

NICOLÁS LOZA | IRMA MÉNDEZ
Coordinadores

PODERES Y DEMOCRACIAS

La política subnacional
en México



FLACSO
MÉXICO

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 norteamericanas. Con ello la oposición partidista amplió su influencia a zonas rurales, con lo que su presencia dejaba de estar solo “hasta donde llegaba la banqueta” (Molinar, 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-