleas y al cambio en la redistribución del poder interno en las asambleas (Lujambio, 2000; Beer, 2001).

Las tendencias del *pluralismo legislativo* han mostrado oscilaciones importantes en la distribución del poder partidista. En la fase inicial de

⁶ Un procedimiento semejante fue utilizado por Patricia K. Freeman (2007) al comparar el juicio de los expertos del *staff* de las comisiones, las opiniones de los legisladores y los datos del desempeño de las legislaturas estatales de Iowa y Wisconsin.

la democratización, entre 1997 y 2000, quince estados vivieron bajo gobiernos divididos. En 2003 ningún partido detentaba la mayoría absoluta en catorce Congresos estatales, mientras que en quince estados el PRI controló la mayoría absoluta y el Partido Acción Nacional (PAN) lo hizo en tres entidades. Después de las elecciones federales de medio término del 2009, en las que diez estados celebraron elecciones concurrentes, la distribución del poder partidista y de la fuerza de la oposición legislativa presentaba algunas novedades interesantes. Como se muestra en el cuadro 5.1, el PRI gobernaba en 18 estados y en quince de ellos los gobernadores contaron con el respaldo de mayorías absolutas de su propio partido, bajo un esquema de *gobierno unificado*. Los gobernadores del PRI tuvieron el respaldo de mayorías relativas en los Congresos de Chihuahua y Nuevo León, y únicamente en Sonora el gobernador Eduardo Bours experimentó las consecuencias de un gobierno dividido.

En los estados gobernados por el PAN, la integración del Congreso tendió hacia el bipartidismo en condiciones de *gobierno sin mayoría* donde el partido del gobernador contó solo con la mayoría relativa de su partido en la legislatura (Baja California, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala), pero también los gobernadores del PAN enfrentaron escenarios de *gobierno dividido* en los que el PRI fue la primera fuerza en el Congreso local (Aguascalientes, Jalisco y Morelos), y solamente en Guanajuato el PAN conservó el dominio mayoritario en el Congreso.

Por su parte, los gobernadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) solo contaron con mayorías relativas de su partido, pero acotadas por el PRI que integró la segunda fuerza en el Congreso, en Baja California Sur, Chiapas, Guerrero y Zacatecas, lo cual demuestra que, con excepción de su claro dominio en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), el PRD ha sido una fuerza parlamentaria marginal en el ámbito de las legislaturas locales.

De todo lo anterior, destaca un hecho inquietante. En el periodo 2009-2010 el PRI se mantenía como un partido dominante en una buena parte de las asambleas locales e incluso en entidades donde el paisaje pluralista había adquirido claros contornos; el otrora partido hegemónico constituía un factor de poder. Solo en Chihuahua, Nuevo León y Sonora, los gobernadores del PRI vieron acotado su poder por la presencia del PAN como segunda fuerza. En contraste, cuando el PAN o el PRD

Cuadro 5.1. Composición partidista e Índice de oposición legislativa en los Congresos estatales de México (Año 2009)

<i>Estado</i>	<i>Partido gobernante</i>	<i>Partido mayoritario</i>	<i>Diputados partido mayoritario (%)</i>	<i>Partido primera minoría</i>	<i>Diputados partido 1ª. minoría (%)</i>	<i>Índice oposición legislativa*</i>	<i>Tipo de gobierno</i>
Aguascalientes	PAN	PRI	51.85	PAN	33.33	0.67	GD
Baja California	PAN	PAN	48.00	PRI	32.00	0.52	GSM
Baja California Sur	PRD	PRD	42.86	PRI-PAN	19.04	0.57	GSM
Campeche	PRI	PRI	51.4	PAN	40.00	0.51	GU
Coahuila	PRI	PRI	67.74	PAN	22.58	0.32	GU
Colima	PRI	PRI	56.00	PAN	28.00	0.44	GU
Chiapas	PRD	PRI	35.00	PRD	25.00	0.75	GSM
Chihuahua	PRI	PRI	45.45	PAN	36.36	0.55	GSM
D.F.	PRD	PRD	51.52	PAN	22.73	0.48	GU
Durango	PRI	PRI	56.67	PAN	26.67	0.43	GU
Guanajuato	PAN	PAN	61.11	PRI	22.22	0.39	GU
Guerrero	PRD	PRD	43.48	PRI	26.09	0.57	GSM
Hidalgo	PRI	PRI	63.33	PRD	13.33	0.37	GU
Jalisco	PAN	PRI	46.15	PAN	43.59	0.56	GD
Edomex	PRI	PRI	52.00	PAN	16.00	0.48	GU
Michoacán	PRD	PRD	35.00	PAN	30.00	0.65	GSM
Morelos	PAN	PRI	53.33	PAN	16.67	0.83	GD
Nayarit	PRI	PRI	53.33	PAN	20.00	0.47	GU
Nuevo León	PRI	PRI	47.62	PAN	40.48	0.52	GSM
Oaxaca	PRI	PRI	59.52	PRD	23.81	0.40	GU
Puebla	PRI	PRI	63.41	PAN	19.51	0.37	GU
Querétaro	PAN	PAN	40.00	PRI	36.00	0.60	GSM
Quintana Roo	PRI	PRI	56.00	PAN	20.00	0.44	GU
SLP	PAN	PAN	44.44	PRI	33.33	0.56	GSM
Sinaloa	PRI	PRI	60.00	PAN	35.00	0.40	GU
Sonora	PRI	PAN	42.42	PRI	36.36	0.64	GD
Tabasco	PRI	PRI	51.43	PRD	28.57	0.49	GU
Tamaulipas	PRI	PRI	59.38	PAN	25.00	0.41	GU
Tlaxcala	PAN	PAN	43.75	PRD	25.00	0.56	GSM
Veracruz	PRI	PRI	60.00	PAN	22.00	0.40	GU
Yucatán	PRI	PRI	56.00	PAN	40.00	0.44	GU
Zacatecas	PRD	PRD	33.33	PRI	23.33	0.67	GSM

*El Índice de Oposición Legislativa (Legislative Contestation, C. Gervasoni, 2010) se calculó con la fórmula $1 - (\% \text{ escaños del partido del gobernador en la legislatura})$. Gobierno Unificado (GU), cuando la mayoría absoluta pertenece al mismo partido del gobernador; Gobierno Sin Mayoría (GSM), si el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa en el Congreso local y ningún otro partido dispone de mayoría absoluta; Gobierno Dividido (GD), si el partido con mayoría absoluta es distinto al partido del gobernador.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Flasco (2012), "Base de datos Calidad de la democracia sub nacional en México".

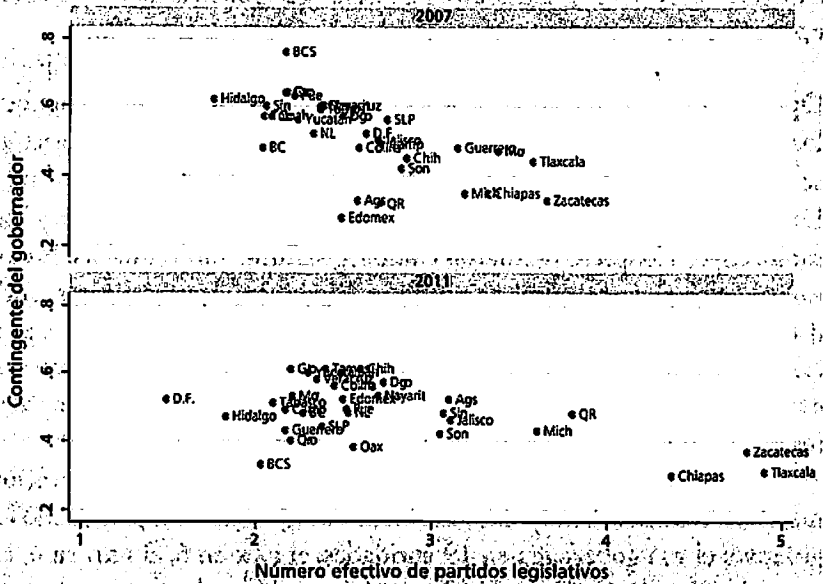
han gobernado, son las bancadas del PRI las que generalmente forman la oposición.

Ahora bien, si se observan con detenimiento los valores del Índice de Oposición Legislativa —reportados en el cuadro 5.1— es evidente que los valores más bajos (cerca de 0), que indican debilidad de la oposición, se concentraron en las entidades gobernadas por el PRI como Coahuila, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, cuyos Congresos actuaron como legislaturas subordinadas. En los valores extremos más altos se ubicaron Morelos y Aguascalientes, entidades en las que la oposición ejercía mayor influencia, y gobernadas precisamente por el PAN. Mientras que en Chiapas, Michoacán y Zacatecas, cuando gobernó el PRD el Índice de Oposición Legislativa registró valores significativamente más altos.

Hacia 2011 el reparto de poder en las 32 entidades de la federación mostraba tendencias muy similares en la configuración del pluralismo legislativo: el PRI gobernaba en 19 entidades, el PAN en 6, el PRD en 4, en tanto que Puebla, Oaxaca y Sinaloa tuvieron gobernadores apoyados por alianzas multipartidistas. En los estados gobernados por el PRI, este partido detentaba la mayoría absoluta de los escaños en la legislatura, mientras que en los gobernados por el PAN, la integración de la legislatura estatal se inclinaba hacia el bipartidismo (Baja California, Guanajuato), aunque también *cogobernaron* con legislaturas en las que el partido del gobernador careció de mayorías legislativas (Morelos y Jalisco). En las entidades gobernadas por el PRD, el denominador común fue la formación de gobiernos sin mayoría (Guerrero, Michoacán, Zacatecas), aunque en el Distrito Federal los jefes de gobierno del PRD contaron con el respaldo de amplias mayorías en la Asamblea Legislativa. Después de las elecciones de julio de 2012, el dominio del PRI sobre los Congresos estatales aumentó considerablemente, ya que se convirtió en la primera fuerza en 22 casos; en diez estados el PRI controlaba más del 50% de los asientos y en doce era la mayoría simple; mientras que el PAN fue la primera fuerza en solo cinco Congresos y el PRD en cuatro legislaturas estatales.

En la gráfica 5.1 se muestra que en los Congresos estatales se había estabilizado una especie de pluralismo moderado ya que la media del número efectivo de partidos se ubicó en 2.5 partidos en el legislativo.

Considerando los puntos de corte de los periodos 2007 y 2011, se observa que en realidad el número efectivo de partidos legislativos se había



Fuente: Elaboración propia a partir de Flasco (2012). Base de datos Calidad de la democracia subnacional en México.

Gráfica 5.1. Tamaño del contingente legislativo del gobernador y número efectivo de partidos en los Congresos estatales de México.

reducido en los estados, ya que en 2007 hubo más casos que se ubicaron en el rango de 3 a 3.5 partidos, mientras que en 2011 en los Congresos estatales el número de partidos disminuyó al situarse en el rango de 2 a 2.5 partidos efectivos. Por añadidura, creció el número de Congresos estatales con mayorías legislativas del gobernador, lo cual revela que en el marco del pluralismo moderado, los gobernadores no perdieron sus poderes partidistas.

Como se ha señalado, el ejercicio de los poderes formales está fuertemente condicionado por el nivel del apoyo partidario en la legislatura, si bien los gobernadores en México tienen en lo general similares prerrogativas legislativas que los colocan como los actores más influyentes en la política de sus estados. Las Constituciones estatales otorgan al Poder Ejecutivo el derecho de presentar iniciativas, el gozo del derecho exclusivo sobre la presentación de la iniciativa presupuestal y la emisión de decre-

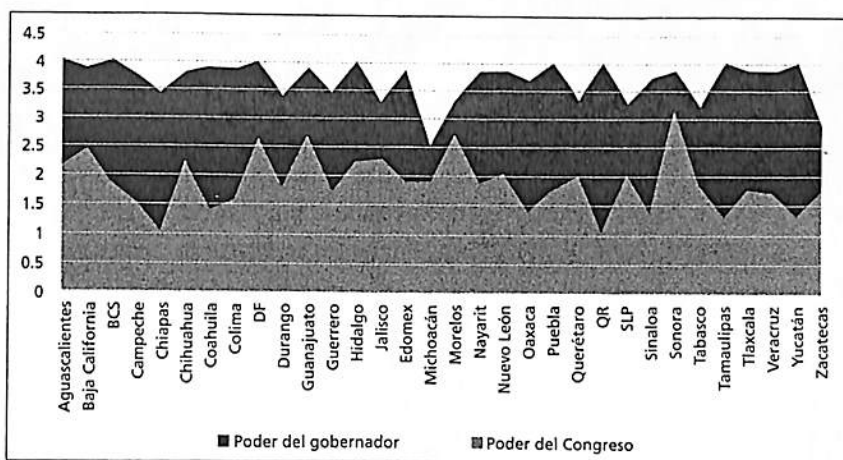
tos administrativos. Además en todos los casos confieren al gobernador la facultad del veto, sin restringirlo a áreas de legislación específica.

En cuanto al poder legislativo estatal, cabe señalar que es ejercido por Congresos estatales unicamerales. Estos se encuentran facultados para iniciar, reformar o derogar leyes, para aprobar el presupuesto anual de egresos, y para funcionar como órganos de vigilancia de los gobiernos estatales (Cejudo, 2007: 19). Además, las legislaturas locales emiten las leyes que definen la composición de la administración pública, la división territorial del estado y pueden crear nuevos municipios (Cejudo, 2007: 20).

Dado que el diseño institucional de la separación de poderes en los estados es unicameral, hay solo dos jugadores constitucionales con poder de veto sobre la legislación, cuyo acuerdo es necesario para producir cambios de política: el ejecutivo y el Congreso estatal. Si el primero logra construir una coalición estable, habrá condiciones para controlar la agenda y realizar cambios importantes en la legislación, pero si el conjunto ganador está formado por jugadores partidistas que tienen otras preferencias políticas, la legislatura será el actor que controle la agenda.

En lo que sigue, expondré algunos hallazgos de la Eepemex que apoyan la idea de que entre los estados mexicanos hay importantes variaciones en el grado de poder de los gobernadores y su capacidad para influir sobre los Congresos estatales. Aunque la encuesta es mucho más amplia e incluye una gama impresionante de temas, mi análisis se concentra en un bloque de preguntas referidas al *poder atribuido* al gobernador frente a otras ramas del gobierno, la capacidad de enmienda de la legislatura, el control y los límites al poder del gobernador y la frecuencia con la cual este negocia su agenda legislativa.

En general, los expertos atribuyeron al gobernador más poder frente al Congreso estatal, lo que confirma que en su percepción la división horizontal en los estados es débil. En la pregunta 3, ante la mención de varios actores políticos en el estado, se les pidió que dijeran cuánto poder había tenido cada actor en la determinación de las políticas públicas estatales considerando una escala de 0 a 4, en donde 0 es nulo poder y 4 mucho poder. Sus respuestas se muestran en la gráfica 5.2, la cual reporta los valores de la *media* para cada entidad. Si bien los gobernadores son considerados como agentes con más poder, se observan interesantes matices en las evaluaciones de los expertos estatales: el poder del gobernador



Fuente: Elaboración propia con datos de la Eepemex.

Gráfica 5.2. Nivel de poder de los actores institucionales en la determinación de las políticas públicas estatales.

alcanzó la media más alta en Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Hidalgo, Tamaulipas y Veracruz, mientras que en Jalisco, Michoacán, Morelos, Sonora y Tabasco la media de las opiniones de los expertos los sitúa como los gobernadores con menor poder. En cuanto al Congreso, la percepción de los expertos sugiere que los legislativos más influyentes en la determinación de políticas estatales se dieron en Baja California, Chihuahua, la ALDF, Jalisco, Morelos y, de manera notoria, en Sonora.

Se debe subrayar que la pregunta se refiere al poder en la toma de decisiones y no a los poderes formales de cada rama de gobierno. Por ello es factible suponer que independientemente de las facultades establecidas en las Constituciones estatales, los expertos identificaron diferencias significativas entre la capacidad de los gobernadores para influir en la formulación de las políticas.

Capacidad de enmienda de la legislatura

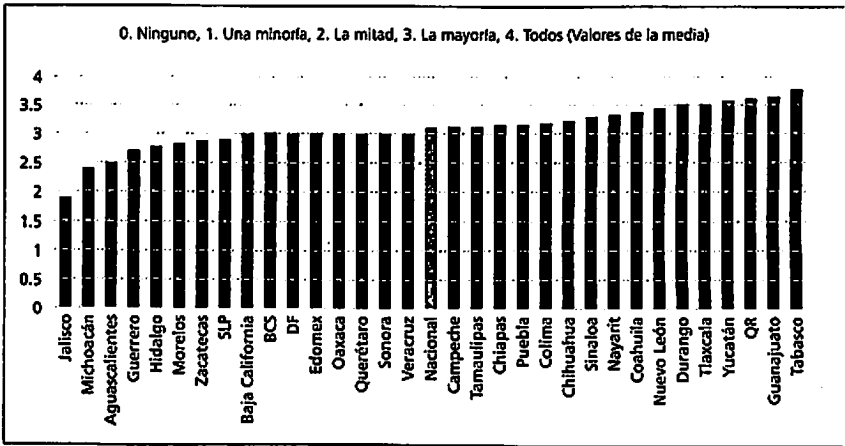
A menudo se afirma que los Congresos estatales no cuentan con instrumentos legislativos suficientes para limitar al ejecutivo, por lo cual generalmente la agenda gubernamental condiciona a la legislativa. El saber

convencional sugiere que la subordinación de los Congresos se expresa en su propensión a aprobar la legislación tal como fue enviada por el ejecutivo o bien en su incapacidad para enmendar o modificar la legislación propuesta por el gobernador. Ya sea que se atribuya a la falta de autonomía política, al peso de mayorías aplastantes, a la debilidad institucional de las legislaturas o simplemente a la escasa profesionalización de los diputados, el hecho es que la imagen más difundida refleja que los Congresos estatales tienen una limitada capacidad reactiva para condicionar la agenda del gobernador.

A fin de probar la solidez de estas percepciones, en esta sección analizaré las respuestas de los expertos y haré un ejercicio de contrastación con datos sobre el número de enmiendas a los proyectos del ejecutivo en los Congresos estatales. Ambas fuentes de datos ofrecen perspectivas disímiles sobre el quehacer legislativo; las opiniones de los expertos parecen apoyarse más en un criterio particular y cualitativo sobre la actividad legislativa, mientras que los datos legislativos ofrecen una perspectiva con mayor generalidad y con indicadores cuantificables para medir el poder efectivo de los Congresos.

Así pues, en la pregunta 6 de la Eepemex se solicitó a los expertos que emitieran su opinión sobre la capacidad de enmienda de los Congresos estatales. En primer lugar, se les pidió que identificaran los proyectos más importantes enviados por el gobernador y que al mismo tiempo estimaran cuántos más o menos fueron aprobados sin cambios sustanciales.⁷ Considerando una escala en donde 0 equivale a que la legislatura hizo cambios sustanciales a los proyectos y 4 a que todos fueron aprobados sin cambios sustanciales, el valor de la media del conjunto de las respuestas se situó en 3.1 puntos. En la gráfica 5.3 se describe la posición de las legislaturas correspondientes al primer trienio del mandato de los gobernadores. En el eje Y de la gráfica aparecen los puntajes que los expertos asignaron a la capacidad de enmienda de los Congresos, medida a través de la cantidad de proyectos que se aprobaron sin cambios sustanciales; los valores cercanos a 0 significan que la legislatura hizo cambios

⁷ Uno de los tantos aciertos del diseño de la encuesta es que se pidió a los expertos que emitieran sus opiniones considerando el periodo constitucional de dos legislaturas en cada entidad federativa, de tal modo que las respuestas permiten medir la variación intertemporal de las opiniones sobre la capacidad de enmienda de las legislaturas.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Eepemex.

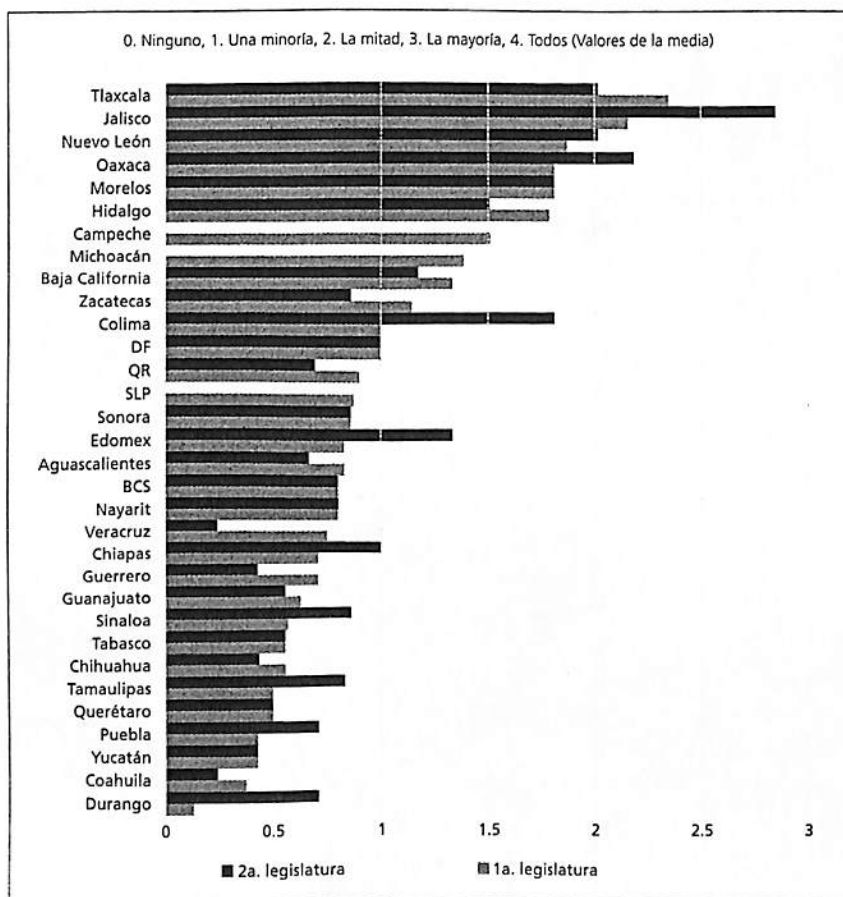
Gráfica 5.3. Opinión de los expertos sobre la cantidad de proyectos aprobados sin cambios sustanciales por la legislatura.

sustanciales, mientras los valores próximos a 4 expresan que la legislatura aprobó sin cambios la mayoría o todos los proyectos; cabe destacar que el valor de la media nacional fue de 3.1, con una desviación estándar de 0.38. Considerando esta escala, se ubican en orden ascendente, con los valores más altos para los Congresos que no hicieron cambios sustanciales, de tal forma que Tabasco con un puntaje de 3.78, Guanajuato (3.63), Quintana Roo (3.6), Yucatán (3.57), Tlaxcala (3.5) y Durango (3.5), fueron evaluados como los Congresos menos reactivos.

En el extremo hallamos a las legislaturas que, según los expertos, realizaron cambios sustanciales a los proyectos del gobernador. Así Jalisco, Michoacán, Aguascalientes, Guerrero, Morelos, Zacatecas y, curiosa-mente, Hidalgo (un Congreso menos plural) aparecen como legislaturas más reactivas.

Por otro lado, la pregunta 6 recoge las opiniones de los expertos acerca de la cantidad de proyectos de ley presentados por el gobernador que fueron sustancialmente modificados por la legislatura. Esta vez la escala 0-4 se construyó en forma inversa, ya que 0 equivale a que ningún proyecto del gobernador fue sustancialmente modificado y 4 a que todos los proyectos fueron sustancialmente modificados.

5. Gobernadores proactivos y legislaturas reactivas.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Eepemex.

Gráfica 5.4. Opinión de los expertos sobre el número de proyectos del gobernador sustancialmente modificados por la legislatura.

La gráfica 5.4 muestra —en orden ascendente— las percepciones de los expertos en torno a la capacidad de enmienda de los Congresos estatales. Es de subrayarse que el *ranking* de la influencia de los Congresos es quizá más cercano al desempeño efectivo, que el que se reporta en la gráfica anterior. Entre los Congresos más subordinados —es decir, los que no hicieron modificaciones o solo modificaron una minoría de los proyectos—, los expertos ubicaron a aquellos donde el PRI era un partido dominante como Durango, Coahuila, Puebla, Yucatán y Tamaulipas,

aunque también destacan los de Querétaro y Guanajuato, en donde gobernaba el PAN. Solo en Durango y Yucatán se observan leves variaciones entre la capacidad de enmienda de la legislatura que funcionó en el primer y segundo trienios del mandato del gobernador.

En contraparte, los Congresos con mayor capacidad de enmienda que pueden ser considerados como legislaturas-reactivas/negociadoras, fueron los de Tlaxcala, Jalisco, Nuevo León, Morelos y Zacatecas; no es casual que en esas legislaturas el índice de oposición legislativa registre valores más altos, y es más frecuente la formación de gobiernos sin mayoría (cfr. cuadro 5.1). En ese marco de interpretaciones de los expertos, llama la atención que los Congresos de Hidalgo, Oaxaca y Campeche, dominados por mayorías del PRI, sean percibidos como legislaturas con un nivel de influencia superior al de legislaturas con mayor grado de pluralismo como San Luis Potosí, Sonora y Aguascalientes.

Como se ha señalado, quizá los juicios de los expertos se basen primordialmente en criterios cualitativos y particulares al atribuir a los actores cierto nivel de influencia. Después de todo, siempre subsistirá la duda acerca de cómo determinar cuál es el criterio de importancia con el que se califican los proyectos enviados por el gobernador y consiguientemente con qué criterio se puede determinar cuándo un proyecto ha sido sustancialmente modificado.

Para evaluar la solidez de las opiniones de los expertos estas se contrastaron con los datos sobre el número de enmiendas a los proyectos del ejecutivo formuladas tanto en las comisiones como en el Pleno de los Congresos estatales. La información sobre los proyectos del ejecutivo y el número de modificaciones proviene de una base de datos en la que se analizaron 2205 proyectos de leyes y decretos presentados por el gobernador de cada entidad, los cuales fueron dictaminados en comisión y sometidos a la consideración del Pleno. A manera de observación general cabe apuntar que la *media* de proyectos presentados por los gobernadores en los Congresos estatales fue de 84 proyectos de ley y decreto; el número mínimo presentado por los gobernadores fue de 34 y el máximo de 273 proyectos, con un error estándar de 10.2.

Los datos recabados corresponden a 25 Congresos estatales y en forma aproximada dan cuenta del trámite que siguieron los proyectos del ejecutivo durante un trienio de ejercicio constitucional. Aunque se

procuró la exhaustividad y la sistematicidad al procesar los datos,⁸ cabe advertir que su calidad no es óptima, ya que provienen de fuentes muy diversas, como los diarios de los debates, los semanarios legislativos, las estadísticas parlamentarias,⁹ cuando se dispuso de estas, algunos informes de observadores ciudadanos y hasta la prensa local.

Aún con estas deficiencias en la calidad de los datos en el cuadro 5.2 se ofrece un concentrado comparativo sobre los proyectos de leyes y decretos aprobados cuyo proponente fue el gobernador. Una de las intuiciones más comunes es que los legisladores de los estados aprueban la legislación tal como fue enviada por el ejecutivo y que tratándose de esos proyectos habitualmente se legisla al vapor, es decir, sin tomar el tiempo para discutir y analizar. El cuadro 5.2 muestra que en promedio 66% de los proyectos del Ejecutivo no se modificaron sustancialmente; de hecho hay un conjunto de legislaturas (Chihuahua, Coahuila, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán) en donde más de 80% de los proyectos del gobernador se aprobaron sin enmiendas sustanciales. En con-

⁸ La recolección de datos fue una labor difícil y llena de escollos, ya que la disponibilidad de información sobre el trámite legislativo en los estados no sigue los criterios de transparencia, accesibilidad y sistematicidad; además, los órganos encargados de procesar la información, en general tienen poco aprecio por preservar la memoria legislativa. Por otra parte, los criterios para clasificar la información legislativa son bastante heterogéneos, ya que solo un tercio de los Congresos distinguen claramente entre los proyectos de ley y los decretos; en la mayoría de los estados esta información no se desagrega. También resulta complicado identificar a los proponentes de las iniciativas de ley y los decretos y es preciso acudir al diario de debates para consultar los dictámenes en los que puede rastrearse el trámite seguido y los cambios que sufrió un proyecto de ley.

⁹ Es justo señalar que en lo relativo a la calidad de la información legislativa hay luces y sombras. Entre los Congresos que cuentan con información razonablemente sistematizada cabe señalar el de Nayarit en cuya página web se puede encontrar una serie histórica con datos sobre iniciativas de leyes y decretos desde la I a la XXIX legislaturas: esta es la fuente que mejor apunta a la formación de un *expediente parlamentario*. Otro sitio bien sistematizado es el del Congreso de Jalisco, que cuenta con el sistema de Información Legislativa (INPOLBI) en donde se halla una serie histórica y una útil guía de terminología legislativa. El sitio del Congreso de Guanajuato ofrece un reporte de estadística parlamentaria con un concentrado analítico del trabajo de legislaturas anteriores. El Congreso de Veracruz publica una numeralia legislativa. El sitio del Congreso del Estado de México contiene una sección de leyes y decretos aprobados de anteriores legislaturas. Así mismo, la ALDF ofrece en su página información sobre leyes y decretos aprobados, así como la serie completa del diario de los debates. El recuento ameritaría un ensayo específico sobre la calidad de la información legislativa, pero para concluir esta nota solo apuntaré que destacan por su opacidad en la información legislativa los Congresos de Guerrero, Querétaro, Hidalgo, Sinaloa y Colima.

Cuadro 5.2. Número de enmiendas a los proyectos de los gobernadores en los Congresos estatales

Legislatura	Partido gobernante	Proyectos sin enmienda	%	Tipo de enmienda				Total proyectos aprobados (Ejecutivo)
				Comisión	%	Pleno	%	
AGS LX (2007-2010)	PAN	41	59.4	20	29	8	11.6	69
BC XVIII (2004-2007)	PAN	64	44.4	52	36.1	28	19.5	144
CAMP. LIX (2006-2009)	PRI	54	64.4	24	28.5	6	7.1	84
CHIS. LXIII (2007-2010)	PRD	194	71	62	22.7	17	6.3	273
CHIH. LXII (2007-2010)	PRI	60	83.3	9	12.5	3	4.2	72
COAH. LVIII (2009-2011)	PRI	72	80	11	12.2	7	7.8	90
DF. V (2009-2012)	PRD	35	48	28	38.4	10	13.6	73
DGO. LXIV (2007-2010)	PRI	95	82	19	16.3	2	1.7	116
GTO. LX (2006-2009)	PAN	48	69.5	16	23.2	5	7.3	69
JAL. LVIII (2007-2010)	PAN	62	45.2	56	41	19	13.8	137
MEX. LVI (2009-2012)	PRI	22	64.7	9	26.5	3	8.8	34
MOR. L (2006-2009)	PAN	53	46	54	47	8	7	115
NAY. XXVIII (2005-2008)	PRI	50	75.8	11	16.6	5	7.6	66
NL. LXXXI (2006-2009)	PRI	29	46	22	35	12	19	63
OAX. LX (2007-2010)	PRI	72	75	20	20.8	4	4.2	96
PUE. LVII (2008-2011)	PRI	37	80.4	7	15.3	2	4.3	46
QROO. XII (2008-2011)	PRI	93	88.5	10	9.5	2	2	105
SLP. LVIII (2006-2009)	PAN	40	68	12	20.2	7	11.8	59
SIN. LIX (2007-2010)	PRI	25	69.5	8	22.2	3	8.4	36
SON. LVIII (2006-2009)	PRI	34	58.6	18	31	6	10.4	58
TAMPS. LX (2008-2010)	PRI	104	82	20	16	3	2	127
TLAX. LIX (2008-2011)	PAN	14	36	16	41	9	23	39
VER. LXI (2007-2010)	PRI	43	69.3	14	22.6	5	8.1	62
YUC. LVIII (2007-2010)	PRI	28	82.3	4	11.7	2	6	34
ZAC. LIX (2007-2010)	PRD	103	75	24	17.1	11	7.9	138

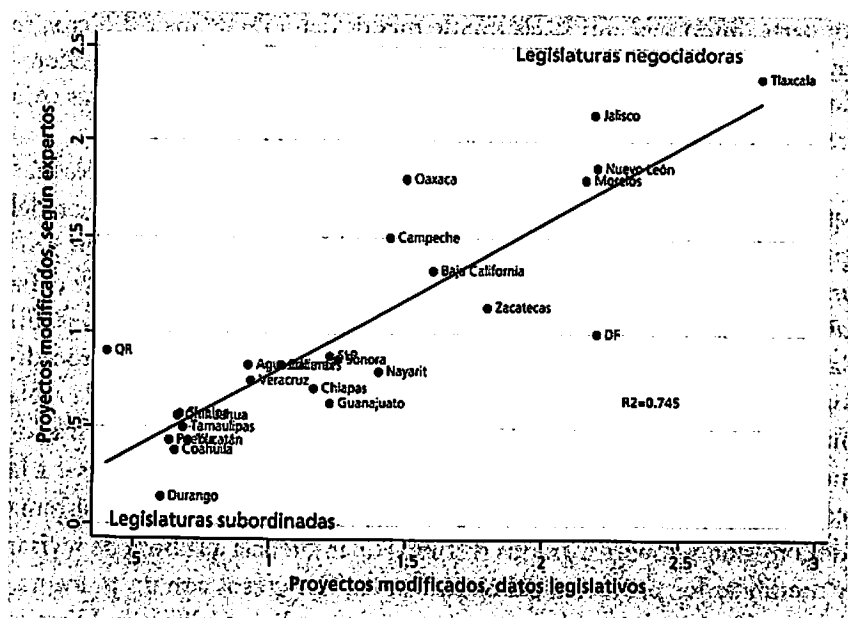
Fuente: Elaboración propia con datos de los diarios de los debates y sistemas de información legislativa disponibles en las páginas web de los Congresos estatales.

traparte, hubo seis entidades donde menos del 50% de los proyectos se aprobaron sin cambios (Baja California, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Nuevo León y Tlaxcala), lo cual sugiere que fueron legislaturas más reactivas y con capacidad para negociar con el ejecutivo.

En cuanto a la fase en la que se realizaron las enmiendas cabe resaltar que la mayoría se realizó en comisiones, es decir, durante el dictamen del proyecto; posiblemente esta actividad de las comisiones —que en promedio enmendaron 24% de los proyectos de los gobernadores— se deba al papel de porteros de la agenda que le otorgan las reglas legislativas. En la mayoría de los reglamentos no existen reglas claras sobre los procedimientos para la modificación de proyectos en el Pleno,¹⁰ ya que la regla más común es que en caso de que existan observaciones o modificaciones a un dictamen durante la discusión plenaria, este deberá regresar a la comisión para la elaboración de un nuevo dictamen. Con todo, el sistema de comisiones muestra grados distintos de influencia a la hora de revisar y modificar los proyectos del ejecutivo; los Congresos con un porcentaje más alto de enmiendas en comisiones fueron Baja California, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Nuevo León y Tlaxcala.

Ahora bien, es pertinente preguntarse cuál es el grado de coherencia entre el juicio de los expertos y los datos legislativos sobre enmiendas a proyectos del ejecutivo. Para responder a este punto se tomó como base el porcentaje de proyectos enmendados en cada legislatura y dicho valor se ajustó para hacerlo compatible con la escala de valores definidos en la pregunta 6 de la encuesta a expertos. Con dichos datos se construyó la gráfica de dispersión 5.5 que muestra el nivel de correlación entre el juicio experto y los datos sobre enmiendas en las legislatu-

¹⁰ Por ejemplo, el reglamento interior del Congreso de Nuevo León (2009) establece en el art. 114 la atribución del Pleno para votar en forma distinta de la propuesta de la comisión, modificando total o parcialmente el dictamen de que se trate. Por su parte, el reglamento del Congreso de San Luis Potosí (2007) establece en el art. 103 que en la discusión particular de un proyecto, artículo por artículo, los que intervienen en ella indicarán los artículos que deseen impugnar, proponiendo en su caso la nueva redacción del mismo y, respectivamente, sobre ellos versará el debate. El artículo 104 dice que concluida la discusión en lo particular de cada uno de los preceptos correspondientes, se planteará la interrogante si hay lugar o no a su aprobación. Si la respuesta es negativa se discutirá en el Pleno o este podrá acordar que se devuelvan los preceptos a discutirse a la comisión correspondiente con las anotaciones del caso, a efecto de presentarse nuevamente enmendados.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Eepemex e información del cuadro 5.2 sobre el número de enmiendas a los proyectos de los gobernadores en los Congresos estatales.

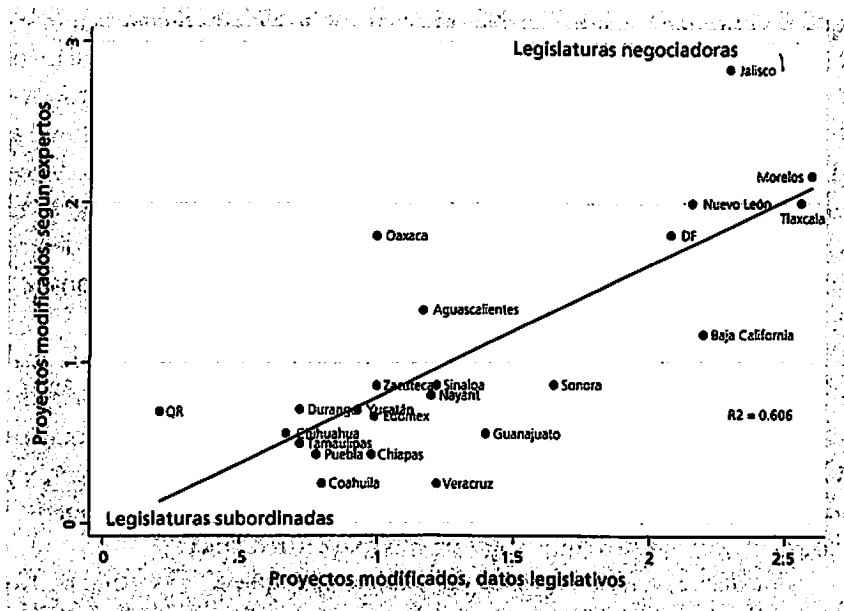
Gráfica 5.5. Proyectos sustancialmente modificados por la legislatura (datos sobre enmiendas) vs. juicio de expertos (1ª. legislatura).

ras correspondientes al primer trienio del ejercicio de los gobernadores evaluados.

Es interesante constatar que existe correlación entre las opiniones de los expertos y los datos legislativos; de hecho las disonancias son menores a lo esperado: los casos en donde los expertos estimaron que la legislatura ejerció mayor influencia de la que arroja la evidencia de los datos legislativos son principalmente Jalisco, Oaxaca, Campeche y Querétaro. Mientras que los expertos subestimaron el poder de enmienda en la IV ALDF (2006-2009), la LX legislatura de Guanajuato (2006-2009), la LVIII legislatura de Zacatecas (2004-2007) y la XXVIII legislatura de Nayarit (2005-2008).

Ahora bien, con base en las categorías de Morgenstern y Cox (2001) podemos clasificar los Congresos estatales como legislaturas *negociadoras* cuando modifican la mayoría de los proyectos del gobernador como es el caso del Congreso de Tlaxcala (LVIII legislatura) que modificó 67%

5. Gobernadores proactivos y legislaturas reactivas.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Eepemex e información del cuadro 5.2 sobre el número de enmiendas a los proyectos de los gobernadores en los Congresos estatales.

Gráfica 5.6. Proyectos sustancialmente modificados por la legislatura (datos sobre enmiendas) vs. juicio de expertos (2ª legislatura).

de los proyectos, o bien el de Jalisco (LVIII legislatura), el cual modificó 54.8% de las iniciativas del gobernador. En tanto que un profuso grupo de Congresos se clasificaría como legislaturas *subordinadas*, es decir con poco poder de enmienda, entre las que se encuentran Durango (LXIII legislatura), Coahuila (LVII legislatura) y Puebla (LVI legislatura).

Los datos de la Eepemex permiten contrastar la congruencia entre opiniones de los expertos y comportamiento legislativo en dos momentos distintos del tiempo que corresponden, también, al periodo constitucional de dos legislaturas diferentes. En la gráfica 5.6 se muestran los resultados de la correlación entre las calificaciones de los expertos sobre las legislaturas cuyo periodo de ejercicio correspondió al segundo trienio del gobernador y los datos legislativos sobre la cantidad de proyectos modificados.

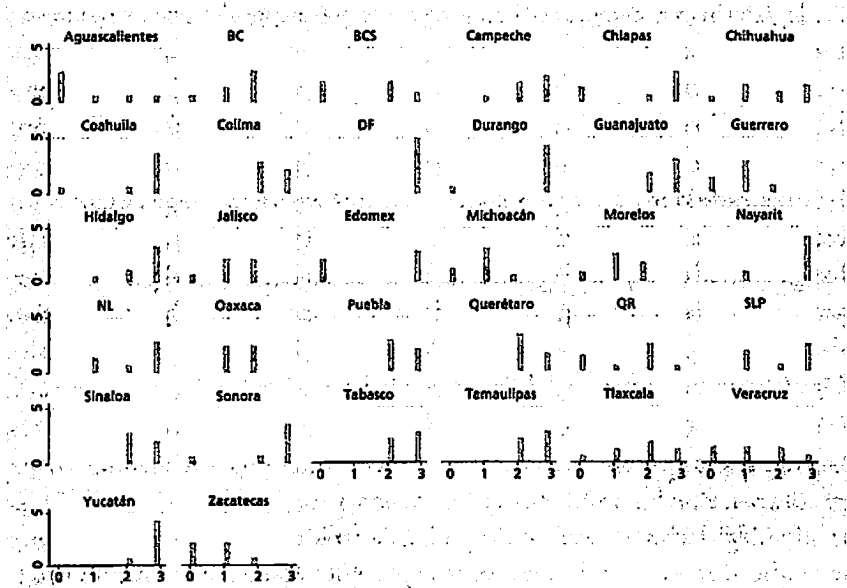
En este periodo, el Congreso con mayor poder de negociación, según los expertos, fue Jalisco (LIX legislatura 2010-2013), lo que significa

que el gobernador González Márquez tuvo que tomar en cuenta a la legislatura y formar una coalición para aprobar su programa legislativo. Hubo mayor correlación entre el juicio de los expertos y los datos sobre enmiendas en cuanto a la clasificación de las legislaturas de Morelos, Tlaxcala, Nuevo León y ALDF en el cuadrante de las legislaturas negociadoras. Cabe señalar que un amplio espectro de casos se ubicaron en el cuadrante de las legislaturas subordinadas, aunque su capacidad de enmienda creció en relación a lo observado en el periodo constitucional de la legislatura anterior.

Ahora bien, la opinión de los expertos sobre la frecuencia con la cual el gobernador negocia con la legislatura ofrece otro ángulo para clasificar a las legislaturas. En el histograma de la gráfica 5.7 se observa que los Congresos de Zacatecas, Morelos, Michoacán, Jalisco, Baja California y Aguascalientes, fueron valorados como aquellos con los que el gobernador de la entidad tuvo que negociar con mayor frecuencia.

Por otra parte, los expertos coincidieron en que en Tamaulipas, Tabasco, Sonora, Sinaloa, Querétaro, Puebla, Coahuila y el D.F., los jefes del Ejecutivo negociaron muy poco con el Congreso local para aprobar su agenda legislativa. A partir de estos resultados es factible clasificar a los Congresos estatales atendiendo a las categorías propuestas por Cox y Morgenstern (2001); entre los Congresos con mayor poder de negociación destacan Aguascalientes, Baja California, Jalisco y Morelos, en donde los gobiernos del PAN enfrentaron el contrapeso del PRI en el Congreso. Mientras que en algunas entidades gobernadas por el PRD, como Guerrero, Michoacán y Zacatecas, el partido gobernante se enfrentó a una pluralidad de fuerzas políticas que impulsaron la capacidad reactiva de la legislatura; en ese contexto el caso del Distrito Federal es diferente pues las percepciones de los expertos y los datos legislativos sugieren que el jefe de gobierno contó con un mayor control de la Asamblea Legislativa. En contraste, hay un profuso grupo de legislaturas que pueden ser clasificadas como subordinadas, incluyendo a Guanajuato y Querétaro, entidades en donde el PAN detentó una clara mayoría en el Congreso. Pero una buena parte de las legislaturas subordinadas se localiza en los estados en donde el PRI siguió siendo dominante: Durango, Coahuila, Hidalgo, Tamaulipas y Veracruz, entidades en las que cabe suponer que la actuación de los legisladores se orientó a apoyar sin muchas condiciones el programa legislativo del gobernador.

5. Gobernadores proactivos y legislaturas reactivas.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Eepemex.

Gráfica 5.7. Con qué frecuencia el gobernador tuvo que negociar con legisladores de otros partidos para aprobar su agenda legislativa.

Conclusiones

En este trabajo se ha propuesto un enfoque comparativo para analizar el desempeño de los gobernadores y los Congresos estatales en la formulación de políticas. Su aporte principal ha consistido en mostrar que las evaluaciones que atribuyen supremacía a los gobernadores y que califican a las legislaturas estatales como agencias subordinadas e irrelevantes pasan por alto el papel reactivo de las asambleas y su capacidad de condicionar y enmendar las propuestas del ejecutivo. A partir de una comparación entre las evaluaciones de los expertos reportadas en la Eepemex y un conjunto sistematizado de datos sobre el proceso legislativo en los estados, se ha mostrado que la capacidad de los Congresos estatales para influir en las decisiones legislativas y enmendar las propuestas del gobernador presenta variaciones significativas entre

las legislaturas con un papel subordinado y las que se aproximan a una modalidad negociadora.

En términos específicos, la contribución de este trabajo puede sintetizarse en dos aportaciones que resultan relevantes para el estudio comparativo de los legislativos subnacionales en México. En primer lugar, se ha mostrado que para entender las relaciones ejecutivo-legislativo en los estados es necesario ir más allá de la medición de los poderes formales de los gobernadores y las legislaturas, o de la distribución de los poderes partidistas, ya que se requiere abordar sistemáticamente el poder efectivo de los legislativos subnacionales (Blondel, 2007; Patrón y Pérez, 2012). Desde el punto de vista del ejecutivo, dicho poder se relaciona con el de establecer la agenda y con la probabilidad de encontrar apoyo en la legislatura para la aprobación de las iniciativas propuestas. En segundo lugar, se contrastaron las opiniones de los expertos con los datos duros de la actividad legislativa, con el fin de probar la solidez del juicio experto ante los indicadores cuantificables sobre la presentación de iniciativas por parte del ejecutivo y la capacidad de enmienda de la legislatura.

Los resultados de la Eepemex indican que independientemente de sus poderes formales, los gobernadores fueron calificados como agentes con más poder en la formulación y determinación de políticas. Los gobernadores con mayor poder se ubicaron en entidades gobernadas por el PRI, bajo un esquema de gobierno unitario (Coahuila, Durango, Hidalgo, Tamaulipas y Veracruz), mientras que los gobernadores con menos poder se ubicaron en entidades gobernadas por el PAN (Jalisco, Morelos), por el PRD (Michoacán) y en dos entidades en las que el PRI no contó con el respaldo de una mayoría absoluta en la legislatura (Nuevo León y Sonora).

En cuanto a la capacidad de enmienda, los resultados de la Eepemex revelan que los Congresos más subordinados, que solo modificaron una minoría de los proyectos, fueron aquellos en donde el PRI seguía siendo un partido dominante como Durango, Coahuila, Puebla, Yucatán y Tamaulipas, aunque también destacan los congresos de Querétaro y Guanajuato, en donde gobernaba el PAN.

A partir del examen de los datos legislativos, se obtuvo un panorama ligeramente distinto de la capacidad de enmienda de los Congresos estatales. En promedio, 66% de los proyectos cuyo proponente fue el ejecutivo no fueron modificados sustancialmente, pero hay un conjunto de

casos en donde más de 80% de los proyectos se aprobaron sin enmiendas, destacando Chihuahua, Coahuila, Durango, Puebla y Tamaulipas. Las legislaturas más reactivas y que se aproximaron a una modalidad negociadora fueron aquellas en donde menos del 50% de los proyectos del gobernador se aprobaron sin cambios.

Finalmente, los resultados de la contrastación entre el juicio de los expertos y los datos legislativos mostraron que hay cierto nivel de congruencia entre ambas fuentes. La correlación entre ambas mediciones permitió clasificar a las legislaturas utilizando las categorías de Cox y Morgenstern (2001), así hay un pequeño grupo de legislaturas negociadoras que mostraron ser más efectivas para enmendar los proyectos del ejecutivo (Jalisco, Nuevo León, Morelos, Baja California y Tlaxcala) y un considerable grupo de legislaturas subordinadas, que constatan que el pluralismo legislativo no ha sido una condición suficiente para limitar la supremacía de los gobernadores y para fortalecer el poder de las legislaturas.

PODERES Y DEMOCRACIAS

La política subnacional en México

Este libro emprende el aún insuficiente estudio de los actuales sistemas políticos en las 32 entidades federativas mexicanas. Con novedosas herramientas metodológicas se discute, por ejemplo, el poder de los gobernadores: ¿cuál es su verdadera dimensión, qué lo limita? Además de analizar temas como las prácticas políticas (la descalificación “legal” de posibles candidatos y otras formas de desvirtuar la calidad de las contiendas electorales), los efectos del crimen organizado, la relación entre libertad de expresión y control de los medios de comunicación, o la influencia de la Iglesia católica en la legislación de género en el ámbito de los estados.

Es una obra que aborda de manera inédita la relación de los gobernadores con los presidentes de la república, las identidades partidarias y las posiciones ideológicas de los actores políticos relevantes en el nivel subnacional. La política en los estados es de capital relevancia para comprender no solo lo local sino también lo nacional. La pregunta crucial que de distintas maneras se responde es qué tanto los sistemas políticos subnacionales son autoritarismos locales o democracias en desarrollo, y si no se trata de regímenes híbridos que anidan en la imperfecta democracia mexicana.

