

VARIABLES PARTIDISTAS Y DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL EN MÉXICO*

Partisan Variables and Subnational Public Debt in Mexico

José Said Sánchez Martínez**

Resumen: La deuda pública subnacional mexicana ha aumentado de manera importante en los últimos años. Sin embargo, varios estudios no han considerado si las variables partidistas están asociadas con su incremento. Esto cobra importancia porque la pluralidad partidista es una característica de la política subnacional. Por medio de un análisis para datos de tipo panel, la presente investigación tiene como objetivo identificar si el partido político en el gobierno, la pluralidad en el congreso, el gobierno dividido vertical y el ciclo político presupuestal están asociadas con los niveles de deuda estatal. Encontramos que algunos los argumentos teóricos no son apoyados por la evidencia.

Palabras clave: deuda pública, variables partidistas, política subnacional

Abstract: The subnational public debt has increased in the last years. Nevertheless, many studies do not consider if the partisan variables have an effect on the debt. This is important because the political plurality is a basic element of the Mexican subnational politics. Using a panel data analysis, the aim of this paper is to show if the political party in government, the partisan composition in congress, the vertical divided government and the political budget cycle have an effect on the public debt. We find that the evidence does not support some theoretical arguments.

Key words: public debt, partisan variables, subnational politics.

Recibido: 22/03/17 / Aceptado: 03/08/17

1. Introducción

En los últimos años se ha detectado un aumento importante de la deuda pública subnacional en México. Aunque el nivel es menor al de otros países federales como Argentina y Brasil, no deja de llamar la atención su rápido crecimiento. Tan solo entre 2008 y 2009 creció 92.4% en términos nominales y 67.9% en términos reales (ASE, 2012). Incluso los gobiernos subnacionales están destinando más recursos de su presupuesto al pago del servicio de la deuda (tanto amortizaciones como intereses). En tal sentido, en 2009 el pago representó 1.6% del gasto total, mientras que en 2014 llegó a 3.9%.

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el XVII Certamen de Ensayo Político organizado por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. El autor agradece las recomendaciones de los dictaminadores anónimos de la revista. El autor es responsable de los errores y omisiones.

** Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México. Correo electrónico: jsmartinez@colmex.mx

Los análisis de la deuda subnacional mexicana concluyen que aspectos como la mayor oferta de crédito, la disminución de las tasas de interés, el déficit presupuestal, el tipo de regulación y la deficiente recaudación de los estados, entre otros, explican su aumento (ASF, 2011; Carpizo, 2012; Kinto, 2014; Tépac, 2012, 2015). Estas investigaciones se han realizado principalmente desde la economía. ¿Pero qué sucede con las variables partidistas? La pregunta tiene sentido e importancia porque la pluralidad partidista es un fenómeno cotidiano a nivel subnacional. Desde 1989 diversos partidos políticos han logrado acceder al gobierno estatal: Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Incluso en 2016 un candidato independiente ganó la gubernatura en el estado de Nuevo León. Con relación a los congresos, éstos se componen de manera plural. Por ejemplo, si medimos la pluralidad partidista en el poder Legislativo en términos de gobiernos divididos, desde 1989 y hasta 2015, el 94% de los estados lo ha experimentado en al menos una legislatura. A pesar de lo anterior, son escasos los estudios que se enfocan en determinar el efecto de las variables partidistas sobre la deuda pública. En consecuencia, la presente investigación tiene como objetivo determinar si la pluralidad partidista incide en sus niveles. Para ello, se realiza un análisis con datos para los 31 estados¹ durante los periodos 2001-2014 y 2001-2012. Las principales hipótesis que establecemos son las siguientes: 1) el tamaño de la deuda será diferente en función del partido político en el gobierno estatal; 2) a mayor pluralidad en el congreso, menor deuda; 3) los estados gobernados por el mismo partido del presidente mostrarán menor deuda que aquellos gobernados por la oposición; 4) en los años preelectorales o electorales la deuda será mayor que en los postelectorales.

El documento se divide de la siguiente manera. En la segunda sección, se describen la evolución de la deuda subnacional y los estudios realizados en el tema. En la tercera, se expone la teoría que utilizamos para explicar este fenómeno. En la cuarta, mostramos los resultados del análisis estadístico. Cerramos con una sección de discusión y conclusiones tentativas.

2. La evolución de la deuda subnacional mexicana

Comparativamente, la deuda subnacional de México es menor a la de países como Argentina y Brasil. En 1997, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), la deuda mexicana fue de 2%, mientras que en Argentina y Brasil fue de 6% y 20%, respectivamente (Montemayor, 2003). Para 2009, en el mismo orden, los niveles fueron de 2.5%, 9% y 13% (Gómez y Jiménez, 2011). Para el año 2015, en México llegó a 3.1% (CEFP, 2016).

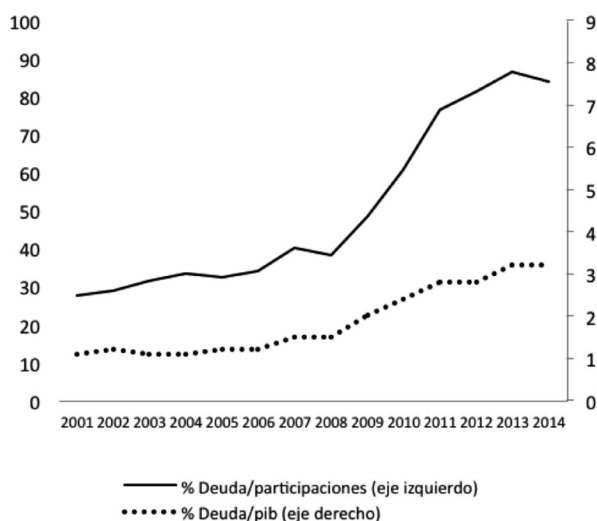
Cuando se mide con relación a los ingresos subnacionales, se observa que en 2003 la deuda en Argentina y Brasil fue superior a 150%. Sin embargo, posteriormente lograron reducirla: para 2013, en Argentina fue de 40%, mientras que en Brasil fue de 100%. En contraste, en el mismo periodo, la deuda mexicana aumentó

1 No se incluye a la Ciudad de México (hasta 2016 denominada como Distrito Federal) porque no es la Asamblea Legislativa quien aprueba la deuda, sino el Congreso de la Unión (art. 122, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Por lo tanto, sólo nos enfocamos en los 31 estados.

de 20 a 40% (CEPAL, 2016). Como se indicó en la introducción, sólo entre 2008 y 2011 creció 92.4% en términos nominales y 67.9% en términos reales (ASF, 2012).

Se han utilizado diversos indicadores para medir los niveles de deuda en México. Dos de los más usados consideran su proporción con respecto al PIB estatal y a las participaciones. En esta investigación decidimos utilizar como referencia a las participaciones. Medir la deuda como proporción de las participaciones federales resulta importante ya que no solo son una de las principales fuentes de ingreso de los estados, sino que también se pueden utilizar como garantía de pago. Es preciso recordar que los estados dependen de manera considerable de las transferencias federales (aportaciones y participaciones): alrededor de 85% de sus ingresos provienen de tales recursos². Las *aportaciones* son recursos etiquetados desde la federación, es decir, ya tienen un destino específico y no puede ser modificado. Por su parte, las *participaciones* son recursos soberanos de los estados, por lo tanto, es el gobierno estatal quien decide cómo distribuirlos. Entre 2001 y 2014, las participaciones representaron, en promedio, el 33% de los ingresos estatales. Los datos de la deuda que a continuación se exponen provienen de los registros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)³. En la gráfica 1 se aprecia claramente el aumento. Con fines comparativos se incluye su porcentaje con respecto al PIB estatal. Con el primer indicador, la deuda en 2001 representó 27.6% y en 2014 llegó a 83.8%; con respecto al PIB estatal, pasó de 1.1 a 3.2%. En general, con las dos mediciones se aprecia la tendencia creciente, especialmente a partir de 2008.

Gráfico 1. Porcentaje de la deuda pública subnacional, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP

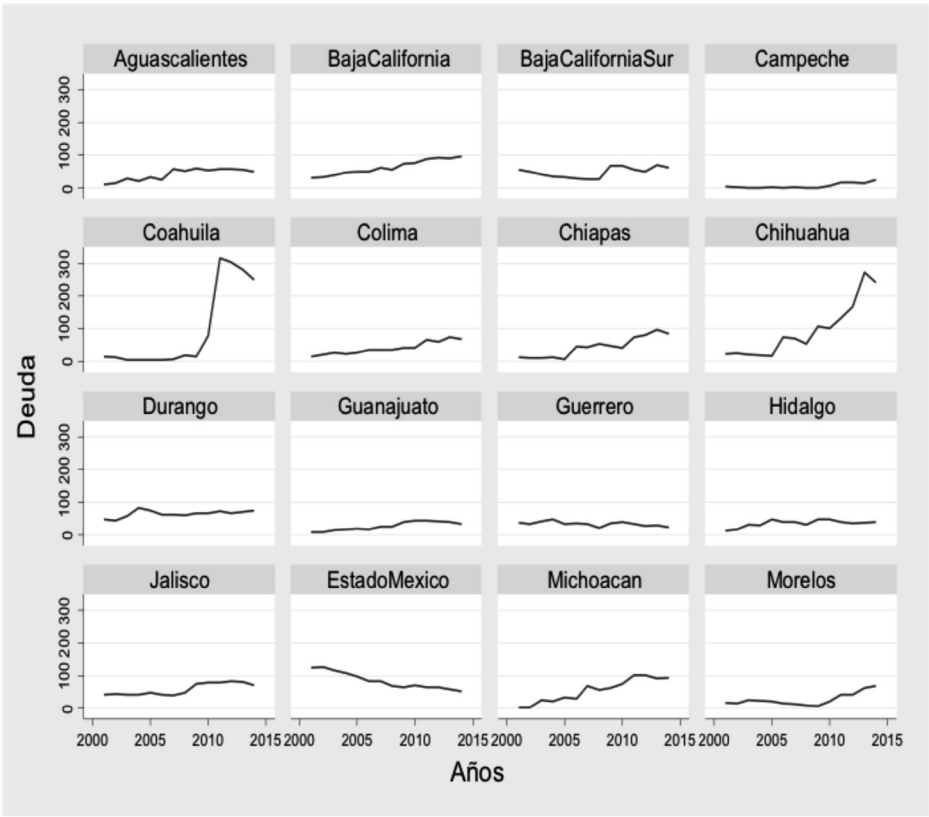
2 En contraste, en los gobiernos subnacionales de Argentina y Brasil representan alrededor del 40 y el 56%, respectivamente (Gómez y Jiménez, 2011).

3 La base de datos "Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a participaciones", se encuentra disponible en:

http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015

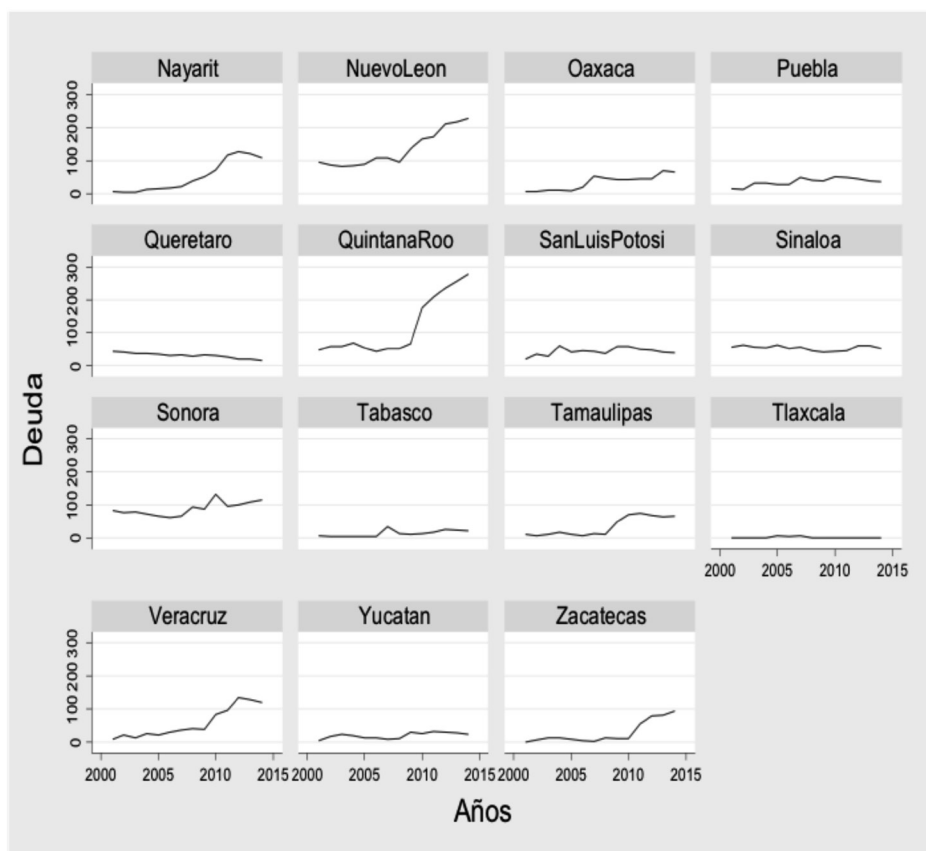
Sin embargo, tales datos ocultan el comportamiento entre los estados a lo largo del tiempo. Como indicamos, se utilizarán las participaciones como referencia. En la gráfica 2 se observan los porcentajes de la deuda por estado. Se pueden identificar algunos valores extremos, con una deuda igual o mayor a 166%. Estos se concentran en los estados de Coahuila (años 2011-2014), Chihuahua (2012-2014), Nuevo León (2010-2014) y Quintana Roo (2010-2014). También es importante mencionar los casos en los que se ha mantenido estable o incluso ha disminuido. En el primer escenario se ubican estados como Guerrero, Hidalgo, Tlaxcala y Yucatán. En el segundo escenario se observan casos como el Estado de México y Querétaro.

Gráfico 2. Deuda subnacional como porcentaje de las participaciones, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP

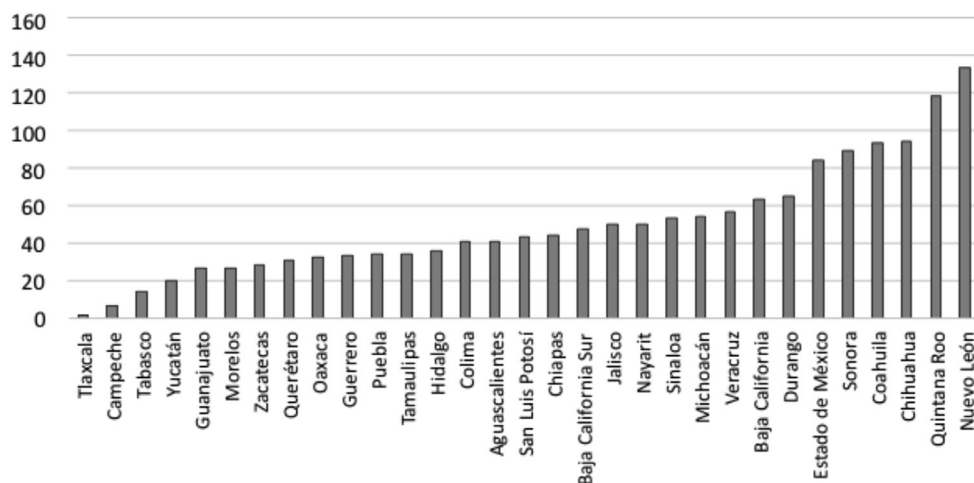
Gráfico 2 (cont.). Deuda subnacional como porcentaje de las participaciones, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP

Finalmente, en la gráfica 3 se muestra la deuda promedio por estado. Aquellos con el menor nivel son Tlaxcala (1.5%), Campeche (6.3%), Tabasco (13.9%), Yucatán (20.1%) y Guanajuato (26.5%). En el extremo opuesto están Nuevo León (133.9%), Quintana Roo (118.5%), Chihuahua (94.5%), Coahuila (93.9%) y Sonora (89.1%). Cabe resaltar que aunque el Estado de México ha disminuido su deuda en el periodo, en promedio es el sexto con el mayor nivel: 84.7%.

Gráfico 3. Promedio de deuda por estado como porcentaje de las participaciones, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP

La variación de la deuda en términos espaciales y temporales lleva a la necesidad de buscar potenciales explicaciones. Los análisis realizados al respecto provienen principalmente desde la disciplina económica y concluyen que la mayor oferta de crédito, la disminución de las tasas de interés, el déficit presupuestal, el tipo de regulación y la deficiente recaudación de los estados, entre otros, explican su aumento (ASF, 2011; Carpizo, 2012; Kinto, 2014; Tépatch, 2012, 2015). La mayoría de los estudios son de carácter descriptivo (ASF, 2011; González, 2015; Hurtado, 2013, Tépatch, 2012; 2015; Villasana, 2015); son pocos los que se concentran en explicar sus cambios (Carpizo, 2012; Kinto, 2014; Montemayor, 2003).

Como veremos en la siguiente sección, algunas investigaciones demuestran la relación de las variables partidistas con diversos aspectos de las finanzas públicas. Sin embargo, en el tema de la deuda a menudo son ignoradas. Sin restar mérito a su valioso aporte, dos obras de reciente publicación no subsanaron este vacío. Una de ellas analiza varias dimensiones de la política subnacional, pero deja de lado la cuestión de la deuda pública (Loza y Méndez, 2016). La otra, se concentra en la deuda de estados y municipios, pero pasa por alto su relación con la dimensión política (Peña y González, 2015).

Entre las excepciones que consideran a las variables partidistas se encuentra la investigación de Carpizo (2012), quien analizó el periodo 2003-2010. Se toman en cuenta variables como el estatus del gobierno,⁴ el número efectivo de partidos con

4 Carpizo distingue entre gobiernos unificados (el partido del gobernador tiene 50% más uno de los escaños), gobiernos con mayoría relativa (el partido del gobernador tiene menos del 50% de los escaños pero es la primera fuerza en el Congreso) y gobiernos divididos (el Congreso es controlado por un partido distinto al del gobernador).

base en la elección para gobernador, la alineación partidista entre el gobierno de la capital y del estado y los años electorales.⁵ El autor mide la deuda con relación a los ingresos disponibles. Sus resultados muestran que los gobiernos de mayoría relativa tienen mayor deuda que los gobiernos unificados, pero este resultado depende del número efectivo de partidos. Con gobiernos de mayoría relativa y a mayor número de partidos, menor deuda. También aumenta la deuda en los años previos al electoral. En contraste, la variable de alineación partidista no resultó significativa.

Otro investigador que considera variables partidistas es Montemayor (2003), quien estudió el periodo 1993-1999. Tomó en cuenta el gobierno de mayoría relativa (lo que es considerado por el autor como gobierno unificado) y el partido político en el gobierno estatal. Ya que durante el periodo en cuestión el PRI seguía en el gobierno federal, el autor distinguió entre los estados gobernados por este partido y por aquellos de la oposición (PAN y PRD). Su investigación utilizó la razón de cambio de la deuda como variable dependiente. Sus hallazgos muestran que con gobiernos de mayoría se recurre más a la deuda que en el escenario opuesto. Sin embargo, la variable sobre el partido en el gobierno no fue significativa. En suma, resulta extraño que los politólogos y otros científicos sociales no estén abordado el tema de la deuda, especialmente por la importancia que tiene el componente partidista en la relación entre poderes, tanto vertical como horizontalmente. Además, la pluralidad partidista es un aspecto cotidiano en los estados: hay alternancias en los gobiernos y los congresos se componen con varios partidos políticos. En la siguiente sección exponemos el argumento teórico del efecto de las variables partidistas sobre diversos componentes de las finanzas públicas y los resultados de algunas investigaciones.

3. Contexto partidista y finanzas públicas. Teoría y evidencia

Las investigaciones en México sobre las finanzas públicas subnacionales se han enfocado en diversos aspectos: las enmiendas al presupuesto, el gasto público, el gasto de tipo particularista, las transferencias federales, la dependencia financiera de los estados y la deuda pública (Armesto, 2015; Armesto y Olmeda, 2016; Carpizo, 2012; Flamand, 2006; Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009; Ibarra, 2013; Kinto, 2014; Montemayor, 2003; Patrón, 2015; Sleman, 2014; Tépath, 2012, 2015; Velázquez, 2006).

En el tema específico de la deuda, como señalamos, las variables partidistas a menudo han sido dejadas de lado. Lo anterior debe ser subsanado debido a su importancia en la relación entre poderes, tanto vertical como horizontalmente. En esta sección exponemos el argumento teórico sobre los efectos esperados de la dimensión partidista y los resultados de algunas investigaciones.

Iniciamos con el partido político en el gobierno. Una serie de estudios considera que los partidos muestran diferencias entre sí una vez que están en el gobierno, lo cual se explica, en parte, por la composición social de sus simpatizantes y por su ideología. Un partido apoyado por clases medias preferirá distribuir bienes públicos, mientras que uno apoyado por clases populares buscará distribuir bienes de forma

5 Distingue entre el año previo al electoral y los demás años.

particularista (Benítez-Iturbe, 2008). A nivel estatal, se ha demostrado que los gobiernos del PAN han implementado políticas de distribución de recursos menos discrecionales que los gobiernos del PRI y del PRD (Benítez-Iturbe, 2008). Asimismo, se ha argumentado que los partidos de izquierda tienen preferencia por políticas fiscales expansionistas, toleran los déficits y favorecen instrumentos de deuda menos rentables. Por su parte, los gobiernos de derecha recurren a presupuestos balanceados y priorizan instrumentos de deuda más rentables (Alesina y Rosenthal, 1995). Lo anterior fue comprobado en México a nivel municipal por Benton y Smith (2014), destacando que la deuda en los municipios gobernados por el PAN es menor que en aquellos pertenecientes al PRI. También se espera un efecto de la alineación partidista, es decir, si los gobernadores y el presidente pertenecen o no al mismo partido. El argumento teórico establece que el presidente o los líderes partidistas nacionales tienen los recursos necesarios para influir en los funcionarios de los niveles inferiores de gobierno, en este caso, de los gobernadores. Por su parte, los funcionarios estatales tienen incentivos para cooperar con la línea establecida desde arriba, ya que su futuro político depende no sólo de las decisiones del partido, sino también del futuro electoral de sus colegas a nivel nacional (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 2000; Rodden y Wibbels, 2002). Además, esto se refuerza cuando los partidos políticos son altamente centralizados en sus decisiones (Dillinger y Webb, 1998; Garman, Haggard y Willis, 2001). En México, la evidencia muestra que los estados gobernados por el mismo partido del presidente (gobierno unificado vertical) han recibido menos transferencias federales que los gobernados por la oposición (gobierno dividido vertical) (Flamand, 2006). No obstante, Velázquez (2006) no encontró diferencias con respecto al gasto de los estados. Ibarra (2013) tampoco halló un efecto en el tema de la dependencia financiera. Por último, Busmail y Miño (2016) mostraron que la variable indicada no tiene una relación con los recursos discrecionales que reciben los estados por parte de la federación.

Una tercera variable es el estatus del gobierno, es decir, si el gobernador cuenta o no con la mayoría en el congreso. El modelo del gobierno de partido (*party government*) considera al partido político como un instrumento que permite generar una acción coordinada y homogénea entre ambos poderes (Sundquist, 1988). Para que lo anterior ocurra, es necesario que el partido en el gobierno tenga la mayoría de escaños, que el presidente sea reconocido como el líder y que existan altos grados de disciplina (Sundquist, 1988; Weldon, 2002). Pero cuando cada rama se encuentra en manos de partidos políticos diferentes, se espera una división de propósitos, principalmente porque las preferencias partidistas dominan su conducta (Kernell, 1991). De lo anterior se han elaborado dos interpretaciones. Por un lado, el efecto esperado es la parálisis y el conflicto entre los poderes (Mainwaring, 1995). Por el otro, el posible efecto es la activación del sistema de pesos y contrapesos (Beer, 2000, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002). En el caso mexicano también hay un debate importante al respecto. Armesto y Olmeda (2016) no encuentran diferencias entre gobiernos divididos y unificados con relación al gasto en salarios (considerado como patronazgo político). En otro estudio, Armesto (2015) halla que las diferencias entre gobiernos divididos y unificados con relación al gasto particularista dependen de la fuerza electoral de la oposición.

Finalmente, se encuentra el argumento del ciclo político presupuestal, el cual señala que los gobernantes modifican o influyen en las finanzas públicas con la finalidad de obtener un beneficio electoral y, por lo tanto, permanecer en el cargo. La evidencia no es concluyente al respecto. El efecto varía según el tipo de gasto o el tipo de elecciones. Por ejemplo, Ramírez y Erquizio (2012), muestran que en el *año previo* al proceso electoral para *gobernador* hay un efecto positivo sobre el gasto general, pero en el gasto en obra pública no lo hay. Los resultados de Gámez e Ibarra-Yúnez (2009) indican que, por mencionar un caso, el *año electoral* influye positivamente en el gasto total pero no en el gasto en obras públicas. Por su parte Argáez (2016) muestra que el gasto subnacional es mayor en los años electorales (para *diputados*), pero es controlado cuando hay un nivel elevado de competencia en las elecciones.

En suma, hay varios argumentos que destacan la conexión entre las variables partidistas y las finanzas públicas. No obstante, la evidencia no es concluyente. Como se señaló en la introducción, la pluralidad partidista es un hecho a nivel subnacional en México. Por ello, resulta indispensable conocer si este contexto ha tenido un efecto sobre el ejercicio del poder, específicamente en el manejo de la deuda. A partir de las ideas expuestas, las hipótesis que proponemos son: 1) el tamaño de la deuda será diferente en función del partido político en el gobierno estatal; 2) a mayor pluralidad partidista en el congreso, menor deuda; 3) los estados gobernados por el mismo partido del presidente (gobierno unificado vertical) mostrarán menor deuda que aquellos gobernados por la oposición (gobierno dividido vertical); 4) en los años electorales y preelectorales la deuda será mayor que en los postelectorales. En la primera hipótesis se espera que los gobiernos priistas tengan mayor deuda que los del PAN, principalmente por sus diferencias ideológicas en el tema, a saber, un manejo balanceado del presupuesto en el caso del PAN. Suponemos una mayor cercanía ideológica entre los gobiernos priistas y perredistas, por lo tanto, no se esperan diferencias. No obstante, es complejo determinar la conducta en los estados en donde ganó una coalición electoral PAN-PRD. Dar cuenta del equilibrio de fuerzas entre estos partidos de ideología opuesta, al menos en teoría, está más allá de nuestra investigación. En tales casos preferimos ser prudentes y observar los resultados estadísticos para conocer si hay diferencias con respecto a los estados priistas.

En la segunda hipótesis esperamos que en contextos donde el gobernador no tiene la mayoría absoluta habrá menores niveles de deuda. Hay dos interpretaciones sobre los efectos del gobierno dividido, una señala una distribución particularista de los recursos y otra establece un control sobre el Ejecutivo (Armesto, 2015). En el tema que aquí abordamos, la primera postura implicaría un aumento de la deuda y la segunda su control o reducción. La hipótesis pone a prueba la segunda interpretación. Con relación a la hipótesis tres, se considera que el presidente influirá sobre los gobernadores de su partido para mantener controlada la deuda y no aumentarla. No hacerlo implicaría un efecto negativo para la economía del país y un costo electoral para el partido. En contraste, los estados gobernados por la oposición están libres de tal presión, por lo tanto, se espera una deuda mayor. Finalmente, en la cuarta hipótesis se establece que habrá más deuda en los años preelectorales y electorales, ya que el gobierno busca destinar recursos para influir en el electorado y ganar su voto. Se espera que una vez pasada la elección, no haya más interés por recurrir a la deuda, por lo que será menor.

4. Análisis y método

En esta sección se realiza un análisis para datos de tipo panel. Antes de continuar es necesario señalar un detalle metodológico. Para distinguir entre las legislaturas y entre los periodos de gobierno tomamos como referencia los años electorales. Por ejemplo, si los años electorales en el estado *i* son 2001, 2004 y 2007, el periodo de la primera legislatura abarca los años de 2002, 2003 y 2004; y el periodo de la segunda abarca de 2005 a 2007. En lo que respecta al periodo de un gobierno, considera de 2002 hasta 2007. La información para identificar los años electorales la obtuvimos de los órganos públicos locales electorales.

La estadística descriptiva de las variables se muestra en la tabla 1. En términos generales se observa que la pluralidad partidista es un elemento característico de la política subnacional. Varios partidos han gobernado a los estados: 59% ha sido gobernado por el PRI, 21% por el PAN, 13% por el PRD y 7% por una coalición PAN-PRD. Con respecto al gobierno dividido vertical, 66% de los estados se ubica en esta circunstancia. El 49% ha experimentado el gobierno dividido (el gobernador no cuenta con el 50% más uno de los escaños en el congreso). Con otra clasificación, 26% de los estados ha contado con gobiernos de mayoría,⁶ 23% con gobiernos sin mayoría⁷ y 51% con gobiernos unificados. El índice del número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera (1979) muestra que en promedio hay 2.9 partidos en los congresos estatales, con un mínimo de 1.7 y un máximo de 6.3. En resumen, a partir de estas variables se puede comprobar que la pluralidad partidista en los estados es un hecho.

6 El partido del gobernador tiene el 50% o menos de los escaños, pero cuenta con el mayor porcentaje en comparación con el resto de los partidos.

7 El partido del gobernador es una de las minorías en el congreso.

Tabla 1. Estadística descriptiva. Deuda y variables partidistas, 2001-2014

Variables	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
% Deuda/participaciones	434	50.3	48.7	0	315.8
% Deuda/pib	434	1.9	1.6	0	9.5
Partido en el gobierno estatal	434	0.7	0.9	0	3
PRI	255 (59%)				
PAN	93 (21%)				
PRD	56 (13%)				
PAN-PRD	30 (7%)				
Configuración partidista vertical	434	0.7	0.5	0	1
Gobierno unificado vertical	149 (34%)				
Gobierno dividido vertical	285 (66%)				
Estatus del gobierno I	434	0.5	0.5	0	1
Gobierno unificado	223 (51%)				
Gobierno dividido	211 (49%)				
Estatus del gobierno II	434	0.9	0.8	0	2
Gobierno unificado	223 (51%)				
Gobierno de mayoría	113 (26%)				
Gobierno sin mayoría	98 (23%)				
Número efectivo de partidos	434	2.9	0.7	1.7	6.3
Año electoral	434	1.1	0.8	0	2
Año anterior a las elecciones	144 (33%)				
Año de elecciones	140 (32%)				
Años posterior a las elecciones	150 (35%)				
Participaciones	434	33.1	5.9	17.9	61.4
PIB (miles de millones de pesos)	434	291.1	239.1	28.2	1209.4

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP y los congresos estatales

El panel que utilizamos es de tipo micro, es decir, el número de unidades es mayor que el número de periodos de tiempo: 31 estados y 14 años, respectivamente. Ya que se cuenta con información para todos los estados durante todo el periodo de tiempo, el panel es balanceado. En primer lugar, el resultado de la prueba del Multiplicador de Lagrange para Efectos Aleatorios indica que es preferible usar los efectos aleatorios sobre el modelo agrupado. Posteriormente, el resultado de la prueba F indicó que es necesario utilizar el modelo de efectos fijos en vez del modelo agrupado. Finalmente, el resultado de la prueba de Hausman establece que es preferible usar efectos aleatorios en vez de los efectos fijos. Los modelos a estimar son los siguientes:

$$\begin{aligned}
 (A1) \quad Dp_{i,t} &= \beta_1 pgob_{i,t} + \beta_2 pla_{i,t} + \beta_3 elec_{i,t} + \beta_4 pib_{i,t} + \alpha + \varepsilon_{i,t} \\
 (A2) \quad Dp_{i,t} &= \beta_1 pgob_{i,t} + \beta_2 plb_{i,t} + \beta_3 elec_{i,t} + \beta_4 pib_{i,t} + \alpha + \varepsilon_{i,t} \\
 (A3) \quad Dpib_{i,t} &= \beta_1 pgob_{i,t} + \beta_2 pla_{i,t} + \beta_3 elec_{i,t} + \beta_4 part_{i,t} + \alpha + \varepsilon_{i,t} \\
 (A4) \quad Dpib_{i,t} &= \beta_1 pgob_{i,t} + \beta_2 plb_{i,t} + \beta_3 elec_{i,t} + \beta_4 part_{i,t} + \alpha + \varepsilon_{i,t}
 \end{aligned}$$

El primer y el segundo modelos (A1 y A2) usan como variable dependiente la deuda como porcentaje de las participaciones. Se distinguen solo porque en la variable sobre pluralidad partidista el primero (A1) usa el estatus del gobierno *pla* (gobierno dividido, gobierno de mayoría y gobierno sin mayoría) y el segundo (A2) el número efectivo de partidos *plb*. Ambos controlan por el PIB estatal. De manera comparativa se añadieron los modelos tercero y cuarto (A3 y A4), que utilizan como variable dependiente el porcentaje de deuda respecto del PIB estatal. Nuevamente, se distinguen por la diferencia en las variables explicativas indicadas. En estos modelos se controla por el porcentaje de participaciones con respecto a los ingresos estatales. Los cuatro analizan el periodo 2001-2014. En la tabla 2 se describen las variables de los modelos.

Tabla 2. Variables y operacionalización

Variables	Descripción
<i>Variables dependientes</i>	
Deuda/ participaciones (<i>Dp</i>)	Porcentaje de deuda con respecto a las participaciones.
Deuda/PIB (<i>Dpib</i>)	Porcentaje de deuda con relación al PIB estatal.
<i>Variables explicativas</i>	
Partido en el gobierno (<i>pgob</i>)	Variable categórica para el partido político en el gobierno (<i>PRI</i> : <i>pgob</i> 1=0, <i>pgob</i> 2=0, <i>pgob</i> 3=0; <i>PAN</i> : <i>pgob</i> 1=1, <i>pgob</i> 2=0, <i>pgob</i> 3=0; <i>PRD</i> : <i>pgob</i> 1=0, <i>pgob</i> 2=1, <i>pgob</i> 3=0; <i>PAN-PRD</i> : <i>pgob</i> 1=0, <i>pgob</i> 2=0, <i>pgob</i> 3=1).
Alineación partidista (<i>gdv</i>)	Variable dicotómica que distingue entre gobiernos divididos verticales (=1) y gobiernos unificados verticales (=0).
Pluralidad legislativa (<i>pla</i> , <i>plb</i>)	Considera dos variables. En primer lugar, una variable categórica (<i>pla</i>) que distingue gobiernos unificados, gobiernos de mayoría y gobiernos sin mayoría. El primer escenario es cuando el partido del gobernador tiene el 50% más uno de los escaños (<i>pl</i> 1=0; <i>pl</i> 2=0; <i>pl</i> 3=0); el segundo cuando tiene 50% o menos, pero es la principal fuerza partidista (<i>pl</i> 1=0; <i>pl</i> 2=1; <i>pl</i> 3=0); y el tercero, cuando no tiene la mayoría (<i>pl</i> 1=0; <i>pl</i> 2=0; <i>pl</i> 3=1). La segunda variable (<i>plb</i>) considera el número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera (1979).
Año electoral (<i>elec</i>)	Identifica si el año es electoral o no: <i>año postelectoral</i> , <i>elec</i> 1=0, <i>elec</i> 2=0; <i>año preelectoral</i> , <i>elec</i> 1=1, <i>elec</i> 2=0; y <i>año electoral</i> , <i>elec</i> 1=0, <i>elec</i> 2=1.
<i>Variables de control</i>	
Participaciones (<i>part</i>)	Porcentaje de participaciones que recibe el estado con respecto a sus ingresos.
PIB estatal (<i>pib</i>)	Logaritmo natural del PIB estatal, a precios de 2008.

Los resultados se muestran en la tabla 3. Con respecto al partido en el gobierno, los coeficientes tienen el signo esperado en los cuatro modelos, pero la diferencia no es significativa en los gobiernos del PAN y del PRD. En el caso de los gobiernos PAN-PRD, no establecimos una hipótesis particular debido a que se trata de partidos ideológicamente opuestos, por lo menos en teoría. Los resultados indican que estos tienen menor deuda en comparación con los estados priistas, lo que es significativo en los cuatro modelos.

En el caso del estatus del gobierno, los datos no sustentan la hipótesis establecida. Cuando el partido del gobernador no tiene la mayoría absoluta, los niveles de deuda no son menores, al contrario. Con gobiernos sin mayoría hay más deuda

que con gobiernos unificados. Cuando se utiliza el número efectivo de partidos, se aprecia que a mayor número, mayor deuda. Lo anterior es significativo en los cuatro modelos. Por lo tanto, no contar con la mayoría absoluta en el congreso no implica para el gobernador más problemas para aprobar sus solicitudes de deuda.

Los resultados para los años electorales no muestran una relación con la deuda. Ni en los años preelectorales ni en los electorales se identifican más niveles que en los postelectorales. Finalmente, con respecto a las variables de control, en los modelos A1 y A2, a medida que aumenta el PIB estatal aumenta la deuda. En los modelos A3 y A4, a medida que aumentan las participaciones, disminuye la deuda.

Tabla 3. Pluralidad partidista y deuda pública, 2001-2014

	Deuda/participaciones		Deuda/PIB	
	A1	A2	A3	A4
Gobiernos del PAN	-7.973 (7.083)	-3.993 (7.030)	-0.263 (0.236)	-0.084 (0.233)
Gobiernos del PRD	-8.498 (8.477)	-5.840 (8.249)	-0.199 (0.281)	-0.033 (0.272)
Gobiernos del PAN/PRD	-21.701** (9.614)	-16.861** (8.443)	-1.260*** (0.318)	-1.009*** (0.278)
Gobierno con mayoría	8.959 (5.677)		0.345* (0.187)	
Gobierno sin mayoría	12.265* (6.276)		0.620*** (0.206)	
Número efectivo de partidos		9.085*** (3.136)		0.466*** (0.105)
Año preelectoral	-3.149 (4.393)	-2.722 (4.367)	-0.183 (0.146)	-0.150 (0.144)
Año electoral	-1.222 (4.398)	-0.115 (4.427)	-0.148 (0.147)	-0.075 (0.146)
Participaciones del estado			-0.130*** (0.016)	-0.1127*** (0.016)
PIB estatal (logaritmo natural)	27.353*** (4.3989)	26.111*** (4.426)		
Observaciones	434	434	434	434
R-squared within	0.1155	0.1216	0.1949	0.2176
R-squared between	0.1644	0.1571	0.0418	0.0278
R-squared overall	0.1217	0.1268	0.1029	0.1056

Análisis realizado con el programa Stata 12. Errores estándar entre paréntesis

*p ≤ 0.1

**p ≤ 0.05

*** p ≤ 0.01

En los modelos anteriores no se consideró la variable gobierno dividido vertical (GDV) debido a que está relacionada con la variable partido político en el gobierno. Esto se debe principalmente a que en el periodo 2001-2012, durante los gobiernos panistas federales, el PRI representó 82% de los GDV y gobernó 58% de los estados. La relación persiste para el periodo 2001-2014. Además, debido al retorno del PRI al gobierno federal en las elecciones de 2012, los estados priistas dejaron de ser GDV para convertirse en gobierno unificados verticales (GUV). En efecto, este cambio cualitativo no se debe a un cambio de partido en el estado, sino a un cambio en el gobierno federal. Cuando se considera el periodo 2001-2014, los gobiernos estatales priistas representan 75% de los GDV, pero tal porcentaje en realidad proviene del periodo previo (2001-2012), y oculta el hecho de que a partir de 2013 son GUV.

Para poder considerar a los GDV en los modelos y evitar este problema, se realiza un análisis considerando solo el periodo 2001-2012 y excluyendo la variable partido político en el gobierno. El resto de las variables permanece sin cambios. En tres de los cuatro modelos los resultados sobre los GDV indican que estos tienen mayor nivel de deuda que los GUV, tal como se esperaba hipotéticamente. Nuevamente, se observan mayores niveles de deuda en contextos de gobiernos con mayoría y sin mayoría; y el número efectivo de partidos se relaciona de manera positiva con el porcentaje de deuda. Los años electorales siguen sin mostrar un efecto. Por último, con respecto a las variables de control, el PIB estatal tiene un efecto positivo, mientras que las participaciones tienen uno negativo.

Tabla 4. Pluralidad partidista y deuda pública, 2001-2012

	Deuda/participaciones		Deuda/PIB	
	A1.1	A2.1	A3.1	A4.1
Gobierno dividido vertical	10.322* (5.532)	7.873 (5.263)	0.581*** (0.181)	0.469*** (0.171)
Gobierno con mayoría	11.278** (5.394)		0.389** (0.174)	
Gobierno sin mayoría	6.720 (5.196)		0.377** (0.168)	
Número efectivo de partidos		8.587*** (3.150)		0.448*** (0.102)
Año preelectoral	-1.049 (4.011)	-1.011 (3.991)	-0.083 (0.130)	-0.067 (0.127)
Año electoral	-1.510 (4.020)	-0.610 (4.024)	-0.137 (0.130)	-0.074 (0.129)
Participaciones del estado			-0.107*** (0.014)	-0.093*** (0.015)
PIB estatal (logaritmo natural)	20.859*** (3.826)	20.073*** (3.828)		
Observaciones	372	372	372	372
R-squared within	0.0938	0.1004	0.1998	0.2247
R-squared between	0.2025	0.1966	0.0204	0.0213
R-squared overall	0.1344	0.1380	0.0690	0.0845

Análisis realizado con el programa Stata 12. Errores estándar entre paréntesis

* $p \leq 0.1$

** $p \leq 0.05$

*** $p \leq 0.01$

5. Discusión

El aumento de la deuda en los últimos años ha generado preocupación entre la opinión pública y en las investigaciones académicas. Los estudios indican que el fenómeno se debe a factores como el aumento del déficit presupuestal, la dependencia de las transferencias federales, el poco esfuerzo de los estados por aumentar su recaudación fiscal, la disminución de las tasas de interés, entre otros. Sin embargo, son escasos los estudios que se enfocan en determinar si las variables partidistas inciden la deuda subnacional. Con la finalidad de realizar un aporte al estudio de este fenómeno, consideramos cuatro variables teóricamente pertinentes: el partido en el

gobierno, la pluralidad partidista en el congreso, el gobierno dividido vertical y los años electorales. La investigación muestra resultados interesantes. En primer lugar, no hay diferencias significativas entre los gobiernos de los principales partidos políticos (PAN, PRI y PRD). Solo en el caso de los gobiernos PRD-PAN hay un contraste con los del PRI. Además, lo anterior no debe ignorar que a lo largo del periodo la mayoría de los estados incrementan su deuda, independientemente del partido en el gobierno. Esto lleva a reflexionar sobre qué tan fuertes son las distinciones ideológicas entre los partidos en el manejo de la deuda. A nivel municipal se ha demostrado que sí existen (Benton y Smith, 2014), pero los datos aquí expuestos indican que no son tan contundentes en el caso de los estados.

Hay dos interpretaciones sobre los efectos de la pluralidad partidista en el congreso (Armesto, 2015). Una de ellas indica que el poder Legislativo activa sus funciones de control sobre el Ejecutivo; la otra señala lo contrario: una conducta particularista por parte del congreso en el manejo de los recursos públicos. En nuestro caso, se retomó la primera interpretación. Ya que las solicitudes de deuda deben ser analizadas y aprobadas por el congreso, se esperaba que con un congreso plural el gobernador tuviera más problemas para aprobarlas, lo que al final se reflejaría en menores porcentajes. No obstante, los datos muestran lo contrario, lo cual concuerda con los hallazgos de Carpizo (2012) y Montemayor (2003). Lo anterior podría significar que la presencia de la oposición en el congreso no implica la activación del sistema de pesos y contrapesos, por lo menos en la cuestión de la deuda. También podría resultar que el gobernador tiene capacidad para “negociar” con la oposición y aprobar sin obstáculos sus preferencias. En otros países se ha demostrado que el Ejecutivo compra el voto de los legisladores de oposición por medio del *pork barrel* o incluso con recursos económicos (Evans, 2004; Saiegh, 2011). Es indispensable mostrar evidencia al respecto. Finalmente, se destaca que los GDV acumulan mayor deuda que los GUV. En el periodo analizado, los gobiernos panistas mostraron menor deuda que aquellos en manos de la oposición (GDV). Sin embargo, entre 2001 y 2012 el PAN mantuvo la presidencia, por lo que es necesario determinar si la diferencia indicada se debe al efecto del GDV o a la ideología de este partido. Una forma de hacer posible lo anterior es observando lo que sucede con el actual gobierno federal priista (2012-2018), sobre todo porque los estados de este partido tienen los porcentajes más altos. Queda pendiente realizar una comparación entre los gobiernos federales priistas y panistas.

En síntesis, la pluralidad en los gobiernos estatales no muestra un comportamiento diferente en el manejo de la deuda. Se ha destacado que los gobiernos priistas son los que más deuda acumulan, pero el resto de los partidos también la han elevado. Ante ello, la oposición en el congreso parece no tener un interés por ejercer un control. En lo que respecta a la relación vertical entre poderes, los datos indican que los presidentes panistas lograron que los estados gobernados por su partido no la incrementaran al mismo nivel que los partidos de oposición, pero será preciso comprobar si los presidentes priistas tendrán la misma capacidad.

Por supuesto, quedan importantes tareas de investigación. Mencionamos algunas. Aquí se destacó el aumento de la deuda, pero hay estados con bajos niveles

que requieren atención, por ejemplo, Tlaxcala, Campeche y Tabasco. Si la tendencia general es aumentar la deuda, ¿por qué estos casos se comportan de manera distinta? Otro aspecto interesante se relaciona con los efectos del pago de la deuda sobre el gasto estatal. El porcentaje que representa el pago con respecto a los gastos totales también ha aumentado. Por ejemplo, mientras que en 2004 Nuevo León destinó 1.6% de su gasto a este rubro, en 2013 fue de 26%. Lo anterior implica hacer recortes a otras áreas de gasto que es necesario identificar. Se requiere determinar si las estrategias de pago difieren en función del partido político en el gobierno y de la composición partidista en el congreso. Finalmente, queda pendiente hacer una reflexión teórica sobre los efectos de la pluralidad partidista. Si no hay diferencias contundentes entre los partidos políticos en el gobierno y si la pluralidad partidista en el congreso no implica un control sobre el Ejecutivo, ¿qué referencias tienen los ciudadanos para distinguir entre las opciones y dar su voto?

Bibliografía

- Alesina, A. y Rosenthal, H. (1995). *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Argáez, J. (2016). El papel moderador de los congresos locales sobre el ciclo político presupuestal oportunista en los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública*, 25(2), 525-549.
- Armesto, A. (2015). Competencia política y gasto particularista de los gobiernos subnacionales en México y Argentina. *Latin American Research Review*, 50(1), 160-183.
- Armesto, A. y Olmeda, J. (2016). Estrategias de interacción ejecutivo-legislativo y patronazgo político subnacional en México. En N. Loza e I. Méndez (Coord.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México* (93-112). Ciudad de México: Flasco-IEDF.
- Auditoría Superior de la Federación (2012). *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- _____. (2011). *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Beer, C. (2001). Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico. *Comparative Politics*, 33(4), 421-440.
- _____. (2000). *Assessing the Consequences of Electoral Competition: Legislative Reform, Political Recruitment, and Fiscal Policy in the Mexican States*. Tesis de doctorado, The University of New Mexico.
- Benítez-Iturbe, M. (2008). *The Politics of Distribution: Subnational Policy Regimes in Mexico*. Tesis de doctorado, University of California.
- Benton, A. y Smith, H. (2014). *A Rational Partisan Explanation for Irrational (Sub) Sovereign Debt Behavior: Evidence from Municipal Mexico*. Documentos de Trabajo, (264).
- Busmail, A. y Miño, J. (2016). Estrategias partidistas y cooperación entre niveles de gobierno durante la presidencia de Felipe Calderón. En N. Loza e I. Méndez (Coord.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México* (113-130). Ciudad de México: Flasco-IEDF.
- Carpizo, C. (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. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016). *Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Dillinger, W. y Webb, S. (1998). *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*. World Bank Policy Research Working Paper, (2121).
- Evans, D. (2004). *Greasing the Wheels. Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flamand, L. (2006). El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos. *Política y gobierno*, 13(2), 315-359.
- Gámez, C. y Ibarra-Yúnez, A. (2009). El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública*, 18(1), 39-65.
- Garman, C., Haggard, S. y Willis, E. (2001). Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics*, 53(2), 205-236.
- Gómez, J. y Jiménez, J. (2011). *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*. Serie Macroeconomía del desarrollo, (111).
- González, C. (2015). Análisis multianual de ingresos, egresos y endeudamiento en las entidades federativas mexicanas. En V. Peña y C. González (Coord.). *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional* (21-51). Hermosillo: El Colegio de Sonora y Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- Hurtado, C. y Zamarripa, G. (2013). *Deuda subnacional: un análisis del caso mexicano*. Ciudad de México: Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF, A.C.
- Ibarra, J. (2013). Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública*, 22(1), 3-44.
- Jones, M., Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (2000). Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces. *Journal of Development Economics*, 61(2), 305-333.
- Kernell, S. (1991). Facing an Opposition Congress: The President's Strategic Circumstance. En G. Cox y S. Kernell (Ed.), *The Politics of Divided Government* (87-112). Boulder: Westview Press.
- Kinto, M. (2014). ¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). The "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Loza, N. y Méndez, I. (Coord.). (2016). *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. Ciudad de México: Flasco-IEDF.
- Mainwaring, S. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Estudios Políticos*, (88), 115-144.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (2002). Presidencialismo y Sistema de partidos en América Latina. En S. Mainwaring y M. Shugart (Comp.) *Presidencialismo y democracia en América Latina* (255-291). Buenos Aires: Paidós.
- Montemayor, O. (2003). Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999. *Ensayos*, 22(1), 35-88.
- Patrón, F. (2015). *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*. Ciudad de México: Fontamara-Universidad de Guanajuato.
- Peña, V. y González, C. (Coord.). (2015). *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*. Hermosillo: El Colegio de Sonora y Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- Ramírez, R. y Erquízio, A. (2012). Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009. *Paradigma político*, 4(2), 5-27.
- Rodden, J. y Wibbels, E. (2002). Beyond the Fiction of Federalism. Macroeconomic Management in Multitiered Systems. *World Politics*, 54(4), 494-531.
- Saiegh, S. (2011). *Ruling by Statute. How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a participaciones*. Disponible en: <http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015> [Consulta: 1 de septiembre de 2016].
- Sleman, F. (2014). *El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo*. Tesis de doctorado, FLACSO-México.

- Sundquist, J. (1988). Needed: a Political Theory of the New Era of Coalition Government in the United States. *Political Science Quarterly*, 103(4), 613-635.
- Tépach, R. (2015). *El flujo de deuda pública de las entidades federativas de México analizado desde el enfoque del federalismo fiscal*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- _____. (2012). *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo mexicano*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Velázquez, C. (2006). Determinantes del gasto estatal en México. *Gestión y Política Pública*, 15(1), 83-108.
- Villasana, J. (2015). Análisis no financiero de las deudas subnacionales en México; conclusiones y propuestas más allá de las reformas financieras. En V. Peña y C. González (Coord.). *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional* (53-77). Hermosillo: El Colegio de Sonora y Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- Weldon, J. (2002). The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico. En S. Morgenstern y B. Nacif (Ed.), *Legislative Politics in Latin America* (377-410). Cambridge: Cambridge University Press.