

## PRIMER LUGAR

# LA PLURALIDAD PARTIDISTA Y LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL EN MÉXICO, 2001-2014

José Said Sánchez Martínez

### Introducción

La mejora de las reglas electorales en México ha permitido la existencia de alternancias partidistas en el gobierno y una integración plural en el congreso. La pérdida de la mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados en 1997 y la alternancia presidencial en el año 2000 fueron vistas como pruebas de que México transitaba a una democracia.

Previamente, a nivel subnacional, se experimentó el mismo fenómeno, pues desde 1989 diferentes partidos de oposición comenzaron a ganar las gubernaturas y a expandir su presencia en los congresos estatales. No solo el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) han tenido la posibilidad de gobernar diversos estados, también se encuen-

tran el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en Chiapas (2012-2018) y, el más reciente, es un candidato independiente que ganó la gubernatura en Nuevo León (2015-2021).

Asimismo, los gobiernos divididos ya son un elemento cotidiano de la política subnacional: entre 1989 y 2015, 94% de los estados lo ha experimentado en al menos una legislatura.

A pesar de este contexto, persisten problemas que afectan de manera importante las diversas dimensiones de la democracia. En este sentido, se ha destacado que las transiciones nacionales a la democracia en América Latina no implicaron su expansión homogénea por el territorio de cada país, lo cual se refleja en la continuidad de regímenes subnacionales que difícilmente cumplen con los elementos básicos de una democracia procedimental (Beer, 2000; Gervasoni, 2011a, 2011b; Gibson, 2007; Giraudy, 2015; Solt, 2003).

Por su puesto, también hay problemáticas en cuestiones más sustantivas como la relación entre poderes, el estado de derecho, el respecto por los derechos humanos, la rendición de cuentas, los derechos sociales y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, entre otros (PNUD, 2004, 2008).

México es una muestra de esto. En los últimos años, el aumento de la deuda pública por parte de los gobiernos estatales ha generado preocupación. A finales del año 2016, diversos gobernadores salientes dejaron sus cargos en medio de acusaciones de corrupción y heredaron a sus estados altos niveles de deuda pública. De persistir esta tendencia, es posible que los gobiernos futuros se vean obligados a recortar el gasto destinado

a los servicios públicos para pagar tanto la deuda como sus intereses.

De lo anterior, se deriva y se justifica el cuestionamiento al ejercicio del poder a nivel subnacional; en este sentido, se ha argumentado que los gobernadores tienen un poder formidable frente al presidente y en relación a los contrapesos institucionales de sus estados (Gutiérrez, 2013; Hernández, 2008; Langston, 2010; Sleman, 2014; Zuckerman, 2004, 2013). 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: 153).

El sistema de pesos y contrapesos establece que las solicitudes de deuda del gobierno deben ser aprobadas por los congresos; sin embargo, parece que el control en manos del poder legislativo no se está ejerciendo. Lo anterior no sería extraño si en todos los estados existieran gobiernos unificados, pero no es el caso. Es difícil que un solo partido en el congreso pueda contar con los votos necesarios para aprobar las iniciativas del Ejecutivo. Por otro lado, también se podría esperar un comportamiento distinto entre los gobernadores en función del partido político al que pertenecen, pero ¿esto es así?, ¿los gobernadores del PRI, PAN o PRD muestran conductas diferentes?

A pesar de la importancia que ha adquirido el tema de la deuda subnacional, la mayor parte del debate se ha realizado desde la ciencia económica, por lo tanto, casi

siempre se ignoran las variables partidistas en los análisis. En consecuencia, se desconoce si tales variables tienen una relación con el fenómeno.

En términos generales, la pregunta que aborda este ensayo es si la pluralidad partidista ha implicado un ejercicio distinto del poder; en términos específicos, si ha implicado un manejo responsable de las finanzas públicas: ¿es diferente el nivel de deuda entre gobiernos divididos y unificados?, ¿el número efectivo de partidos se asocia con ciertos niveles de deuda?, ¿hay diferencias entre estados gobernados por el mismo partido del presidente y los gobernados por la oposición?, ¿se observan niveles distintos entre los estados en función del partido político en el gobierno?

Detrás de estas preguntas está una cuestión teórica de mayor relevancia: ¿qué efecto se puede esperar de la pluralidad partidista sobre el ejercicio del poder? La llegada de un partido distinto al gobierno implicaría ciertos cambios en la forma de gobernar. Además, se supondría que un congreso plural también actuaría de manera distinta frente a uno dominado solo por el partido del gobernador. También se espera que los estados gobernados por el mismo partido del presidente muestren una conducta contraria que aquellos de la oposición. Pero, ¿qué nos indica la evidencia empírica?

El presente ensayo busca ofrecer respuestas a estas preguntas. La hipótesis general que establecemos es que la pluralidad partidista sí tiene repercusiones en el ejercicio del poder, específicamente en el manejo de los recursos públicos. En términos particulares, las hipótesis son las siguientes:

- 1) A medida que el partido del gobernador tiene menos escaños en el congreso, el nivel de la deuda será menor (H1).

- 2) A mayor número efectivo de partidos menor deuda (H2).
- 3) Los gobiernos divididos presentarán menos deuda que los gobiernos unificados (H3).
- 4) Los estados gobernados por el mismo partido del presidente mostrarán menor deuda que aquellos gobernados por la oposición (H4).
- 5) El nivel de deuda será diferente en función del partido político en el gobierno estatal (H5).

El ensayo se divide de la siguiente manera. En la primera sección se describe cómo se ha comportado la deuda estatal entre 2001 y 2014. En la segunda sección se da paso a la teoría que utilizamos para explicar, por medio de las variables partidistas, este fenómeno. En la tercera sección mostramos los resultados del análisis y cerramos con un apartado de reflexiones y conclusiones tentativas.

## 1. La deuda subnacional en México

Como sucede a nivel federal, el sistema de pesos y contrapesos otorga a los congresos locales la facultad para autorizar la contratación de deuda solicitada por el poder ejecutivo.<sup>1</sup> En esta circunstancia es preciso resaltar que la participación del congreso es indispensable para este proceso y, como veremos a continuación, parece ser que el control del que dispone no se está ejerciendo como es debido, ya que los niveles de deuda han aumentado de manera significativa.

---

1. Excluimos de este análisis a la Ciudad de México 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, solo nos enfocamos en los 31 estados. El artículo 117, fracción VIII, establece los aspectos generales en el tema de la contratación de la deuda por parte de los estados y municipios.

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%. En 2015, en México llegó a 3.1% (CEFP, 2016). Cuando se mide la deuda en relación a los ingresos subnacionales, en 2003 los niveles de Argentina y Brasil fueron mayores a 150%.

Sin embargo, ambos países han mostrado una reducción: en 2013 Argentina llegó a 40%, mientras que en Brasil se ubicó alrededor de 100%. En contraste, en el mismo periodo, la deuda en México aumentó del 20 al 40% (CEPAL, 2016). Solo entre 2008 y 2011 creció 92.4% en términos nominales y 67.9% en términos reales (ASF, 2012).

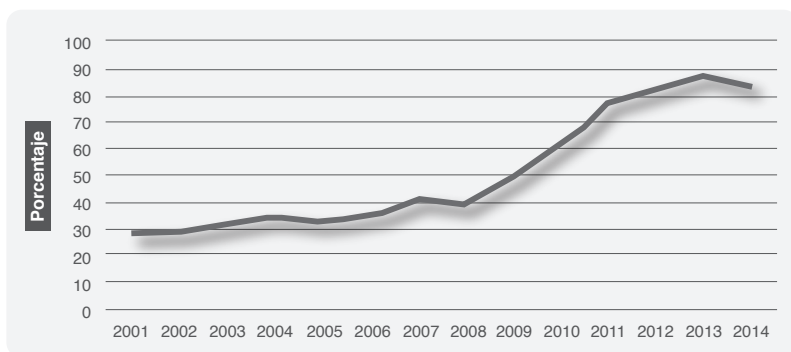
Se han utilizado diversos indicadores para medir la deuda en México. Dos de ellos consideran su proporción con respecto al PIB estatal y a las participaciones. Medir la deuda en proporción a las aportaciones federales resulta interesante, ya que estas se pueden utilizar como garantía de pago. Es preciso recordar que los estados dependen de manera importante de las transferencias federales (*aportaciones y participaciones*): alrededor de 85% de sus ingresos provienen de ellas.

De manera general, las aportaciones son recursos etiquetados desde la federación, es decir, ya tienen un destino específico y no puede ser modificado. Y las participaciones son recursos soberanos de los estados, por lo tanto, es el gobierno estatal quien decide cómo distribuirlos. Incluso se pueden utilizar para el pago de las obligaciones financieras, previa autorización del congreso local (art. 9, Ley de Coordinación Fiscal).

Entre 2001 y 2014, las participaciones representaron, en promedio, 33% de los ingresos estatales. Por su puesto, el porcentaje varía entre los estados. Por ejemplo, para el mismo periodo, las participaciones representaron, en promedio, 23.7% de los ingresos de Guerrero, mientras que en Tabasco llegaron a 49.5%.

Por lo anterior, decidimos medir la deuda estatal como porcentaje de las participaciones que recibe cada estado. Los datos provienen de los registros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).<sup>2</sup> En la gráfica 1 observamos el porcentaje promedio que representa la deuda de los estados respecto a sus participaciones. Se puede apreciar claramente el aumento a lo largo del tiempo: mientras que en 2001 representó 27.6%, para 2014 llegó a 83.8%. Se distingue que entre 2001 y 2006 el crecimiento fue moderado, pero a partir de 2008 los niveles aumentaron con mayor magnitud.

Gráfica 1. Deuda estatal promedio como porcentaje de las participaciones: 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP

2. 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](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015)

Sin embargo, tales promedios ocultan el comportamiento de la deuda entre los estados y dentro de ellos a lo largo del tiempo. El promedio para las 434 observaciones<sup>3</sup> que abarca el periodo de estudio es de 50.3%, con un mínimo de 0 y un máximo de 315.8%. En la gráfica 2 se observan los porcentajes de deuda por estado por año. Sin duda, destacan los niveles por arriba de 100%.

Al hacer un análisis —ignorando la estructura de panel de nuestra base de datos— se pueden identificar los *outliers* (valores extremos en la variable dependiente). De las 434 observaciones con las que contamos, se identifican 17 *outliers* con un nivel de deuda igual o mayor a 166%. Tales valores se concentran en los estados de Coahuila (años 2011-2014), Chihuahua (2012-2014), Nuevo León (2010-2014) y Quintana Roo (2010-2014). Aunque los máximos niveles de deuda se han acumulado en estos casos, es importante decir que en algunos de ellos la deuda fue menor al promedio de 50.3 %.

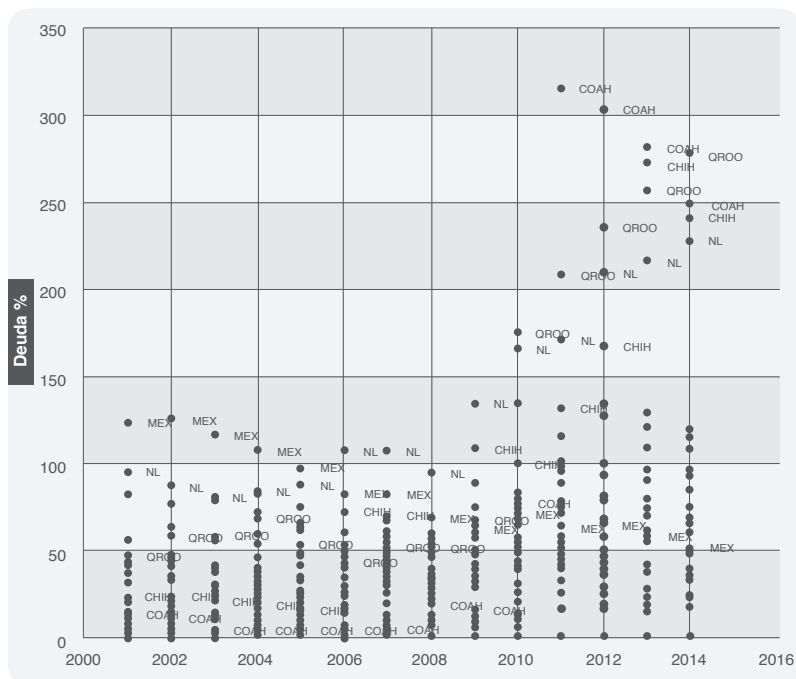
Por ejemplo, en Coahuila fue menor a 19% durante diez años y en Chihuahua fue menor a 24% en cinco años. Sin embargo, se observa que, al inicio del periodo, el Estado de México y Nuevo León encabezaron los máximos porcentajes; es decir, en el primer caso se observa una reducción a lo largo del tiempo, en contraste, en Nuevo León solo se redujo algunos años y volvió a aumentar de manera importante.

---

3. Los 31 estados multiplicados por los 14 años del periodo de análisis equivalen a las 434 observaciones.



Gráfica 2. Deuda estatal como porcentaje de las participaciones: 2001–2014<sup>4</sup>

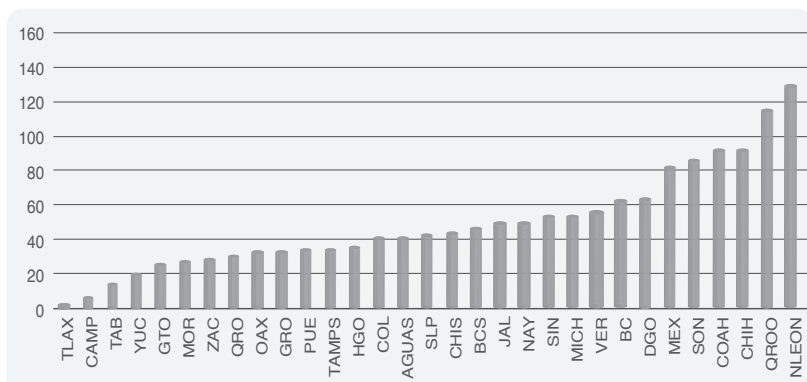


Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP

Por último, en la gráfica 3 observamos el nivel de deuda promedio por estado; en los extremos está Tlaxcala con un promedio de 1.5% y Nuevo León con 133.9%. El comportamiento tan diferente de la deuda en términos espaciales y temporales conlleva la necesidad de buscar potenciales explicaciones. En la siguiente sección exponemos la teoría en la que nos basamos y describimos algunos resultados de las investigaciones previas.

4. Por cuestiones de claridad, solo etiquetamos el nombre en algunos casos.

Gráfica 3. Promedio de deuda estatal como porcentaje de las participaciones, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP

## 2. Los efectos esperados de las variables partidistas

Las investigaciones sobre las finanzas públicas subnacionales han estudiado temas como las enmiendas al presupuesto, el gasto público, las transferencias federales, la dependencia financiera y la deuda pública (Carpizo, 2012; Flamand, 2006; Gámez e Ibarra, 2009; Ibarra, 2013; Kinto, 2014; Montemayor, 2003; Patrón, 2015; Sleman, 2014; Tépatch, 2012, 2015; Velázquez, 2006).

Como se indicó en la primera sección, los niveles de deuda han aumentado de manera importante en los últimos años. Los análisis han concluido que aspectos como la mayor oferta de crédito, la disminución de las tasas de interés, el déficit presupuestal, el tipo de regu-

lación y la deficiente recaudación de los estados, entre otros, explican el aumento (ASF, 2011; Carpizo, 2012; Kinto, 2014; Tépach, 2012, 2015).

Sin embargo, ¿qué establece la teoría respecto a los efectos de las variables partidistas? En relación al apoyo que tiene el poder ejecutivo 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 del partido y que exista un alto grado de disciplina (Sundquist, 1988).<sup>5</sup> Bajo tales condiciones, el presidente será quien determine las acciones del congreso y logre obtener apoyo para sus políticas.

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). Lo anterior se deriva de las características intrínsecas del sistema presidencial, es decir, de la elección separada de sus titulares y del periodo fijo en sus cargos, pero en especial de la legitimidad democrática dual (Linz, 1998).

Esta es una consecuencia de la elección popular de ambos poderes, lo cual provoca que, bajo gobiernos divididos, cada uno se proclame como el verdadero representante de la voluntad popular. También se ha

---

5. En los estados de México se ha comprobado que existen altos niveles de disciplina partidista y que el gobernador es considerado como el líder del partido (Gutiérrez, 2013; Sleman, 2014).

argumentado que bajo un sistema multipartidista hay más probabilidades de que se generen conflictos entre el poder ejecutivo y el legislativo (Mainwaring, 1995).

Aunque tales conflictos pueden generar parálisis, semejante división de propósitos también puede llevar a la activación del sistema de pesos y contrapesos (Beer, 2000, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002). Esto se explica porque hay razones de tipo electoral que llevan a actuar de manera diferente a cada rama. Así, el partido en el gobierno tiene como objetivo mantenerse en el cargo por un periodo más, mientras que los partidos de oposición en el congreso buscan, además de aumentar su número de escaños, ganar la gubernatura. Para concretar estos objetivos, cada partido buscará incidir en las políticas públicas con la finalidad de obtener un voto favorable en las elecciones siguientes. Una forma específica es influir en el presupuesto de egresos (Kiewiet y McCubbins, 1985).<sup>6</sup>

Por otro lado, se ha comprobado que cuando el partido del gobernador no tiene la mayoría de escaños, el congreso adquiere autonomía, independencia y actúa como contrapeso frente al poder ejecutivo (Beer, 2000, 2001; Benítez-Iturbe, 2008; Guerra, 2011; Solt, 2003, 2004). En el tema de la deuda, Montemayor (2003) mostró que cuando el gobernador tuvo la mayoría en el congreso, el nivel de deuda se incrementó en comparación con escenarios en donde la mayoría relativa estuvo en manos de la oposición (gobierno dividido). Sin embargo, Carpizo (2012) encontró un resultado en cierta medida distinto: que los *gobiernos dividi-*

---

6. A pesar de que los legisladores mexicanos no son buscadores de la reelección inmediata debido a su prohibición (al menos hasta la reforma de 2014), sí son buscadores de la reelección para su partido político (Benítez-Iturbe, 2008).

*dos* en los que el partido del gobernador tiene la mayoría muestran más deuda que los *gobiernos unificados*.

En este ensayo argumentamos que cuando el gobernador no tiene la mayoría absoluta o cuando el congreso se compone de manera plural, este va a actuar modificando o rechazando las iniciativas de deuda del gobernador, lo que al final se reflejará en menores niveles de deuda. Hay diversas variables para representar esta afirmación. En el caso del estatus del gobierno<sup>7</sup> se pueden utilizar variables cuantitativas y cualitativas: un ejemplo de las primeras es el porcentaje de escaños que tiene el partido del gobernador o el número efectivo de partidos, específicamente los índices de Molinar (1991) y de Laakso y Taagepera (1979), y aunque ninguno distingue cuál es el partido del gobernador, plantean que a medida que aumenta el número de efectivos de partidos, habrá más dificultades para aprobar sus iniciativas.

En el segundo caso está la distinción entre gobiernos unificados y gobiernos divididos. Se entiende por gobierno dividido el escenario en el que el partido del gobernador no cuenta con 50% más uno de los escaños en el congreso (Lujambio, 1996). Utilizamos tales variables para poner a prueba las siguientes hipótesis: H1, a menor porcentaje de escaños del partido del gobernador, menores niveles de deuda; H2, a medida que aumenta el número efectivo de partidos el nivel de deuda será menor; e H3, los estados con gobierno dividido mostrarán menores niveles de deuda que aquellos con gobierno unificado.

Otra variable de interés es la configuración partidista vertical, es decir, la composición partidista entre los

---

7. El concepto de estatus de gobierno hace referencia al tipo de apoyo partidista que tiene el Ejecutivo en el congreso, es decir, si tiene la mayoría o no (Cheibub, 2007).

diferentes niveles de gobierno. En este sentido, hay *gobierno dividido vertical* cuando el partido del gobernador es diferente al del presidente. En el escenario opuesto, el *gobierno unificado vertical* existe cuando el gobernador pertenece al mismo partido del presidente.

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 solo 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, lo anterior se refuerza cuando los partidos políticos son altamente centralizados en sus decisiones (Dillinger y Webb, 1998; Garman, Haggard y Willis, 2001).

Una parte de las investigaciones ha mostrado evidencia al respecto. Por ejemplo, Rodden y Wibbels (2002) demostraron que a medida que más unidades subnacionales son gobernadas por el mismo partido del ejecutivo nacional, los niveles de superávit aumentan y la inflación disminuye.

En el caso de las provincias argentinas, Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000) indican que en contextos de gobiernos divididos verticales (GDV) el nivel de gasto fue mayor que con gobiernos unificados verticales (GUV). Para el caso mexicano, Flamand (2006) destaca que los estados con GUV han recibido menos transferencias federales que aquellos con GDV.<sup>8</sup> Incluso se han

---

8. En otros temas, los estados gobernados por un partido distinto al del

detectado efectos a nivel municipal: cuando el partido del presidente controla los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal), los municipios presentan menores niveles de gasto que aquellos gobernados por un partido de oposición (Benton y Smith, 2013).

Derivado de lo anterior, esperamos que el presidente presione a los estados gobernados por su partido (GUV) para evitar el aumento de los niveles de deuda, ya que ello podría tener un efecto negativo en la economía nacional y, por lo tanto, un costo electoral futuro. En contraparte, debido a que el presidente no puede ejercer la misma presión en los estados gobernados por la oposición (GDV), estos tendrán mayores niveles de deuda. La hipótesis es: H4, los estados con gobierno dividido vertical tendrán más deuda que aquellos con gobierno unificado vertical.

Acorde con esta última hipótesis, una serie de estudios considera que los partidos políticos muestran diferencias entre sí una vez que están en el gobierno, lo cual se explica por la composición social de sus simpatizantes y por su ideología. En este sentido, un partido apoyado por las clases medias prefiere distribuir bienes públicos, mientras que uno apoyado por las clases populares buscará distribuir bienes de forma particularista (Benítez-Iturbe, 2008).

A nivel estatal, se ha demostrado que los gobiernos panistas han implementado políticas de distribución de recursos menos discrecionales que los gobiernos priistas y perredistas (Benítez-Iturbe, 2008). Asimismo, se ha argumentado que los partidos de izquierda tienen pre-

---

presidente han enviado más iniciativas legislativas a la Cámara de Diputados que aquellos del mismo partido (Flamand, 2008).

ferencia por políticas fiscales expansionistas, toleran los déficits y favorecen instrumentos de deuda menos rentables. En cambio, los gobiernos de derecha prefieren presupuestos balanceados (lo que implicaría menores niveles de déficits y de deuda) y priorizan instrumentos de deuda más rentables (Alesina y Rosenthal, 1995).

Lo anterior fue comprobado a nivel municipal por Benton y Smith (2014), al destacar que la deuda en los municipios gobernados por el PAN es menor que en aquellos pertenecientes al PRI. De acuerdo esto, la hipótesis es: H5, los niveles de deuda son diferentes en función del partido en el gobierno.

En la siguiente sección ponemos a prueba estas hipótesis por medio de análisis bivariados para determinar si la pluralidad partidista ha implicado un manejo distinto de la deuda pública.

Antes de continuar, en la tabla 1 se expone la estadística descriptiva de las variables partidistas que utilizamos. En términos generales, se puede observar que la pluralidad es un elemento característico de la política subnacional y, en este sentido, el porcentaje promedio de escaños del partido de los gobernadores es de 47.8%. Por otro lado, tanto el índice de Molinar como el de Laakso y Taagepera indican la existencia de sistemas con dos y tres partidos, respectivamente.

En relación al estatus del gobierno, se observa que 48% (210) de los estados contó con gobiernos divididos, mientras que 52% (224) tuvo gobiernos unificados. En relación a la configuración partidista vertical, 32% (141) de los estados fue gobernado por el mismo partido del presidente (GUV) y 68% (293) por un partido de oposición (GDV).



Por último, en lo que respecta a la etiqueta del partido en el gobierno estatal, en 59% de los estados ha gobernado el PRI; en 22%, el PAN; en 13%, el PRD y en 6% una alianza PAN-PRD.<sup>9</sup>

Tabla 1. Estadística descriptiva de las variables partidistas: 2001-2014

Tabla 1. Estadística descriptiva de las variables partidistas: 2001-2014					
Variables	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Porcentaje de escaños del partido en el gobierno	434	47.8	12.7	15	76
Número efectivo de partidos (Molinar)	434	1.9	0.7	1.1	5.7
Número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera)	434	2.8	0.7	1.7	6.3
Estatus del gobierno	434	0.5	0.5	0	1
Gobierno dividido	210 (48 %)				
Gobierno unificado	224 (52 %)				
Configuración partidista vertical	434	0.7	0.5	0	1
Gobierno unificado vertical	141 (32 %)				
Gobierno dividido vertical	293 (68 %)				
Partido en el gobierno estatal	434	0.2	0.4	0	1
PRI	254 (59 %)				
PAN	94 (22 %)				
PRD	57 (13 %)				
PAN-PRD	29 (6 %)				

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

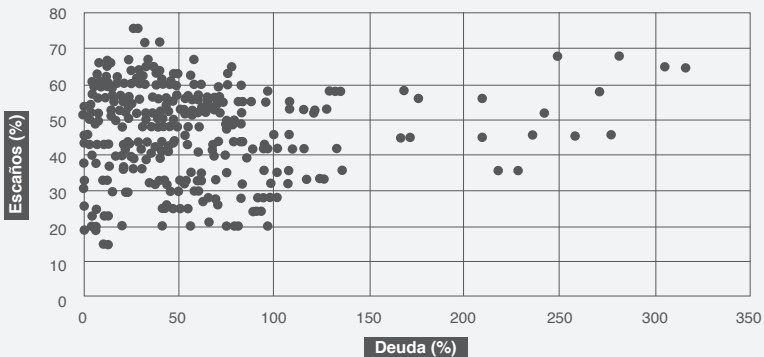
9. Es preciso hacer una breve aclaración metodológica al respecto. Las alianzas PAN-PRD se refieren a los casos en los que una alianza electoral entre estos partidos ganó las elecciones a la gubernatura. No se trata de coaliciones de gobierno sino de coaliciones electorales.

## Contextos partidistas y el nivel de deuda pública: 2001–2014

Como se ha indicado, una de las variables que determina el tipo de relación entre el poder ejecutivo y el legislativo es la pluralidad partidista en el congreso. Sin embargo, al analizar los datos se observa que ni el porcentaje de escaños del partido del gobernador ni el número efectivo de partidos muestran una asociación con el nivel de deuda. Esto se muestra en las gráficas 4 y 5.

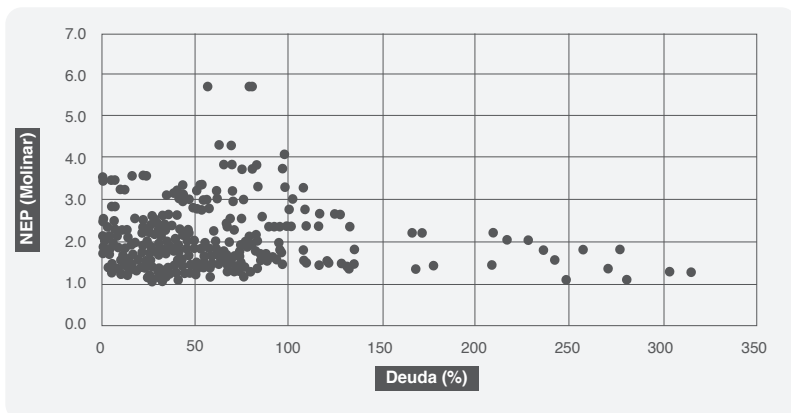
Además, el coeficiente de correlación de la deuda con cada variable es cercano a cero: de  $-0.0092$  en el caso del porcentaje de escaños;  $0.0156$  con el índice de Molinar y de  $0.0959$  con el índice de Laakso y Taagepera. En consecuencia, no hay elementos para sostener las hipótesis 1 y 2. Los gobernadores no enfrentan dificultades para contratar más deuda a pesar de que el porcentaje de escaños de su partido disminuya o de que haya más partidos en el congreso.

Gráfica 4. Puntos de dispersión: porcentaje de escaños y deuda



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SChP y los congresos estatales

Gráfica 5. Puntos de dispersión: número efectivo de partidos (Molinar) y deuda



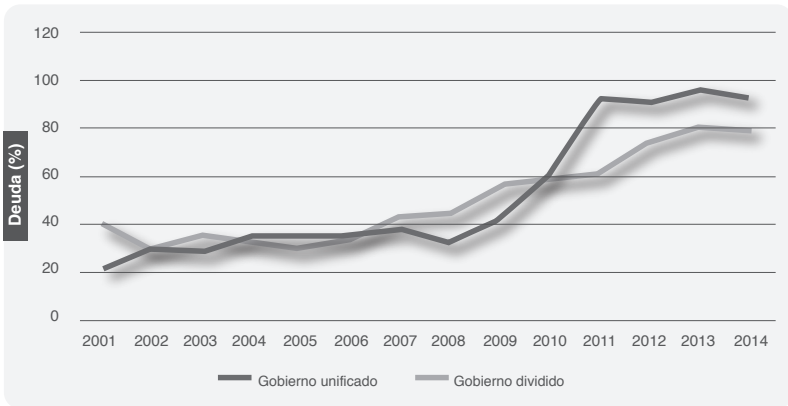
Fuente: Elaboración propia con base en información de la SCHP y los congresos estatales

Pero, ¿qué es lo que sucede cuando utilizamos la variable *estatus del gobierno*? Es decir, ¿hay diferencias en los niveles de deuda entre los gobiernos divididos (GD) y los unificados (GU)? En la gráfica 6 podemos observar ciertos comportamientos interesantes. En primer lugar, se observa una tendencia creciente de la deuda con ambos escenarios partidistas.

En segundo lugar, se pueden identificar tres periodos: el primero va de 2002 a 2006, donde son mínimas las diferencias de deuda entre GU y GD; el segundo va de 2007 a 2009, donde no solo las diferencias comienzan a aumentar, sino que también los GD tienen más deuda que los GU, algo que es contrario a lo esperado teóricamente y, por último, se encuentra el periodo de 2011 a 2014, en el cual el comportamiento se invierte y los GU están más endeudados que los GD, en concordancia con la teoría.

No obstante, ¿las diferencias para el periodo 2001-2014 son estadísticamente significativas? A partir de las 434 observaciones, el promedio de deuda de los GU es de 48.2% y el de los GD es de 52.5%. El resultado de la prueba t para comparar las medias de los dos grupos indica que la diferencia no es estadísticamente significativa. Por lo tanto, no podemos sostener la hipótesis 3.<sup>10</sup> Lo anterior implica que los gobernadores no están enfrentando dificultades para aprobar sus iniciativas de deuda cuando su partido no tiene la mayoría absoluta en el congreso. Otra interpretación de esta conducta es que la oposición no está ejerciendo la función de control que le corresponde al poder legislativo.

Gráfica 6. Deuda pública de gobiernos unificados y divididos: 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SChP y los congresos estatales

10. Los resultados se pueden consultar en la tabla A del Anexo.

Como se comentó, desde 1989 los estados comenzaron a ser gobernados por partidos diferentes a los del presidente. Para el periodo que nos ocupa, 32% de ellos fue gobernado por el mismo partido (GUV) y 68% lo fue por un partido de la oposición (GUV). En promedio, los GUV muestran mayor deuda que los GDV: 54.4 y 48.3%, respectivamente.

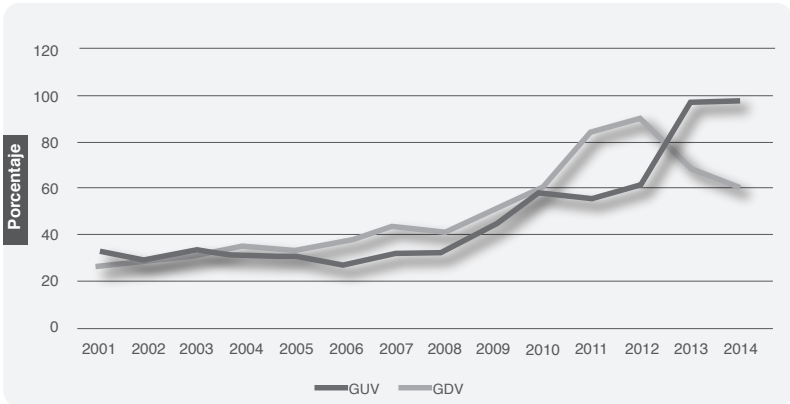
Sin embargo, como se puede observar en la gráfica 7, durante la mayor parte del tiempo los estados con GUV mostraron menores niveles que los GDV, lo que concuerda con la teoría. A partir de 2013 el comportamiento se invierte y son los GUV quienes muestran mayores niveles de deuda, conducta que se desvía del argumento teórico.

De nuevo los resultados de la prueba t indican que las diferencias entre ambos grupos no son estadísticamente significativas, por lo tanto, rechazamos la hipótesis 4,<sup>11</sup> es decir, que sean o no gobernados por el mismo partido del presidente, los estados continúan aumentando sus niveles de deuda. Es posible que el presidente no tenga la voluntad o la capacidad para hacer que los estados gobernados por su partido disminuyan o controlen su nivel de deuda.

---

11. Los resultados se muestran en la tabla B del Anexo.

Gráfica 7. Deuda pública de los gobiernos unificados y divididos verticales: 2001-2014



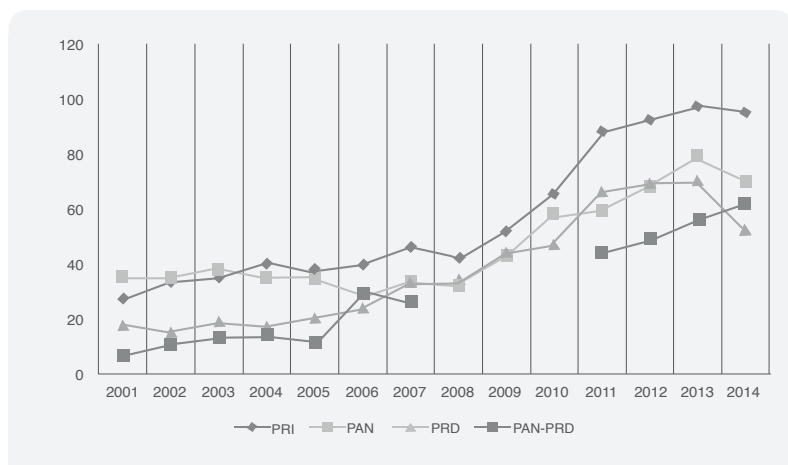
Fuente: Elaboración propia con base en información de la SCHP y los congresos estatales

La siguiente variable a examinar es la etiqueta del partido en el gobierno. Por cuestiones de claridad solo nos concentramos en cuatro grupos: los estados gobernados por el PAN; por el PRI; por el PRD y por una coalición entre el PAN y el PRD. Durante el periodo de estudio, 59% de los estados fue gobernado por el PRI,<sup>12</sup> 22% por el PAN, 13% por el PRD y 7% por una coalición PAN-PRD. ¿Cuáles son los patrones de deuda de estos gobiernos? En promedio, el nivel de deuda de los gobiernos priistas es de 57.6%; el de los gobiernos panistas es de 43.8%; el de los perredistas es de 38% y aquellos con la coalición PAN-PRD, 31.7%. Como se observa en la gráfica 8, en todos los casos la deuda se ha incrementado.

12. Ya que el PVEM ganó la gubernatura de Chiapas en alianza con el PRI, lo incluimos dentro del grupo de este partido.

Por medio de un análisis de varianza (ANOVA) se determinó si las diferencias son estadísticamente significativas. Los resultados de la prueba de Bonferroni señalan que las diferencias entre los estados del PRI y el PRD, y entre los estados del PRI y el PAN-PRD, son estadísticamente significativas. En otras palabras, los gobiernos estatales priistas muestran mayores niveles de deuda que aquellos gobernados por los partidos políticos señalados.<sup>13</sup> Las diferencias entre el PRI y el PAN no son estadísticamente significativas. Sin embargo, no hay que perder de vista que a lo largo del periodo los partidos han hecho que la deuda aumente cada año. En promedio, no se observa que alguno de ellos la mantenga controlada o que la disminuya.

Gráfica 8. Deuda pública y etiqueta del partido en el gobierno: 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SCHP y los congresos estatales

13. Significativo al nivel 0.05. Los resultados se muestran en la tabla C del Anexo.

## Conclusiones

El aumento de la deuda en los últimos años ha generado preocupación entre la opinión pública y en las investigaciones académicas. Los estudios han señalado que el fenómeno se debe a diversos factores: al 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. Pero, ¿qué sucede con las variables partidistas?

En lo que respecta al estatus del gobierno, teóricamente se esperaría que a medida que el partido del gobernador disminuye su presencia en el Congreso, habrá menor facilidad para que sus solicitudes de deuda sean aprobadas. Sin embargo, las variables que utilizamos no apoyan esta idea básica. Ni el porcentaje de escaños del partido del gobernador ni el número efectivo de partidos muestran una correlación con los porcentajes de deuda.

Asimismo, no encontramos una diferencia significativa entre los gobiernos divididos y los gobiernos unificados, lo cual resulta interesante porque el gobernador necesita la aprobación del congreso para contratar empréstitos; entonces, la evidencia sugiere que los gobernadores no han encontrado problemas cuando no tienen la mayoría absoluta en sus congresos. Los resultados no permitieron sostener las hipótesis H1, H2 y H3.

En relación a la configuración partidista vertical, los estados gobernados por el mismo partido del presidente muestran menores niveles de deuda que aquellos de la oposición. Sin embargo, las diferencias no son estadísticamente significativas. En consecuencia, se rechazó la hipótesis H4. Sin restar importan-



cia a esto, es preciso indagar por qué el presidente ha permitido que los estados gobernados por su partido aumenten la deuda, especialmente porque semejante comportamiento puede implicar un costo electoral futuro.

Se encontraron diferencias significativas en función de la etiqueta del partido en el gobierno, pero solo en algunos casos. En general, los resultados indican que los estados gobernados por el PRI contratan más deuda que aquellos en manos del PRD y de las alianzas PAN-PRD. Aunque el PRI presenta más deuda que el PAN, las diferencias no son estadísticamente significativas. Esto precisa más atención porque, en términos teóricos, se esperaría que un partido identificado con la derecha tuviera una menor propensión por contratar deuda. Además, en promedio, todos los partidos han aumentado la deuda año con año. Ninguno de ellos muestra una reducción o control de ella de manera constante.

En suma, la evidencia pone en duda nuestras hipótesis. La pregunta general que abordó este ensayo fue: ¿qué se puede esperar de la pluralidad partidista en relación al ejercicio del poder? Los datos indican que no mucho. La forma en que se ejerce el poder en relación al manejo de la deuda no muestra cambios importantes. Diversos partidos políticos han estado al mando de los gobiernos estatales, pero no se comportan de manera diferente. Los congresos se integran con diversos partidos, pero no muestran un control efectivo de la deuda. Los estados gobernados por el mismo partido del presidente no se distinguen de aquellos en manos de la oposición.

Lo que este ensayo destaca es que, en el periodo de estudio, la pluralización partidista no ha mostrado un efecto contundente en el ejercicio del poder, especí-

ficamente, en el manejo de la deuda pública. Nuestra conclusión no es absoluta, ya que posiblemente haya diferencias en otros temas. Sin embargo, podemos advertir que la clase política gobernante se está comportando de manera homogénea.

Sin diferencias en el ejercicio del poder y en la administración del gobierno, ¿qué referencias tienen los ciudadanos para distinguir entre las fuerzas partidistas?, ¿qué alternativas hay cuando las opciones se comportan igual? Lo anterior puede afectar de manera negativa la calidad de las democracias subnacionales, ya que el pago de la deuda pone en riesgo la oferta de servicios públicos elementales y el funcionamiento del mismo gobierno. Con gobiernos endeudados, las democracias enfrentarán importantes retos en los próximos años. Ya los estamos enfrentando.

## Anexo

Tabla A. Resultados de la prueba t para medias  
entre dos grupos:  
gobiernos unificados y gobiernos divididos

Grupo	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95 % Conf. Interval]	
G unificado	224	48.20714	3.362057	50.31867	41.58167	54.83261
G dividido	210	52.49238	3.245166	47.02692	46.09493	58.88983
Combined	434	50.28065	2.339822	48.74473	45.68182	54.87947
Diff		-4.285238	4.68296		-13.48946	4.918983

Tabla B. Resultados de la prueba t para medias  
entre dos grupos:  
gobiernos unificados verticales  
y gobiernos divididos verticales

Grupo	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95 % Conf. Interval]	
GUV	141	54.37872	4.792038	56.9023	44.90461	63.85284
GDV	293	48.30853	2.585712	44.26027	43.21954	53.39753
Combined	434	50.28065	2.339822	48.74473	45.68182	54.87947
Diff		6.070191	4.993323		-3.744039	15.88442

Tabla C. Resultados del análisis de varianza  
(ANOVA) y prueba de Bonferroni

Source	SS	Df	MS	F	Prob > F
Between groups	36452.9907	3	12150.9969	5.27	0.0014
Within groups	992376.244	430	2307.85173		
Total	1028829.23	433	2376.04904		

## Bibliografía

- Alesina, A., y Rosenthal H. (1995). *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*. México: Cámara de Diputados.
- (2012) *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*. México: Cámara de Diputados.
- Beer, C. (2000). Assessing the Consequences of Electoral Competition: Legislative Reform, Political Recruitment, and Fiscal Policy in the Mexican States (tesis doctoral inédita). The University of New Mexico: Estados Unidos.
- (2001). “Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico”, *Comparative Politics*, 33 (4), pp. 421-440.
- Benitez-Iturbe M. (2008). The Politics of Distribution: Subnational Policy Regimes in Mexico (tesis doctoral inédita). University of California: Estados Unidos.
- Benton, A., y Smith H. (2013). “Political Career or Party Reputational Concerns? Determining How Partisan Effects Matters for Subnational Fiscal Discipline”. Documentos de Trabajo, (252), CIDE.
- (2014). “A Rational Partisan Explanation for Irrational (Sub) Sovereign Debt Behavior: Evidence from Municipal Mexico”. Documentos de Trabajo, (264), CIDE.
- 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, Cámara de Diputados.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016). *Diagnóstico de la deuda pública de las entidades Federativas*. México: Cámara de Diputados.
- Cheibub, J. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. USA: Cambridge University Press.
- 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*. Chile: Naciones Unidas.
- Dillinger, W., y Webb S. (1998). *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*. World Bank.
- Elizondo, C. (2012). *Con dinero y sin dinero... Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*. México: Debate.
- 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), pp. 315-359.
- (2008). “The New Role of Subnational Government in the Federal Policy Process. The Case of Democratic Mexico”, en G. O’Donnell, J. Tulchin y A. Varas (eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America* (pp. 79-118). USA: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Gámez, C., e Ibarra-Yúnez A. (2009). “El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos”, *Gestión y Política Pública*, 18 (1), pp. 39-65.
- Garman, C., Haggard, S., y Willis E. (2001). “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases”, *World Politics*, 53 (2), pp. 205-236.
- Gervasoni, C. (2011a). “Democracia, autoritarismo, e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales”. *Journal of Democracy en Español*, 3, 75-93.

- (2011b). A Rentier Theory of Subnational Democracy: The Politically Regressive Effects of Fiscal Federalism in Argentina (tesis doctoral inédita). Notre Dame University: Estados Unidos.
- Gibson, E. (2007). “Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”, *Desarrollo Económico*, 47 (186), 163-191.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. USA: Oxford University Press.
- Guerra, A. (2011). Electoral Competition and Democratic Governance: Sub-national Legislative Performance in Mexico (tesis doctoral inédita). Georgetown University: Estados Unidos.
- Gutiérrez, P. (2013). El poder de los gobernadores en México 2001-2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional (tesis doctoral inédita). FLACSO: México.
- Hernández, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México.
- 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 (eds.), *The Politics of Divided Government* (pp. 87-112). USA: Westview Press.
- Kiewiet, R., y McCubbins M. (1985). “Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game Between President and Congress”, *Legislative Studies Quarterly*, 10 (2), pp. 181-201.

- 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. México: Cámara de Diputados.
- Laakso, M., y Taagepera R. (1979). “Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, 12 (1), pp. 3-27.
- Langston, J. (2010). “Governors and ‘Their’ Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly*, 35 (2), pp. 235-258.
- Linz, J. (1998). “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencias implican?”, en J. Linz y A. Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. El caso de América Latina* (pp. 25-143). España: Alianza.
- Lujambio, A. (1996). “Estudio introductorio” en A. Lujambio (ed.), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana* (pp. 9-31), México: UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- 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, *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 255-291). Argentina, Paidós.
- Molinar, J. (1991). “Counting the Number of Parties: An Alternative Index”, *The American Political Science Review*, 85 (4), 1383-1391.
- 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*. México: Fontamara-Universidad de Guanajuato.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Argentina: Aguilar.
- (2008). *Democracia, Estado y Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Perú: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodden, J., y Wibbels E. (2002). “Beyond the Fiction of Federalism. Macroeconomic Management in Multi-tiered Systems”, *World Politics*, 54 (4), 494-531.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), “Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a participaciones”. Recuperado de: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015)
- Sleman, F. (2014). El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo (tesis doctoral inédita). FLACSO: México.
- Solt, F. (2003). Explaining the Quality of New Democracies: Actors, Institutions, and Socioeconomic Structure in Mexico States (tesis doctoral inédita). University of North Carolina: Estados Unidos.
- (2014) “Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico’s States”, *Latin American Research Review*, 39 (1), 155-167.



- 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. (2012), “La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo mexicano”. Subdirección de Análisis Económico. México: Cámara de Diputados.
- (2015) “El flujo de deuda pública de las entidades federativas de México analizado desde el enfoque del federalismo fiscal”, Subdirección de Análisis Económico. México: Cámara de Diputados.
- Velázquez, C. (2006). “Determinantes del gasto estatal en México”, *Gestión y Política Pública*, 15 (1), 83-108.
- Zuckermann, L. (2004). “Los nuevos virreyes”, 28 de abril, *Proceso*. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/?p=233027>
- (2013) “Los señores feudales van a querer garantías”, *Nexos*. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=14391>.