

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925

## Los matices regionales de la división de poderes: Baja California y Coahuila en perspectiva comparada

Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar\*  
Alejandro Monsiváis Carrillo\*\*

**Resumen:**<sup>1</sup> El propósito de este artículo es analizar las políticas de la división de poderes en Baja California y Coahuila, para ello se presenta un índice de equilibrio entre poderes estatales, que permite observar su grado de concentración o dispersión, promovido por el diseño constitucional. También se exploran las condiciones políticas de las interacciones entre los poderes públicos en dichos estados. Se mostrará que, tanto en el diseño constitucional como en la operación fáctica de la política existen diferencias importantes en ambos casos. A partir de la evidencia recabada, se discutirán las implicaciones del funcionamiento de la división de poderes a escala subnacional, en el federalismo y en las estructuras locales de poder en México.

**Palabras clave:** división de poderes, diseño constitucional, partidos políticos, gobiernos locales, Baja California, Coahuila.

\* Maestra en estudios regionales por el Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora. Correo electrónico: paola.gutierrez@flacso.edu.mx

\*\* Profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Correspondencia: Blvd. Abelardo L. Rodríguez 2925, zona del río, Tijuana, Baja California, C. P. 22010, México. Teléfono: (664) 631 6300, extensión 3407. Correo electrónico: amonsi@colef.mx

<sup>1</sup> Expresamos nuestro reconocimiento a Diana Guillén, Karina Ansolabehere y a dos revisores anónimos; sus sugerencias y críticas nos han permitido hacer mejoras importantes a este trabajo. También agradecemos la disponibilidad y colaboración de los entrevistados.

**Abstract:** This article will analyze the politics of the separation of powers in Baja California and Coahuila. To this end, we develop an index of political equilibrium among constitutionally established powers at the subnational level. We also explore the recent patterns of interaction among political institutions in each of our cases. We show that, despite some basic similarities in the formal rules, important differences exist both in the normative realm as well as in the performance of political institutions in each state. On this basis, the article concludes by discussing some of the implications of the way the separation of powers works at the subnational level to understand the functioning of federalism and the structures of local power in Mexico.

**Key words:** division of powers, constitutional design, political parties, local governments, Baja California, Coahuila.

## Introducción

Una de las consecuencias de mayor trascendencia del proceso de democratización en México ha sido la activación de los pesos y contrapesos constitucionales. Una vez establecidas las condiciones para llevar a cabo elecciones libres y competitivas, dejaron de ser eficaces las reglas informales que sostenían el control presidencial de las instituciones de gobierno, en un sistema de partido hegemónico (Weldon 2002). Durante más de una década, partidos, ciudadanos y políticos por igual han debido adaptar sus estrategias a las reglas nuevas y formas de operar de las instituciones públicas.

Diversos estudios sobre el funcionamiento de las instituciones políticas en el México democrático han reportado la transformación en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, el ascenso del Congreso como un elemento clave en la formulación de políticas (Nacif 2002; Casar 2002), los gobiernos divididos en el plano federal (Lujambio 2000; Nacif 2006), el papel renovado de la Suprema Corte (Ansolabehere 2007; Domingo 2000; Magaloni

2003; Fix-Fierro 2003), el desempeño de órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral (IFE) o la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (Ackerman 2007) y las nuevas relaciones intergubernamentales en el marco del federalismo (Hernández 2003; Flamand 2006; Martínez y Díaz Cayeros 2003), entre otros temas.

Los procesos de cambio político e institucional, asociados a las consecuencias de la democratización mexicana, también han despertado un interés renovado por las transformaciones políticas acontecidas a escala subnacional. Diversos analistas han estudiado el impacto del incremento en la competitividad electoral y los procesos de alternancia en los gobiernos locales en el cambio institucional y el desempeño gubernamental (Beer 2003; Cornelius 1999; Guillén 2001; Espinoza 2003; Moreno Jaimes 2007; Peschard 2009; Poom 2007). Una de las vertientes de investigación de los procesos subnacionales es la que se ha abocado a indagar el funcionamiento de la división de poderes en las entidades federativas. Entre las contribuciones relevantes en esta dirección se cuentan las de Beer (2003), Balkin (2004), Lujambio (2000) y Pérez Vega (2009), que se han centrado en el funcionamiento y desarrollo institucional de los congresos estatales en el marco del surgimiento de la competitividad electoral en México.

En este artículo, el propósito es contribuir al estudio de las políticas de la división de poderes a escala subnacional en México, para ello se analizarán los casos de Baja California y Coahuila, mediante un índice numérico y un acercamiento cualitativo a los procesos políticos acontecidos en cada estado. Se argumentará que a pesar de las notables similitudes en el diseño formal de la división de poderes, las dinámicas vinculadas con la competitividad electoral, el sistema de partidos y los liderazgos políticos introducen matices relevantes en la manera en que interactúan los poderes públicos.

Para comenzar se describirán los antecedentes y la estructura conceptual del índice de equilibrio entre poderes estatales (IEPE), el instrumento elaborado para medir el grado de equilibrio entre los órganos constitucionales en los estados. En un segundo momento se presentarán los criterios de selección de los casos y las características político-electORALES de cada uno. Con base en el instrumento

formulado, en la tercera parte del artículo se describirán los valores obtenidos por los estados en los componentes del índice mencionado, y se discutirán las condiciones políticas en las que funciona la división de poderes en ellos. Se hará un análisis comparativo de la evidencia recabada en torno a los procesos políticos de cada caso en la cuarta sección. Para concluir, se recapitularán los hallazgos del análisis, para ubicar los efectos en la configuración del poder regional y lo que esto significa para el sistema federal mexicano.

## Las relaciones entre los poderes estatales: hacia el desarrollo de un indicador empírico

Uno de los objetivos primordiales de este artículo es conocer la relación que guardan los poderes públicos en los estados, desde una perspectiva normativa. Con este fin se elaboró un índice que mide el grado de separación y regulación mutua entre ellos. Antes de explicar en qué consiste esta herramienta, primero es necesario aludir a sus antecedentes teóricos y conceptuales.

### La división de poderes

El esquema de la división de poderes del Estado surge de la necesidad de controlar la autoridad desmedida de los gobernantes en las monarquías, cuando los reyes tenían la capacidad de imponer su voluntad sobre todas las decisiones de la vida social. Frente a esta realidad, Montesquieu, filósofo francés del siglo XVIII, planteó un sistema regulado del poder basado en su distribución entre varios agentes o personas; de esta manera surgen los tres conocidos en la actualidad: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Cada uno es independiente, pero se encuentra ligado e interrelacionado con los demás. Influidos por el pensamiento de Montesquieu, los promotores de la Constitución estadounidense, Hamilton, Madison y Jay (2001) añadieron al modelo pesos y contrapesos, que en el sistema federal desempeñan un papel importante, pues introducen una división vertical del poder. Los federalistas estadounidenses perseguían preve-

nir la tiranía del gobierno, promover la justicia y preservar la libertad de los ciudadanos.

Hoy en día, la estructura del modelo de la división de poderes del Estado puede entenderse, de acuerdo con lo formulado por Carroll y Shugart (2007), como un sistema que establece jerarquías y esquemas de transacción entre las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales en el ejercicio de la autoridad estatal. Las jerarquías se desprenden de las relaciones de delegación de autoridad que van desde la elección de gobernantes y legisladores hasta el último eslabón de la administración estatal, que opera la función del gobierno. Los esquemas de transacción se originan en la disposición de vetos recíprocos, que obligan a los poderes a colaborar en las tareas legislativas y de rendición horizontal de cuentas.

El estudio del funcionamiento de la división de poderes recibió un fuerte impulso a partir del debate acerca del desempeño de los regímenes presidenciales y parlamentarios, originado en la tesis enunciada por Juan Linz (1994), que establece que los primeros son más proclives a la quiebra del régimen que los segundos. La evidencia recabada ha contribuido a matizar tal planteamiento y a complejizar la comprensión del funcionamiento de los regímenes políticos. Numerosos analistas han mostrado que es necesario observar con cuidado las variantes institucionales en los formatos presidenciales, para entender cómo opera la división de poderes y, en última instancia, la durabilidad de cada régimen (Cheibub 2007; Mainwaring y Shugart 1997; Shugart y Carey 1992; Shugart 2006).

En la actualidad, los analistas han profundizado en las relaciones entre los poderes ejecutivos y legislativos, enfocándose en la variabilidad de los incentivos institucionales para los políticos, candidatos y legisladores; asimismo, han analizado con detalle la organización, desempeño legislativo y puesto bajo la lente a los otros componentes como el federalismo y la descentralización, la independencia del Poder Judicial y la operación de otros órganos de vigilancia y control (Cox y McCubbins 2001; Domingo 2000; Ferejohn 2002; Gibson 2004; Haggard y Shugart 2001; Magaloni 2003; Mainwaring 2003; Mainwaring y Shugart 1997; Moreno et al. 2003; Morgensen y Nacif 2002; Samuels 2004).

En este marco, el estudio comparado de las relaciones entre los tres poderes del Estado a escala subnacional ha adquirido relevancia; se advierten variaciones notables en la manera en que interactúan entre sí e inciden en los procesos políticos. Para observar dichas variaciones de forma sistemática, es importante registrar dos tipos de información; por un lado, los atributos y facultades formales con los que cuenta cada uno de esos poderes. Este es el tipo de atribuciones estipuladas en el diseño constitucional. Por otro, es necesario registrar las interacciones en los procesos políticos efectivos. En este apartado del trabajo se elaborará el IEPE, un instrumento para observar los atributos formales de la división de poderes a escala subnacional, que permitirá medir qué tan concentrado o disperso se encuentra el poder entre los poderes públicos.

Antes de pasar a la elaboración del IEPE, cabe discutir una cuestión normativa. ¿Es deseable que el diseño constitucional de las entidades federativas disperse el poder de manos del Ejecutivo, y fomente un equilibrio en el que los otros poderes estatales también sean relevantes en el ejercicio de la autoridad pública? Una objeción que podría hacerse a este prototipo es que los puntajes altos en el IEPE serían indicativos de un Poder Ejecutivo marginal, sin facultades para promover su agenda de gobierno. Al respecto, se puede decir que, en efecto, un gobernador con poderes constitucionales limitados puede no ser la figura que requiere una democracia eficaz y responsable; pero tampoco lo inverso puede ser lo ideal; es decir, con amplias facultades legislativas y de gobierno. Esta alternativa sería una encarnación de los temores de los federalistas estadounidenses, quienes idearon el modelo de pesos y contrapesos para prevenir esta posibilidad.

Son dos las bases para considerar pertinente y justificable el índice presentado aquí; primero detectar variaciones empíricas en una escala continua del equilibrio entre poderes constitucionales en los estados; asumiendo que será difícil encontrar casos extremos, de cualquier manera el interés es ver los matices que pudiera haber en este rubro. En segundo término, los gobernadores en la práctica gozan de un dominio amplio y efectivo; eso significa que el diseño constitucional los faculta para ello, o que las normas formales son contrarrestadas por otras instituciones informales (Helmke y Levits-

ky 2004). Cualquiera que sea el caso, se requiere investigar en forma empírica el rol que está desempeñando el diseño constitucional; ese será el tema de las secciones siguientes.

### Un índice del equilibrio entre los poderes estatales

En este trabajo, lo que interesa es un acercamiento a la manera en que el diseño constitucional de las relaciones entre poderes a escala estatal en México favorece o inhibe la dispersión del poder público. Con esta finalidad se elaboró el IEPE.<sup>2</sup> Este índice se compone de tres elementos (véase figura 1). El primero mide la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; el segundo, la independencia del Judicial y el tercero el grado de independencia formal de los órganos encargados de vigilar el respeto a los derechos humanos; de organizar y conducir las elecciones. En esta sección se mostrarán los criterios aplicados para observar las relaciones entre los poderes.

Figura 1

#### Estructura conceptual del IEPE

	Componentes y subcomponentes
IEPE	Relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo
	Independencia del Poder Judicial
	Autonomía de los órganos de supervisión y vigilancia

Fuente: elaboración propia.

**Relaciones Ejecutivo-Legislativo.** El primer componente analiza las facultades formales de los poderes ejecutivos estatales con respecto al Legislativo. Sus atributos son las facultades de voto y de iniciativa del Ejecutivo estatal. Entre más fuerte sea la facultad de voto de éste, puede detener con más facilidad las decisiones del Legislativo; y

<sup>2</sup> Por razones de espacio, hemos omitido la presentación desagregada de este índice. Los lectores interesados en conocerlo pueden solicitarlo a los autores.

cuando posee múltiples facultades de iniciativa es capaz de proponer temas y colocarlos en la agenda legislativa, con lo que participa en las atribuciones de esta rama. En el segundo componente se incluye la revisión de la existencia y condiciones del Legislativo, para ejercer su independencia y servir de contrapeso al Ejecutivo; por ello se desagregó en otros subcomponentes: las facultades de supervisión y las de autonomía de esta rama de gobierno. Las primeras incluyen los mecanismos a partir de los cuales el Legislativo puede examinar las acciones del Ejecutivo, como es la revisión de las cuentas del Estado; las segundas consideran los medios del poder Legislativo para actuar de forma proactiva, como es la facultad exclusiva de emitir el presupuesto de gastos del gobierno.

Este primer componente del índice está compuesto para medir la autonomía del Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo. En el contexto de que en México el ejecutivo ha tenido gran incidencia en el sistema político, es de vital importancia medir cómo se ha independizado el legislativo, a raíz de los cambios desatados por la democratización. El desglose de los atributos fue elaborado con base en el estudio de Caroline Beer (2001), sobre la institucionalización del Poder Legislativo en cuatro estados de la república mexicana y en el de Shugart y Haggard (2001), acerca de las facultades del Ejecutivo en los sistemas presidenciales de América Latina.

**Independencia del Poder Judicial.** El segundo componente, en el que se busca observar el grado formal de separación del Poder Judicial del Ejecutivo, se desagrega en dos partes: las facultades que le dan independencia y las que le permiten actuar como un contrapeso político. Dentro de las primeras, interesa la forma en que son electas las autoridades máximas de esta rama de gobierno, que en los estados de la república son los magistrados del Tribunal Superior de Justicia (TSJ). Según Moreno et. al (2003), es posible suponer que la independencia del Poder Judicial puede ser mayor o menor según qué tanto coincida la duración del cargo de los magistrados con la de la legislatura o la elección del gobernador. Entre mayor coincidencia temporal exista entre el momento de la designación de un magistrado y el ciclo electoral de los poderes Legislativo y Ejecutivo, es de esperar que los integrantes del Judicial se comporten con menor

independencia. Además del procedimiento para nombrar a los magistrados, interesa saber el tiempo que pueden ocupar su cargo, las bases para su destitución y el perfil profesional que deben cumplir. Por otro lado, dentro de las facultades que le permiten al Poder Judicial servir de contrapeso, se consideran las de revisión constitucional y las de iniciativa legislativa. Se busca observar si el TSJ de cada estado tiene facultades para resolver acciones constitucionales y conflictos locales de *inconstitucionalidad*. Cuando un tribunal superior cuenta con estas capacidades, se asume que es más probable que sirva de contrapeso a los otros dos poderes, porque dispondrá de un veto que los otros dos deben considerar en el momento de definir sus estrategias.

*Autonomía de los órganos de supervisión y vigilancia.* El tercer componente del índice contempla la autonomía formal de órganos que cumplen funciones de supervisión y vigilancia, desde diversos sectores de la administración pública. Se trata de instrumentos de control que forman parte de lo que Ackerman (2007) denomina una “nueva división de poderes”. En concreto, se observará el grado de autonomía con respecto del Poder Ejecutivo de los órganos constitucionales de administración electoral y de protección a los derechos humanos, organismos implementados en México desde el inicio de la década de 1990, con el objetivo de ofrecer garantías de eficacia, certeza y legalidad. Al igual que a escala federal se crearon el IFE y la CNDH, en las entidades las constituciones locales consideran órganos semejantes. Pese a una larga historia de concentración del poder, México es uno de los primeros países en los que surgen estos organismos separados del Estado y con facultades de vigilancia (*Ibid.*). Para evaluar el grado en que el diseño constitucional distribuye el poder entre las ramas del Estado, es necesario observar el marco legal de estos órganos estatales.

Así, el primer componente se enfoca en las condiciones que le otorgan independencia y autonomía a los organismos encargados de la administración electoral y la defensa de los derechos humanos. Cuando existen las bases normativas para que éstos queden a cargo de personal competente, designado por agentes diversos y en condiciones inclusivas, se esperaría que pudieran desempeñarse con

mayor autonomía y profesionalismo. Asimismo, el índice considera si estos órganos pueden iniciar leyes en las materias de su competencia y promover acciones de revisión constitucional.

La construcción de un instrumento de observación, tanto de la independencia judicial como de la autonomía de los órganos de supervisión y vigilancia, se hizo tomando en cuenta el trabajo de Moreno et al. (2003). Sin embargo, el instrumento se adaptó de Monsiváis (2009), quien elaboró una medición de la equidad electoral de las entidades federativas en México, y de Monsiváis y Berna (en prensa), en donde se mide la autonomía de las instancias públicas de defensa y protección de los derechos humanos.

**Medición y agregación.** La información que alimenta al IEPE proviene de las versiones más recientes de las constituciones de Coahuila y Baja California y de reglamentos y otra normatividad, como las leyes orgánicas del Poder Judicial, la legislación electoral y las leyes de los órganos de defensa de los derechos humanos.

El índice arroja valores que van del 0 al 10; en teoría, el primero indicaría un desequilibrio pleno entre los poderes, donde el Ejecutivo podría manejarse a su arbitrio, sin que los otros órganos constitucionales pudieran servir de contrapeso. De manera simétrica, el de 10 equivale a una situación de equilibrio pleno entre los poderes del estado.

En la generación de los valores del IEPE, los tres componentes conceptuales reciben una ponderación ligeramente distinta. Al que mide el grado de equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se le da un valor de 35 por ciento del puntaje total del índice. El mismo peso se asigna a la independencia del Poder Judicial. La autonomía de los órganos electorales y de defensa de los derechos humanos recibe, en conjunto, 30 por ciento del valor del IEPE.

La ponderación de cada componente responde a lo siguiente: los dos primeros tienen un porcentaje mayor al tercero, debido a las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que vertebran el funcionamiento del poder estatal. El tercero recibe una ponderación menor debido a que, a pesar de que los órganos de vigilancia cumplen con una función sustancial, carecen de las facultades de emitir legislación general o de resolver en última instancia las disputas en torno a la interpretación y aplicación de la legalidad.

De forma concreta, el instrumento empleado consta de 35 reactivos, agrupados en los tres componentes conceptuales del índice: relación Ejecutivo-Legislativo, independencia del Poder Judicial y autonomía de los órganos de vigilancia. El puntaje total de cada uno se genera a partir de la suma de los puntos de cada reactivo que lo integra, dividido entre el número máximo de puntos que en teoría se obtienen en cada componente; por ejemplo, en el de relaciones Ejecutivo-Legislativo pueden ser hasta 18. El valor de este componente para un caso en específico, resulta de dividir los puntos obtenidos por ese caso entre 18. Esto permite normalizar el puntaje de cada componente, y que sus valores vayan de 0 a 10.

El puntaje obtenido por cada componente deberá emplearse en el análisis. Así podrán compararse por separado casos distintos en torno a las tres dimensiones conceptuales evaluadas. Ahora bien, una vez conseguido el puntaje total de un caso dado en uno de los componentes del índice, se multiplica por el factor de ponderación correspondiente, que puede ser de 35 por ciento para los dos primeros o de 30 para el tercero. Por último, se suman los resultados para obtener el valor agregado del IEPE.

## Los casos de estudio: Baja California y Coahuila

Las dos entidades federativas se seleccionaron según dos criterios; primero, que tuvieran indicadores socioeconómicos equiparables. La figura 2 muestra que, en efecto, Baja California y Coahuila son relativamente semejantes en cuanto a desarrollo humano, población, habitantes que radican en localidades urbanas, crecimiento económico y estructura del producto interno bruto (PIB).

Además, están localizadas en la frontera norte de México, con poblaciones netamente urbanas. Las relaciones comerciales y económicas que han sostenido con Estados Unidos han ejercido una influencia notoria en las actividades industriales y de servicios. Por otra parte, en materia de desarrollo socioeconómico, en ambos prevalecen mejores condiciones de vida a escala nacional. El valor promedio obtenido en el índice de desarrollo humano entre los años

Figura 2

## Baja California y Coahuila: características socioeconómicas

	Baja California	Coahuila
IDH-PNUD <sup>1</sup>	0.83	0.83
Población en 2005 <sup>2</sup>	2 844 469	2 495 200
Población urbana (%) <sup>3</sup>	92.9	90.0
PIB <sup>4</sup>	141 869.1	138 527.0
Industria (%) <sup>5</sup>	20.3	35.85
Servicios (%) <sup>6</sup>	69.56	51.64
Actividades agrícolas (%) <sup>7</sup>	10.15	12.5

<sup>1</sup> Índice de desarrollo humano: promedio 2000-2004. Fuente: elaboración propia, con base en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2005).

<sup>2</sup> Promedio de la población anual en la entidad federativa: 1990-2005. Fuente: INEGI (2005).

<sup>3</sup> Porcentaje de la población que habita en localidades de 2 500 habitantes o más. Fuente: INEGI (2005).

<sup>4</sup> Promedio del PIB anual en miles de pesos de la entidad federativa: 1993-2004, a precios de 1993. Fuente: INEGI (1993).

<sup>5</sup> Promedio de la participación porcentual de las actividades industriales en el PIB estatal anual: 1993-2004, a precios de 1993. Fuente: INEGI (1993).

<sup>6</sup> Promedio de la participación porcentual del sector servicios en el PIB estatal anual: 1993-2004, a precios de 1993. Fuente: INEGI (1993).

<sup>7</sup> Promedio de la participación porcentual de las actividades agrícolas en el PIB estatal anual: 1993-2004, a precios de 1993.

Fuente: INEGI (1993).

2000 a 2004 fue casi idéntico; sólo superado por Nuevo León y el Distrito Federal.

El segundo criterio apunta a atributos de carácter político; la comparación debía realizarse entre entidades gobernadas por partidos distintos; uno debería ser “priista” y el otro “no-priista”. Así, en Baja California gobierna el Partido Acción Nacional, PAN, desde 1989, cuando se convirtió en la primera entidad en la que un presidente del Partido Revolucionario Institucional, PRI, reconoció el triunfo de la oposición. Coahuila, en cambio, ha tenido sólo gobiernos emanados del PRI (véase figura 3).

La utilización de este criterio se origina en la idea de que la diferencia en el partido del gobernador podría resultar decisiva en el

Figura 3

## Gobernadores

	Partido	Periodo
<b>Baja California</b>		
Ernesto Ruffo Appel	PAN	1989-1995
Héctor Terán Terán	PAN	1995-1998
Alejandro González Alcocer*	PAN	1998-2001
Eugenio Elorduy Walther	PAN	2001-2007
José Guadalupe Osuna Millán	PAN	2007-2013
<b>Coahuila</b>		
Eliseo Mendoza Berrueto	PRI	1987-1993
Rogelio Montemayor Seguy	PRI	1993-1999
Enrique Martínez y Martínez	PRI	1999-2005
Humberto Moreira Valdés	PRI	2005-2011

\* El gobernador electo Héctor Terán falleció en 1998; fue sustituido por Alejandro González Alcocer.

Fuente: elaboración propia, con datos de los institutos electorales de cada estado, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, IEPC (1995-2007 y 1987-2005).

ejercicio del poder. Durante la década de 1990, en todos los niveles de gobierno la posibilidad de la salida del PRI era un signo de los avances de la democratización, y se consideraba una oportunidad para transformar el aparato público. Desde esta óptica, sería de esperar que en un estado donde un partido de oposición ha alcanzado la gubernatura, se desencadenaran cambios institucionales de mayor alcance que en uno donde el PRI se ha mantenido en el poder. Esto, sin embargo, es lo que está por verse.

## Sistemas de partidos y conformación del gobierno

El cambio político en Baja California, desde la llegada del panista Ernesto Ruffo Appel a la gubernatura en 1989, ha sido analizado por diversos especialistas (Espinoza 1998, 2003; Guillén 2001; Hernández Vicencio 2001). Desde entonces, y todavía hasta el triunfo de

José Guadalupe Osuna Millán, en 2007, el PAN ha gobernado. En Coahuila, Humberto Moreira Valdés, con su victoria en las elecciones estatales de 2005, ratificó la continuidad del PRI en el poder Ejecutivo estatal.

La trayectoria del PAN en Baja California y la del PRI en Coahuila hacen pensar que, durante las últimas dos décadas, en cada entidad se ha consolidado el predominio de un mismo partido. Al observar con mayor detenimiento los casos, salen a relucir diferencias en la estructura competitiva y el sistema de partidos que ameritan discutirse. La figura 4 presenta el número efectivo de partidos que han contendido en las elecciones legislativas en los dos estados. Como puede verse, durante más de una década, en Baja California se ha constituido un sistema bipartidista, en el que el PAN lleva el liderazgo y su principal contendiente es el PRI. Otros partidos con presencia, incluido el PRD, obtienen una proporción mínima del voto. Por otra parte, en Coahuila, el PAN es el principal partido de oposición y, a pesar de la presencia de otros, el PRI parece estar a la cabeza.

Figura 4

Número efectivo de partidos\* en elecciones legislativas

	Baja California (PAN)	Coahuila (PRI)
	# (año)	# (año)
Número efectivo de partidos electorales	2.05 (1995)	1.8 (1993)
	2.38 (1998)	2.13 (1996)
	2.08 (2001)	1.4 (1999)
	2.17 (2004)	1.83 (2002)
	2.02 (2007)	1.76 (2005)
Promedio	2.14	1.78

\* El número efectivo de partidos se calculó con el índice Molinar (1991) y datos de los institutos electorales de cada estado (IEPC 1995-2007 y 1987-2005).

De igual manera, la figura 5 sugiere diferencias sutiles pero importantes en la conformación de los gobiernos. En las elecciones

para gobernador, por ejemplo, el triunfo es claro para los candidatos del PAN en Baja California, con un promedio de 50 por ciento de los sufragios en las tres últimas. Lo mismo se puede decir de los candidatos priistas en Coahuila. La diferencia radica en la proporción de los votos obtenidos por los ganadores. En 1999, una coalición formada por todos los partidos opositores, y liderada por el PAN, se enfrentó a la maquinaria del PRI coahuilense. Los resultados favorecieron abrumadoramente al partido oficial, con 61 por ciento del voto popular. En 2005, cuando Humberto Moreira llegó a la gubernatura, el PRI consiguió el porcentaje de votación más bajo en su historia, aunque fue de 57 por ciento.

Por otra parte, también como lo muestra la figura 5, el peso electoral del PAN en Baja California no se ha traducido de manera consistente en un control efectivo del Congreso local. Con excepción del periodo 1995 - 1998, y entre 2007 y 2010, el PAN no ha conseguido una mayoría legislativa —a pesar de que se ha quedado muy cerca de ella en varias ocasiones—. Esto ha dado lugar a que la tarea de gobernar haya ido cuesta arriba.

Por el contrario, en Coahuila el PRI se ha consolidado como un partido dominante en la legislatura; la única ocasión en la que consiguió 50 por ciento de los escaños fue en 1999, esto debido a un efecto del sistema electoral, pues había ganado 60 por ciento de las curules de mayoría; 12 de 20. Antes, el dominio legislativo del PRI había sido indiscutible, a partir de las elecciones de 2002 se repitió, y alcanzó hasta 57 por ciento de los legisladores estatales. En 2008 continuó con lo mejor de la tradición del “carro completo”; ganó los 20 escaños de mayoría en el Congreso.

La evidencia mostrada indica que las estructuras competitivas, la composición del Poder Legislativo y el apoyo electoral del Ejecutivo en Baja California y Coahuila presentan pautas diferenciadas. Estas tendencias se reproducen, en forma paralela, en las dinámicas de competencia electoral a escala municipal, como también puede observarse en la figura 5. En Baja California existen cinco municipios; dos han sido bastiones tradicionales del panismo: Tijuana y Ensenada; otros dos han sido priistas: Tecate y Mexicali. La competencia por las presidencias municipales ha sido tal, que el PAN ha consegui-

Figura 5

Desempeño político-electoral del partido del gobernador  
en elecciones y años seleccionados

	Baja California (PAN)	Coahuila (PRI)
	% (año)	% (año)
Proporción del voto en elecciones de gobernador	49.6 (1995) 48.6 (2001) 51.2 (2007)	65.4 (1993) 61.2 (1999) 57.06 (2005)
Porcentaje de escaños en la legislatura estatal	52 (1995) 44 (1998) 48 (2001) 48 (2004) 50 (2007)	62.5 (1993) 66.6 (1996) 50 (1999) 57.1 (2002) 57.1 (2005)
Porcentaje de municipios en poder del partido del gobernador	50 (1995) 60 (1998) 80 (2001) 40 (2004) 80 (2007)	92.1 (1993) 73.7 (1996) 92.1 (1999) 68.4 (2002) 76 (2005)

Fuente: elaboración propia, a partir de las bases de datos de elecciones locales 1980-2007, Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. ([www.cidac.org](http://www.cidac.org)); disco compacto: Elecciones 1990-2000: estadísticas electorales locales y federales de México (Instituto Federal Electoral, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2001) e información proporcionada por el IEPC ([www.iepcbc.org.mx](http://www.iepcbc.org.mx)) y su homónimo de Coahuila ([www.ipecc.org.mx](http://www.ipecc.org.mx)).

do arrebatarle Mexicali al PRI y viceversa; el PRI triunfó en Tijuana en 2004. En Coahuila, el PAN ha gobernado Saltillo, la capital, y Torreón, la segunda ciudad más importante del estado. Sin embargo, de manera consistente, el PRI lo ha hecho en al menos las dos terceras partes de los 38 municipios.

Resta averiguar de qué manera han influido la competencia electoral, el sistema de partidos y la composición del Legislativo en la división de poderes en estas entidades; temas que se analizarán una vez que se haya presentado el IEPE.

## Baja California y Coahuila: aspectos normativos y políticos del equilibrio entre poderes

Aquí se discutirán los resultados obtenidos al aplicar el IEPE a los casos seleccionados. Se mostrará que en Coahuila y Baja California, pese a que la estructura normativa de la división de poderes es casi idéntica, existen matices que ameritan destacarse. A partir de esta información se presentará evidencia del funcionamiento práctico de la división de poderes en cada estado.

La figura 6 incluye los resultados obtenidos por Baja California y Coahuila en los componentes del IEPE. El primer punto destacable es que el puntaje agregado de Baja California es ligeramente menor al de Coahuila; dato de por sí interesante. Cabe preguntarse por qué es así, si en Baja California hay mayor competitividad electoral, alternancia en el ejecutivo y gobiernos divididos, ¿acaso la normatividad no es reflejo de las dinámicas políticas? ¿Es que el pluralismo político bajacaliforniano no se ha traducido en reformas institucionales que fortalezcan el equilibrio entre los poderes de la entidad?

**Figura 6**

### Puntajes obtenidos en el IEPE: Baja California y Coahuila

	Baja California	Coahuila
Independencia Ejecutivo-Legislativo	2.52	2.91
Independencia Judicial	1.83	1.83
Independencia de los órganos de superintendencia (IEE, CDH)	1.25	2.0
IEPE	5.60	6.74

Fuente: elaboración propia.

Para responder estas cuestiones hay que entender más a fondo los valores del índice. En la figura 6 se observa que las diferencias principales entre los estados provienen de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y la independencia de los órganos de superintendencia del primero. En cuanto al resultado del índice, la independencia del Poder Judicial es equiparable en los dos casos.

La diferencia principal en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo entre Baja California y Coahuila reside en la capacidad de voto del primero. La Constitución coahuilense es poco específica al respecto, deja abierta la posibilidad de que una mayoría simple en la legislatura pueda revertir el veto del gobernador, mientras que en Baja California el Legislativo debe tener una mayoría calificada para detener el voto del Ejecutivo. En cuanto a la independencia del Poder Judicial, el índice muestra que en ambas entidades es igual. Sin embargo, hay dos diferencias, registradas en la normatividad y capturadas por el índice, que ameritan señalarse. En Baja California, la designación de los magistrados del TSJ está a cargo del Congreso y requiere la participación del propio Tribunal Superior y del Consejo de la Judicatura, mientras que en Coahuila está en manos del Ejecutivo, con la aprobación del Congreso. Por otra parte, en este último estado, la Constitución confiere expresamente la capacidad de resolver conflictos constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a los magistrados del TSJ, que en Baja California no existen. De esta manera, a pesar de que los puntajes entre los estados se equiparan, los significados no son iguales, debido a que Baja California obtiene un punto más en la designación de los magistrados, mientras que Coahuila recibe un punto más por las facultades de revisión constitucional que dispone la máxima autoridad judicial.

En cuanto a los órganos públicos responsables de la administración electoral y de la protección de los derechos humanos, las diferencias provienen de los mecanismos de designación y la complejidad organizacional que se desprende de la normatividad. En ese sentido, a pesar de la reforma legal de 2007 en Baja California, que inclusive cambió la denominación del órgano, la gobernanza electoral está poco regulada y profesionalizada, al igual que la Procuraduría de Derechos Humanos, y esto es lo que muestra el índice. En cambio, en Coahuila, tanto el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana como la Comisión Estatal de Derechos Humanos han sido objeto de reformas que sí han reforzado su marco normativo. Estos resultados muestran diferencias sutiles en el diseño constitucional y normativo en los dos estados analizados. ¿Qué sucede en la práctica?<sup>3</sup>

<sup>3</sup> En el Anexo 1 se presenta una descripción breve del proceso de entrevistas y observación in situ.

## Reglas y prácticas políticas en Baja California

Baja California no es la excepción en lo que parece ser una característica general de la política subnacional: la centralidad y la influencia decisiva que ejerce el gobernador en los asuntos públicos.

Al Congreso lo controla (el gobernador) a través de la mayoría de su partido, que aunque no es calificada, es suficiente por ejemplo para determinar qué temas tratar y que propuestas de la oposición aceptar [...] (Es decir, llevar la agenda de trabajo). No es que todo se haga discrecionalmente, sino que se llega a notar que en temas específicos, hasta hablan por teléfono en las sesiones del pleno, con quien suponemos es el gobernador o gente de su equipo.<sup>4</sup>

Este testimonio deja ver que, a pesar de que el índice presenta un sistema normativo más o menos bien equilibrado, en la práctica existen indicios de que el Ejecutivo, a pesar de ser de un partido diferente al PRI, ejerce una enorme influencia política. La diferencia con respecto a lo que sucede en Coahuila, como se verá, reside en que como está muy lejos de alcanzar una mayoría calificada, el Poder Ejecutivo en Baja California se ha visto en la necesidad de realizar negociaciones y alianzas con los partidos de oposición o con legisladores específicos, para lograr que las iniciativas sean aprobadas conforme a sus intereses. Como señala un actor: “No se trata de que el gobernador sea un tirano, pero se sabe que siempre hay acuerdos por medio de su partido con los demás partidos en el Congreso”.<sup>5</sup> Por este motivo, al gobernador “le es posible seguir con sus iniciativas porque algunos de los diputados de oposición votan a favor de sus propuestas”.<sup>6</sup>

A pesar de que la información respecto al Poder Judicial es poca, la existente muestra que esta rama de gobierno también es objeto

<sup>4</sup> Entrevista con un diputado de la fracción parlamentaria del PRI de la XIX Legislatura del Congreso de Baja California, realizada en Mexicali, Baja California, el 25 de junio de 2009.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

del predominio del Ejecutivo. Entre los entrevistados se manifiesta la percepción de que el gobernador en turno ejerce una influencia importante al nombrar a los magistrados del TSJ, pues “a pesar de que la designación es una facultad del Legislativo, como el gobernador puede influir en el Congreso, al final es él quien designa a los magistrados”.<sup>7</sup>

Por otra parte, el desempeño eficaz y certero de los órganos de derechos humanos y de administración electoral ha enfrentado dificultades, que no provienen en exclusiva de la injerencia que pudiera tener el gobernador en esos órganos, sino también de las políticas partidistas. Según uno de los entrevistados, las relaciones de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Baja California (PDHBC) con los otros poderes públicos se han ido complicando:

[...] Con el paso de los años, más o menos por 1998, el nivel de respeto que tenía la Procuraduría de Derechos Humanos se redujo, porque los servidores públicos empezaron a dejar de atender las recomendaciones, propuestas, solicitudes, que emitía la procuraduría, ya no nos hacían caso [...], se agrava la situación cuando comenzaron a limitarnos para entrar a los Centros de Rehabilitación Social (CERESO), y a tener acceso a las averiguaciones previas.<sup>8</sup>

Uno de los objetivos principales de contienda en la relación entre la PDHBC y los poderes públicos ha sido la designación del titular de dicho órgano. Pese a que el Poder Ejecutivo ha estado en manos del PAN desde 1989, sólo en los períodos 2003-2006 y 2009-2010 la titularidad de la PDHBC ha recaído en personas afines al panismo. Según Ramírez Baena, por un acuerdo no escrito que data desde la gubernatura de Ruffo Appel, el nombramiento del procurador quedaba en manos del PRD estatal.<sup>9</sup> El propio Ramírez Baena fungió como titular de la PDHBC, y su gestión se caracterizó por el ejercicio

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Entrevista con funcionario de la PDHBC, en Tijuana, Baja California, el 23 de junio de 2009.

<sup>9</sup> [http://www.propuestacivica.org.mx/ombusdman/abrir\\_el\\_debate\\_sobre\\_la\\_PDH.pdf](http://www.propuestacivica.org.mx/ombusdman/abrir_el_debate_sobre_la_PDH.pdf) (19 de enero de 2010).

de una autonomía proactiva en la defensa de los derechos humanos —no exenta de tensiones con el gobierno estatal—.

El PAN bajacaliforniano no ha renunciado a tener mayor control sobre la designación del procurador de la defensa de los derechos humanos. Esto quedó patente cuando se nombró al titular de la PD-HBC para 2009-2012. Francisco Javier Sánchez Corona, procurador de 2006 a 2009, afín al PRD, podía haber sido ratificado para otro periodo. Su posición antagónica con respecto a la legislación sobre la penalización del aborto, impulsada por el PAN en el estado, al igual que otras intervenciones y recomendaciones en materia de seguridad pública y de gestión gubernamental en contra de funcionarios de la administración de Osuna Millán le cerraron la posibilidad de su ratificación, y su sucesor resultó ser cercano al panismo.

En el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado también se han manifestado tensiones a raíz de los desacuerdos partidistas. Por un lado, el gobernador ha buscado influir en su funcionamiento, a través de las asignaciones presupuestales: “la autonomía de los organismos electorales siempre ha sido parcial, porque la autonomía financiera no existe, la autonomía no es total porque quien tiene el dinero, tiene el poder”.<sup>10</sup> Sin embargo, la designación de los consejeros electorales es uno de los temas que mayor controversia suscita en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esto no significa que las preferencias del gobernador puedan prevalecer en todo momento.

Al momento de realizar este estudio, la composición del consejo del órgano electoral bajacaliforniano era plural, y en ella el PAN, el partido gobernante carecía de mayoría, y la opinión pública hacía notar que de los siete consejeros, cuatro “eran” del PRI y tres del PAN. En este marco, el debate no giraba en torno a la conformación de un consejo según la voluntad del gobernador y su partido. Más bien, el tema era la “partidización” y el “cuoteo” en órganos públicos a los que se les atribuye ser “ciudadanizados”. El hecho es que la “partidización” del órgano electoral produjo una serie de tensiones inter-

<sup>10</sup> Entrevista con un funcionario del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California. Mexicali, Baja California, 22 de junio de 2009.

nas, que se manifestaron con intensidad durante el proceso electoral de 2007, y que culminaron con una crisis en la que los consejeros acordaron destituir a su presidente debido a conflictos diversos.<sup>11</sup> En ese año, los pleitos y conflictos entre los consejeros electorales se expresaban “como si se tratara de partidos políticos en pugna”.<sup>12</sup>

### Reglas y prácticas políticas en Coahuila

En Coahuila, donde las reglas garantizarían un funcionamiento más equilibrado en las relaciones entre los poderes públicos —según el IEPE—, las dinámicas políticas siguen las pautas propias de un sistema de partido dominante. Las mayorías que ha tenido el PRI en el Congreso local son la base de una coordinación eficaz entre el Poder Ejecutivo y Legislativo al momento de gobernar. Otra manera de decir esto mismo es que los gobernadores priistas no han encontrado oposición en el Congreso. El testimonio de una de las entrevistas es elocuente: “cuando se aprobó la ley electoral del 2007 en el Congreso federal, el actual gobernador declaró que no estaba de acuerdo con ella y señaló: ‘mi Congreso no la va a aprobar’, todo mundo se dio cuenta de que se le había salido decir que era su Congreso porque él lo mandaba”.<sup>13</sup>

La influencia que ejerce el gobernador coahuilense en el poder legislativo no sólo proviene de las mayorías que le puede dar su partido. Uno de los entrevistados señaló: “[...] somos 31 diputados, el PRI tiene 20, nosotros (el PAN) 7 diputados y el resto vota a su favor (del PRI). Si usted va a alguna sesión del Congreso, estas fracciones votan a favor de lo que envíe el PRI, entonces en realidad son 24 diputados del PRI [...]”<sup>14</sup> Por lo que se ve, el diseño normativo queda en un segundo plano a consecuencia de los poderes partidistas del Ejecutivo y de las características de los partidos, que pueden ne-

<sup>11</sup> Sin embargo, el procedimiento fue inapropiado, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación restituyó en su cargo al funcionario en cuestión: Ordenan reinstalar a Víctor Alarcón en la presidencia del instituto electoral de BC, *La Jornada*, 29 de enero de 2009.

<sup>12</sup> Comunicación personal, con Víctor A. Espinoza, profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California (24 de junio de 2009).

<sup>13</sup> Miembro de Alianza Cívica de Coahuila, Saltillo, Coahuila, 10 de junio de 2009.

<sup>14</sup> Diputado local de la fracción del PAN, LVIII Legislatura del Congreso de Coahuila, Saltillo, Coahuila, 11 de junio de 2009.

gociar y ceder frente al opositor. Y por ello, es congruente que “la independencia sea matizada, porque siempre depende de cómo se coordinen los titulares y miembros de los poderes, aunque no sean del mismo partido.”<sup>15</sup>

Un gobierno cimentado en las mayorías de un mismo partido puede influir en ámbitos institucionales distintos a los de la tarea legislativa. La información disponible indica que el gobernador coahuilense ejerce una influencia decisiva en la selección de jueces y magistrados. A falta de estudios sistemáticos sobre esta materia, queda como alternativa registrar el escepticismo de los actores: “Como la designación de los magistrados es hecha a propuesta del ejecutivo y con aprobación del legislativo [...] (es notorio que), son personas cercanas al gobernador.”<sup>16</sup> Para otras opiniones, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo también depende de la calidad y la formación de los magistrados, “porque como éstos no tenían como requisito tener una carrera judicial, todos o la mayoría en el Tribunal Judicial del estado, eran simples abogados, sin gran conocimiento de las tareas requeridas”.<sup>17</sup>

En la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila (CDHEC) las cosas no parecen ser muy diferentes. Para empezar, el mecanismo de designación de su titular favorece que el partido en el gobierno coloque a los candidatos que considere idóneos para el cargo. Desde el punto de vista de un observador, los titulares de organismos autónomos son “soldados del gobernador.”<sup>18</sup> Si además se considera que la forma de expresión no es insulsa, es evidente que mientras en Baja California se nota una disputa partidaria por el “cuoteo” en este tipo de organismos, en Coahuila se trata de una actividad relativa al gobernador para lo cual utiliza a su partido en el Congreso. Por otra parte, si se observa el desempeño de la CDHEC a partir de la información registrada en informes anuales y su portal de internet y notas hemerográficas, lo que sobresale es un perfil de

<sup>15</sup> Asesor jurídico del la IVIII legislatura del Congreso de Coahuila, Saltillo, Coahuila, 15 de junio de 2009.

<sup>16</sup> Diputado local, IVIII Legislatura del Congreso de Coahuila, Saltillo, Coahuila, 11 de junio de 2009.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Miembro de Alianza Cívica, de Coahuila, Saltillo, Coahuila, 10 de junio de 2009.

actuación bajo, con una oferta programática reducida y poco ambiciosa. Vale decir que en Coahuila las organizaciones sociales han desempeñado un rol más activo que la propia CDHEC<sup>19</sup> en la defensa de los derechos humanos.

El desempeño de la CDHEC puede ser una consecuencia directa del perfil de sus presidentes. En los procesos de designación del titular parece que ha tenido más peso el color partidista de los candidatos, que su trayectoria y méritos en la materia. En marzo de 2009 fue electo Miguel Arizpe Jiménez, luego de que el abogado Luis Fernando García Rodríguez declinara ser ratificado por un segundo periodo. Ambos fueron propuestos por el gobernador Humberto Moreira y aprobados por el Congreso local. Miguel Arizpe es priista, fue secretario particular de un ex gobernador, ha ocupado cargos en la administración pública estatal y fue presidente de Saltillo, de 1993 a 1996.<sup>20</sup> Estos antecedentes son suficientes para generar dudas acerca de la idoneidad de este funcionario, para lograr que el ombudsman coahuilense promueva una agenda amplia y garantista en materia de derechos humanos.

Por lo tanto, se muestra que la CDHEC está muy vinculada al gobierno y su partido, lo que no sucede con la misma intensidad en Baja California, donde en específico la PDHEC, desde su origen, se ha caracterizado por lograr un grado considerable de autonomía con respecto del gobierno estatal. Por lo menos algunos de sus presidentes han conseguido alejarse de su influencia, y llevar una agenda de defensa de los derechos humanos un tanto más proactiva.

Por otra parte, en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC-C) se han manifestado pugnas políticas, en las que el partido del gobernador ha conseguido materializar sus preferencias. El IEPC-C data de una reforma de 2001, fecha de promulgación de la Ley de Participación Ciudadana de Coahuila, la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales y la Ley del Instituto

<sup>19</sup> En la defensa de los derechos de migrantes y en la muerte de un grupo de mineros en Pasta de Conchos, han sido visibles las acciones de las organizaciones vinculadas con el Centro Diocesano Salillense, que ha sufrido persecución y amenazas y cuya intervención ha sido más notable que la de la propia CDHEC.

<sup>20</sup> Vanguardia, Saltillo, Coahuila, 31 de marzo de 2009 ([www.vanguardia.com.mx](http://www.vanguardia.com.mx)).

Electoral y de Participación Ciudadana. Esta última establece amplias garantías formales de autonomía y profesionalización para el recién creado IEPC-C. De esta norma destaca la definición puntual de la autonomía política, jurídica, administrativa, financiera y presupuestal del IEPC. La ley del instituto configura un órgano de gobernanza electoral autónomo y con una organización compleja.

Sin embargo, casi al mismo tiempo, al designar al consejo general del recién creado IEPC-C, los legisladores del PRI aprovecharon con celeridad su posición numérica mayoritaria para designar a funcionarios afines y cercanos, a pesar de las protestas del PAN y del PRD.<sup>21</sup> Algunos años más tarde la historia se repitió, al renovar en forma parcial al consejo general los designados tenían antecedentes que los vinculaban con el partido dominante en la entidad.<sup>22</sup> Un dato adicional, revelador en sí mismo, es que Homero Ramos Gloria, que fungía en 2005 como presidente del consejo general del IEPC-C, renunció a su cargo para asumir la Secretaría de Gobierno de la administración de Humberto Moreira.<sup>23</sup> Este tipo de circunstancias ha motivado que organizaciones sociales pro rendición de cuentas sean escépticas acerca de la autonomía plena de este órgano con respecto al gobernador y a su partido.<sup>24</sup>

De esta forma, en los dos casos hay cierta discrepancia entre lo que se observa en el IEPE y la práctica política. La información disponible muestra, en particular, que en Coahuila las diferencias son de mayor magnitud. Lo que se registró, a través de las entrevistas y la visita a Saltillo, es un escenario muy parecido al del partido único en el que el gobernador ejerce una influencia política notoria y decisiva sobre los otros poderes. Así lo dijo una representante de un partido de oposición: “Aquí el presidencialismo no ha muerto, está vivo y revivo. Por eso te digo que estamos en el México de hace

<sup>21</sup> Asumen consejeros bajo fuertes protestas, *Palabra*, Saltillo, Coahuila, 7 de diciembre de 2001. Turnan expediente al Trife, *Palabra*, Saltillo, Coahuila, 11 de diciembre de 2001, revisión agosto de 2009.

<sup>22</sup> Se inconforman panistas por designación de dos nuevos miembros del IEPC-C, *La Jornada*, 29 de noviembre de 2006.

<sup>23</sup> Renuncia el presidente del órgano electoral de Coahuila, *La Jornada*, 9 de enero de 2007.

<sup>24</sup> Miembro de Alianza Cívica de Coahuila, Saltillo, Coahuila, 10 de junio de 2009.

30, 40 años, y es el control absoluto del poder, por el poder".<sup>25</sup> Un recorrido por las calles de la ciudad es ilustrativo de la difusión de un estilo personalista y popular en el ejercicio de la figura del gobernante.<sup>26</sup> Aunque con una intensidad menor, ese mismo estilo está presente en Baja California, donde se observó un escenario en el que también la influencia del Ejecutivo es decisiva sobre los otros dos poderes. Una diferencia clave es que el gobernador carece del apoyo de un partido dominante. Entonces, en un esquema bipartidista los políticos negocian y hacen intercambios, cuyo tono y sentido parecen ser particularistas, como sucede con el sistema de "cuoteo" partidista empleado en la conformación de los órganos electorales, pero esto ya le imprime un sentido distinto a las interacciones entre los poderes del estado.

### La división de poderes en Baja California y Coahuila

La revisión de las normas legales y las condiciones fácticas que caracterizan a la división de poderes en Baja California y Coahuila ha permitido discernir pautas diferenciadas. Primero, es notorio que en Baja California, a pesar del rol preponderante del PAN en el terreno electoral, la composición plural del Congreso ha sido decisiva para servir de contrapeso al Ejecutivo. Tal como se espera de la división de poderes, un gobernador sin una mayoría en el Congreso se ve obligado a negociar y establecer acuerdos con los partidos de oposición. La tarea de gobernar puede ser difícil y tensa, debido a esta composición de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En la práctica, esta situación se ha reflejado también en la relación del Ejecutivo y su partido con los otros poderes.

En Coahuila, la falta de una composición legislativa plural, integrada por partidos de oposición fuertes en el Congreso, es un correlato de la acentuada centralización de la agenda pública y legislativa

<sup>25</sup> Diputada local, LVIII Legislatura del Congreso de Coahuila, Saltillo, Coahuila, 11 de junio de 2009.

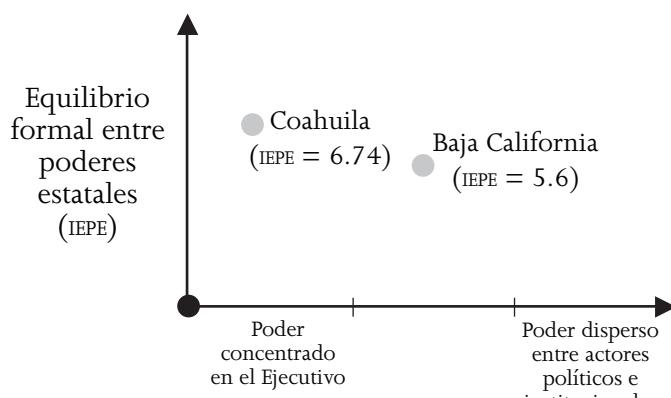
<sup>26</sup> Una caminata por las calles muestra las estrategias populistas, y una revisión de los programas que lleva a cabo el gobierno señala las prácticas clientelistas en algunas de las colonias populares de la ciudad.

en manos del Poder Ejecutivo. La influencia de los gobernadores coahuilenses y del partido al que pertenecen, el PRI, se hace evidente en varios ámbitos de la vida pública e institucional del estado. Esto sucede inclusive en espacios que tendrían que ser relativamente ajenos a la influencia de un mismo partido, como el Poder Judicial, la defensa pública de los derechos humanos o la administración electoral.

En segundo lugar, cabe destacar que el funcionamiento de la división de poderes en las entidades estudiadas va en dirección opuesta a lo que dice el diseño normativo, registrado a través del IEPE. Este punto se discutirá con más detalle a partir de la figura 7, donde se presentan los casos en un plano delimitado por dos ejes. El vertical describe el puntaje obtenido por cada estado en el IEPE, cuya escala de valores va de 0 a 10, donde la puntuación máxima describe una situación en la que la concentración del poder en los gobernadores está limitada por las facultades normativas de los poderes Legislativo y Judicial y de los órganos de administración electoral y defensa de los derechos humanos. Como se muestra en la figura, en Coahuila se registra un equilibrio formal entre los poderes que alcanza un va-

Figura 7

La división de poderes en Baja California y Coahuila



Políticas de la división de poderes

Fuente: elaboración propia.

lor de 6.7, mientras que en Baja California es de 5.6. Esta diferencia se origina en que el poder de veto del Ejecutivo está menos definido en Coahuila, y a que ahí los órganos públicos de administración electoral y defensa de los derechos humanos tienen una regulación favorable a la autonomía política.

Por otra parte, el eje horizontal de la figura 7 alude al equilibrio entre poderes, registrado a través de la observación empírica de las dinámicas políticas en cada estado. La ubicación de los casos responde a un juicio cualitativo. La idea que se quiere plasmar es que en Baja California la concentración efectiva de poder en manos del Ejecutivo está atemperada por razones políticas. En una escala ordinal de tres categorías, Baja California se encuentra en un punto intermedio, en el que el gobernador ejerce una influencia notoria en los procesos políticos, pero no siempre tiene la “última palabra”, debido a que se ve en la necesidad de negociar. Si existieran uno o varios partidos de oposición, que tuvieran un control decisivo de la agenda, y cuya participación fuera indispensable para adoptar cualquier decisión política o legislativa, el equilibrio sería más acentuado y el gobernador estará en una posición menos predominante. Esta situación está representada por la categoría que se coloca en el extremo derecho de esta dimensión.

Coahuila, en cambio, se ubica en la primera categoría de este eje, que equivale al de un desequilibrio pronunciado a favor del Poder Ejecutivo y, como ya se mencionó, los poderes partidistas de los gobernadores en el Congreso, donde cuentan por lo menos con una mayoría absoluta de legisladores de su partido, le permiten al Ejecutivo definir e impulsar su agenda sin que los legisladores de oposición puedan reorientar las acciones del gobierno.

Los poderes partidistas de los gobernadores coahuilenses los han facultado para sentar las bases de un ejercicio muy concentrado del poder público. Las ventajas que esto pudiera tener en términos de eficacia legislativa se ven opacadas por el rol que ha desempeñado en “politicizar” a los órganos de gobernanza electoral y de defensa de los derechos humanos y, en consecuencia, en debilitar a los contrapesos institucionales. Sin ser una excepción en este sentido, según la evidencia que reportan los medios de comunicación, procesos semejantes se observan en el resto de los estados, Coahuila muestra

de forma nítida las consecuencias que la autoridad concentrada de los gobernadores puede tener en el funcionamiento de la división de poderes.

Los casos estudiados revelan aspectos de la manera en que los gobernadores han alcanzado un protagonismo no visto hasta ahora (Hernández 2003). A primera vista, estas pueden ser buenas noticias para el federalismo mexicano. Sin embargo, en estos ejemplos se observa, con matices distintos, la manifestación de uno de los temores de los federalistas estadounidenses: la posibilidad de que el poder público, al concentrarse en pocas manos, pudiera actuar de forma arbitraria y privar de sus libertades y derechos a los ciudadanos. En efecto, aun bajo las normas de la democracia electoral, el poder adquirido por los gobernadores estatales ha tenido consecuencias adversas para el fortalecimiento de la legalidad, los contrapesos constitucionales y la protección de los derechos ciudadanos.

Asimismo, se puede enfatizar la centralidad de las transformaciones en los partidos y sistemas partidistas locales. Salvo pocas excepciones, la estructura competitiva a escala estatal ha conseguido un patrón bipartidista. A todo lo largo del país, el PRI compite, en esencia, con el PAN en el norte y con el PRD en el centro y sur. La presencia de otros partidos que representen una tercera fuerza electoral, inclusive tras la ganada por el Partido del Trabajo, Convergencia, el Partido Verde o el Partido Alianza Nacional, tiende a ser fragmentaria. Sin embargo, en este mapa existen dinámicas de cambio que ameritan resaltarse. De entrada están Baja California y Coahuila, donde se ven dos partidos electoralmente fuertes, y puede estarse gestando tanto un bipartidismo como el reforzamiento de un sistema de partido dominante. Las implicaciones de esta diferencia en términos de gobernabilidad y desempeño democrático, sin duda, pueden tener un carácter cualitativo distinto. En segundo lugar, aun en sistemas en los que la competencia gira en torno a dos partidos asentados y fuertes, es posible ver pautas de volatilidad y desalineamiento electoral. Sería pertinente averiguar qué tipo de personas se mueven de un partido a otro en cada elección, y cuáles son los votantes de los partidos con pautas más estabilizadas en su desempeño. En tercero, que existan tendencias claras de alineamiento electoral y patrones de competencia estructurados en torno a dos partidos principales

no significa que éstos en sí mismos, como organizaciones representativas, hayan pasado por procesos de institucionalización interna, ni que hayan sido capaces de fortalecer su presencia ideológica y programática en el electorado.

En forma paralela, es necesario tomar en cuenta el rol que desempeñan la cultura política y la orientación ideológica de los partidos en el poder, para explicar los “matices” en la división de poderes en Baja California y Coahuila. Al respecto, el papel preponderante de los gobernadores en la política local puede ser una vía a través de la cual se filtren al proceso político las visiones y valores de los liderazgos políticos. En ese sentido, un gobernador con una visión programática puede ejercer amplia influencia en la política local. Al mismo tiempo, cabe resaltar que el protagonismo de los gobernadores abona a una cultura política personalista, en la que pasan a segundo plano las agendas estructuradas programática e ideológicamente. A esto puede sumarse que la competencia electoral puede favorecer y fomentar el clientelismo. De esta manera, frente al avance incipiente de una sociedad civil activa y crítica, los incentivos electorales pueden fomentar vínculos particularistas entre los gobernantes y los ciudadanos. Estas dinámicas podrían jugar a favor de la captura partidista o personalista de las instituciones, más que en pro de la construcción de una institucionalidad imparcial y orientada hacia lo público.

Tanto en Baja California como en Coahuila, una cultura política personalista, clientelar y corporativa ha tomado renovados bríos ahí donde el otrora partido hegemónico ha podido conservar un rol predominante en la escena local. En el caso bajacaliforniano, el esquema bipartidista no ha conseguido reorientar la cultura pública; persisten las tendencias personalistas y la captura clientelar del electorado y las instituciones públicas. La diferencia radica, y no es menor, en que ningún partido ha podido convertirse en el dominante a escala estatal.

En suma, para conocer mejor las políticas de la división de poderes es necesario adentrarse con detenimiento en las transformaciones ocurridas en la estructura de los partidos y los sistemas de partidos locales, al igual que en la cultura y prácticas políticas de cada entidad federativa. Quizá por esta vía puedan encontrarse pis-

tas para entender la manera en que se relacionan entre sí las dinámicas partidistas, el diseño constitucional y la calidad de la democracia a escala subnacional.

## Conclusiones

Con el fin de observar el funcionamiento de la división de poderes a escala subnacional, se realizó un análisis comparativo entre Baja California y Coahuila. La evidencia recabada a través del IEPE muestra que, en Coahuila, el diseño institucional establece condiciones de un mayor equilibrio relativo entre los poderes constitucionales que en Baja California. Sin embargo, en la práctica, a raíz de las dinámicas competitivas y de la composición del sistema de partidos, los pesos y contrapesos funcionan con mayor efectividad en esta última entidad. A manera de síntesis, se puede decir que en Baja California la estructura formal de la división de poderes es más propicia que en Coahuila, para que el Poder Ejecutivo tenga mayor influencia en la conformación y funcionamiento del Poder Judicial y otros órganos de supervisión y vigilancia, aun con las limitadas facultades legislativas formales propias del Ejecutivo en México.

El funcionamiento efectivo del equilibrio entre poderes radica, sin embargo, no sólo en el diseño formal, sino también en un atributo del sistema de competencia local; el de partidos. No se trata, como señalaron Mainwaring y Shugart (1997) para el caso de los regímenes presidenciales en América Latina, que un ejecutivo con poderes formales débiles requiera de un apoyo partidista efectivo en el Congreso, para sacar adelante su agenda legislativa. Se trata, más bien, de una actualización de la tesis de Weldon (1997) para México, según la cual el control hegemónico que tuvo el PRI estaba basado en que el titular del Ejecutivo fuera al mismo tiempo jefe del partido dominante en el Congreso. Esto fue clave para que el presidente controlara la agenda legislativa y también para que el aparato estatal estuviera en manos de un mismo partido político.

En los casos estudiados, el coahuilense es el que más se asemeja a esa situación; el gobernador funge como líder del partido domi-

nante en la entidad. Esto le permite impulsar sus iniciativas de ley, lo mismo que ejercer una influencia determinante en el gobierno y en los otros poderes constitucionales. Desde luego, el poder de los gobernadores en todo el país es decisivo, pero en Coahuila y Baja California ilustra los matices que hay en su ejercicio; que tienen tanto un origen normativo como bases partidistas. Este planteamiento permite señalar que, para entender la evolución y el funcionamiento de los pesos y contrapesos y la división de poderes en los estados mexicanos, es necesario revisar las dinámicas de cambio político en cada entidad, y dentro de ellas a las que hay que ponerles especial atención son a las asociadas con las transformaciones en los partidos y sus sistemas de partidos en el ámbito local. Los partidos políticos mexicanos, y en especial en el plano subnacional, pueden tener deficiencias en el cumplimiento de su función representativa, pero la última década ha mostrado que son actores decisivos en el ejercicio del poder local.

En forma deliberada se pone énfasis en las dinámicas partidistas. Habrá que tomar en cuenta, en paralelo, la orientación ideológica de los partidos y los líderes, al igual que las culturas políticas subnacionales. Con todo, es posible resaltar que la estructura de incentivos de las instituciones electorales federales y estatales, en las que destacan la prohibición de las listas abiertas, la postulación de candidatos por fuera de los partidos políticos registrados y la reelección a los cargos de representación popular, favorecen estrategias dirigidas a maximizar los votos y el reparto de los escaños, que dejan en un segundo plano las diferencias programáticas y las transformaciones en la cultura política, que pudieran estar aconteciendo en la esfera pública o la sociedad civil. Este planteamiento, desde luego, requiere ser puesto a prueba de manera empírica.

Este trabajo muestra que se requiere mayor investigación empírica en torno al cambio institucional a escala subnacional. En primer lugar, es evidente que hace falta conocer más sobre el desempeño de los órganos constitucionales. Sería de especial utilidad analizar las interacciones que tienen lugar entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al igual que el rol de los órganos de administración electoral y de defensa de los derechos humanos. En segundo lugar, este tipo de análisis debería considerar el papel de los cam-

bios acontecidos en la arena partidista. Estudios comparativos y de caso permitirían reconstruir procesos que hasta ahora sólo pueden inferirse a partir de varios indicios. También sería de gran utilidad realizar estudios de mayor amplitud, que permitieran elaborar un panorama de lo que sucede en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal en torno a estos temas.

De lo que se trata es de alcanzar una comprensión más acabada de las dinámicas políticas en las que se inserta el funcionamiento de la división de poderes en los estados. Desde luego, esta agenda de investigación se articula con la necesidad de entender las tendencias emergentes en el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales y el federalismo mexicano. La reconfiguración de las dinámicas políticas subnacionales y su interacción con los procesos de cambio político en el país, de seguro, no perderán importancia en los desafíos que debe enfrentar el fortalecimiento de la calidad de la democracia en México.

Recibido en marzo de 2010

Aceptado en agosto de 2010

## Bibliografía

- Ackerman, Bruce. 2007. *La nueva división de poderes*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Ackerman, John. 2007. *Organismos autónomos y democracia, el caso de México*. México: Siglo xxi, Instituto de Investigaciones Sociales y Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Ansolabehere, Karina. 2007. *La política desde la justicia*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Fontamara.
- Balkin, Robert. 2004. *El poder legislativo estatal en México: análisis y diagnóstico*. Nueva York: Universidad Estatal de Nueva York.

- Beer, Caroline C. 2003. *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Carey, John. 2006. Legislative Organization. En *Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 431-454. Oxford: Oxford University Press.
- Carroll, Royce y Matthew S. Shugart. 2007. Neo-madisonian Theory and Latin American Institutions. En *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, editado por Gerardo L. Munck, 51-101. Oxford: Oxford University Press.
- Casar, María Amparo. 2002. Las bases político-institucionales del poder presidencial en México. En *Lecturas sobre el cambio político en México*, compilado por Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif, 41-78. México: FCE.
- Cheibub, José Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cornelius, Wayne A. 1999. Subnational Politics and Democratization: Tensions Between Center and Periphery in the Mexican Political System. En *Subnational Politics and Democratization*, editado por ídem., Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley, 3-18. San Diego: Center for US-Mexican Studies-University of California, en San Diego (UCSD).
- Cox, Gary y Mathew D. McCubbins. 2001. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. En *Presidents, Parliaments and Policy*, editado por H. Stephan y M. McCubbins, 21-63. Cambridge: Cambridge University Press.
- Domingo, Pilar. 2000. Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico. *Journal of Latin American Studies* xxxii (3): 705-735.

- Espinoza Valle, Víctor Alejandro. 2003. *La transición difícil: Baja California 1995-2001*. México: El Colegio de la Frontera Norte, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- \_\_\_\_\_. 1999. Alternation and Political Liberalization: The PAN in Baja California. En *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, compilado por Wayne A. Cornelius, Eisenstad Todd y Hindley Jane. San Diego: Center of us-Mexican Studies-UCSD.
- \_\_\_\_\_. 1998. El Congreso del estado de Baja California, del partido hegemónico al partido dominante 1980-1997. *Revista Mexicana de Sociología* LX (2): 265-286.
- Ferejohn, John. 2002. Judicialización de la política, politización de la ley. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 45 (184): 13-49.
- Fix-Fierro, Héctor. 2003. Controversias constitucionales y federalismo, un análisis jurídico-político. En *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, coordinado por J. Martínez y A. Díaz Cayeros, 151-209. México: Porrúa/Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC).
- Flamand, Laura. 2006. El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. *Política y Gobierno* XIII (2): 315-359.
- Gibson, Edward (editor). 2004. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Guillén López, Tonatiuh. 2001. Democratic Transitions in Baja California: Stages and Actors. En *Party Politics and the Struggle for Democracy in Mexico*, editado por Kevin J. Middlebrook, 159-188. San Diego: Center for us-Mexican Studies-UCSD.
- Haggard, Stephan y Matthew S. Shugart. 2001. Institutions and Public Policy in Presidential Systems. En *Presidents, Parliaments and Policy*, editado por ídem., y Mathew D. McCubbins, 64-102. Cambridge: Cambridge University Press.

Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. 2001. *El federalista*. México: FCE.

Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2004. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics* 2 (4): 725-740.

Hernández Rodríguez, Rogelio. 2003. Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México. *Foro Internacional* XLIII (4): 789-821.

Hernández Vicencio, Tania. 2001. *De la oposición al poder: el PAN en Baja California 1986-2000*. México: El Colegio de la Frontera Norte.

IEPC del estado de Baja California. 1995-2007. Estadísticas/resultados electorales. <http://www.iepcbc.org.mx/> (23 de mayo de 2007).

\_\_\_\_\_ del estado de Coahuila. 1987-2005. Memoria electoral. <http://www.iepcc.org.mx/> (23 de mayo de 2007).

INEGI. 2005. Conteo de población y vivienda 2005. Información estadística / Fuente-proyecto/ censos y conteos. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/Default.aspx> (26 de junio de 2007).

\_\_\_\_\_. 1995. Conteo de población y vivienda 1995. Información estadística / Fuente-proyecto/ censos y conteos. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv1995/default.aspx> (26 de junio de 2007).

\_\_\_\_\_. 1993. Sistema de Cuentas Nacionales de México, información económica/producto interno bruto por entidad federativa. <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVR15#ARBOL> (6 de junio de 2007).

\_\_\_\_\_. 1993. Sistema de Cuentas Nacionales de México, Banco de Información Económica/producto interno bruto por entidad fe-

- derativa (1993-2004): participación porcentual de las actividades económicas en cada estado. <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgiwin/bdieintsi.exe/NIVR150070009000500150#ARBOL> (6 de junio de 2007).
- Linz, Juan J. 1998. Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica? En *La crisis del presidencialismo*, 1. Perspectivas comparadas, compilado por ídem., y Arturo Valenzuela, 25-143. España: Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_. 1994. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? En *The Failure of Presidential Democracy*, editado por ídem., y Arturo Valenzuela, 3-90. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Lujambio, Alonso. 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Editorial Océano.
- Magaloni, Beatriz. 2003. Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in México. En *Democratic Accountability in Latin America*, editado por Mainwaring Scott y Welna Christopher, 266-306. Oxford: The Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott. 2003. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En *Democratic Accountability in Latin America*, editado por ídem., y Chirstopher Welna, 3- 33. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. y Matthew S. Shugart (editores). 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez, Jacqueline y Alberto Díaz-Cayeros (coordinadores). 2003. *De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México*. México: Porrúa-CIDAC.

Monsiváis, Alejandro. 2009. *Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de la legislación electoral en México*. México: Instituto Mora.

\_\_\_\_\_ y Lena Alejandra Brena (en prensa). Los ombudsman en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño? *Estudios Sociológicos*.

Montesquieu, Charles Louis de Secondat, Barón de. 1985. *Del espíritu de las leyes*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Moreno, Erika, Brian Crisp y Matthew S. Shugart. 2003. The Accountability Deficit in Latin America. En *Democratic Accountability in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna 79-131. Oxford: The Oxford University Press.

Moreno Jaimes, Carlos. 2007. Do Competitive Elections Produce Better-quality Governments? Evidence from Mexico Municipalities, 1990-2000. *Latin American Research Review* 42 (2): 136-153.

Morgenstern, Scott y Benito Nacif. 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nacif, Benito. 2006. ¿Qué hay de malo con la parálisis? Documento de trabajo de la División de Estudios Políticos, 183. México: Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo.

\_\_\_\_\_. 2002. La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partido en México. En *Lecturas sobre el cambio político en México*, compilado por ídem., y Carlos Elizondo, 79-114. México: FCE.

Pérez Vega, Moisés. 2009. La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. *Andamios. Revista de Investigación Social* 5 (10): 253-278.

- Peschard, Jacqueline (coordinadora). 2009. *El federalismo electoral en México*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- PNUD. 2005. Apéndice estadístico. Informe sobre desarrollo humano. México 2004. México: PNUD.
- Poom Medina, Juan. 2007. *La revolución silenciosa en la gestión pública local: factores asociados al número de innovaciones en municipios mexicanos 2000-2004*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Russell, Peter. 2001. Toward a General Theory of Judicial Independence. En *Judicial Independence in the Age of Democracy, Critical Perspectives from Around the World*, compilado por ídem., y David M. O'Briden, 1-24. Estados Unidos: University Press of Virginia.
- Samuels, David. 2004. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. 2006. Comparative Executive-legislative Relations. En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah Brinder y Bert Rokerman, 344-365. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weldon, Jeffrey. 2002. Las fuentes políticas del presidencialismo en México. En *Presidencialismo y democracia en América Latina*, compilado por Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart, 175-212. México: Paidós.

## Anexo 1

### Entrevistas y observación in situ

La información empírica proviene de una serie de entrevistas a actores políticos, académicos y miembros de la sociedad civil. En Baja California se realizaron siete, del 22 al 26 de junio del 2009, de las cuales cuatro fueron a autoridades del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y de la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado. Una a un diputado de la XIX Legislatura del Congreso, otra a un académico de la región y la última a un miembro de una asociación civil. En Coahuila se hicieron ocho entrevistas, entre el 8 y el 13 de junio del 2009, de las cuales cuatro fueron a autoridades del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y de la Comisión de Derechos Humanos, dos a integrantes de asociaciones civiles, otra a un diputado y a un asesor jurídico de la LVIII Legislatura. Por consideración a los entrevistados, no se revelan sus nombres ni cargos.