

Artículos

Oposición legislativa y patronazgo político. Gasto en empleo público de los estados en México, 2001-2012

Legislative Opposition and political patronage.
Public Sector Wages in Mexican States (2001-2012)

Alejandra Armesto*
Juan C. Olmeda**

Resumen: en el artículo se argumenta que el patronazgo político depende de la fuerza de negociación de la oposición en el Congreso. Esta hipótesis se pone a prueba a través del análisis del gasto público en salarios de los gobiernos estatales en México. Se combina información estadística sobre el salario del sector público por habitante para el periodo 2001-2012, con datos de la encuesta a expertos en política estatal en México, que considera la fortaleza e influencia de la oposición en las legislaturas estatales. El análisis especifica modelos jerárquicos lineales, y muestra que el nivel de patronazgo será mayor cuanto más limitado esté el Poder Ejecutivo por la oposición legislativa. Estos hallazgos contribuyen con una hipótesis original a los estudios acerca del

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Carretera al Ajusco 377, colonia Héroes de Padierna, delegación Tlalpan, C. P. 14200. Ciudad de México, México. Correo electrónico: alejandra.armesto@flacso.edu.mx

** El Colegio de México. Carretera al Ajusco # 20, colonia Pedregal de Santa Teresa, delegación Tlalpan, C. P. 10740. Ciudad de México, México. Correo electrónico: jcruzo@colmex.mx

Autora para correspondencia: Alejandra Armesto. Correo electrónico: alejandra.armesto@flacso.edu.mx

patronazgo y de la relación entre la oposición en el Congreso y el Ejecutivo.

Palabras clave: patronazgo político; competencia política; negociación Ejecutivo-Legislativo; política subnacional; México.

Abstract: this article argues that political patronage depends on the opposition's bargaining strength in Congress. This hypothesis is tested by analyzing Mexican state governments' public spending on salaries. Statistical information on public sector's salary per capita for the period 2001-2012 is combined with data from the survey of state policy experts in Mexico, and which takes into consideration the opposition's strength and influence on state legislatures. The analysis specifies linear hierarchical models and shows that the patronage level will be higher the more limited the executive branch by the legislative opposition. These findings contribute a hypothesis to studies concerning patronage and the relationship between the opposition in Congress and the Executive.

Key words: political patronage; political competition; Executive-Legislative bargaining; subnational policy; Mexico.

Recibido el 9 de junio de 2016.

Aceptado el 7 de diciembre de 2016.

Introducción

El patronazgo político es la relación de intercambio en la que se permuta acceso al empleo público por apoyo o lealtad política. En democracias recientes, el recurso otorgado al patronazgo se ha explicado por el nivel de desarrollo, las instituciones y la competencia políticas. Las teorías que analizan el efecto de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sostienen que el balance de fuerza entre di-

chas instancias de gobierno y la oposición desincentiva el patronazgo (Geddes 1994; Grzymala-Busse 2008), porque en esta condición de empate, las fuerzas políticas tienen incentivos para promover servicios profesionales de carrera en la burocracia. Al contrario de la visión preponderante, en este artículo se argumenta que la oposición legislativa no propicia la reducción del patronazgo; por el contrario, los legisladores de la oposición aspiran a participar en él, y para ello usan su fuerza, a través de la negociación en el Congreso, y así intercambian apoyo legislativo para las iniciativas del Ejecutivo por recursos, para recompensar a sus operadores. También se arguye que el nivel patronazgo depende de la fuerza de negociación de la oposición en el Congreso; por consiguiente, dicho patronazgo será mayor en cuanto el Ejecutivo se encuentre más limitado, debido a dicha oposición. Para explorar la plausibilidad de esta hipótesis se analiza el gasto público en salarios en las entidades mexicanas, entre 2001 y 2012, y su relación con la fuerza de negociación de la oposición en las legislaturas.

En la primera sección del artículo se define el patronazgo político, y se propone una hipótesis para dar cuenta de los efectos que sobre éste ejerce la negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo. En el segundo se justifica por qué los estados mexicanos constituyen un buen caso para considerar el argumento propuesto. En la tercera se describe el diseño de la investigación, los modelos y los datos para poner a prueba la hipótesis. En la cuarta se presentan los resultados del análisis empírico y en la quinta las conclusiones.

Relaciones entre los poderes Ejecutivo-Legislativo y el patronazgo político

El patronazgo es un modo de intercambio particularista empleado por los políticos para movilizar el apoyo de los ciudadanos y de los activistas. Algunas concepciones incluyen todas las manifestaciones de estos intercambios, o usan los términos patronazgo y clientelismo de manera indistinta (Di Mascio 2012; Bearfield 2009; Kitschelt y Wilkinson 2007; Piattoni 2001). Por ejemplo, Blondel (2002) define patronazgo como la distribución de favores a individuos a cambio de beneficios políticos. Se puede argumentar que en todos los casos se

trata de formas de intercambio particularistas entre políticos o partidos y votantes. Sin embargo, algunos autores distinguen clientelismo y patronazgo e identifican tres dimensiones: la naturaleza de los beneficios ofrecidos, la posición del “patrón” y los fines que se persiguen. En sentido estricto, el patronazgo consiste en la distribución de puestos de trabajo en el sector público; para hacerlo, el “patrón” debe tener una posición en el gobierno para prometer, de manera creíble, y distribuir dichos puestos (Hicken 2011). El clientelismo incluye, además de los empleos, los recursos del Estado (bienes, servicios). Para asignar beneficios en un intercambio clientelar, por el contrario, el patrón puede, pese a no tener control del gobierno, acceder a esos recursos a través del partido o de patrocinadores privados.¹ Mientras el clientelismo persigue el intercambio de beneficios a cambio de apoyo político, el patronazgo busca fines alternativos que incluyen, además de éste, el control del Estado y de sus recursos por aliados políticos (Kopecky y Scherlis 2008; Kopecky y Spirova 2011). En suma, el patronazgo es una relación de intercambio en la que se permuta acceso al empleo público por apoyo o lealtad política. En este trabajo se adoptó la definición estricta de patronazgo, entendido como la distribución de puestos de trabajo en el sector público con mecanismos de reclutamiento, retención y promoción de los miembros del servicio público, regulados por criterios políticos antes que por reglas de servicio civil de carrera o por requisitos meritocráticos.

El patronazgo repercute en las cualidades que asume la burocracia, ya que supone una manera particular de concebir el reclutamiento de los miembros de la administración pública, y aparece como el reverso del servicio civil de carrera. Mientras en un régimen de patronazgo el acceso al empleo público está supeditado a (y a la vez determinado por) las muestras de apoyo o lealtad política de quien se integra a la burocracia con el reclutador, en el servicio civil el ingreso se define con base en el mérito y a partir de evaluaciones que se suponen imparciales y objetivas. Asimismo, un sistema de patronazgo asume que quien cuenta con autoridad política detenta poderes discrecionales

¹ Un tercer tipo de intercambio particularista es la compra de votos, que es similar al clientelismo en cuanto a los bienes que forman parte de la transacción, pero se distingue de él en que necesita interacciones sucesivas; la compra de votos es un intercambio único (Hicken 2011).

para distribuir empleos públicos, lo cual sitúa a la burocracia como botín de los que llegan al poder y la hace vulnerable, en su composición y funcionamiento, a los vaivenes políticos y los cambios contextuales. Por el contrario, un sistema de servicio civil supone que la burocracia detenta una autonomía relativa respecto de las autoridades políticas y, por lo tanto, permanece más o menos estable ante los cambios en el entorno político.

Entre los estudios que explican el patronazgo en democracias recientes, unos centran su atención en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; argumentan que a medida que aumenta la competencia electoral entre actores partidarios decrecen los incentivos para el patronazgo político (Grzymala-Busse; 2008 O'Dwyer 2006). Esta relación se explica a través de dos mecanismos: el modelo de Geddes (1994) postula que los sistemas de servicio público de carrera se adoptarán en situaciones cuando exista paridad entre las fuerzas políticas del gobierno y la oposición en el Congreso, ya que en dichas circunstancias ninguna de las partes vislumbrará que pierde más que su adversario cuando decida terminar con un sistema de patronazgo. Otro mecanismo es el riesgo de costos electorales por la amenaza de denuncias (Grzymala-Busse 2008). Independientemente de los mecanismos a través de los que opera la relación, estas teorías sostienen que el patronazgo tiende a disminuir como consecuencia de la fuerza de la oposición y la mayor competencia política. Sin embargo, esta visión pasa por alto que la oposición no siempre busca la reducción del uso del patronazgo; también se puede aspirar a participar en él para recompensar a sus operadores (Remmer 2007; Jiménez Badillo 2007).

El modelo de separación de poderes y de propósitos de Cox y McCubbins (2001) propone que donde las instituciones establecen la escisión de poderes, por lo general entre Ejecutivo y Legislativo, la unidad o separación de propósitos produce un dilema entre políticas orientadas al bienestar general y los beneficios particularistas. Cuando la división entre dichos poderes coincide con la de los propósitos, el particularismo emerge como producto de la negociación que debe entablarse con actores que demandan beneficios selectivos como condición para apoyar las iniciativas del Ejecutivo (Mejía-Acosta 2009). En tales circunstancias, la mayor fuerza de la oposición y la compe-

tencia política implicarán un crecimiento del patronazgo político, y no su reducción (Alston y Mueller 2006; Arretche y Rodden 2004; Cox y McCubbins 2001; Cox y Morgenstern 2001; Gordin 2002; Ko-pecky 2011; Tsebelis 1995).²

El Ejecutivo controla recursos valiosos para todos los partidos, y por ese motivo puede ofrecer acceso a beneficios particularistas -por ejemplo, patronazgo político- a cambio de apoyo para iniciativas específicas. A su vez, la oposición en el Congreso puede condicionar dicha ayuda para que el Ejecutivo disponga de esos beneficios. A partir de estas premisas se puede hipotetizar que el patronazgo está asociado a la fuerza de negociación de la oposición en el Congreso. De esta hipótesis se derivan dos tipos de implicaciones observables: a) que el patronazgo sea mayor, por una parte, cuando el contingente legislativo del partido que controla el Ejecutivo no cuente con mayoría y b) cuando las estrategias de los legisladores de oposición impliquen limitaciones y negociación para el Ejecutivo. El patronazgo será mayor cuando el Ejecutivo gobierne sin mayoría en el Congreso, así como cuando esté más limitado por la oposición, y sus iniciativas sufran menos modificaciones; y cuando los intercambios entre el Ejecutivo y la oposición impliquen un canje de los bienes y servicios para los distritos de ésta. Un Ejecutivo que disfruta de una oposición dócil en el Congreso no necesita comprar apoyo legislativo para sus iniciativas; por el contrario, cuando éste enfrenta una oposición que le impone limitaciones, tiene fuertes incentivos para negociar e intercambiar recursos por apoyo. En segundo lugar, si la oposición en la legislatura negocia apoyo político para las iniciativas del Ejecutivo a cambio de recursos particularistas, cuando las iniciativas de aquél son aprobadas sin mayores cambios (lo cual indica que la oposición ha accedido a brindar su respaldo) el patronazgo debería ser mayor, como consecuencia del intercambio.

² El intercambio de beneficios particularistas por apoyo político entre Ejecutivo y Legislativo proporciona flexibilidad de coalición al primero, ya que si necesitara construir y sostener coaliciones para cada iniciativa de su agenda política, los costos serían demasiado altos (Kellam 2015).

El patronazgo político en los estados mexicanos

Para poner a prueba la hipótesis propuesta se analiza el patronazgo en los estados mexicanos entre 2001 y 2012, que son un caso adecuado para explorar la relación entre la fuerza de negociación de la oposición en las legislaturas y el patronazgo político. México es una federación, que hasta 2016 tuvo 31 estados y el Distrito Federal, y que en fecha reciente se descentralizó y democratizó. En los gobiernos locales los partidos políticos se han alternado en el poder desde mediados de la década de 1980, y ahora tienen responsabilidades importantes en cuanto al gasto. En las entidades federativas no se han implementado servicios públicos de carrera de manera sistemática y extendida.

Durante gran parte del siglo XX, el sistema político mexicano constituyó un régimen autoritario electoral centralizado, que desde entonces experimentó un largo proceso de democratización y de descentralización. Las elecciones, que trascurrían de manera regular, casi siempre resultaban en victorias para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que era el hegemónico (Schedler 2013). Como consecuencia, la mayoría de los cargos ejecutivos y legislativos en todos los niveles de gobierno estaban ocupados por políticos priistas. Además de esta centralización, el gobierno federal tenía poder de decisión sobre la recaudación de ingresos y la asignación del presupuesto, que concentraba la mayor parte del gasto público. En 1980, el sistema federal mexicano era el segundo más centralizado fiscalmente en América Latina, después de Venezuela (Amieva-Huerta 1997; Díaz-Cayeros 2006).

En los últimos 30 años, México ha transitado de un sistema de partido hegemónico a uno pluripartidista con al menos tres organizaciones principales: el antiguo partido hegemónico el PRI, el Partido Acción Nacional de centro-derecha, y el Partido de la Revolución Democrática de centro-izquierda. A principios de los años ochenta se comenzaron a celebrar elecciones subnacionales competitivas, que llevaron a la alternancia en las administraciones estatales y municipales (Cleary y Stokes 2009; Foweraker y Craig 1990) y en la Presidencia en el año 2000, al tiempo que se observaron legislaturas locales y federales plurales desde mediados de los años noventa (Casar 2008, 2013; Lujambio 2002).

México experimentó simultáneamente el aumento de la pluralidad política y la transición de una federación centralizada a un sistema

descentralizado, con alta dependencia fiscal de las unidades subnacionales. Desde los años ochenta, el gobierno federal puso en marcha un proceso de transferencia de responsabilidades de gasto y recursos a los gobiernos estatales y municipales para proveerlos de bienes públicos (Hernández Trillo et al. 2002). El resultado fue que el gasto subnacional pasó a representar, desde fines de los años noventa y hasta 2012, alrededor de 50 por ciento del gasto público.

Aguascalientes, Quintana Roo, Veracruz, Zacatecas y el Distrito Federal aprobaron la legislación que establece la adopción de servicios públicos de carrera. Sin embargo, dicha normatividad no se ha puesto en práctica como es debido, y hasta la fecha ningún estado recluta a los miembros de sus administraciones a través de mecanismos propios de un servicio público de carrera (Sanginés y Strazza 2016).

En suma, los estados mexicanos permiten explorar los efectos de la fuerza de negociación de la oposición legislativa y del Ejecutivo sobre el patronazgo político porque: a) administran porciones importantes del gasto público; b) ofrecen variación en la competencia política, en la magnitud de la presencia de oposición en las legislaturas locales y en las estrategias de negociación de la oposición legislativa con respecto al Ejecutivo y c) no existe servicio público de carrera, los políticos tienen la posibilidad de recurrir al patronazgo político para recompensar adhesiones.

Datos y métodos

Para poner a prueba la hipótesis propuesta acerca del impacto de la oposición legislativa sobre el patronazgo, se revisó el gasto anual en salarios per cápita y su relación con la fuerza de negociación de la oposición legislativa frente al Ejecutivo en los estados mexicanos de 2001 a 2012. Para analizar el patronazgo se recurrió a los datos sobre gasto en salarios de los estados y población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2016).

Para reconstruir la fuerza de la oposición legislativa se consultaron dos fuentes: a) la base de datos de la calidad de las elecciones (Loza y Méndez 2012), para identificar la presencia de gobiernos sin mayoría en las legislaturas locales, y b) la encuesta a expertos en política estatal en México (EEPÉMEX) (Loza y Méndez 2013), para identi-

ficar las estrategias de negociación entre la oposición legislativa y el Ejecutivo estatal; con ésta se encuestó a 234 expertos seleccionados para los 31 estados y el Distrito Federal durante 2012, a partir de un cuestionario estructurado que incluyó 91 preguntas. En cada estado se entrevistaron de cinco a diez expertos; las preguntas abordaron temas de calidad de la democracia, poderes locales, ideología y cultura política y rentismo. Las unidades de observación fueron las legislaturas durante el mandato del gobernador inmediatamente anterior al momento del levantamiento de la encuesta. La utilización de esta técnica replicó el método de Gervasoni (2010) para acercarse a la política subnacional en Argentina. Los expertos de cada entidad surgieron de una lista de personas que tuvieran publicaciones sobre política local y fueran miembros del Sistema Nacional de Investigadores, adscritos a una universidad o centro de investigación, con grado de doctor o equivalente. Cuando se reunió el requisito, se incluyeron analistas políticos, periodistas y profesores universitarios.³

A continuación se detallan las variables dependientes e independientes sobre las que se construyó el modelo econométrico. El patronazgo en los gobiernos subnacionales de México entre 2001 y 2012 es la variable dependiente. Para medir la magnitud del patronazgo político se utilizó el gasto anual en salarios por habitante para cada administración durante su gestión incluida en la EEPPEMEX. El uso de este indicador se sustenta en tres motivos: a) es una medida estándar empleada en la literatura sobre patronazgo político (Remmer y Wibbels 2000; Remmer 2007); b) es un dato disponible para todos los años en los estados entre 1989 y 2012 y c) permite la comparación entre los estados y en cada uno de ellos a través del tiempo. Aunque es convencional, esta medida tiene algunas limitaciones. El gasto en salarios no necesariamente refleja un uso discrecional de los recursos con fines políticos, sino la oferta de servicios públicos como educación y salud, cuya cobertura depende de los recursos humanos del sistema. Para compensar estos efectos posibles, los controles de los modelos de regresión toman en cuenta esta probable fuente de sesgo.

Un primer análisis de la información sobre el empleo público en las entidades federativas permite proponer que en ellas, durante el

³ La descripción de la metodología utilizada para el muestreo y la clasificación de los expertos encuestados se puede consultar en el trabajo de Loza y Méndez (2013).

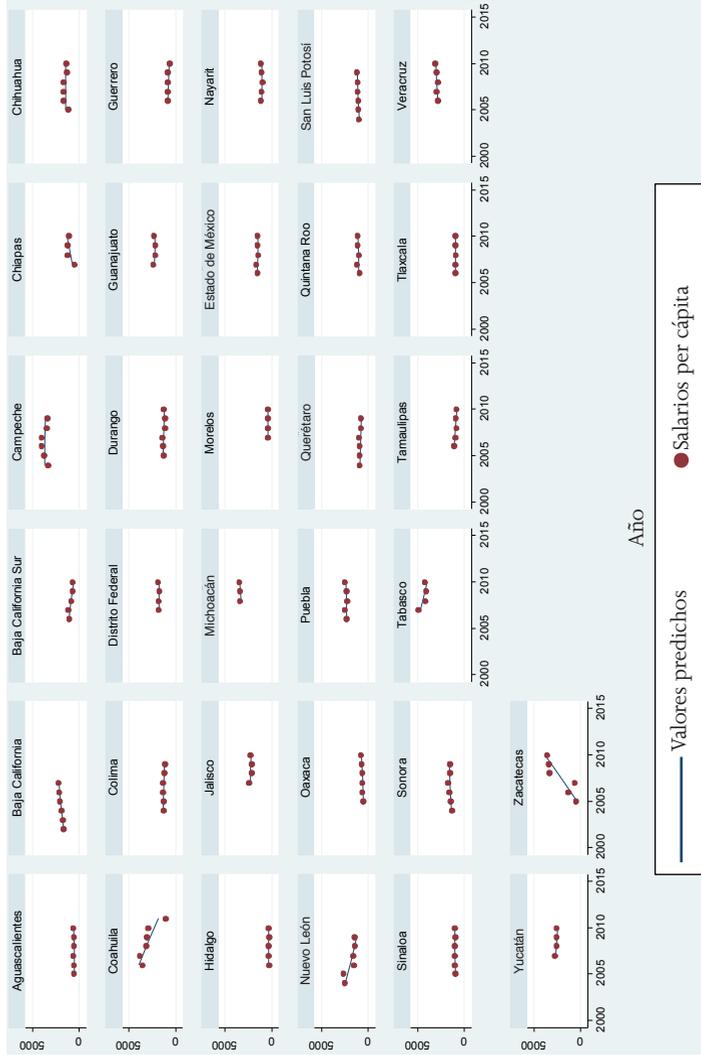
Figura 1. Administraciones y periodos de gobierno de la EEPPEMEX

Estado	Periodo
Aguascalientes	2004-10
Baja California	2001-07
Baja California Sur	2005-11
Campeche	2003-09
Chiapas	2006-12
Chihuahua	2004-10
Coahuila	2005-11
Colima	2005-09
Distrito Federal	2006-12
Durango	2004-10
Guanajuato	2006-12
Guerrero	2005-11
Hidalgo	2005-11
Jalisco	2007-13
Estado de México	2005-11
Michoacán	2008-12
Morelos	2006-12
Nayarit	2005-11
Nuevo León	2003-09
Oaxaca	2004-10
Puebla	2005-11
Querétaro	2003-09
Quintana Roo	2005-11
San Luis Potosí	2003-09
Sinaloa	2005-10
Sonora	2003-09
Tabasco	2006-12
Tamaulipas	2005-10
Tlaxcala	2005-11
Veracruz	2004-10
Yucatán	2007-12
Zacatecas	2004-10

Fuente: elaboración propia, con base en la EEPPEMEX (Loza y Méndez 2013).

periodo analizado, existía gran variación en términos de patronazgo político (no sólo entre éstas sino también en cada una, a lo largo del tiempo). Un análisis de los datos muestra que entre 2001 y 2012 el gasto estatal promedio en salarios per cápita osciló entre más de 4 mil pesos como máximo en Tabasco y un mínimo de alrededor de 300 en Hidalgo.

Figura 2. Gasto anual promedio en salarios per cápita en los estados, 2001-2012



Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI (2016).

Como se muestra en la Figura 2, si se consideran los datos referidos a la variable dependiente, en términos de serie de tiempo, es posible observar que el recurso al patronazgo varía en un mismo estado y entre ellos. En algunos el gasto en salarios es constante a lo largo de una administración dada, por ejemplo, en Aguascalientes, Colima, Morelos, Estado de México, Nayarit. En otros, en cambio, el gasto en empleo público crece durante un mismo gobierno, como en Baja California, Chiapas, Chihuahua, Sonora, Veracruz y, en forma más drástica, en Zacatecas. Asimismo, en Coahuila, Nuevo León, Tabasco, el gasto en salarios per cápita disminuyó.

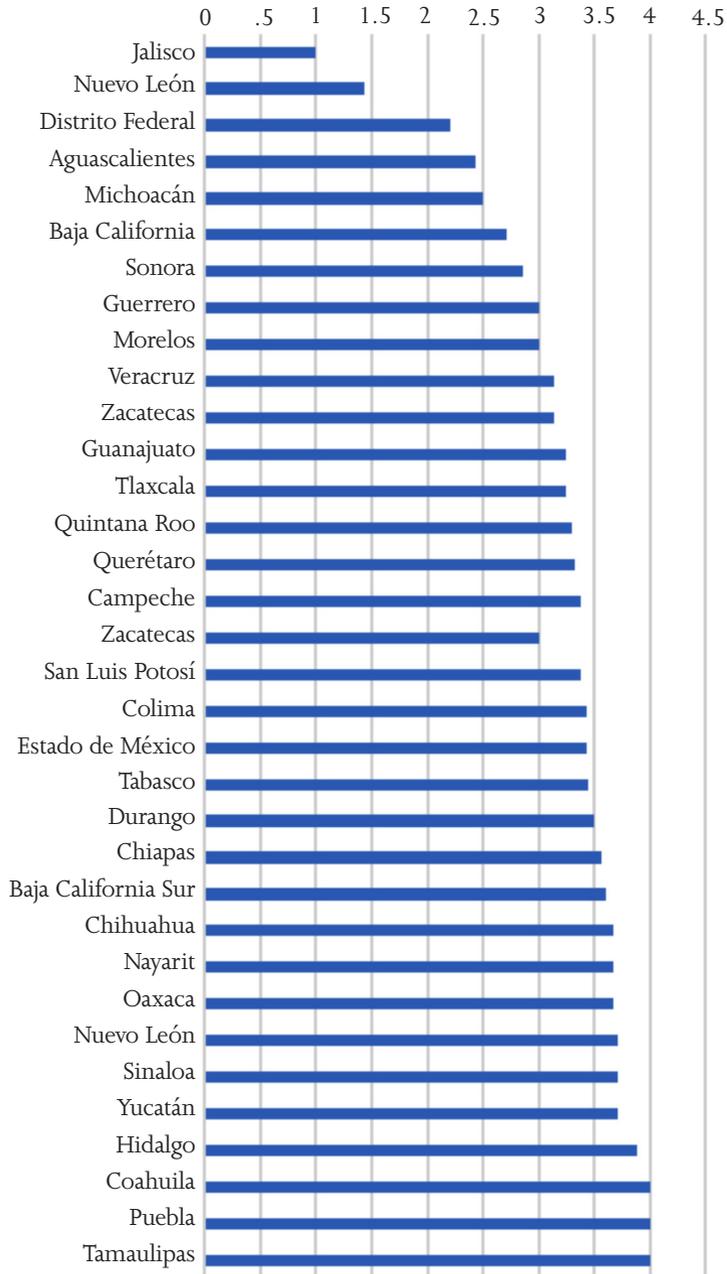
Si el patronazgo estuviera asociado con la negociación entre el Ejecutivo y la oposición en la legislatura, el gasto en salarios debería reflejar los costos que tiene para él dicha negociación para la aprobación de sus iniciativas. Para dar cuenta de estos costos, se consideró una medida dicotómica en el caso de legislaturas sin mayoría del partido que controla el Ejecutivo (o con mayoría de la oposición), y tres preguntas de la EEPPEMEX. La variable dicotómica “gobierno sin mayoría legislativa” clasifica las legislaturas según el balance de poder entre los legisladores del oficialismo y de la oposición, entendida aquí como el grupo de legisladores que no pertenecen al partido del gobernador (Morgenstern et al. 2009). La información para construir esta variable proviene de la base de datos de la calidad de las elecciones (Lazo y Méndez 2012). Las legislaturas se clasificaron como *gobierno sin mayoría* (con valor de 1), cuando el partido del gobernador controla menos de 50 por ciento de los escaños.

Para medir las estrategias de negociación de los legisladores, la primera pregunta de la EEPPEMEX fue:

P7a y b. ¿Qué tan limitado estuvo el poder del gobernador por la 1ª y 2ª Legislatura de la Cámara de Diputados local?
Muy limitado, 1. Bastante, 2. Poco, 3. Algo, 4. Nada.

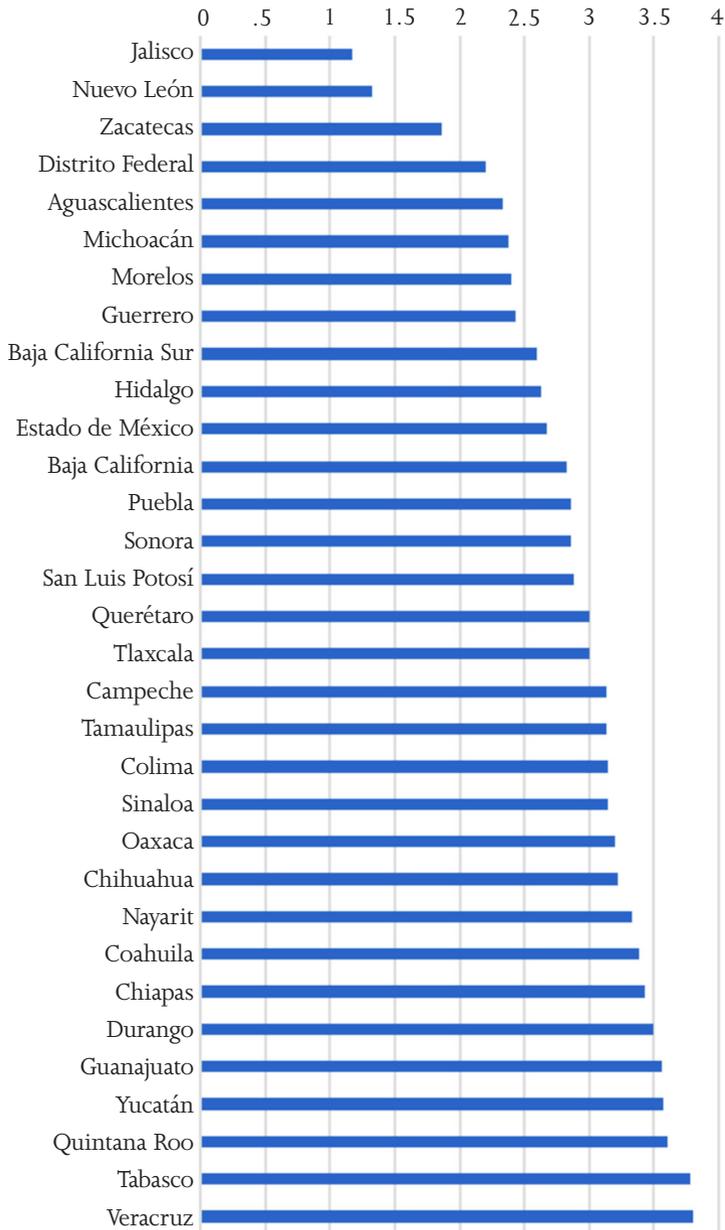
En la Figura 3 se sintetiza la información surgida de las respuestas a la pregunta anterior, para los estados. Existe una variación importante en términos del poder de la Legislatura en limitar la acción de los gobernadores. Mientras que en Jalisco el poder del mandatario estuvo limitado, en Tamaulipas las limitaciones fueron prácticamente nulas.

Figura 3. Limitaciones del poder del gobernador por la legislatura



Fuente: elaboración propia, con base en la EPEMEX (Loza y Méndez 2013).

Figura 4. Proyectos enviados por el gobernador aprobados sin cambios por la legislatura



Fuente: elaboración propia, con base en la EEPÉMEX (Loza y Méndez 2013).

En relación con la hipótesis, es posible argumentar que, si el patronazgo aumenta a medida que lo hace la negociación con la oposición, se espera que el patronazgo sea mayor cuanto más limitado esté el poder del gobernador por la oposición en la Legislatura. En las opciones de respuesta en la encuesta, el 0 originalmente corresponde a muy limitado y 4 a nada limitado. Para una interpretación más intuitiva de los coeficientes, los valores se invirtieron, de modo que, a mayor limitación del Ejecutivo por la Legislatura, más patronazgo; y si la hipótesis fuera cierta, el coeficiente debería ser positivo.

La segunda pregunta fue:

6a y c. De los proyectos de ley más importantes que el gobernador envió a la 1ª y 2ª Legislatura. ¿Cuántos, más o menos, fueron aprobados sin cambios sustanciales? 0. Ninguno, 1. Una minoría, 2. La mitad, 3. La mayoría, 4. Todos.

En la Figura 4 se muestran los resultados de las respuestas a esta pregunta, en donde también se observan variaciones importantes. Mientras que en Jalisco la proporción de proyectos aprobados sin cambios fue baja, en Veracruz casi todos se aprobaron sin cambios.

Si la hipótesis de los límites de la oposición al gobernador como impulso al patronazgo político fuera cierta, se debería observar más gasto en salarios cuando los proyectos de éste no sufren modificaciones en la Legislatura. Como se argumentó, el mandatario intercambiaría acceso a recursos para patronazgo político, por parte de la oposición, a cambio de apoyo legislativo. Para una interpretación más directa de los efectos de esta variable sobre el patronazgo, los valores se invertirán, de modo que si la hipótesis fuera cierta, el coeficiente de esta variable debería ser positivo, de modo que a mayor limitación del Ejecutivo por la oposición legislativa, más patronazgo.

La tercera pregunta de la EEPÉMEX explora los intercambios de recursos presupuestales entre el gobernador y los legisladores de la oposición: P10. En general, ¿qué tipo de intercambio cree que hizo el gobernador con los legisladores de oposición?

e. Incremento presupuestal o de bienes y servicios a la demarcación del legislador.

1. Sí, 2. No.

Las unidades de observación de las preguntas de la EEPPEMEX son las legislaturas durante una administración, y las respuestas varían entre los expertos encuestados. Para agregar las respuestas y obtener una medida de las estrategias para cada legislatura se usó la media del juicio de expertos por Legislatura.

A partir de lo anterior se construyó una base de datos con una estructura anidada con dos niveles de análisis: *legislatura* y *año-legislatura*. Las observaciones de la variable dependiente son anuales para cada estado y las evaluaciones de los expertos acerca de las legislaturas corresponden a los tres años de cada una (con algunas excepciones). Con estos datos se pueden evaluar los efectos de la fuerza de negociación de la oposición entre la legislatura estatal y el Ejecutivo sobre el gasto anual en salarios per cápita en el periodo 2001-2012.

Para dar cuenta de la estructura anidada de estos datos se usaron modelos jerárquicos lineales o multinivel. El rasgo central de éstos es su capacidad para separar la varianza del error por nivel de análisis —la que tiene lugar entre los años-legislatura dentro de las legislaturas—, que ofrece una estimación adecuada de la variabilidad en los coeficientes de las regresiones (Bowers y Drake 2005; Raudenbush y Bryk 2002). Se especificó un modelo con dos niveles de análisis: *legislatura* y *año-legislatura*. Para examinar empíricamente la hipótesis, según la cual el poder de negociación de la oposición en el Congreso impulsa el patronazgo, se implementó un modelo de efectos fijos que estima las repercusiones directas del poder de la oposición en la negociación con el Ejecutivo sobre el promedio del gasto en salarios per cápita.

Al poner a prueba la hipótesis de este trabajo, también se consideraron las explicaciones alternativas. De este modo, los modelos controlan las hipótesis existentes, para dar cuenta del patronazgo político.

Una teoría de corte estructural se centró en los incentivos fiscales de los gobiernos subnacionales para incurrir en estrategias particularistas de gasto. Desde esta perspectiva se señala que cuanto más cercana es la relación entre la recaudación de impuestos de una jurisdicción y el gasto del gobierno (es decir, cuando menor es la dependencia fiscal de dicho gobierno de transferencias intergubernamentales), mayores serán los incentivos para una administración responsable del gasto público y el patronazgo político será menor (Remmer y Wibbels 2000). Por el contrario, el patronazgo y el uso indiscriminado de re-

cursos serán la norma en los casos de gran desequilibrio fiscal vertical, cuando el gobierno subnacional no se financia con los recursos que genera a través de su propia recaudación (vía impuestos cobrados a quienes habitan en su territorio), sino que depende de los ingresos intergubernamentales, que no están atados a su desempeño fiscal. Esta situación de falta de correspondencia fiscal genera la ilusión de que este dinero es “gratis” (que no resulta del esfuerzo recaudatorio propio), y así se generan incentivos para un gasto laxo.

Según la hipótesis rentista, para ejercer control, en los modelos se introducen las transferencias intergubernamentales, como fracción de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, como medida de la dependencia fiscal de éstos. La información para construir esta variable proviene del INEGI (2016).

Una de las teorías más influyentes para explicar el patronazgo es el modelo de Martin Shefter (1994; 1977), basado en la secuencia relativa entre burocratización y democratización, según el cual los partidos adoptarán estrategias de patronazgo dependiendo de su origen organizacional y de la naturaleza de la burocracia estatal en el momento que surja la competencia partidaria. Como consecuencia, los partidos que se desarrollen desde una posición de poder que les dé acceso a recursos públicos, y que los puedan movilizar a su favor estarán tentados a usar estrategias basadas en el patronazgo, y las privilegiarán en su relación con los votantes y las bases de apoyo. Por el contrario, los partidos movilizados externamente (fuera del poder) no verán al patronazgo como una opción, y tenderán a adoptar posturas programáticas como estrategia para conseguir el apoyo de sus electorales potenciales. Una vez que acceden al poder, si la burocracia no está politizada, el patronazgo es excluido de las estrategias del partido (Shefter 1994; Hopkin 2001). En suma, según esta visión, existe una vinculación estrecha entre el *timing* de la apertura democrática del sistema político, que potencia el desarrollo de partidos y el proceso de evolución de la burocracia de un esquema politizado, a uno basado en el servicio público de carrera. Para controlar los efectos del control del gobierno por un partido movilizado internamente, los modelos incluyen una variable dicotómica que da cuenta del control del Poder Ejecutivo estatal por el PRI.

Los estudios acerca de la economía política del gasto público han identificado ciclos de expansión y retracción del gasto que siguen el calendario electoral. En esta perspectiva, los electores juzgan retrospectivamente a los gobernantes y los premian o castigan en las urnas, según su desempeño pasado. Esta literatura pronostica una expansión del gasto público antes de las elecciones. En cambio, una hipótesis más específica acerca del uso del patronazgo sugiere que el incremento en el gasto en salarios debe ocurrir después de las elecciones, cuando los políticos necesitan recompensar a sus bases de apoyo por los esfuerzos de movilización desplegados en los comicios (Ames 1994; Remmer 2007). Para dar cuenta de los ciclos electorales, los modelos incluyen una variable dicotómica que identifica el año inmediatamente posterior a una elección local, que fue construida con datos de la base de elecciones subnacionales del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC 2014).

Además del patronazgo, una forma alternativa de gasto particularista del gobierno es la política distributiva, que incluye transferencias, bienes y servicios públicos asignados a localidades y grupos identificables. Consiste en beneficios concentrados geográficamente con costos difusos entre los votantes (Golden y Min 2013). El gasto en política distributiva se controló introduciendo en los modelos el gasto anual per cápita en obra pública, cuyos datos provienen del INEGI (2016).

Puesto que el gasto en salarios fue la medida de patronazgo utilizada, se podría argumentar que dicho gasto refleja la magnitud de los servicios ofrecidos como por ejemplo en el caso de aquéllos intensivos en recursos humanos y no un uso particularista del gasto de gobierno. Para controlar esta posibilidad se incluyó una medida de servicios escolares, la razón anual de estudiantes por docente, porque la educación básica es uno de los servicios más intensivos en recursos humanos, con información del INEGI (2016).

Los efectos del año-legislatura se estiman con la ecuación siguiente:

$$Y_{al} = \beta_{0al} + \beta_{1al} (\text{recursos fiscales propios}) + \beta_{2al} (\text{ciclo electoral}) + \beta_{3al} (\text{obra pública}) + \beta_{4al} (\text{razón estudiantes/profesor}) + \varepsilon$$

Los efectos de *legislatura* se estiman con la ecuación siguiente:

$$\beta_{0aya} = \gamma_{00leg} + \gamma_{01leg} (\text{límites al gobernador}) + \gamma_{02leg} (\text{iniciativas aprobadas sin cambios}) + \gamma_{03leg} (\text{gobierno sin mayoría}) + \gamma_{04leg} (\text{límites al gobernador x gobierno sin mayoría}) + \tau_{0leg}$$

Resultados: oposición legislativa y patronazgo en los estados

En la Figura 5 se presentan los resultados de los modelos de regresión jerárquica lineal para evaluar la hipótesis propuesta. La primera columna detalla los resultados del modelo que pone a prueba la hipótesis de los efectos del poder de negociación de la oposición legislativa sobre el patronazgo político. Los coeficientes de las variables que evalúan la fuerza de la oposición legislativa y sus estrategias sobre el patronazgo tienen el signo esperado y son estadísticamente significativos. El coeficiente positivo y significativo para el indicador de “gobierno sin mayoría” tiene una relación positiva con el gasto en empleo público. La variable “límites al poder del gobernador” está relacionada positiva y significativamente con el gasto en salarios y, más importante aún, el coeficiente positivo y significativo para el término de interacción entre el “gobierno sin mayoría” y la variable “límites al poder del gobernador” sugiere que el patronazgo está vinculado con los costos del Ejecutivo para impulsar sus iniciativas en el Congreso, debido a los límites impuestos por la oposición. Estos resultados proveen apoyo empírico a la hipótesis que vincula al patronazgo con las negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, en términos de intercambio de recursos para obtener la aprobación de sus proyectos de ley sin modificaciones. En el mismo sentido, la relación positiva entre “proyectos aprobados sin cambios” indica que donde el gobernador obtiene la anuencia de la oposición para sus iniciativas legislativas, el precio que paga por ello supone recursos del Estado destinados a recompensar a los operadores políticos a través de un mayor patronazgo (Remmer 2007; Stokes et al. 2013).

Estos resultados son robustos controlados por factores políticos –gobernador del PRI para dar cuenta de los partidos movilizados internamente– y año posterior a elección local–, que capta los efectos de los ciclos electorales–. En la segunda columna hay una disminución mínima de los coeficientes de los dos indicadores de la fuerza de negociación de la oposición, y se mantienen significativos. El indicador para controlar por la hipótesis de la movilización interna de los partidos, gobernador del PRI, contra las expectativas, tiene una

relación negativa con el gasto en salarios, pero el coeficiente no alcanza significancia estadística. En los estados gobernados por el PRI, el recurso al patronazgo es más bajo. La autonomía fiscal, expresada en unas finanzas locales con menor dependencia de transferencias intergubernamentales, está relacionada con un recurso menor al patronazgo político, tal como lo predice la hipótesis rentista. La variable introducida para dar cuenta de las hipótesis que vinculan los ciclos electorales con el gasto, no resulta en un coeficiente significativo y el efecto es opuesto al predicho. En los años inmediatamente posteriores a una elección local, el gasto particularista en empleo público se reduce.

Figura 5. Fuerza de la oposición y patronazgo en los estados, 2001-2012

	Modelo 1	Modelo 2
P7. Límites al poder del gobernador	338.104* (315.518)	333.75 (333.36)
Gobierno sin mayoría	2 523.262* (1 367.217)	2 521.92* (1 434.92)
Gobierno sin mayoría*	778.585* (412.409)	779.44** (432.95)
P7. Límites al poder del gobernador		
P6. Proyectos aprobados sin cambios	908.799*** (344.72)	910.39*** (356.25)
Recursos fiscales propios	-7.470* (4.287)	-7.33* (4.514)
Inversión en obra pública	-0.039 (0.043)	-0.040 (0.046)
Razón estudiantes por profesor	-12.467 (23.023)	-11.857 (24.61)
Gobernador del PRI		-15.717 (132.90)
Año posterior a elecciones locales		-3.131 (30.68)
Intercepto	223.465 (1 022.355)	206.08 (1 074.08)
Devianza	2 351.897***	2 255.308
N año-legislatura	189	189
N legislatura	62	62

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI (2016) y EPEMEX (Loza y Méndez 2013).

La evidencia presentada apoya la hipótesis del impulso al patronazgo político, como resultado de la negociación entre el Ejecutivo y la oposición en la legislatura, la cual implica que el Ejecutivo ofrece recursos a cambio de apoyo para sus iniciativas. Hasta aquí se evaluó el efecto de los límites al gobernador, impuestos por la oposición en el Congreso, y los costos de aprobar sus iniciativas sin modificaciones sobre el patronazgo. Para avanzar en la puesta a prueba de la hipótesis, se exploran los efectos de los intercambios entre Ejecutivo y el Legislativo sobre la variable de interés. Para analizar los efectos del intercambio de recursos del Ejecutivo con los legisladores de oposición, a cambio de apoyo legislativo sobre el patronazgo, en los modelos estadísticos se incluyó un indicador de tales intercambios, a través de la pregunta de la EEPPEMEX:

P10. En general, ¿qué tipo de intercambio cree que hizo el gobernador con los legisladores de oposición?, e) incremento presupuestal o de bienes y servicios a la demarcación del legislador. 1. Sí, 2. No.

Figura 6. Intercambios entre el Ejecutivo, el Legislativo y el patronazgo en los estados, 2001-2012

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
P10e. Incrementos presupuestales dirigidos a la demarcación del legislador	1332.22*** (507.29)	1170.73*** (457.71)	1011.03** (429.31)
P6. Proyectos aprobados sin cambios			651.38 (448.90)
P7. Límites al poder del gobernador			-738.14** (318.54)
Gobierno sin mayoría		4.69 (241.51)	75.61 (222.41)
Recursos fiscales propios	8.02* (4.70)	7.98*** (2.67)	7.90 (2.68)
Inversión en obra pública	-0.04 (0.04)	-0.05 (0.03)	-0.05 (0.34)
Razón estudiantes por profesor	-14.86 (24.61)	-14.16 (19.60)	-14.03 (19.48)
Gobernador del PRI		350.29 (220.00)	541.75*** (206.45)
Año posterior a elecciones locales		-3.40 (32.35)	-3.10 (32.38)
Intercepto	1141.55 (248.98)	1013.22 (266.17)	1414.77** (691.14)
Devianza	2350.68	2349.47***	2343.09***
N año-legislatura	189	189	189
N legislatura	62	62	62

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI (2016) y EEPPEMEX (Loza y Méndez 2013).

En la Figura 6 se muestran los resultados de los modelos que analizan los efectos de los intercambios de recursos presupuestales entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre el patronazgo, que son positivos y estadísticamente significativos sobre el patronazgo. Estos resultados refuerzan el apoyo empírico a la hipótesis que daría cuenta del patronazgo según la fuerza de negociación de la oposición legislativa.

Para evaluar la bondad de ajuste de los modelos se comparó la diferencia de las devianzas de los completos con los modelos más simples, y se eliminó cada variable explicativa. Las pruebas de comparación de devianza arrojaron en todos los casos resultados significativos, lo cual indica que las variables incluidas en los modelos completos contribuyen a la bondad de ajuste de las especificaciones.

Conclusiones

El patronazgo político es una de las estrategias de intercambio particularista entre los políticos o los partidos y los votantes o sus bases de apoyo; en sentido estricto, implica la distribución de puestos de trabajo en la administración pública con criterios políticos -recompensa por la movilización electoral a favor del partido, o estrategia de control del aparato del Estado. Entre las teorías que dan cuenta del patronazgo, independientemente del desarrollo, se encuentran las que se centran en el balance de poder en las fuerzas del oficialismo y de la oposición en el Congreso. La hipótesis más establecida sugiere que una mayor presencia de la oposición en el Congreso reduce el patronazgo, porque introduce incertidumbre acerca del futuro, porque un congreso con oposición más fuerte constriñe a los ejecutivos. En este artículo se argumentó que la fuerza de la oposición en el Congreso no produce una disminución del patronazgo, sino que impulsa su incremento como resultado del intercambio de prebendas por apoyo legislativo para las iniciativas del Ejecutivo.

Para poner a prueba esta hipótesis, en el estudio se analizaron los efectos del poder de negociación de la oposición en legislatura sobre el patronazgo en los estados mexicanos, entre 2001 y 2012. Los modelos estadísticos presentados muestran que la presión sobre el Ejecutivo para negociar con el Legislativo en efecto está asociada con un incremento del patronazgo.

Aquí se ofrece evidencia para entender el patronazgo en las entidades federativas mexicanas durante la última década. Estas contribuciones preliminares deben, sin embargo, tomarse como un paso más en la consolidación del estudio y el análisis de las administraciones públicas subnacionales en México, un campo que permanece poco explorado por la literatura de la ciencia política y la administración pública. Sin duda, cimentar estas líneas de investigación resulta una tarea perentoria si se toma en cuenta que durante las últimas décadas han ido aumentando las responsabilidades de los gobiernos estatales en la provisión de servicios públicos a la ciudadanía.

Bibliografía

- Alston, Lee J. y Bernardo Mueller. 2006. Pork for policy: executive and legislative exchange in Brazil. *Journal of Law, Economics and Organization* 22 (1): 87-114.
- Ames, Barry. 1994. The reverse coattails effect, local party organization in the 1989 Brazilian presidential election. *American Political Science Review* 88 (1): 95-111.
- Amieva-Huerta, Juan. 1997. Mexico. En *Fiscal federalism in theory and practice*, editado por Teresa Ter-Minassian, 570-597. Washington: International Monetary Fund.
- Arretche, Marta y Jonathan Rodden. 2004. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados* 47 (3): 549-575.
- Bearfield, Domonic A. 2009. What is patronage? A critical reexamination. *Public Administration Review* 69 (1): 64-76.
- Blondel, Jean. 2002. Party government, patronage, and party decline in western Europe. En *Political parties: old concepts and new challenges*, editado por Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz, 233-256. Oxford: Oxford University Press.

- Bowers, Jake y Katherine W. Drake. 2005. EDA for HLM: visualization when probabilistic inference fails. *Political Analysis* 13 (4): 301-326.
- Casar, María Amparo. 2013. Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y Gobierno* 20 (2): 219-263.
- Casar, María Amparo. 2008. Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y Gobierno* 15 (2): 221-270.
- CIDAC. 2014. Base de datos electorales. http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php (20 de marzo de 2014).
- Cleary, Matthew R. y Susan Stokes. 2009. *Democracy and the culture of skepticism: the politics of trust in Argentina and Mexico*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins. 2001. The institutional determinants of economic policy outcomes. En *Presidents, parliaments and policy*, editado por Stephen Haggard y Mathew D. McCubbins, 21-63. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern. 2001. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics* 33 (2): 171-190.
- Di Mascio, Fabrizio. 2012. Changing political parties, persistent patronage: the Italian case in comparative perspective. *Comparative European Politics* 10 (4): 377-398.
- Díaz-Cayeros, Alberto. 2006. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foweraker, Joe y Ann Craig. 1990. *Popular movements and political change in Mexico*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

- Gervasoni, Carlos. 2010. A rentier theory of subnational regimes: fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World Politics* 62 (2): 302–340.
- Golden, Miriam y Brian Min. 2013. Distributive politics around the world. *Annual Review of Political Science* 16: 73–99.
- Gordin, Jorge P. 2002. The political and partisan determinants of patronage in Latin America 1960–1994: a comparative perspective. *European Journal of Political Research* 41 (4): 513–549.
- Grzymala-Busse, Anna. 2008. Beyond clientelism. Incumbent state capture and state formation. *Comparative Political Studies* 41 (4-5): 638–673.
- Hernández Trillo, Fausto, Alberto Díaz-Cayeros y Rafael Gamboa González. 2002. Determinants and consequences of bailing out states in Mexico. *Eastern Economic Journal* 28 (3): 365–380.
- Hicken, Allen. 2011. Clientelism. *Annual Review of Political Science* 14: 289–310.
- Hopkin, Jonathan. 2001. A ‘southern model’ of electoral mobilisation? Clientelism and electoral politics in Spain. *West European Politics* 24 (1): 115–136.
- INEGI. 2016. Banco de información INEGI. <http://www.inegi.org.mx/biinegi/>
- Jiménez Badillo, Margarita. 2007. Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina. *Opinao Pública. Campinas* 13 (1): 148–184.
- Kellam, Marisa. 2015. Parties for hire: how particularistic parties influence presidents’ governing strategies. *Party Politics* 21 (4): 515–526.

- Kitschelt Herbert y Steven I. Wilkinson (editores). 2007. *Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kopecky, Petr. 2011. Political competition and party patronage: public appointments in Ghana and South Africa. *Political Studies* 59 (3): 713-732.
- Kopecky, Petr y Maria Spirova. 2011. 'Jobs for the boys'? Patterns of party patronage in post-communist Europe. *West European Politics* 34 (5): 897-921.
- Kopecky, Petr y Gerardo Scherlis. 2008. Party patronage in contemporary Europe. *European Review* 16(3): 355-371.
- Loza, Nicolás e Irma Méndez (coordinadores). 2013. *Evaluación de expertos en política estatal en México, 2002-2012 (EEPEMEX)*. México: FLACSO/PNUD/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Loza, Nicolás e Irma Méndez (coordinadores). 2012. *Base de datos calidad de las elecciones*. México: FLACSO/PNUD.
- Lujambio, Alonso. 2002. Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997. En *Gobernar sin mayoría, México, 1867-1967*, coordinado por María Amparo Casar e Ignacio Marván, 319-349. México: Taurus-Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Mejía-Acosta, Andrés. 2009. *Informal coalitions and policy-making in Latin America. Ecuador in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- Morgenstern, Scott, Juan Negri y Aníbal Pérez Linán. 2009. La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales. El caso latinoamericano. En *Qué pasa con la representación en América Latina?*, compilado por Luisa Béjar, 13-50. México: Porrúa.
- O'Dwyer, Conor. 2006. *Runaway State-building: patronage politics and democratic development*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Piattoni, Simona (editor). 2001. *Clientelism, interests, and democratic representation: the European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Raudenbush, Stephen W. y Anthony S. Bryk. 2002. *Hierarchical linear models*. Thousand Oaks: Sage.
- Remmer, Karen L. 2007. The political economy of patronage: expenditure patterns in the Argentine provinces, 1983-2003. *Journal of Politics* 69 (2): 363-377.
- Remmer, Karen L. y Erik Wibbels. 2000. The subnational politics of economic adjustment: provincial politics and fiscal performance in Argentina. *Comparative Political Studies* 33 (4): 419-451.
- Sanginés, Mario y Luciano Strazza. 2016. *Profesionalización de la función pública en los estados de México*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schedler, Andreas. 2013. *The politics of uncertainty. Sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Shefter, Martin. 1994. *Political parties and the state: the American historical experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Shefter, Martin. 1977. Party and patronage: Germany, England and Italy. *Politics and Society* 7 (4): 403-452.
- Stokes, Susan, Marcelo Nazareno, Thad Dunning y Valeria Brusco. 2013. *Brokers voters and clientelism. The puzzle of distributive politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George. 1995. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartism. *British Journal of Political Science* 25 (3): 289-325.