

¿Realmente importa el gobierno dividido? Un balance de los estudios subnacionales en México¹

Does Divided Government Really Matter? A Balance of the Subnational Studies in Mexico

José Saíd Sánchez Martínez

Resumen

El objetivo de este ensayo es destacar los resultados de los estudios subnacionales sobre el gobierno dividido y el gasto público. Se observa que hay una variedad de métodos y diseños de investigación, sin embargo, los resultados son contradictorios: algunos estudios señalan que el gobierno sí tiene un efecto mientras que otros indican lo contrario. En consecuencia, es preciso mejorar los aspectos metodológicos de las investigaciones para robustecer sus resultados.

Palabras clave: estudios subnacionales, gobierno dividido, gasto público, resultados

Abstract

The purpose of this essay is to highlight the results of the subnational studies about divided government and public spending. There are a variety of methods and research designs, nevertheless, the results are contradictory: some studies point out that the divided government has an effect, but others remark the opposite. Therefore, it is precise to improve the methodological issues for to strengthen their results.

Keywords: Subnational Studies, Divided Government, Public Spending, Results

Introducción

La llegada del gobierno dividido en 1997 cambió de manera importante la relación Ejecutivo-Legislativo a nivel federal. Antes de ese año, el congreso aprobaba en automático y sin discusión las iniciativas del Ejecutivo (González, 1965). Sin embargo, el gobierno dividido implicó un cambio importante en este patrón (Béjar, 2012; 2014; Casar, 1999; 2008; 2013; Nacif, 2004; 2010). Su efecto se reflejó de manera inmediata en la LVII Legislatura (1997-2000). Por ejemplo, del total de las iniciativas aprobadas, solamente 28% fueron presentadas por el Ejecutivo; en contraste, 79% fueron presentadas por los diputados. Para el conjunto de las LVIII, LIX y LX legislaturas, de las iniciativas aprobadas, 9.9% fueron del presidente y 86.8 % fueron de los diputados (Béjar, 2012). Lo anterior se ha interpretado como una transformación del origen del cambio político, el cual ahora surge del poder Legislativo (Nacif, 2004; 2010).

En el caso de la política de gasto se ha mostrado un efecto similar. Durante una parte del régimen autoritario, la Cámara de Diputados aprobó sin o con pocas enmiendas las iniciativas de presupuesto del Ejecutivo (Díaz-Cayeros y Magaloni, 1998; Weldon, 2002a). Nuevamente, con el gobierno dividido la Cámara de Diputados comenzó a realizar enmiendas de una forma considerable (Carpio, 2010; Chávez y Hernández, 2012; Puente, 2017; Sour, 2006; Ugalde, 2014). En suma, sin pasar por alto sus diferentes matices, los estudios a nivel federal coinciden en algo: el gobierno dividido modificó la relación Ejecutivo-Legislativo.

¿Ha pasado lo mismo a nivel estatal? En este nivel, el gobierno dividido hizo su aparición por primera vez en 1989, hace 30 años. Desde entonces, el número de estudios sobre los congresos estatales ha aumentado de manera importante (Patrón, 2014; Reveles, 2011). No obstante, al hacer una revisión sobre sus efectos, se observan resultados contrastantes. Las primeras investigaciones mostraron cierto optimismo sobre sus consecuencias. Una de ellas fue la obra colectiva editada por Lujambio (1996), en la cual se analizaron los casos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua y Guanajuato. En general, se muestra cómo la llegada del gobierno dividido generó cambios en la organización del congreso y en su relación con el Ejecutivo. Investigaciones posteriores comprobaron que, en efecto, la pluralidad en el congreso tuvo un impacto sobre su conducta frente al Ejecutivo y sobre el ejercicio de sus facultades (Beer, 2000; 2001; Benítez-Iturbe, 2008; García, 2007; Guerra, 2011; Solt, 2003, 2004).

1 Una versión previa de este documento fue presentado en el Seminario Internacional *Teoría ¿Para qué? Metodología ¿Para qué?*, organizado por el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales el 10 de octubre de 2018, Ciudad de México.

Sin embargo, hay otros estudios que demuestran lo contrario, es decir, que el gobierno dividido no tuvo un efecto en la conducta del congreso, al menos no de manera contundente (Gutiérrez, 2013; Sleman, 2014; Patrón, 2015; Patrón y Pérez, 2012). A lo anterior se añaden las investigaciones que subrayan la debilidad institucional y organizacional de los congresos estatales (Lujambio, 2004; Nava, 2004; Pérez, 2009; Puente, 2017).

Siguiendo con esta interpretación, algunos analistas consideran que los congresos están sometidos a los gobernadores. Así, para Casar el margen de maniobra de los gobernadores “es mayor que el del presidente, porque [...] están menos vigilados y es mayor su capacidad de capturar congresos, tribunales, auditorías, órganos electorales y de acceso a la información locales” (2017: 29). Paradójicamente, como expresa Elizondo: “La democracia dio a los gobernadores una autonomía notable, ya que en sus estados suelen controlar casi todo: desde el Congreso local hasta el Poder Judicial, pasando por los órganos supuestamente autónomos como los institutos electorales y las comisiones de derechos humanos” (2012: 152).

¿El gobierno dividido no ha implicado un cambio en los estados? El argumento teórico general sobre el gobierno dividido establece que cuando el Ejecutivo no tiene la mayoría en el congreso, enfrentará mayores dificultades para que sus iniciativas sean aprobadas de acuerdo con sus preferencias. En este contexto, la oposición en el congreso buscará fomentar sus intereses y limitar los del Ejecutivo. Lo anterior trae como consecuencia que bajo gobiernos divididos los congresos ejerzan sus facultades y sean un control frente al Ejecutivo.

Para comprobar este argumento básico, las investigaciones han aplicado diversos métodos y diseños de investigación. Un aspecto interesante de lo anterior es que los hallazgos son en cierta medida opuestos. El objetivo de este ensayo es, precisamente, hacer una exposición de las investigaciones recientes que tuvieron como objetivo determinar si el gobierno dividido afecta la relación Ejecutivo-Legislativo en el tema del gasto público. Se eligió el gasto público no sólo por su importancia para diversas políticas públicas, sino también porque los congresos tienen la facultad para incidir en su diseño y vigilar su ejercicio.

El documento se compone por tres secciones. En la primera, se describe el argumento teórico básico sobre las consecuencias esperadas de los gobiernos divididos. En la segunda, se hace un análisis de las investigaciones subnacionales sobre este fenómeno. Finalmente, se concluye con una sección de propuestas.

El argumento teórico del gobierno dividido en los sistemas presidenciales

En los Estados Unidos, el gobierno dividido se entiende como la situación en donde ningún partido controla simultáneamente al Ejecutivo y al Legislativo, o cuando el presidente fracasa en controlar una mayoría en al menos una de las cámaras del congreso (Elgie, 2002). Aquí, el control significa tener la mayoría. No es necesario especificar que se trata de la mayoría absoluta, ya que en un sistema bipartidista como el estadounidense, el partido con más escaños tiene evidentemente la mayoría absoluta.

Debido a esta característica de los sistemas bipartidistas, Mainwaring (1995) añadió otra categoría: *gobierno sin mayoría*. Así, el gobierno dividido se refiere a la situación en la que la mayoría legislativa está a cargo de *sólo un* partido diferente al del presidente; mientras que en el gobierno sin mayoría *ningún* partido tiene por sí mismo el control del congreso, es decir, la mayoría absoluta.

En México, Lujambio (1996; 2002) definió al gobierno dividido como aquella situación en la que el partido del Ejecutivo no tiene 50% más uno de los escaños en el congreso. Esta definición no indica si *un partido* de la oposición es el que controla el congreso, sólo se concentra en si el partido del Ejecutivo tiene el umbral indicado o no. Además, en vez de utilizar el término de gobierno sin mayoría, Lujambio prefiere distinguir cuatro tipos de gobiernos divididos. En el *tipo A*, el partido del gobernador cuenta específicamente con 50% de los escaños; en el *tipo B*, el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños (es la minoría más grande en el congreso); en el *tipo C*, el partido conforma una de las fracciones parlamentarias minoritarias; y, por último, en el *tipo D*, el partido no sólo es una de las fracciones minoritarias, sino que además enfrenta a una mayoría absoluta opositora de un solo partido.

¿Qué implicaciones tiene lo anterior en un sistema presidencial? Un sistema de gobierno es presidencial cuando el jefe de Estado es electo popularmente directa o casi directamente, no puede ser removido por la asamblea y es quien encabeza el gobierno (Sartori, 1994). Para otros autores (Mainwaring, 1995; Shugart y Mainwaring, 2002), son dos los aspectos principales del sistema presidencial: la elección popular del jefe de gobierno y el hecho de que tiene un periodo fijo en el cargo. Incluso hay quien, siendo más sintético, considera que la característica central del sistema presidencial es que el gobierno no puede ser removido por la asamblea (Cheibub, 2007). Como se observa, tales definiciones se

concentran en el poder Ejecutivo y no destacan explícitamente que el congreso también es electo popularmente. Por ello es que Linz (1998), al referirse a los sistemas presidenciales, señaló que en ellos existe una *legitimidad democrática dual*, la cual se deriva de que ambos poderes son electos mediante el voto popular. En consecuencia, en estos sistemas hay una separación de poderes y una separación de propósitos (Shugart y Haggard, 2001).

Considerando estos dos tipos de separación, se ha argumentado que la relación Ejecutivo-Legislativo en los sistemas presidenciales depende de dos elementos: los poderes constitucionales y los poderes partidistas del presidente (Shugart y Mainwaring, 2002). Los primeros consisten en los poderes formales inherentes al cargo del presidente. Mediante ellos puede cambiar o mantener el *status quo*. Pero la efectividad de estos poderes depende de la dimensión partidista, es decir, del apoyo que tenga el Ejecutivo en el congreso. Como se ha señalado, uno “de los temas más importantes para las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo de los sistemas presidenciales es el tamaño relativo del partido del presidente” (Mainwaring y Shugart, 2002: 257). Si el gobierno tiene la mayoría en el congreso, hay una unificación de propósitos, de lo contrario, emerge la separación. Lo anterior equivale a los términos más familiares de gobierno unificado y gobierno dividido, respectivamente.

El modelo del gobierno de partido (*party government*) considera al partido político como un instrumento que permite la acción coordinada y homogénea entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Para que esto ocurra, es necesario que el partido en el gobierno tenga la mayoría de escaños (gobierno unificado), pero también que el presidente sea reconocido como líder del partido y que haya altos grados de disciplina (Sundquist, 1988; Weldon, 2002b). En términos prácticos, bajo tales condiciones el gobierno puede tener mayor respaldo para lograr sus políticas sin que el congreso sea un contrapeso.

En contraste, con gobierno dividido el Ejecutivo enfrenta dificultades para coordinarse con la mayoría opositora que domina el congreso, ya que las preferencias partidistas son las que dirigen cada rama (Kernell, 1991). Aquí, el partido político del presidente deja de ser el instrumento de coordinación y conexión entre los poderes que están formalmente separados. Esto propicia mayores oportunidades para activar el sistema de pesos y contrapesos, lo que se reflejará en una mayor actividad del congreso no sólo por la dificultad que tendrá el presidente para encontrar apoyo legislativo, sino por los motivos que tiene la oposición para imprimir su sello en ellas, a saber, un beneficio electoral.

En este sentido, aunque no hay (o no había hasta la reforma constitucional de 2014) una conexión electoral entre el legislador y el elector en términos de Mayhew (1974), ya que el primero está sujeto a su partido y el segundo no puede votar por el mismo legislador, teóricamente sí hay una conexión entre el partido y el elector. En términos de Benítez-Iturbe (2008), los políticos mexicanos son buscadores de la reelección para su partido político. Por un lado, el partido en el gobierno busca obtener la victoria en las urnas y permanecer un periodo más. Por el otro, los partidos de oposición en el congreso buscan obtener más escaños y, en el mejor de los casos, ganar la gubernatura. Esto genera, en teoría, que cada rama busque influir en las políticas generadas para obtener el reconocimiento del electorado y, con ello, su voto.

82

De la mano de este argumento teórico, los estudios sobre los congresos subnacionales han tratado de determinar si el gobierno dividido ha tenido un efecto sobre diversos aspectos de la política estatal mexicana. ¿Cuáles han sido los resultados? Para delimitar el análisis y hacer comparables las investigaciones en la medida de lo posible, se exponen sólo aquellas que tienen por objetivo explícito conocer el efecto del gobierno dividido sobre un tema específico, a saber, la política de gasto público (presupuesto, deuda pública, gasto público en rubros específicos). Se consideró este tema no sólo porque la política de gasto es una de las más importantes, sino porque en su diseño el poder Legislativo tiene un papel fundamental. Sin duda, queda como tarea pendiente analizar los efectos en otros temas y funciones de los congresos.

Los efectos del gobierno dividido sobre el gasto público subnacional

Entre las diversas funciones que tiene el poder Legislativo, una de las más importantes es la función presupuestaria, especialmente en las etapas de aprobación del gasto público y en la fiscalización de su ejercicio. En el caso de la aprobación del gasto, todos los congresos a nivel estatal tienen la facultad para aprobar y, en su caso, modificar el presupuesto que es enviado por el Ejecutivo. Al respecto, como señaló Lujambio, el Ejecutivo “monopoliza la presentación del proyecto de presupuesto pero, a la vez, *tiene forzosamente que ser presentado* anualmente y *puede ser enmendado* por el Legislativo, de modo que ahí no hay ventaja significativa para el presidente” (cursivas en original, Lujambio, 2010: 276).

En el caso de la deuda pública, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece algunos aspectos generales en el tema de la contratación de deuda por parte de los estados y municipios. El artículo 117,

fracción VIII indica que sólo se podrán contraer obligaciones o empréstitos para ser destinados a inversiones públicas productivas y se exige el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del congreso estatal para autorizar los montos máximos para contratar deuda. Algunos de estos aspectos se incorporaron con la reforma constitucional de 2015. Debido a estas importantes funciones en manos de los congresos, diversas investigaciones se han concentrado en determinar si el gobierno dividido tiene un impacto en su ejercicio. En esta sección, se describen los trabajos existentes y sus resultados.

Una de las primeras investigaciones es la de Montemayor (2003), la cual buscó explicar los niveles de deuda de los gobiernos estatales entre 1993 y 1999. En su trabajo, el autor distinguió entre gobierno *con mayoría relativa* y gobierno *con mayoría absoluta*. Por *mayoría relativa* se entendió el escenario en el que un partido posee la mayor cantidad de escaños en la legislatura, y por *mayoría absoluta* cuando un solo partido posee más del 50%. Con relación a la variable dependiente, utilizó “la razón del cambio en la deuda total subnacional del gasto total [...] y la razón del cambio en la deuda total subnacional real con la población total” (Montemayor, 2003: 70). Su hipótesis fue que hay una relación positiva entre gobierno con mayoría absoluta (gobierno unificado) y deuda pública. Por medio de un análisis para datos de tipo panel, encontró que con gobierno unificado hubo mayores niveles de deuda.

La investigación de Guerra (2011) consistió en un estudio de cuatro casos (Nuevo León, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas) durante un lapso de 18 años. Su objetivo fue examinar la relación entre la competitividad electoral y el desempeño legislativo en diversas dimensiones, entre ellas, el proceso presupuestario. La autora usó un método cualitativo, basado principalmente en 300 entrevistas semi estructuradas con actores clave. La definición de gobierno dividido utilizada fue la de Lujambio. Para medir su variable dependiente, Guerra consideró el porcentaje de las modificaciones respecto al presupuesto total. Una de sus hipótesis fue que con gobiernos divididos los congresos mostrarán más independencia que bajo gobiernos unificados. Encontró que con gobierno dividido el congreso aumentó su poder presupuestario, específicamente debatiendo y haciendo modificaciones al presupuesto.

Al igual que Montemayor, Carpizo (2012) se enfocó en explicar los niveles de deuda pública a nivel subnacional, pero durante el periodo 2003-2010. El autor hace una primera diferencia entre los *gobiernos unificados*, que es cuando el gobernador tiene el 50% más uno de los escaños; y los *gobiernos no unificados*, que se componen a su vez por los *gobiernos no unificados con mayoría relativa* (cuando el partido del gobernador es la minoría más grande) y los *gobiernos divididos* (cuando el congreso es dominado por un *partido* distinto al del gobernador). Por lo tanto, utiliza tres categorías: gobierno unificado, gobierno de mayoría relativa y gobierno dividido. La variable dependiente, que es la deuda pública, la mide con respecto a los ingresos disponibles. La hipótesis estableció que con *gobiernos no unificados* habrá niveles más altos de deuda frente a los *gobiernos unificados*. Cabe destacar que la dirección de esta hipótesis va en sentido contrario a la de Montemayor. Por medio de un análisis estadístico para datos de tipo panel, comprobó que los estados con gobiernos no unificados, específicamente, con *mayoría relativa*, tuvieron más deuda que aquellos con gobiernos unificados.

Por su parte, la investigación de Sleman (2014) buscó determinar el poder presupuestal de los gobernadores en el periodo 2000-2012. Utilizó una metodología mixta cuanti-cualitativa. En la parte conceptual, definió al gobierno dividido en los términos de Lujambio. En un primer momento, la autora usó dos preguntas de la *Encuesta a expertos en política estatal* (Eepemex), elaborada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, para dar cuenta de las modificaciones que el congreso hizo al presupuesto de egresos. El análisis se aplicó a un periodo de gobierno en cada entidad, por lo tanto, los años evaluados difieren entre estados². Posteriormente, para determinar el poder presupuestario del gobernador, utilizó como indicador el número de páginas de los decretos del presupuesto de egresos. En este caso, los datos abarcaron los años 2000-2012. Con este indicador elaboró un análisis de regresión: sus resultados mostraron que con gobiernos unificados hubo un menor desglose del presupuesto en comparación con los gobiernos divididos. No obstante, cabe señalar que su modelo no controló por otras variables.

En la parte cualitativa, hizo cuatro estudios de caso (Baja California, Durango, Jalisco y Tamaulipas) durante el periodo 2000-2012. La selección se basó en los valores de las variables independientes: poder del gobernador y pluralismo legislativo. Con los estudios de caso se matizó la hipótesis previamente comprobada, ya que se observó que cuando ningún partido tuvo la mayoría, el poder presupuestal del gobernador aumentó. Sleman concluye que, incluso en un contexto de gobierno dividido, los gobernadores siguen siendo poderosos presupuestalmente.

La investigación de Armesto (2015) buscó conocer los efectos de los gobiernos divididos sobre el gasto particularista en los gobiernos subnacionales de México y Argentina. Para lograrlo, seleccionó cuatro casos de cada país a partir de la variable

2 Baja California, 2001-2007; Campeche, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, 2002-2008; Sonora, 2003-2009; Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Veracruz, Zacatecas, 2004-2010; Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, 2005-2011; Chiapas, Guanajuato, Morelos, Tabasco, Yucatán, 2006-2012; Jalisco, 2007-2013; Tamaulipas, 2005-2010; Colima, 2003-2009, y Michoacán, 2008-2012 (Sleman, 2014).

explicativa: en México fueron Jalisco (1995-2006), Sonora (1991-2003), Oaxaca (1992-2004) y Zacatecas (1992-2004); en Argentina fueron Córdoba (1999-2003), Mendoza (1995-2005), Jujuy (1995-2003) y Corrientes (1993-2005). También utilizó la definición estándar de gobierno dividido de Lujambio. Su variable dependiente, gasto particularista, se midió como la diferencia entre la distribución observada del gasto en ciertos rubros y la distribución programática en los mismos rubros.³ La autora formuló dos hipótesis que predicen resultados opuestos: la primera señala que los gobiernos sin mayoría limitan al Ejecutivo y reducen el gasto particularista; la segunda establece que en realidad lo aumenta, ya que hay un intercambio de recursos entre los poderes. Para probar sus hipótesis, aplicó modelos jerárquicos multinivel. Los resultados refutaron ambas hipótesis, lo que indica que los gobiernos divididos no tuvieron un efecto sobre el gasto particularista.

En el mismo año se publicó la investigación de Patrón (2015), en la cual uno de los objetivos fue conocer el poder del congreso en las diversas etapas del proceso presupuestario. También se basó en la definición de Lujambio. Su variable dependiente, específicamente las modificaciones al presupuesto, se midió como el porcentaje que éstas representaron con respecto al presupuesto total. Aunque el estudio hizo un análisis del marco normativo de todos los estados en el tema presupuestario, al momento de investigar lo que sucede en la práctica, sólo consideró cinco entidades federativas durante el periodo 2006-2012 (Aguascalientes, el entonces Distrito Federal, Guanajuato, Sonora y Veracruz). La disponibilidad de información fue la que determinó la selección de los casos, por ello es que el autor advierte que sus resultados son preliminares. A partir de este grupo de estados, se analizó si los congresos hicieron modificaciones al presupuesto de egresos. El autor señala que: “no evidenciamos resultados definitivos para afirmar que bajo un gobierno unificado las modificaciones al proyecto de presupuesto sean nulas, ni que bajo un gobierno de tipo dividido suceda a la inversa” (Patrón, 2015: 157).

Armesto y Olmeda (2016), al igual que Sleman (2014), utilizaron la Eepemex en su investigación. Su objetivo fue explicar el patronazgo a nivel subnacional durante el periodo 2001-2012. Recurrieron a la definición de gobierno dividido de Lujambio. Como indicador del patronazgo utilizaron el gasto *per capita* en salarios. Primero compararon el gasto en salarios entre estados con gobiernos divididos y aquellos con gobiernos unificados. En esta parte aplicaron pruebas de diferencia de medias y análisis de varianza. Los resultados mostraron que no hubo diferencias entre ambos contextos partidistas. Posteriormente, por medio de algunas preguntas de la Eepemex y usando modelos jerárquicos multinivel, mostraron que el gobierno dividido no tuvo un impacto sobre el patronazgo (2016: 110).

Recientemente, Armesto y Olmeda (2018) publicaron una investigación similar a la de 2016. Su hipótesis fue que el patronazgo político depende de la fuerza de negociación de la oposición en el congreso. El patronazgo se midió como el gasto *per capita* en salarios. Sus datos fueron retomados de la Eepemex. Entre sus variables explicativas consideraron el gobierno dividido (al cual denominan gobierno sin mayoría). A diferencia de su estudio de 2016, en esta ocasión los resultados mostraron que el gobierno dividido sí afectó el gasto particularista: “el indicador ‘gobierno sin mayoría’ tiene una relación positiva con el gasto en empleo público” (Armesto y Olmeda, 2018: 19). Lamentablemente, los autores no hacen una referencia a su trabajo previo y no explican por qué sus resultados difieren de aquél.

El trabajo de Sánchez (2017a) tuvo como objetivos identificar si los congresos locales hacían enmiendas al presupuesto de egresos y si el gobierno dividido afectaba tal conducta. Sus datos abarcaron los 31 estados durante el periodo 2001-2012. El autor utilizó la definición de Lujambio y, además, las categorías de gobierno con mayoría relativa (el partido gobernante tiene la mayoría relativa) y gobierno sin mayoría (el partido del gobernador es una de las minorías partidistas). La variable dependiente, enmiendas al presupuesto, se midió como el porcentaje que éstas representaron respecto a la diferencia entre el presupuesto total y las aportaciones. Se utilizó una metodología mixta cuanti-cualitativa. La hipótesis fue que con gobierno dividido el congreso haría más enmiendas que bajo gobiernos unificados. Por medio de un análisis para datos de tipo panel, se comprobó que los congresos con gobiernos divididos hicieron más modificaciones que aquellos con gobiernos unificados. También se verificó que los gobiernos con mayoría relativa y sin mayoría elaboraron más enmiendas que los gobiernos unificados.

En la parte cualitativa, realizó tres estudios de caso durante un periodo de 25 años (Estado de México, Jalisco y Zacatecas). Los casos fueron seleccionados a partir de la variable explicativa. En ellos también se confirmó el efecto de los gobiernos divididos. Además, se observó que no sólo la comisión dictaminadora fue la responsable de hacer enmiendas, también durante la discusión en el pleno se añadieron otros cambios al presupuesto.

En otro estudio, Sánchez (2017b) buscó determinar la influencia de diferentes variables político-partidistas sobre el nivel de deuda pública en el periodo 2001-2014. Entre tales variables, se consideraron las categorías de gobierno unificado, gobierno con mayoría relativa (el partido del gobernador tiene la mayoría relativa) y gobierno sin mayoría (el partido del gobernador es parte de las minorías partidistas). Su variable dependiente, deuda pública, se midió de dos maneras: como porcentaje de las participaciones y como porcentaje del producto interno bruto estatal. Su hipótesis fue que con gobiernos de mayoría relativa y sin mayoría, el nivel de deuda sería *menor* en comparación

3 Los rubros son: vivienda, electricidad, infraestructura educativa, infraestructura en salud, agua y caminos rurales.

con los gobiernos unificados. Lo anterior se puso a prueba mediante un análisis de tipo panel. Aunque sus resultados tuvieron una dirección opuesta a la esperada, fueron estadísticamente significativos: los gobiernos con mayoría relativa y sin mayoría registraron mayores niveles de deuda que aquellos con gobiernos unificados.

Como se observa, las investigaciones descritas han utilizado diversos diseños y métodos de investigación para comprobar los argumentos sobre el gobierno dividido. Pero lo que hay que destacar es que los resultados son, en cierta medida, opuestos (ver tabla 1). En la siguiente sección se hacen algunos comentarios al respecto.

Tabla 1. Hallazgos de las investigaciones analizadas

¿Tiene un efecto el gobierno dividido?	
Sí	No
Montemayor (2003)	Sleman (2014)
Guerra (2011)	Armesto (2015)
Carpizo (2012)	Patrón (2015)
Sánchez (2017a)	Armesto y Olmeda (2016)
Sánchez (2017b)	
Armesto y Olmeda (2018)	

Fuente: elaboración propia.

Propuestas

Hace 30 años se presentó por primera vez en el país el fenómeno del gobierno dividido a nivel subnacional. Desde entonces, han aumentado de manera importante los análisis sobre sus efectos. Como se observó, las investigaciones muestran una variedad de diseños de investigación y métodos de análisis. A diferencia de los primeros estudios de corte cualitativo, cada vez se va generando más investigación de corte cuantitativo y de tipo mixto. Lo anterior ha sido posible gracias a la recolección de información para periodos más amplios de tiempo y para más estados.

Sin embargo, frente a la pregunta sobre los efectos del gobierno dividido a nivel subnacional, ¿qué se puede concluir? Como se observó, los resultados son contrastantes. Incluso en estudios muy similares hay diferencias en los resultados. Más que dar una respuesta, consideramos que es preciso hacer una serie de propuestas en estos estudios. En primer lugar, hay que debatir algunos aspectos del argumento teórico sobre el gobierno dividido. Por ejemplo, la teoría del *party government* asume que el Ejecutivo y la oposición en el congreso tienen posturas ideológicas irreconciliables. En consecuencia, habría que considerar en los modelos explicativos cuál es la distancia ideológica entre el Ejecutivo y los diversos partidos de oposición. Por ejemplo, se esperaría una mayor confrontación entre un gobernador panista y un congreso opositor perredista (o morenista), que frente a un congreso mayoritario priista. Igualmente, hay que determinar las variaciones de esta distancia en función del tema en cuestión: hay temas en donde la polarización será más amplia que en otros (programas sociales, legalización del aborto, gasto corriente, gasto en inversión física, transparencia, etcétera). Por otro lado, habrá que reflexionar cómo observar, en la medida de lo posible, las prácticas informales de las que se puede valer el Ejecutivo para conseguir los votos necesarios para aprobar sus iniciativas, como la entrega de dinero o el *pork barrel* (Evans, 2004; Saiegh, 2011). En las noticias estatales en ocasiones se publican casos en los que el gobernador compró el voto de la oposición para aprobar sus propuestas. Aunque son prácticas difíciles de detectar, también habría que incluirlas en el análisis.

En segundo lugar, es preciso revisar y comparar las definiciones sobre el gobierno dividido. Es evidente que la definición de los conceptos influye en la forma en que se clasifican o miden. Aunque no proponemos que exista una sola definición para cada concepto, es recomendable señalar en qué grado nuestra definición se distingue de otras. Relacionado con lo anterior, se debe explorar de manera sistemática cuáles son los efectos de las diversas definiciones utilizadas, tanto de las variables independientes como dependientes, sobre los resultados de nuestra investigación. La definición de Lujambio, que es la más utilizada, se concentra en los escaños que tiene el partido del gobernador. Sin embargo, desde hace algunos años las alianzas electorales han ganado la gubernatura. En esta situación, para distinguir entre gobierno dividido y gobierno unificado, ¿se consideran los escaños de los partidos que conformaron la coalición o sólo los escaños del partido del cual provino el candidato a gobernador? Generalmente no se ofrecen detalles de cómo se ha procedido al respecto.

En tercer lugar, ya que cada método de análisis tiene sus fortalezas y debilidades (Gerring, 2007; Goertz y Mahoney, 2012), es deseable apoyarse en varios de ellos para robustecer los resultados. En tal sentido, en los últimos años se ha retomado la elaboración de investigaciones basadas en multimétodos (Goertz, 2017). ¿En qué consiste lo anterior? En combinar los análisis de n-grande, los estudios de caso y el análisis de los mecanismos causales. La investigación multimétodo es un análisis inferencial multicausal, un conjunto de inferencias causales que son complementarias, que fortalecen el procedimiento y los resultados de la investigación (Goertz, 2017). Aquí, por ejemplo, no basta con comprobar estadísticamente que dos variables están relacionadas, se necesita dar un paso adicional e identificar cuáles son los mecanismos causales que hay detrás de tal relación. Como se pudo apreciar, pocas investigaciones utilizan de manera complementaria los métodos cuantitativos y los cualitativos. Generalmente, cada investigación se basa en un solo método.

En cuarto lugar, hay que diversificar las fuentes de información de nuestros datos. Sin duda, el tipo de información utilizada depende de su acceso, del tiempo y de los recursos disponibles. En los estudios analizados, predomina cierto tipo de fuente de información sobre otro, siendo pocos los que tratan de complementarla. En consecuencia, y debido a los resultados opuestos indicados, lo recomendable no sólo es aumentar las observaciones (King, Keohane y Verba, 1994), sino ampliar las fuentes de información y complementarlas para tener una mejor medición del fenómeno de interés.

La falta de consenso sobre los efectos del gobierno dividido no es algo exclusivo del caso mexicano. En los Estados Unidos existe algo similar con respecto al tema de la legislación. Sin embargo, esta situación es un incentivo para mejorar y robustecer en términos metodológicos las investigaciones: los argumentos teóricos, la definición de los conceptos, su operacionalización, la recolección de información y sus fuentes, la delimitación temporal y los métodos de análisis. De esta forma, los resultados tendrán un sustento metodológico integral y complementario, el cual podría aumentar su certeza. A 30 años de la aparición de los gobiernos divididos en los estados es preciso hacer un balance de lo que sabemos, no sólo en el tema del gasto sino también en las demás facultades de los congresos. Tal vez la pregunta no es si realmente importan los gobiernos divididos, sino en qué condiciones y en qué temas importan.

Bibliografía

- Armesto, María, 2015, “Competencia política y gasto particularista de los gobiernos subnacionales en México y Argentina”, en *Latin American Research Review*, vol. 50, núm. 1, pp. 160-183.
- Armesto, María y Juan Olmeda, 2016, “Estrategias de interacción ejecutivo-legislativo y patronazgo político subnacional en México”, en N. Loza e I. Méndez (coords.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, Ciudad de México, Flacso-IEDF, pp. 93-112.
- 86 Armesto, María y Juan Olmeda, 2018, “Oposición legislativa y patronazgo político. Gasto en empleo público de los estados en México”, en *Región y Sociedad*, núm. 71, pp. 1-27.
- Beer, Caroline, 2000, “Assessing the Consequences of Electoral Competition: Legislative Reform, Political Recruitment, and Fiscal Policy in the Mexican States”. Tesis doctoral. The University of New Mexico.
- Beer, Caroline, 2001, “Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico”, en *Comparative Politics*, vol. 33, núm. 4, pp. 421-440.
- Béjar, Luisa, 2012, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, pp. 619-647.
- Béjar, Luisa, 2014, “Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México?”, en *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, pp. 327-349.
- Benítez-Iturbe, Mauricio, 2008, “The Politics of Distribution: Subnational Policy Regimes in Mexico”. Tesis doctoral. University of California.
- Carpio, Enrique, 2010, “Aprobación de las finanzas públicas y cambio político en dos gobiernos sin mayoría en México (1997- 2006)”, en R. Espinoza y J. Weldon (coords.), *El Congreso de la democracia*, México, Senado de la República-AMEP, pp. 227-251.

- Carpizo, Carlos, 2012, “Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010”, trabajo presentado en el marco del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2012, Cámara de Diputados.
- Casar, María, 1999, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, vol. 6, núm. 1, pp. 83-128.
- Casar, María, 2008, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997- 2006”, en *Política y Gobierno*, vol. 15, núm. 2, pp. 221-270.
- Casar, María, 2013, “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, en *Política y Gobierno*, vol. 20, núm. 2, pp. 219-263.
- Casar, María, 2017, “La sombra de las instituciones”, en H. Aguilar (coord.), *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, México, Debate, pp. 23-33.
- Chávez, Jorge y Fausto Hernández, 2012, *El México del 2013. Hacia una reforma del federalismo fiscal*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Cheibub, José, 2007, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, 1998, “Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, en *Política y Gobierno*, vol. 5, núm. 2, pp. 503-528.
- Elgie, Robert, 2001, “What Is Divided Government?”, en R. Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-20.
- Elizondo, Carlos, 2012, *Con dinero y sin dinero... Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*, México, Debate.
- Evans, Diana, 2004, *Greasing the Wheels. Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*, Nueva York, Cambridge University Press.
- García, Nancy, 2007, “Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados. Análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México, 1999-2005”. Tesis doctoral. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Gerring, John, 2007, *Case Study Research. Principles and Practices*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Goertz, Gary, 2017, *Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies. An Integrated Approach*, New Jersey, Princeton University Press.
- Goertz, Gary y James Mahoney, 2012, *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*, New Jersey, Princeton University Press.
- González, Pablo, 1965, *La democracia en México*, México, Ediciones Era.
- Guerra, Adela, 2011, “Electoral Competition and Democratic Governance: Sub-national Legislative Performance in Mexico”. Tesis doctoral. Georgetown University.
- Gutiérrez, Paola, 2013, “El poder de los gobernadores en México 2001-2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional”. Tesis doctoral. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Kernell, Samuel, 1991, “Facing an Opposition Congress: The President’s Strategic Circumstance”, en G. Cox y S. Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, pp. 87-112.
- King, Gary, Robert Keohane, y Sidney Verba, 1994, *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, New Jersey, Princeton University Press.

- Linz, Juan, 1998, “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencias implican?”, en J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *La crisis del presidencialismo. El caso de América Latina*, Madrid, Alianza, pp. 25-143.
- Lujambio, Alonso, 1996, “Estudio introductorio”, en A. Lujambio (ed.), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 9-31.
- Lujambio, Alonso, 2002, “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”, en M. Casar e I. Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, pp. 319-348.
- Lujambio, Alonso, 2004, “Los congresos locales: la precaria institucionalidad”, en R. Balkin (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México*, México, Universidad Estatal de Nueva York, pp. 169-187.
- Lujambio, Alonso, 2010, “El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México”, en A. Lujambio, *Alonso Lujambio. Estudios Congresionales*, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, pp. 275-290.
- Mainwaring, Scott, 1995, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, en *Estudios Políticos*, núm. 88, pp. 115-144.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart, 2002, “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, en S. Mainwaring y M. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 255-291.
- Mayhew, David, 1974, *Congress. The Electoral Connection*, New Haven, Yale University.
- Montemayor, Oscar, 2003, “Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999”, en *Ensayos*, vol. 22, núm. 1, pp. 35-88.
- Nacif, Benito, 2004, “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 1, pp. 9-41.
- Nacif, Benito, 2010, “El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido”, en J. Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México*, vol. 13, México, El Colegio de México, pp. 45- 83.
- Patrón, Fernando, 2014, “Los estudios legislativos en México: una revisión de su evolución, temas y ámbitos de desarrollo”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 3, núm. 2, pp. 11-36.
- Patrón, Fernando, 2015, *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*, México, Fontamara-Universidad de Guanajuato.
- Patrón, Fernando y Rosa Pérez, 2012, “Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los Congresos estatales en México a través de la producción legislativa”, en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 5, núm. 9, pp. 7-38.
- Pérez, Moisés, 2009, “La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de las transformaciones de las relaciones Ejecutivo-Legislativo”, en *Andamios*, vol. 5, núm. 10, pp. 253-278.
- Puente, Khemvirg, 2017, *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*, Ciudad de México, UNAM/Ediciones La Biblioteca.
- Reveles, Francisco, 2011, “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas”, en *Estudios Políticos*, núm. 23, pp. 11-30.
- Saiegh, Sebastián, 2011, *Ruling by Statute. How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sánchez, José, 2017a, *Los congresos subnacionales y la política de gasto en México. El ejercicio de la función presupuestaria*, México, IEEM.

- Sánchez, José, 2017b, “Variables partidistas y deuda pública subnacional en México”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, pp. 127-146.
- Shugart, Matthew, y Stephan Haggard, 2001, “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en S. Haggard y M. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 64-102.
- Shugart, Matthew, y Scott Mainwaring, 2002, “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos para el debate”, en S. Mainwaring y M. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 19-64.
- Sleman, Fanny, 2014, “El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo”. Tesis doctoral. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Solt, Frederick, 2003, “Explaining the Quality of New Democracies: Actors, Institutions, and Socioeconomic Structure in Mexico States”. Tesis doctoral. University of North Carolina.
- Solt, Frederick, 2004, “Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico’s States”, en *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 1, pp. 155-167.
- Sour, Laura, 2006, “Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados”, Cuadernos de Trabajo, núm. 180, CIDE.
- Sundquist, James, 1988, “Needed: A Political Theory of the New Era of Coalition Government in the United States”, en *Political Science Quarterly*, vol. 103, núm. 4, pp. 613-635.
- Ugalde, Carlos (coord.), 2014, *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012*, México, EDIMPRO/SITESA.
- Weldon, Jeffrey, 2002a, “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico”, en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 377-410.
- Weldon, Jeffrey, 2002b, “Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México: 1917-1937”, en M. Casar e I. Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867- 1997*, México, Taurus / CIDE, pp. 265-292.

José Said Sánchez Martínez. Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México. Profesor investigador de El Colegio de Jalisco, A.C. Miembro del SNI, nivel I. Líneas de investigación: federalismo y relaciones intergubernamentales; estudios parlamentarios; y gasto público subnacional.
Correo electrónico: said.sanchez@coljal.edu.mx