

Periodos electorales como incentivos para la deuda pública estatal: Una revisión desde la relación ejecutivo-legislativo en México en el periodo 2012-2020

Electoral periods as incentive for state public debt: A revision from the legislative-executive interaction in Mexico from 2012 to 2020

Mario Joel Ramírez Hernández

Resumen

Los procesos electorales en México son detonantes de comportamientos políticos que rompen la rutina. La deuda pública en las entidades federativas ha probado en años recientes ser un indicador que debe su comportamiento al ambiente político que la rodea. Asimismo, el gasto público se ha convertido en el objetivo del oportunismo político durante los periodos electorales. Este escrito pretende detectar si las condiciones políticas y legislativas durante los periodos electorales convierten al endeudamiento público en un blanco para que los gobernadores obtengan recursos públicos con los que puedan asegurarse la consecuente elección, así como la postura de sus legislaturas ante dichas acciones.

Palabras clave: Finanzas públicas estatales, legislaturas locales, deuda pública estatal, gobierno estatal.

Abstract

Election processes in Mexico regularly detonate political behaviors out of the routine. In recent years, state debt has proven to be an index attached to the surrounding political environment. As such, public spent has become target of political opportunism during election periods. This text intends to detect if political and legislative circumstances during election periods turn public debt into a target so governors can get public resources with which they can assure the next election for their party, such as the stances of their congresses around these actions.

Key words: Public finances, local congresses, public state debt, state governments

Introducción

Autores como Sánchez (2017) han demostrado que las condiciones políticas y electorales son poderosas determinantes para el funcionamiento presupuestal de los gobiernos estatales. Temas como el presupuesto y el gasto dependen de las oportunidades políticas y electorales que los funcionarios públicos tengan al alcance. Es válido preguntarse dónde radica tal relación, para lo cual se plantean los siguientes puntos:

Recibido: 1 de agosto de 2021

Aceptado: 15 de octubre de 2021

- Aumentar el gasto en un año electoral para destinarlo a obras públicas es una manera en que un gobernador puede mejorar la imagen de su gestión y así aumentar las probabilidades de que su partido gane la elección consiguiente.¹
- Un gobernador es más efectivo cuando tiene mayoría partidista en el congreso local, por lo tanto, no solo le interesará aumentar el gasto en años electorales al término de su gestión, sino en aquellas en que se jueguen los curules de su legislatura.
 - Armesto y Olmeda (2016) Clarifican que un gobernador con menor pluralidad al interior de su congreso será más efectivo en manejar las operaciones presupuestales de su entidad, lo que por consecuencia le dará mayor discrecionalidad en la búsqueda de mejorar las probabilidades electorales de su partido.
- López Lara (2017) establece que las condiciones políticas de los poderes de cada entidad federativa son determinantes del poder de acción de cada gobernador. Esto implica que aunque tengan funcionamientos diferentes, cada gobernador hará el esfuerzo por crear o mantener dichas condiciones a través de los procesos electorales.

¿Qué alcances financieros tiene, entonces, la dependencia del gasto público estatal en relación con los ciclos electorales? Ibarra Salazar (2013) y Merino (2010) analizan la poca capacidad con la que cuentan las entidades federativas para conseguir recursos de manera independiente de las transferencias federales. Desde la instauración de la Ley Federal de Coordinación Fiscal el Estado mexicano centró sus miras en la centralización tanto del gasto como de la recaudación fiscal en todo el país, dejando a los gobernadores como meros instrumentos para la materialización de la voluntad del gobierno federal. Con el paso de los años y varias reformas a la Constitución los gobernadores han ido recuperando su capacidad de gasto, no así en el caso de la capacidad de recaudación.

En una búsqueda de aumentar su capacidad de recaudación los gobernadores han recurrido al endeudamiento como alternativa, como lo plantea Reyes Tepach (2012). La dependencia de los ejecutivos estatales hacia las transferencias alcanzó su cúspide en 1998 con la creación del ramo 33, lo que dejó las finanzas públicas estatales en manos de la federación. Esto colocó a los gobiernos estatales a merced de la agenda de los presidentes en turno, forzándolos a un constante juego de negociación para mejorar sus finanzas.

Para hacer contrapeso a esta pérdida de autonomía en la discrecionalidad fiscal, las entidades decidieron recurrir al endeudamiento. Los recursos que entren por esta vía deben destinarse a obras públicas, sin embargo no tienen etiqueta que los limite a un gasto particular dentro de dicho rubro.

La hipótesis con la que trabajará este estudio es la siguiente: Los gobernadores con gobierno unificado, mínima diversidad legislativa y mayor estabilidad política electoral son más proclives a incurrir en el endeudamiento público con fines electorales. Siendo así que un gobernador con un menor número de obstáculos y el contexto político a su favor tiene mayor poder de acción discrecional y tendrá como prioridad tanto mantener el estatus de poder de su gestión como lograr que su partido gane la siguiente elección.

Los gobernadores tienen prioridad para que su partido gane las elecciones del ejecutivo estatal y las de su legislatura por las siguientes razones:

- Si bien no existe la reelección para gobernadores, conseguir que su partido gane las siguientes elecciones a la gubernatura implica un logro para su carrera dentro del partido al que pertenecen. Provocar las condiciones para que el partido repita gestión en la entidad puede abrir las puertas al gobernador saliente para nuevos cargos administrativos o jerarquías altas dentro de su partido.
- Mantener una mayoría dentro de su legislatura es de gran utilidad, sirve para que puedan

¹ Ramírez Rodríguez y Erquizio Espinal (2012) abordan el ciclo electoral oportunista en el que los gobernadores intentan mejorar el panorama económico durante periodos electorales para dar la apariencia de un manejo económico óptimo. Sin embargo, las estrategias y proyectos a los que se destinan tales recursos suelen carecer de seguimiento cuando han logrado la meta electoral.

conservar su poder discrecional y seguir generando condiciones favorables en periodos electorales que resulten en victorias. Un gobernador sin mayoría se ve limitado ante la necesidad de integrar los intereses de los partidos mayoritarios en la legislatura y por tanto su agenda deja de estar centrada en las prioridades de su partido.

Las variables con las que trabajará este estudio son:

- Independientes
 - Tipo de gobierno. Sánchez (2017) y Patrón (2014) dejaron claro que las capacidades de los gobernadores están ligadas a tener o no mayoría dentro de su legislatura, siendo así que un gobernador cuenta con mayor poder discrecional cuando tiene mayoría. Esta tipificación del gobierno de acuerdo con la presencia o ausencia de mayoría en el congreso conforma un rasgo imprescindible del ambiente político.
 - Pluralidad política de la legislatura. A través del número efectivo de partidos en una legislatura (NEPL) se puede conocer el grado de pluralidad política existente. Una legislatura más plural tiende a generar comportamientos más inestables dada la cantidad de agendas partidistas en juego, así como a complicar la libertad con la que los gobernadores ejercen su agenda.
 - Estabilidad política de las gubernaturas. La estabilidad se puede medir a través de contar las alternancias que ha experimentado el ejecutivo local. Una entidad con pocas alternancias puede dar un seguimiento más puntual a su agenda, mientras que la imposición de nuevas prioridades y el abandono de proyectos previos será más frecuente cuando la alternancia se vuelva común.
 - Diversidad en la estabilidad política. Esta variable se medirá contando la cantidad de partidos que han ocupado la gubernatura en el periodo de estudio. Una alternancia entre dos partidos permite un seguimiento más estable a los programas propuestos que una alternancia entre 3 o más.
- Dependiente
 - Deuda pública estatal. Para abordar esta variable se revisarán las cifras de deuda de las 32 entidades federativas en el periodo estudiado en peso mexicano constante, considerando la inflación al año 2021.

144

A través de una correlación entre variables dentro del lapso de estudio se revisará la incidencia del comportamiento de las variables independientes paralelo al de la dependiente. Así se comprobará qué tanto del contexto y la situación política y legislativa tienen alcance en la utilización de endeudamiento con fines electorales.

Deudas estatales y su comportamiento

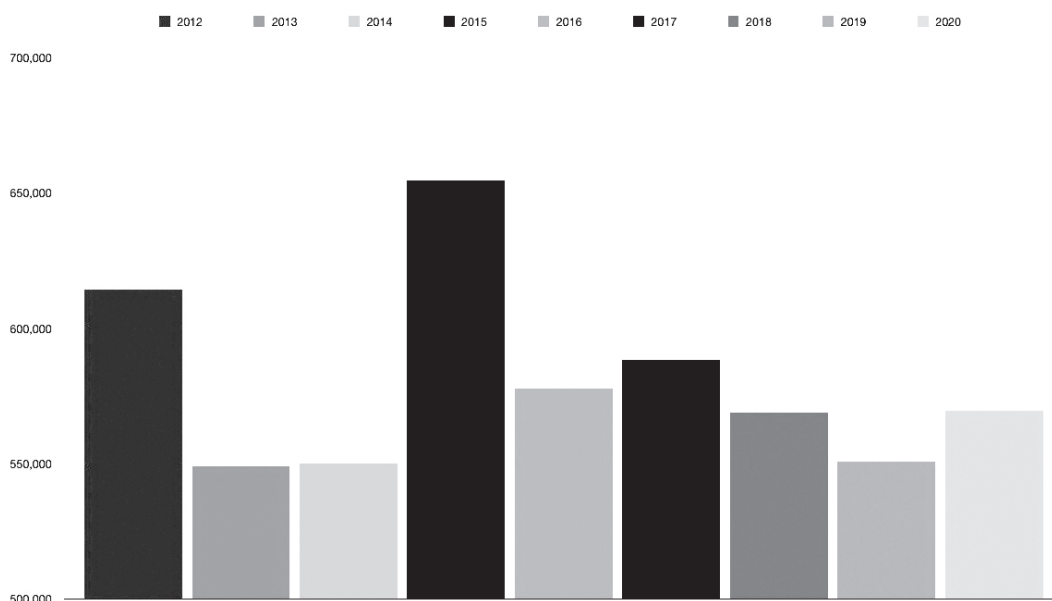
Más de medio siglo de presidencialismo no desaparece sin dejar cicatrices, tal es el caso del Estado mexicano, que vivió una ocupación partidista hegemónica durante más de 70 años. Durante esa etapa los gobernadores contaban con alta capacidad de acción pues debían ejecutar la voluntad presidencial libre de obstáculos. Loaeza (2010) establece que gran cantidad de las interacciones entre el presidente y los gobernadores eran de naturaleza tradicional y extra constitucional, por lo que no estaban debidamente institucionalizados. En ausencia de un poder y agenda centralizados, eso sumado a la creciente pluralización partidista en los ejecutivos estatales, los gobernadores quedaron libres de ataduras políticas, lo que obligó al presidente a negociar con ellos para obtener su cooperación por primera vez en la historia.

Hernández Trillo (2010) describe que durante el presidencialismo mexicano, se buscó que la capacidad de gasto y recaudación se concentrara en el gobierno federal, relegando a los gobernadores a meros ejecutores de la agenda. Sin embargo, tras la crisis fiscal de la década

de 1980 se hizo evidente que la capacidad de gasto debía regresar a manos de los gobernadores pues el gobierno federal se vio incapaz de ejecutar todo desde la centralidad. Gastos como la educación, infraestructura social, y seguridad pública fueron asignados a las entidades federativas y municipios. Los recursos para dichos fines venían etiquetados y fuera de lo obtenido a través de los departamentos de tránsito las entidades se quedaron carentes de poder recaudatorio.

Es hasta 2011 que inicia una nueva etapa en que los gobernadores acudieron a una nueva fuente de ingresos: la deuda pública. El evento detonante ocurrió con el gobierno del estado de Coahuila, el cual generó controversia al esconder una deuda pública de 32 mil millones de pesos². Si bien el evento estuvo envuelto en controversias debido al mal uso de los procesos para aprobación de deuda, marcó un antes y un después en el interés de los gobernadores en el endeudamiento.

Gráfica 1
Endeudamiento de las entidades federativas en México
en el periodo 2012-2020 en millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con Datos de INEGI ajustados a inflación 2021

Al realizar una comparativa de la cifra nacional de deuda pública estatal entre el cierre de 2006 y el de 2012³ se observa que hubo un aumento en la cifra total:

- 2006 - 496,456,911,426 mxn
- 2012 - 612,106,943,366 mxn

En este primer momento es notorio que los gobernadores incurrieron con mayor grado en el endeudamiento en este lapso de 6 años. Esta etapa fue el inicio de un nuevo perfil crediticio para las entidades federativas. Pues marcó un inicio general en que los gobernadores recurrieron más a la deuda como fuente de ingreso. Sin embargo contrario a lo que se puede suponer, este cambio tampoco supuso una espiral fuera de control en que la deuda crezca desmedidamente. Cuando se revisan las cifras ajustadas a la inflación anual se encuentra una nueva etapa de estabilidad.

² La narrativa correspondiente al evento se puede revisar en Ramírez (2014). El evento fue notorio no solamente por poner de moda las macro deudas de las entidades federativas sino por originarse en contextos polémicos y manejo indebido de los procesos públicos involucrados. Entidades como Veracruz y Estado de México también fueron notorios por la polémica alrededor de sus endeudamientos.

³ Como se mencionó en la introducción, las cifras de deuda pública se presentan calculando la inflación al año 2021. Esto con la finalidad de evitar la apariencia de que el endeudamiento va en aumento.

Si bien hay aumentos por encima de los demás en 2012 y 2015, la generalidad del comportamiento del endeudamiento de las entidades federativas apunta más a la estabilidad que al descontrol creciente. Los eventos de 2011 entonces pueden verse más como la detonación de un nuevo panorama con nuevas reglas y nuevos niveles de manejo crediticio que como el inicio del caos.

El comportamiento individual no es el mismo que el colectivo, las entidades federativas pueden exigir diferentes conductas en su camino al endeudamiento. El perfil crediticio de un estado altamente industrializado como Nuevo León o Estado de México no es el mismo que el de uno turístico como Quintana Roo o de mayor arraigo a las tradiciones como Oaxaca.

El solo endeudamiento y su reacción ante el contexto histórico es insuficiente para entender el fenómeno al que se enfrenta este estudio. En el siguiente apartado se hará una revisión de los aportes teóricos necesarios para justificar lo que podemos esperar de la revisión teórica.

Influencia de las alineaciones legislativas locales en el poder presupuestal de los gobernadores

En esta sección se realizará una revisión de los textos recientes que han abordado la relación financiera entre poderes locales en materia de finanzas, cuál es el alcance del poder del gobernador y qué papel juegan sus legislaturas con las facultades al alcance.

Gutiérrez Cuéllar (2016) se hace la pregunta ¿qué características locales explican las diferencias de poder de los gobernadores en México? Esto teniendo en consideración que no en todas las entidades federativas existen las mismas prerrogativas que permite a los ejecutivos estatales una gama de facultades estandarizadas. Por el contrario, cada caso es un escenario distinto en el que incluso las mismas capacidades tienen alcances diferentes.

Un descubrimiento que realiza es que la división de poderes falla en la distribución del poder a nivel local, pues los gobernadores pueden ser poderosos aún en presencia de un poder legislativo que vigile sus acciones. Para llegar a estos resultados se realizó un índice que pretende medir el poder de los gobernadores a lo largo de las 32 entidades federativas por medio de un índice generado a partir de las siguientes variables en encuestas:

- El gobernador era el principal líder de su partido.
- El gobernador era el principal líder de su partido, pero había más dirigentes importantes.
- Era uno más entre los principales dirigentes del partido.
- Era un líder partidista menos importante que otros.
- El gobernador no tenía partido propio.

146

Basado en este índice, Chiapas (-3.17) resulta la entidad con el gobernador más débil mientras que Puebla (1.7) tiene al más poderoso. En el estudio se comprueba que la pertenencia partidista de un gobernador es capaz de influir en el nivel poder que éste detente. Sin embargo, la autora demuestra que esto depende que el gobernador tenga mayoría en su respectivo congreso, lo que es el caso de algunos mandatarios que pertenecen al PRI. No es lo mismo con gobernadores de otros dos partidos. Analizando ese índice junto a la variable de alternancia política se demostró que ésta no es relevante para determinar el índice de poder del gobernador.

Si se toma en cuenta el poder de los gobernadores pensando en fenómenos como el patronazgo es tentador preguntarse si ¿la hegemonía partidista a nivel estatal inhibe el patronazgo o lo incentiva? Armesto y Olmeda (2016) en otro trabajo abordan dos hipótesis opuestas basadas en este cuestionamiento:

- A menor pluralidad política, se incentiva el patronazgo político en el gobierno de las entidades federativas.
- A mayor pluralidad política, se constriñe el patronazgo político en el gobierno de las entidades federativas.

La primera hipótesis tiene su fundamento en la idea de que cuando hay un solo partido mayoritario en un congreso local, es más fácil asignar a los miembros del partido un cargo

público, por lo que el interés de éstos crecerá. En este caso el partido mayoritario tiene más alcances y más cargos por llenar así que existe una gran cantidad de beneficios por repartir.

La segunda hipótesis se fundamenta en que cuando hay más partidos ocupando un gran número de escaños en el congreso local, buscarán obtener beneficios a los que el partido en el ejecutivo federal tenga acceso. Por esta razón la negociación se vuelve una prioridad para los partidos minoritarios que pueden entregar su lealtad a cambio de los cargos que el ejecutivo estatal pueda otorgarles.

En los resultados se obtuvo que el gobierno dividido se asocia positivamente pero no es significativo con respecto del patronazgo. En gobiernos del PRI el patronazgo es más alto, comprobado por la relación positiva y significativa entre la variable de movilización partidista interna y el gasto en salarios. El gasto particularista en salarios disminuye en años electorales de manera significativa, esto debido a que la variable de los ciclos electorales y su efecto en el gasto no resulta significativa ni positiva después de la regresión.

El número efectivo de partidos legislativos (NEPL) hacia el interior de un parlamento ha sido de utilidad en varios estudios, debido a su capacidad para determinar el margen de pluralidad efectiva con el que tiene lugar la interacción política legislativa a nivel local. Esto ha resultado importante gracias a la noción que plantea de que no todo partido con escaños en un parlamento tiene una participación trascendente.

Armesto (2015) recurre a esta variable con el interés de corroborar que en presencia de un escenario de pluralidad política es posible afectar las labores de un gobernador. Para ello plantea como hipótesis que esta pluralidad logra dos cosas:

- La constricción del poder ejecutivo en términos de gasto, pues al no tener de su lado a su respectivo congreso se verá obligado a negociar antes de hacer realidad cualquier iniciativa que proponga.
- La reducción del gasto particularista de parte del estado, pues al haber más de un interés con voz y voto en la política de gasto, los recursos se destinarán a una mayor cantidad de campos.

Sin embargo aclara que para ambas hipótesis puedan comprobarse es necesario un marco institucional fuerte y sólido que permita a los congresos la capacidad de actuar y ejercer sus funciones como contrapesos que limiten y revisen el trabajo de su respectivo poder ejecutivo. En ausencia de estas condiciones, no es posible que un congreso pueda ejercer sus funciones y por tanto ninguna hipótesis se comprueba.

Como resultado se obtuvo que en gobiernos de mayoría, a mayor cantidad de partidos políticos aumenta la estabilidad de la deuda durante las dos legislaturas dentro del mismo sexenio. Se deduce que a mayor necesidad de negociación con el congreso para aprobar una deuda, mayor es la necesidad de mantener una visión de endeudamiento a largo plazo. Por el contrario, en gobiernos de mayoría absoluta en el congreso, la cifra de deuda suele crecer en el año previo a las campañas electorales, pues se cierne mayor presión sobre el partido gobernante para mantener su popularidad y quedarse en cargo durante un periodo más.

Si bien los marcos legales y/o normativos otorgan a los congresos un papel de contrapeso que sirva para contener o frenar los actos del poder ejecutivo, la recurrencia hacia la pasividad los priva de esta facultad. En resumidas cuentas, un congreso solamente puede considerarse como un contrapeso legislativo en la medida en la que eche mano de sus facultades constitucionales para intervenir en cualquier propuesta o iniciativa del ejecutivo. Probablemente la parte del trabajo de Patrón (2014) que mejor resume la función del poder legislativo en materia de finanzas públicas es la siguiente:

“La participación del Poder Legislativo se enfoca, entonces, a limitar los abusos de poder del Ejecutivo sobre la utilización de los recursos públicos” (Patrón, 2014: 90).

De acuerdo con este trabajo, la iniciativa de un congreso para retar las propuestas de su poder

ejecutivo depende de factores como la disciplina partidista. En este caso, la facción partidista del gobierno hacia el interior del pleno depende de cuánto poder detente dentro de su propio partido político. Se dan casos en que los gobernadores no gozan de influencia o popularidad entre los miembros de su partido, por tanto se pierden los incentivos para que exista disciplina partidista. En cambio, cuando se trata de un político posicionado y con un buen historial dentro de su propio partido, su facción en el congreso se comportará con mucha mayor inclinación para colaborar con sus ideas e iniciativas.

Los estudios de caso corresponden a ocho entidades federativas, dentro de las cuales se utilizan las dos últimas legislaturas al momento de la publicación y se analizan los alcances de las propuestas realizadas por sus congresos locales y sus índices de aprobación a lo largo de ambos periodos. Las entidades estudiadas son: Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sonora, Sinaloa, Veracruz y Yucatán.

Cuando se realiza el índice de aceptación de propuestas provenientes del Ejecutivo en todos los casos (con la excepción de una legislatura en Guanajuato) se tiene una aprobación de la mayoría de las propuestas siempre que el estatus del gobierno sea unificado. Asimismo, cuando el gobierno está dividido, el porcentaje de propuestas aprobadas por el Ejecutivo no alcanza más allá del 35%.

Existen cuatro escenarios, de acuerdo con el autor, que propician la participación activa de las legislaturas con respecto a las iniciativas del ejecutivo:

- En presencia de un sistema multipartidista en el que no exista una mayoría correspondiente a un solo partido dentro del pleno.
- Los partidos políticos padecen fragmentaciones y no están unidos en su interior. De esta manera no hay cohesión ni una agenda unificada que seguir.
- Cuando los partidos del pleno son ajenos a unidades externas como el poder ejecutivo o comités internos.
- Cuando las comisiones legislativas son independientes, permanentes y paralelas a otras unidades administrativas de control interno.

Esta perspectiva sobre el alcance del poder de los gobernadores, así como del sometimiento de sus respectivos congresos basado en el tipo de gobierno que presentan, se expone en el trabajo de Sánchez (2017). A un nivel más profundo y específico analiza el papel y el lugar de los congresos estatales en México. En su trabajo busca entender cuáles son los factores que incentivan la alineación de un congreso local con su respectivo gobernador en cuanto a la aprobación presupuestal anual. El autor hace énfasis en que un amplio poder constitucional es más notorio que uno partidista, pues le permite imponerse en todos los escenarios e ignorar cualquier aportación de parte de la oposición en su respectivo congreso.

Sánchez (2017) asegura que no es posible asegurar que el estatus de un gobierno como dividido o unificado sea suficiente para determinar su capacidad en el dominio de un poder sobre otro. Existen más variables que deben tenerse en consideración como lo es la conformación y afiliación partidista de los funcionarios en cargo. En el caso de México, esta variable sí influye. El ejercicio de la presión en contra del gobierno estatal también ocupa un lugar importante en las interacciones entre poderes.

El autor habla de cómo los diputados del partido del gobernador recurren a mecanismos oficiales como la auditoría estatal para actuar en contra de los miembros de la oposición. A su vez, la oposición también llega a recurrir a grupos sociales para que ejerzan presión en contra del gobernador para hacer llegar sus intereses a la agenda estatal en la planeación del programa de egresos. En el panorama general se percibe que la oposición dentro del congreso local funciona bajo la prioridad de una búsqueda ciega de recursos, sin mucha importancia en cuál sea su origen o destino. Esto se suma a que los diputados ejercen su cargo carentes de información acerca de las legislaciones y capacidades técnicas que les permitan hacer una labor más completa y mejor fundamentada.

En trabajo de Sánchez (2017) realiza un análisis de cinco entidades federativas para analizar el fenómeno de la lucha por el presupuesto entre legislaturas y ejecutivo estatal. Para tal efecto su análisis combina las variables presencia de alternancia estatal y tipo de gobierno (unificado o dividido). Los casos que se analizan son los siguientes:

- Estado de México: gobierno sin alternancia, unificado y dividido.
- Jalisco: gobierno con alternancia: unificado y dividido.
- Zacatecas: gobierno con alternancia: unificado y dividido.

Dos casos desviados:

- Sinaloa
- Tamaulipas

En estos casos se hace un análisis de las revisiones realizadas al presupuesto por parte de la legislatura y de esta manera se pretende corroborar qué tanto afecta a esta labor si un gobierno es dividido o unificado. Se concluye que un congreso estará en favor del presupuesto de su gobernador siempre que la mayoría pertenezca al mismo partido y que esté cerrada la puerta a la búsqueda de recursos que puedan utilizar para su propio distrito. En el momento en el que esta última posibilidad queda abierta, los diputados locales verán más por su zona que por su lealtad partidista, en cuyo caso el estatus del gobierno como unificado o dividido queda relegado a segundo plano.

Esto se corrobora en los casos de Jalisco y Zacatecas, entidades donde este principio se mantuvo constante y donde siempre que hubo gobierno unificado las revisiones al presupuesto disminuían, mientras que en gobierno dividido éstas aumentaron. En los dos casos tuvo lugar que la cooperación entre partidos fue un elemento guía para el análisis. Al respecto, los testimonios de antiguos diputados declararon que se les otorgaba poco tiempo para revisar el presupuesto y se buscaba que lo realizaran ciegamente.

El caso del Estado de México se corroboró que tiene un peso importante la opción de buscar de recursos para beneficio del respectivo distrito de los diputados, de forma que en su primera etapa de gobierno unificado las revisiones al presupuesto fueron mínimas. En su posterior etapa de gobierno dividido aumentaron en gran medida, sin embargo en su tercera etapa, en la que se volvió al gobierno unificado, las revisiones se mantuvieron constantes. Esto fue gracias a la creación de programas que les permitían obtener recursos de uso distrital.

Flamand (2006) realiza un estudio en el que busca comprobar que la competencia política en el gobierno vertical incentiva las relaciones fiscales entre niveles de gobierno. Su hipótesis gira en torno a que cuando los gobiernos subnacionales pertenecen a un partido diferente al del gobierno federal, logran verse beneficiados por un aumento en las transferencias federales de recursos tanto condicionados como no condicionados.

En este trabajo se habla de la importancia de la alineación política y cómo la diferencia entre los intereses de los partidos determina el tipo de relación fiscal existente entre federación y entidades. También integra variables como la capacidad de un gobierno federal para controlar a sus niveles inferiores o la capacidad de un presidente o gobernador para controlar a otros miembros de su partido.

Esto debido a que pueden darse casos en que los gobiernos federales cuentan con poder institucional para ejercer su control sin oposición significativa, en cuyo caso la presencia de otros poderes o niveles de gobierno no implica problemas para ejecutar sus iniciativas. Por otro lado, la disciplina hacia el interior de un partido es una herramienta básica para la alineación de intereses y acciones sin complicaciones.

Se concluye que a partir de estas variables aplicadas al caso mexicano, un gobierno estatal de oposición al gobierno federal cuenta con mayor probabilidad de recibir más recursos

de la federación. De acuerdo con la necesidad de que la federación negocie con estos gobiernos subnacionales, debe ceder para conseguir su apoyo en otros temas políticos, y los recursos transferidos son el blanco favorito de los gobernadores a cambio de simpatía para el Presidente. En cambio, cuando un gobierno estatal pertenece al mismo partido que el federal, no hay necesidad de negociación, y no hay que cederles ninguna clase de incentivo a cambio de su apoyo.

Cruce de variables y presentación de resultados

A continuación, se presenta el comportamiento de las variables analizadas tanto a nivel individual como en modo correlacional. Primero se verá cada una y después se cruzarán entre sí para revisar los patrones de comportamiento observables.

Número efectivo de partidos legislativos (NEPL)

A lo largo del periodo de estudio en promedio las legislaturas locales en México mantuvieron un promedio de 3 partidos efectivos. Esto representa una baja fragmentación y una alta facilidad para el logro de acuerdos. Que exista cierta estabilidad en las cifras de endeudamiento puede deberse a que en casos de gobierno dividido el gobernador o el partido mayoritario tienen pocas fuerzas opositoras con presencia considerable con quienes pactar para lograr apoyo en sus iniciativas.

El promedio es representativo, y es posible darse cuenta con solo notar el rango, pues las legislaturas con más partidos efectivos tienen 4 mientras que el menor número de partidos es de 2.

Tabla 1
NEPL por entidad federativa, promedio 2012-2020

Entidades	NEPL
Coahuila, Colima, Guanajuato, Tabasco Tamaulipas, Yucatán	2
Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz	3
Chiapas, Estado de México, Morelos, Tlaxcala, Zacatecas	4

Fuente: Elaboración Propia

Otro apoyo para la representatividad del promedio es que más de la mayoría absoluta de las entidades federativas mantienen un promedio de 3 partidos efectivos. El caso mexicano puede parecer caótico e inestable a nivel coyuntura, sin embargo la siempre presente estabilidad en los procesos legislativos estatales se debe a que no se enfrenta a un verdadero escenario de alta fragmentación. Sí existe un alto grado de representación política, no así un alto número de partidos efectivos.

Número de alternancias y número de partidos en la gubernatura

En materia de alternancias en la gubernatura se observó un periodo de mediana estabilidad, pues en promedio cada entidad enfrentó una alternancia en el periodo. Pensar esto desglosando

el valor del promedio implica que hubo entidades que no enfrentaron ninguna alternancia mientras que hubo otras con dos o más.

En cuanto al número de partidos que ocuparon lugar en la gubernatura encontramos que en su mayoría hay partidos sin alternancia o con una sola. Esto revela un alto grado de estabilidad política en cuanto a cambios de partido en el ejecutivo local.

En el panorama global quedan los siguientes resultados:

Tabla 2

Cruce de variables número de alternancias y número de partidos en el ejecutivo local

Número de alternancias	Entidad	Partidos en el poder
0	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, San Luis Potosí, Tlaxcala, Zacatecas	1
1	Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán	2
2	Jalisco	3
	Michoacán	
	Tabasco	
	Veracruz	2

Fuente: Elaboración propia

Al realizar el cruce hay que señalar que las entidades federativas que tuvieron dos alternancias eligieron partidos diferentes en cada elección. Esto apunta a que si una entidad federativa es inestable en término de alternancias también lo será en término del número de partidos en la gubernatura. Sin embargo, esta inestabilidad se limita a un mínimo de casos. En el panorama general la estabilidad política de los estados mexicanos es alta, mantienen su preferencia por un partido político y en caso de cambiarlo por otro, se mantienen con esa nueva alternativa.

Tipo de gobierno

Para el tipo de gobierno se presentó una variedad de resultados con comportamientos que podrían parecer difíciles de interpretar a primera vista. Por tal motivo se realizó la siguiente tipificación que ofrezca a éste y otros proyectos de la misma naturaleza una alternativa para tal fin:

- Entidad estable: Aquella con más momentos de gobierno unificado que dividido.
- Entidad inestable: Aquella con más momentos de gobierno dividido que unificado.
- Entidad intermedia: Aquella con igual número de ambos tipos de gobierno.

Esto debido a que un escenario con gobierno unificado implica menos negociación y la toma ágil de decisiones, mientras que uno con gobierno dividido requiere la integración de otras agendas, periodos más arduos de negociación y tomas de decisión con menos enfoque.

Aplicando esta clasificación al caso de cada entidad federativa nos arroja la siguiente alineación:

Tabla 3

Clasificación de estabilidad política de las entidades federativas según el tipo de gobierno

Nivel de estabilidad	Entidades	Total
Estable	Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán	16
Intermedia	Chihuahua, Durango, Hidalgo, Quintana Roo, Zacatecas	5
Inestable	Baja California, Chiapas, Colima, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala	11

Fuente: Elaboración propia

En un 50% las entidades federativas en México mantienen un perfil de estabilidad, sumando las cinco que tienen estabilidad intermedia se puede confirmar que el panorama mexicano es mayoritariamente estable. Casi un 33% de los gobiernos estatales son políticamente inestables, lo que significa que este perfil tiene una presencia que merece atención en periodos venideros, pues un aumento podría tener consecuencias para el manejo crediticio estatal. El que México sea mayoritariamente estable no debe distraer de que la porción inestable podría arrojar información interesante en términos de su comportamiento.

Cruce de variables ¿cómo impacta la inestabilidad y los periodos electorales en la deuda pública?

Para analizar la influencia de los periodos electorales en el endeudamiento de las entidades federativas lo primero es hacer una clasificación del comportamiento crediticio de las entidades federativas en años electorales. Para ello se creó el siguiente orden, el cual sigue un criterio similar al del tipo de gobierno:

- Tendencia alta al endeudamiento. Cuando la deuda crece en la mayoría de los años electorales.
- Tendencia intermedia al endeudamiento. Cuando hay crecimiento y disminución en igual número de años.
- Sin tendencia al endeudamiento. Cuando la deuda disminuye o se mantiene igual en la mayoría de los años electorales.

De acuerdo con dicha clasificación las entidades quedan en el siguiente orden:

Tabla 4

Tendencia al endeudamiento público estatal en años electorales en el lapso (2012-2020)

Tendencia alta al endeudamiento	Tendencia intermedia al endeudamiento	Sin Tendencia al endeudamiento
Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala	Ciudad de México, Veracruz	Baja California, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán, Zacatecas
15	2	15

Fuente: Elaboración propia

Las entidades se decantan por igual hacia endeudarse en años electorales como a no hacerlo. Hay que clarificar que no todas las entidades federativas se endeudan al mismo ritmo. Un aumento en la deuda pública puede ser pequeño, por eso hay que ser minuciosos al analizarlo. Pensando en ello se realizará el siguiente filtro. Solo se considerará un aumento de deuda de alto perfil cuando éste sea a partir de mil millones de pesos. Asimismo se integrarán las variables previamente analizadas para detectar patrones de comportamiento en el perfil de las entidades con alto perfil crediticio en años electorales.

Tabla 5
Perfil político de entidades con aumento crediticio de alto perfil
en años electorales (2012-2020)

Entidad	Tendencia al endeudamiento	Estabilidad (Tipo de Gobierno)	Alternancias	No. De Partidos en la gubernatura	NEPL
Baja California	Alta	Inestable	0	1	3
Campeche	Alta	Estable	0	1	3
Chiapas	Alta	Inestable	1	2	4
Chihuahua	Alta	Intermedia	1	2	3
Coahuila	Alta	Estable	0	1	2
Jalisco	Baja	Estable	2	3	3
Estado de México	Alta	Estable	0	1	4
Nuevo León	Alta	Inestable	1	2	3
Oaxaca	Alta	Inestable	1	2	3
San Luis Potosí	Baja	Inestable	0	1	3
Sonora	Alta	Estable	1	2	3
Tamaulipas	Alta	Estable	1	2	2
Veracruz	Intermedia	Estable	2	2	3
Zacatecas	Baja	Intermedia	0	1	4

Fuente: Elaboración propia

Haciendo observación de la tabla 5 se llega a las siguientes deducciones:

- La presencia de aumentos de deuda de alto perfil en años electorales sucede primordialmente en entidades federativas con una propensión alta a endeudarse en esas fechas. Aunque no sea en todas las ocasiones, al menos en una aumentan los créditos para aprovechar los periodos de elecciones.
- No existe relación con la presencia de gobiernos unificados o divididos, por lo que el endeudamiento de alto perfil en periodos electorales puede venir de gobernadores con apoyo mayoritario en el congreso o sin él.
- Las alternancias y el número de partidos que han ocupado la gubernatura muestran tendencia hacia la estabilidad. La deuda de alto perfil en años electorales puede suceder en presencia

de pocas alternancias y siempre que éstas sean con partidos que regresan al cargo después de un periodo de ausencia.

- La pluralidad en la legislatura es un factor clave. Cuando hay un alto número de NEPL habrá endeudamiento de alto perfil en años electorales. Esto se puede deber a que en presencia de alta competencia política los gobernadores buscarán generar recursos para mejorar su imagen pues saben que su partido puede perder la administración.

Para complementar se revisará si existe un patrón en el caso de las entidades federativas con endeudamiento de perfil bajo. Las observaciones basadas en la tabla 6 se enlistan a continuación:

- La tendencia al endeudamiento es baja, complementando la información de la tabla 5. Una entidad federativa se endeudará con un alto perfil cuando sea tendenciosa a endeudarse con regularidad en periodos electorales.
- La estabilidad basada en el tipo de gobierno no representa una determinante en el nivel de endeudamiento en años electorales, por lo que se soporta la idea de que un gobierno estatal puede ser unificado o dividido sin que afecte la probabilidad de endeudarse cuando se acerquen los comicios.
- La estabilidad basada en el número de alternancias y el número de partidos que han ocupado la gubernatura también se inclina hacia la estabilidad. El sistema de partidos en México si bien es pluralista no alcanza un grado de fragmentación alto, por lo que esta estabilidad puede permitir o restringir endeudamientos de alto perfil con mayor facilidad.
- El NEPL fue inferior que en la tabla 5, sin embargo no con un margen amplio (promedio de 3.1 y 2.8 respectivamente). Al igual que con la variable anterior se puede concluir que la tendencia a endeudarse con alto o bajo perfil se debe a la estabilidad de la pluralidad partidista mexicana y la agilidad que permite para la toma de decisiones.

Tabla 6
Perfil político de entidades con aumento crediticio
de bajo perfil en años electorales (2012-2020)

Entidad	Tendencia al endeudamiento	Estabilidad (Tipo de Gobierno)	Alternancias	No. De Partidos en la gubernatura	NEPL
Aguascalientes	Alta	Estable	1	2	3
Baja California Sur	Alta	Estable	0	1	3
Colima	Alta	Inestable	0	1	2
Ciudad de México	Intermedia	Estable	1	2	3
Durango	Baja	Intermedia	1	2	3
Guanajuato	Alta	Estable	0	1	2
Guerrero	Baja	Estable	1	2	3
Hidalgo	Baja	Intermedia	0	1	3
Michoacán	Baja	Inestable	2	3	3
Morelos	Alta	Inestable	1	2	4
Nayarit	Baja	Estable	1	2	3
Puebla	Baja	Inestable	1	2	3
Querétaro	Baja	Estable	1	2	3
Quintana Roo	Baja	Intermedia	1	2	3

Sinaloa	Baja	Inestable	1	2	3
Tabasco	Baja	Estable	2	3	2
Tlaxcala	Alta	Inestable	0	1	4
Yucatán	Baja	Estable	1	2	2

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

La teoría revisada fue clara en varios puntos, como que la pluralidad política legislativa genera dificultad en la toma de decisiones y la presencia de gobiernos divididos obstaculiza la discrecionalidad en los gobernadores. El caso mexicano ha resultado particular por demostrar que en sus condiciones la teoría no siempre ha acertado.

¿Significa esto que la teoría es insuficiente o que quizás estamos viendo el caso mexicano con mayor inestabilidad de la que en realidad padece? Este estudio se decanta por la segunda opción. El que pueda existir endeudamiento público estatal de alto o bajo perfil indiferente de las condiciones como la estabilidad política o el tipo de gobierno reside en que la pluralidad política sigue sin ser alta en el caso de las legislaturas locales. Existe una gran variedad de partidos políticos en el escenario legislativo mexicano, sin embargo pocas fuerzas con verdadero poder de veto.

Como una primera conclusión los periodos electorales pueden fungir como incentivos para el endeudamiento estatal de alto o bajo perfil pues incluso los gobernadores sin mayoría legislativa tienen pocas fuerzas partidistas que enfrentar para lograr acuerdos. Esto debido a que el veto legislativo estatal está concentrado en un mínimo de partidos efectivos. Esta fortaleza para promover o limitar el endeudamiento público está ligada a la agenda que cada partido en la gubernatura mantenga. La pluralidad se mantiene a un nivel que cualquier gobernador puede manejar para sacar adelante su agenda presupuestal. Sin embargo, esta poca pluralidad también significa que en escenarios de gobierno dividido la oposición tendrá pocos obstáculos para rechazar el presupuesto del gobernador.

Esto nos lleva a la siguiente conclusión, el que un gobernador tenga la facilidad para endeudar a su entidad no le garantiza una reelección para su partido. Las entidades enfrentaron escenarios de alta o baja estabilidad basada en la alternancia sin que hubiera algún efecto en la propensión a endeudarse en años electorales.

La diversidad en las agendas presupuestales de los gobernadores es amplia. En un ambiente de poca pluralidad es sencillo que las refuercen con poco esfuerzo. El porqué de sus acciones puede residir en otros factores como su gestión o las influencias del partido al que pertenezcan.

Es notorio que las legislaturas, a pesar de tener un veto considerable siguen manteniendo regímenes de funcionamiento basados en la sumisión. Las legislaturas reactivas parecen seguir siendo la normalidad en el campo político estatal en México. Al haber un panorama con una pluralidad efectiva al mínimo cuentan con mejores herramientas para discutir los proyectos crediticios de los gobernadores, ventaja de la que no siempre eligen sacar provecho. Esto se puede conectar con lo arriba mencionado, que entienden que el alto o bajo endeudamiento cercano a los periodos electorales no garantiza que el partido del gobernador gane la siguiente elección.

La coyuntura de los casos individuales también podría ser un factor que ayude a explicar el alto o bajo aprovechamiento de los gobernadores en años electorales para endeudarse. El caso de Guanajuato es notorio por su constancia como gobierno unificado, en su agenda no mantienen el endeudamiento como una prioridad electoral, probablemente debido a que

confían en la lealtad ciudadana para seguir ganando elecciones o que recurren a otros medios para mejorar su imagen con fines electorales. El caso de Tlaxcala también llamó la atención pues tuvieron una deuda intermitente que solo aparecía en años electorales (2012 y 2015) y desaparecía al año siguiente. Esto aunado a un escenario de gobierno dividido sin alternancias puede tratarse de un caso en que un gobernador sin respaldo legislativo se vuelve dependiente de medios alternativos como la deuda para desarrollar obras públicas que le garanticen la victoria del siguiente comicios.

Hay que considerar que las características que involucraron ambos casos no constituyeron una generalidad, pues otras entidades en condiciones similares presentaron comportamientos muy diferentes. Esto significa una casi completa imposibilidad para predecir el comportamiento crediticio de las entidades federativas basado en variables que no ahonden con mayor especificidad en el contexto individual de cada entidad federativa.

Cuestiones como la cultura de la sumisión legislativa hacia su gobernador o la actitud reactiva más que una propositiva parecen estar enraizadas en la costumbre y la tradición más que en las condiciones políticas. Esto no necesariamente supone algo malo, pues parece que herramientas necesarias como la alternancia y la rendición de cuentas han encontrado su camino sin la necesidad de legislaturas activas que monitoreen y presionen las acciones de los ejecutivos estatales.

A manera de cierre queda clara la complejidad del funcionamiento legislativo local en México y que no puede ser medido o predicho limitando su estudio al campo general. Sin embargo, acercamientos globales son lo que permite empezar a comprender los pormenores del campo de estudio al que nos estamos enfrentando. Resta priorizar la necesidad de que más estudios aborden el tema para contribuir a la creación de un corpus conceptual que permita entender los fenómenos del nivel estatal mexicano pues cada vez es más prominente.

Referencias

- Armesto, A. (2015) "Competencia política y gasto particularista de los gobiernos subnacionales en México y Argentina", en *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 (Coords.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. México: FLACSO- IEDF, pp. 93-112
- 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", en *Política y gobierno* No. 13(2), México. CIDE, pp. 315-359.
- Gutiérrez Cuéllar, Paola C. (2016) "Poder político subnacional: fortalezas de los gobernadores en México 2001-2012", en N. Loza e I. Méndez (Coords.) *Poderes y democracias: La política subnacional en México*. México. FLACSO, pp. 71-92
- Hernández Trillo, Fausto (2010) "Las finanzas públicas en el México posrevolucionario", en Kuntz Ficker, Sandra (2010) *Historia económica general de México: De la Colonia a nuestros días*. México. El Colegio de México.
- Ibarra Salazar, Jorge, *Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos*, *Gestión y Política Pública*, vol. XXII, núm. 1, 2013, pp. 3-44
- Loeza, Soledad (2010) "La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática", en Loeza, Soledad y Prud'homme Jean Francois (Coords.) *Instituciones y proceso políticos. Los grandes problemas de México* Vol. XIV. México. El Colegio de México, pp. 23-70
- López Lara, Álvaro F. (2016) "Gobernadores proactivos y legislaturas reactivas. Una

- comparación entre el juicio de los expertos y el comportamiento legislativo”, en N. Loza e I. Méndez (Coords.) Poderes y democracias: La política subnacional en México. México. FLACSO, pp. 131-160.
- Merino, Mauricio (2010) “Nuevo federalismo, nuevos conflictos” en Loaeza, Soledad y Prud’homme Jean Francois (Coords.) Instituciones y proceso políticos. Los grandes problemas de México Vol. XIV. México. El Colegio de México, pp. 487-530.
- Patrón Sánchez, Fernando (2014) Congresos estatales en México: una revisión a partir de la revisión legislativa y la aprobación presupuestal. México. Universidad de Guanajuato, Editorial Fontamara.
- Ramírez Hernández, Mario Joel (2014) Finanzas estatales e información financiera en la prensa de México: un análisis de cobertura, calidad y precisión informativa en el periodo 2011. Toluca, México. El Colegio Mexiquense.
- Ramírez Rodríguez, Roberto; Erquizio Espinal, Alfredo, Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009, Paradigma económico. Revista de economía regional y sectorial, vol. 4, núm. 2, julio- diciembre, 2012, pp. 5-27.
- Reyes Tepach, M. (2012) La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano. México. Subdirección de Análisis Económico de la Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
- Sánchez Martínez, José Said (2017) Los congresos subnacionales y la política de gasto en México: El ejercicio de la función presupuestaria, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, México.

Mario Joel Ramírez Hernández: Doctor en ciencias sociales con especialidad en ciencias políticas, maestro en ciencias sociales con especialidad en desarrollo municipal. Especialista en gobiernos estatales, legislaturas locales y deuda pública estatal. Profesor en la Universidad de Guanajuato y Universidad De La Salle Bajío. Correo electrónico: marioj.consultor@gmail.com. ORCID: 0000-0002-8157-8378