

NICOLÁS LOZA | IRMA MÉNDEZ
Coordinadores

PODERES Y DEMOCRACIAS

La política subnacional
en México



FLACSO
MÉXICO

NICOLÁS LOZA | IRMA MÉNDEZ
Coordinadores

PODERES Y DEMOCRACIAS

La política subnacional
en México



FLACSO
MÉXICO

Poderes y democracias

La política subnacional en México

Nicolás Loza
Irma Méndez
Coordinadores



Índice

Introducción

Carlos Gervasoni, Nicolás Loza, Irma Méndez

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
Carlos Gervasoni
2. Poder político subnacional: fortalezas de los gobernadores en México, 2001-2012
Paola C. Gutiérrez Cuéllar
3. Estrategias de interacción ejecutivo-legislativo y patronazgo político subnacional en México
Alejandra Armesto, Juan C. Olmeda
4. Estrategias partidistas y cooperación entre niveles de gobierno durante la presidencia de Felipe Calderón
Alfredo Rafael Busmail, Juan Andrés Miño

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

Álvaro F. López Lara

6. Políticas de transparencia locales: explicando su variación a partir de los intermediarios sociales

Grisel Salazar Rebolledo

7. Polarización, diferenciación y alternancia en el espacio político subnacional mexicano

Diego Reynoso

Segunda parte

Elecciones, libertades y derechos

8. Calidad de las elecciones e imparcialidad de órganos electorales

Irma Méndez

9. Exclusiones y conflictos en los procesos de selección de candidaturas a la gubernatura

Esperanza Palma, Rita Balderas

10. Libertad de expresión y control de los medios de comunicación locales en México

Georgina Flores, Daniela Escobar

11. La Iglesia católica y la igualdad de género en los estados mexicanos

Caroline Beer

12. Intervención del crimen organizado en elecciones locales y calidad de las democracias subnacionales en México, 2001-2012

Nicolás Loza

13. El impacto electoral de la evaluación del combate al
narcotráfico en México

Rodrigo Salazar-Elena

Referencias

Notas

Créditos

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 Flacso 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 acusan 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 cantidad 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 nortañas. 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 partido 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 conjunto 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 Cázares 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 Calidad 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 a 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 estatal, 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 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 países^[4] (en cuyo caso el cuestionario y el diseño muestral seguramente requerirán pequeñas adaptaciones al contexto local).

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 Eeppa 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 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 institucional 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 menos 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; Oppenheim, 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 pretestado 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.

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 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 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 entrevistadores^[13] 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 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