

EL PAGO DE LA DEUDA PÚBLICA EN LOS ESTADOS

**Un análisis de sus efectos sobre
el gasto público en México**

José Said Sánchez Martínez

EL COLEGIO DE JALISCO

EL PAGO DE LA DEUDA PÚBLICA EN LOS ESTADOS

**Un análisis de sus efectos sobre
el gasto público en México**

José Said Sánchez Martínez

EL COLEGIO DE JALISCO

ASOCIADOS NUMERARIOS DE EL COLEGIO DE JALISCO

Ayuntamiento de Guadalajara
Ayuntamiento de Zapopan
El Colegio de México, A.C.
El Colegio Mexiquense, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Subsecretaría de Educación Superior-SEP
Universidad de Guadalajara

Roberto Arias de la Mora
Presidente

Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano
Secretario General

EL PAGO DE LA DEUDA PÚBLICA EN LOS ESTADOS

**Un análisis de sus efectos sobre
el gasto público en México**

José Said Sánchez Martínez

EL COLEGIO DE JALISCO

Esta publicación fue arbitrada por pares académicos, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el día 30 del mes de noviembre del año 2022 y aceptada para su publicación el día 20 de febrero del año 2023.

336.343272 S669p

Sánchez Martínez, José Said

El pago de la deuda pública en los estados : un análisis de sus efectos sobre el gasto público en México / José Said Sánchez Martínez -- 1ª ed. -- Zapopan, Jalisco : El Colegio de Jalisco, 2023.

[102] páginas ; tablas, gráficas ; formato PDF

Incluye bibliografía: páginas [83-100]

ISBN: 978-607-8831-35-7

1. Finanzas públicas - México - Siglo XXI. 2. Deuda pública - México - Siglo XXI. 3. Gobiernos estatales - México - Siglo XXI 4. Gastos públicos - México - Siglo XXI. 5. México - Política económica - Siglo XXI. 6. México - Política y gobierno.

© D.R. 2023, El Colegio de Jalisco, A.C.

5 de Mayo 321

45100, Zapopan, Jalisco

Primera edición, 2023

ISBN: 978-607-8831-35-7

Hecho en México

Made in Mexico

A Blanquita

A Chapingo, glorioso plantel

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	10
LA DEUDA PÚBLICA EN LOS ESTADOS	14
Lo que sabemos sobre la deuda pública estatal en México	14
Argumentos y evidencia	16
Hipótesis.....	20
Recapitulación.....	22
LAS CONSECUENCIAS DEL PAGO DE LA DEUDA EN LOS ESTADOS.....	23
La cuestión de la deuda pública en los estados.....	23
La otra cara de la moneda: el pago de la deuda.....	26
Análisis y resultados.....	31
Conclusiones.....	36
LOS ESCENARIOS EXTREMOS: NUEVO LEÓN Y QUINTANA ROO	37
Nuevo León.....	37
<i>El gobierno de Rodrigo Medina de la Cruz</i>	37
<i>El gobierno de Jaime Rodríguez Calderón</i>	44
<i>Algunos efectos sobre la recaudación</i>	48
Quintana Roo	50
<i>El gobierno de Roberto Borge Angulo</i>	50
<i>El gobierno de Carlos Manuel Joaquín González</i>	56
<i>Algunos efectos sobre la recaudación</i>	60
Conclusiones.....	62
VERACRUZ: DOS IDEOLOGÍAS FRENTE A UN MISMO PROBLEMA	63
El último gobierno priista y las primeras alternancias	63
Los gobiernos de Yunes y García frente al pago de la deuda	69
Conclusiones.....	78
CONCLUSIONES.....	79
REFERENCIAS	83

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Saldo de la deuda anual estatal, 2005-2020	24
Gráfica 2. Promedio del saldo de la deuda por estado, 2005-2020	24
Gráfica 3. Promedio del saldo de la deuda per cápita por estado, 2005-2020	25
Gráfica 4. Saldo de la deuda per cápita por estado, 2005-2020	26
Gráfica 5. Pago de la deuda promedio como porcentaje del gasto total, 2001-2020	27
Gráfica 6. Pago de la deuda promedio como porcentaje del gasto total por estado, 2009-2020.....	28
Gráfica 7. Pago de la deuda como porcentaje del gasto total, 2009-2020	29
Gráfica 8. Gasto en inversión y pago de la deuda promedio como porcentaje del gasto total, 2009-2020	30
Gráfica 9. Nuevo León: saldo de la deuda, 1997-2020.....	39
Gráfica 10. Nuevo León: gasto en inversión pública y pago de la deuda como porcentaje del gasto total, 1997-2020.....	40
Gráfica 11. Nuevo León: gasto promedio ejercido por las dependencias estatales y el pago de la deuda, 2010-2015.....	40
Gráfica 12. Nuevo León: gasto promedio ejercido por las dependencias estatales y el pago de la deuda, 2016-2020.....	45
Gráfica 13. Quintana Roo: saldo de la deuda, 2000-2020.....	52
Gráfica 14. Quintana Roo: gasto en inversión pública y pago de la deuda como porcentaje del gasto total, 2000-2020.....	53
Gráfica 15. Quintana Roo: gasto promedio ejercido por las dependencias estatales y en el pago de la deuda, 2011-2016.....	53
Gráfica 16. Quintana Roo: gasto promedio ejercido por las dependencias estatales y en el pago de la deuda, 2017-2020.....	57
Gráfica 17. Pago de la deuda como porcentaje del gasto total, 2010-2020	67
Gráfica 18. Pago de la deuda y gasto en otros rubros, 2017.....	68
Gráfica 19. Pago de la deuda y gasto en otros rubros, 2019.....	68

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Estadística descriptiva 2009-2020.....	32
Tabla 2. Determinantes del gasto público.....	34
Tabla 3. Nuevo León: clasificación por objeto del gasto, 2010-2015.....	42
Tabla 4. Nuevo León: clasificación administrativa, 2010-2015.....	43
Tabla 5. Nuevo León: clasificación por objeto del gasto, 2016-2021.....	46
Tabla 6. Nuevo León: clasificación administrativa, 2016-2021.....	47
Tabla 7. Quintana Roo: clasificación por objeto del gasto, 2011-2016.....	54
Tabla 8. Quintana Roo: clasificación administrativa, 2011-2016.....	55
Tabla 9. Quintana Roo: clasificación por objeto del gasto, 2017-2020.....	58
Tabla 10. Quintana Roo: clasificación administrativa, 2017-2020.....	59
Tabla 11. Clasificación administrativa: aumentos y reducciones por rubro (2017-2019).....	76
Tabla 12. Clasificación por objeto del gasto: cambio porcentual por rubro (2017-2019).....	77
Tabla 13. Clasificación funcional: cambio porcentual por rubro (2017-2019).....	77

INTRODUCCIÓN

En los últimos años varios gobiernos han tomado acciones para controlar el gasto público. A finales de 2016 el gobernador de Quintana Roo, Carlos Joaquín González, presentó su plan de austeridad para reducir el gasto en honorarios, medios de comunicación, combustibles, renta de edificios y otros temas (Vázquez, 2016). En Veracruz, a pocos días de iniciar su gobierno en 2016, Miguel Ángel Yunes manifestó la intención de implementar medidas de austeridad para mejorar la situación financiera del estado (*El Siglo de Torreón*, 2016). En enero de 2017, el gobernador de Chihuahua, Javier Corral, anunció un plan de austeridad que implicaría la venta de diversas propiedades del estado (L. Fierro, 2017). Recientemente, los gobiernos de otras entidades, como Baja California Sur y Colima, también han mencionado la intención de aplicar recortes al gasto público (De la Torre, 2021; León, 2021). ¿Por qué ha surgido este fenómeno? Una parte de la respuesta tiene que ver con el costo de la deuda pública.

Hace diez años, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) llamó la atención sobre el importante aumento de la deuda pública en los estados. En ese entonces indicó que, entre 2008 y 2011, la deuda creció 68 % en términos reales (ASF, 2012). Ante ello, varias investigaciones se enfocaron en explicar este comportamiento. Algunas ofrecieron una descripción de la evolución de la deuda (ASF, 2011, 2012; González, 2015; Hurtado y Zamarripa, 2014; Jimenez y Smith, 2019; Tépach, 2012, 2015; Villasana, 2015); otras se concentraron en determinar sus causas y, en menor medida, sus efectos. Por ejemplo, el aumento fue explicado por la mayor oferta de crédito, la disminución de las tasas de interés, la falta de transparencia, la ausencia de límites normativos, la severidad de las leyes y la dependencia de las transferencias federales, entre otros (Astudillo, 2020; Astudillo, Blancas, y Fonseca, 2017, 2018; Carpizo, 2012; Chávez, 2018; Kinto, 2014; Torre, 2020; Zúñiga y Peña, 2017). En el caso de los efectos, la mayoría de los resultados concuerda en señalar que

la deuda pública no incidió en los niveles de inversión pública ni en el crecimiento económico, o que tal relación fue débil (Astudillo y Porras, 2018; Barcelata y Vela, 2019; Cruz, 2018; Franco y Solís, 2009; García, 2019; Martínez y Mora, 2019; Montes, 2019; Sánchez y García, 2016).¹ Por ejemplo, Sánchez y García (2016) hallaron que la deuda no tuvo un efecto sobre la inversión pública. Un resultado similar es documentado por Franco y Solís (2009), quienes mostraron una relación muy débil.

Si bien tales estudios dieron luz sobre varios aspectos, hasta ahora se ha pasado por alto la otra cara de la deuda, es decir, la magnitud de su pago y sus implicaciones para el gasto público. En efecto, pocos trabajos se han preocupado por analizar de forma sistemática la cantidad de recursos que el pago de la deuda absorbe y, sobre todo, las consecuencias que tiene sobre la política de gasto.² Por ejemplo, Montes (2019) se enfocó en los casos de Coahuila, Chihuahua y Nuevo León. Sus hallazgos muestran que el pago de la deuda está asociado con un menor gasto en inversión pública. Por su parte, Sánchez (2018) analizó los 31 estados en el periodo 2001-2014, y encontró algo similar: una relación negativa entre el pago de la deuda y el gasto en inversión pública. A pesar de estos valiosos aportes, desconocemos si el impacto negativo de la deuda es homogéneo o si solo se concentra en algunos rubros del gasto público. Además, es preciso considerar el efecto de otras variables, especialmente las políticas.

Con la finalidad de hacer una aportación al estudio de la deuda pública subnacional, esta investigación plantea dos preguntas. La primera: ¿cómo el pago de la deuda pública afecta las decisiones de gasto de los gobiernos estatales? Si en un primer momento la contratación de deuda permite a los gobiernos contar con recursos adicionales, posteriormente implica el pago respectivo y, por lo tanto, una reducción de los recursos disponibles. Pero, ¿todos los rubros son afectados?, ¿los

.....

- 1 Los estudios internacionales sobre los efectos de la deuda pública no han llegado a un consenso (Lora, 2007; Lora y Olivera, 2006; Mahdavi, 2004; Panizza y Presbitero, 2014; Ramos-Herrera y Sosvilla-Rivero, 2017). Por ejemplo, algunos muestran que la deuda pública está asociada negativamente con el gasto social y de capital (Lora y Olivera, 2006; Mahdavi, 2004), pero otros encuentran una relación positiva con el gasto en infraestructura (Lora, 2007).
- 2 De acuerdo a la definición del Consejo Nacional de Armonización Contable [CONAC] (2009), se trata de las asignaciones destinadas a cubrir las obligaciones del gobierno por concepto de deuda pública, incluyendo la amortización, intereses, gastos y comisiones.

gobiernos protegen unos temas de gasto sobre otros? Para dar respuesta, el presente estudio se concentra en tres diferentes categorías del gasto público: servicios personales; transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; e inversión pública. Al respecto, la primera hipótesis (H1) que se plantea es la siguiente: con mayores niveles en el pago de la deuda pública, menor será el gasto en servicios personales, transferencias e inversión pública.

A pesar de su componente técnico, las decisiones de gasto no se desarrollan en el vacío: el componente político tiene su propio peso. Por ello, una vez que se ha considerado el efecto del pago de la deuda, la segunda pregunta de investigación es la siguiente: ¿cómo las variables políticas afectan el comportamiento del gasto público? Ante niveles similares en el pago de la deuda, ¿cómo la alineación partidista vertical, la relación partidista Ejecutivo-Legislativo, la ideología del partido gobernante y el ciclo electoral afectan las decisiones de gasto? Estas variables tienen como eje a los partidos políticos, los cuales no solo son un instrumento para acceder a los cargos de elección popular: también influyen en el tipo de relación entre los poderes y entre los órdenes de gobierno. Además, en función de su ideología, los gobiernos pueden tomar decisiones distintas frente a un mismo problema. En esta parte, las hipótesis que se ponen a prueba son, H2: los estados con gobiernos unificados tendrán un menor gasto que aquellos con gobiernos divididos; H3: los estados gobernados por la oposición presentarán un menor gasto que aquellos gobernados por el mismo partido del presidente; H4: los estados gobernados por partidos de izquierda y de centro tendrán un mayor gasto que los partidos de derecha, y H5, en los años electorales para gobernador el gasto será mayor que en los años no electorales.

En suma, los objetivos de esta investigación son 1) conocer la magnitud del pago de la deuda pública en los estados, 2) determinar los efectos del pago de la deuda y las variables políticas sobre las decisiones del gasto público y 3) mostrar qué es lo que ocurre en los estados más endeudados.

Metodológicamente, la investigación utiliza un enfoque mixto. La parte cuantitativa se basa en información de los 31 estados durante el periodo 2009-2020. Se aplica un análisis estadístico para determinar los efectos del pago de la deuda y de las variables políticas sobre los tres rubros del gasto público indicados. En la parte cualitativa se realizan

estudios de caso. Por un lado, se analizan dos casos extremos, Nuevo León y Quintana Roo, con la finalidad de ofrecer más detalles sobre los efectos del pago de la deuda en el gasto y, de forma exploratoria, en los ingresos. Por otro, se hace un estudio comparado entre dos gobiernos con ideología distinta en Veracruz. Con ello, se busca saber si, ante pagos similares de la deuda, se tomaron decisiones distintas en función de su ideología. Se consideró con más detalle esta variable porque es de las menos estudiadas en el tema financiero. La información para nuestro estudio se obtuvo de la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], de las cuentas públicas estatales y de documentos legislativos y hemerográficos.

El libro se integra por cuatro capítulos. En el primero, se presenta el estado de arte sobre el estudio de la deuda pública subnacional en México, el argumento teórico de las variables políticas, las hipótesis y la evidencia empírica de los estudios previos. En el segundo, se muestran los niveles de la deuda pública en los estados y se realiza el análisis cuantitativo para conocer el efecto del pago de la deuda y de las variables políticas. En el tercero, se abordan los casos de Nuevo León y Quintana Roo. Se trata de los casos que más recursos dirigen al pago de la deuda en todo el país; por lo tanto, se observará con mayor detalle cómo reaccionaron, cómo fueron sus decisiones de gasto público y, de forma exploratoria, de recaudación. El cuarto capítulo realiza un estudio comparado entre dos administraciones con ideología distinta en Veracruz: el gobierno panista de Miguel Ángel Yunes y el gobierno morenista de Cuitláhuac García Jiménez. En él se detallan las decisiones de ambos gobiernos, poniendo énfasis en el tema social.

Antes de cerrar, quiero agradecer a los dictaminadores anónimos y a los colegas del Seminario Taller de Investigación de El Colegio de Jalisco, quienes con sus comentarios y sugerencias mejoraron este trabajo. Por supuesto, todo error es responsabilidad mía.

LA DEUDA PÚBLICA EN LOS ESTADOS

Con el incremento en los niveles de deuda pública de los estados a partir de 2008 también aumentó el interés por explicar su comportamiento. No obstante, hasta ahora se ha pasado por alto un tema de especial relevancia, a saber, el pago de la deuda pública y sus consecuencias sobre las decisiones del gasto. En este capítulo se describe el estado actual de las investigaciones y se expone el argumento teórico que sirve de sustento al presente trabajo.

El capítulo tiene cuatro secciones. En la primera, se muestra el panorama general de los estudios sobre la deuda pública en los estados mexicanos. En la segunda, se presenta el argumento teórico sobre las variables políticas y la evidencia empírica de los estudios previos. En la tercera se detallan las hipótesis que serán puestas a prueba. Finalmente, se cierra con una recapitulación.

LO QUE SABEMOS SOBRE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL EN MÉXICO

Debido al importante aumento de la deuda pública en los estados, especialmente entre 2008 y 2011, varios estudios comenzaron a analizar con detenimiento su comportamiento (ASF, 2011, 2012; González, 2015; Hurtado y Zamarripa, 2014; Jimenez y Smith, 2019; Tépach, 2012, 2015; Villasana, 2015). Con relación a las causas, los factores que incidieron en el aumento de la deuda pública fueron la mayor oferta de crédito, la disminución de las tasas de interés, la falta de transparencia, la ausencia de límites normativos, la severidad de las leyes y la dependencia de las transferencias federales, entre otros (Astudillo, 2020; Astudillo Astudillo, Blancas y Fonseca, 2017, 2018; Carpizo, 2012; Chávez, 2018; Kinto, 2014; Torre, 2020; Zúñiga y Peña, 2017). Incluso algunos estudios tomaron en cuenta las variables partidistas, como el gobierno dividido. Por ejemplo, Montemayor (2003) encontró que, entre 1993 y 1999, en los estados con gobiernos unificados hubo más deuda que en

aquellos con gobiernos divididos. Lo anterior contrasta con los resultados de Carpizo (2012), cuyo estudio señala que entre 2003 y 2010 los estados con gobiernos divididos registraron más deuda.

Con relación a las consecuencias de la deuda pública, la mayoría de las investigaciones se ha enfocado en su impacto en temas como el crecimiento económico y la inversión pública. De acuerdo con la normatividad vigente, los recursos de la deuda deben ser destinados al gasto en inversión. Paradójicamente, la mayoría de los resultados concuerda en señalar que la deuda pública no incide en la inversión ni en el crecimiento económico o que tal relación es débil (Astudillo y Porras, 2018; Barcelata y Vela, 2019; Cruz, 2018; Franco y Solís, 2009; García, 2019; Martínez y Mora, 2019; Montes, 2019; Sánchez y García, 2016). Por ejemplo, los hallazgos de Sánchez y García (2016) indican que la deuda no tuvo un efecto sobre la inversión pública. Por su parte, Franco y Solís (2009) muestran que la relación fue muy débil: por cada peso de deuda contratada, el gasto en inversión aumentó solo entre 16 y 24 centavos.

El interés por la deuda pública también se ha desarrollado a nivel municipal. Algunos estudios describen cómo la deuda pública aumentó a finales de la primera década del siglo XXI (Auditoría Superior del Estado de Jalisco [ASEJ], 2019; ASF, 2011, 2012; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2020, 2021; Guajardo y Villareal, 2015; Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C, 2021; Ruiz y García, 2015). Otros se enfocan en determinar si las variables político-partidistas explican su comportamiento (Benton, 2018; Benton y Smith, 2014, 2017; Herrera et al., 2021; Smith, 2016; Smith y Melguizo, 2018). Por ejemplo, Benton muestra que cuando hay alineación partidista vertical entre los gobiernos municipal, estatal y federal, los niveles de deuda pública son menores comparados con el escenario opuesto (Benton, 2018). Igualmente, hallaron que todos los gobiernos municipales elevaron su deuda antes de las elecciones. De forma preliminar, Smith y Meguizo (2018) destacan que con altos niveles de polarización política y en años no electorales, los municipios registraron más deuda pública.

A pesar del conocimiento que aportan estos estudios, hasta ahora se ha pasado por alto el tema del pago de la deuda y sus implicaciones para el gasto público. Las pocas investigaciones existentes han sido de tipo exploratorio. Por ejemplo, Sánchez (2018) hace una descripción

del comportamiento del pago de la deuda y del gasto en inversión pública entre 2001 y 2014, periodo en el que hubo una relación inversa entre ambas variables. Por su parte, Montes (2019) analizó los casos de Coahuila, Chihuahua y Nuevo León durante el periodo 1997-2017, y también distingue una relación inversa. Dado el carácter exploratorio de estos trabajos, es preciso complementarlos con un análisis más sistemático y detallado, que considere otros rubros del gasto público y otras variables explicativas.

Debido a que las decisiones de gasto no se dan en el vacío, aquí se considera el potencial efecto de las variables políticas más relevantes. En la siguiente sección se expone el argumento teórico de cada una, así como los hallazgos empíricos de los estudios previos.

ARGUMENTOS Y EVIDENCIA

Los partidos políticos no solo son un instrumento para acceder a los cargos de elección popular; también tienen el potencial para influir en el tipo de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como en la relación entre los órdenes de gobierno. A lo anterior se añade el efecto que tiene su respectiva ideología sobre las decisiones que toman una vez que están en el gobierno. Asimismo, pueden mostrar una actitud pragmática en los años electorales para tratar de influir en los votantes.

Con respecto a la relación entre poderes, esta puede ser diferente en función del tipo de mayoría que tiene el partido del Ejecutivo en el congreso. Cuando el Ejecutivo cuenta con esta mayoría, hay más oportunidades para generar una relación coordinada y coherente (Sundquist, 1988). Si a lo anterior se añade el liderazgo del Ejecutivo sobre su partido y la disciplina partidista, es más probable que el congreso actúe conforme a los deseos de aquél (Weldon, 2002). En este escenario, permitir las confrontaciones y divisiones al interior del partido puede ser muy costoso electoralmente (Kernell, 1991).

En contraste, cuando el Ejecutivo no tiene la mayoría en el congreso, el partido que controla cada rama buscará prevalecer sobre las políticas respectivas, lo cual puede generar diferentes niveles de conflicto (Cox y Kernell, 1991). El motor que está detrás de esto es la reelección: el partido en el Ejecutivo busca asegurar un periodo más en el cargo, mientras que

los partidos de oposición en el congreso tratan de aumentar su número de escaños y acceder al gobierno (Downs, 1957; Keman, 2006). Por lo anterior, algunos consideran que en este escenario se activa el sistema de pesos y contrapesos (Fiorina, 1996; Solt, 2003, 2004).

¿Qué indica la evidencia? Las investigaciones empíricas a nivel estatal en México no muestran un consenso claro en torno a los efectos del gobierno dividido. Para unos, el gobierno dividido influye en la relación Ejecutivo-Legislativo (Benítez, 2008; García, 2007; Guerra, 2011; Solt, 2003, 2004); para otros, el efecto no es tan evidente (Gutiérrez, 2013; Patrón, 2015; Patrón y Pérez, 2012; Sleman, 2014).

Con respecto a la relación entre los órdenes de gobierno, existe una lógica similar: si un mismo partido los controla, habrá una relación armoniosa entre ellos (Riker y Schaps, 1957). Al integrar el mismo partido y compartir una base programática, la comunicación puede ser más fluida. Por supuesto, también hay razones de tipo electoral que permiten esta cooperación. Si el gobierno nacional tiene prioridad por una política determinada, los gobiernos estatales del mismo partido la respaldarán para generar los resultados esperados. Con ello, la ganancia electoral beneficiará a ambos niveles (Rodden y Wibbels, 2002). Además, hay otros mecanismos que permiten al Ejecutivo nacional obtener el respaldo de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, con partidos jerarquizados, puede recompensar a los gobernadores con nominaciones a otros cargos, recursos, gastos de campaña, etcétera (Garman, Haggard y Willis, 2001). En contraste, cuando diferentes partidos controlan cada nivel, la confrontación es más probable.

En este tema, también hay un debate en torno a los efectos de la alineación partidista vertical. Por ejemplo, en la cuestión de las transferencias federales, se ha demostrado que los estados gobernados por el mismo partido del presidente recibieron menos transferencias que aquellos de la oposición (Flamand, 2006). En el tema de la violencia criminal, se ha observado que esta fue mayor en los estados y municipios gobernados por partidos distintos al del presidente, especialmente por los de izquierda (Trejo y Ley, 2016). No obstante, otros estudios no han detectado efectos en el gasto social (Velázquez, 2006), la dependencia financiera (Ibarra, 2013) y la asignación de recursos discrecionales (Busmail y Miño, 2016).

Los partidos políticos también son una fuente de ideología: por un lado, es parte de su identidad (Mair y Mudde, 1998); por otro, provee a los ciudadanos de un conjunto de ideas y símbolos que los orientan entre las opciones disponibles de política pública (Schmitter, 2001).³ De manera concreta, este conjunto de ideas lo expresan en sus plataformas, manifiestos y programas (Vasallo y Wilcox, 2006). La ideología de los partidos les permite no solo elaborar políticas específicas para atraer votos, también funciona como un filtro para seleccionar cuáles asuntos son prioritarios (Budge, 2006).

Varios estudios han demostrado que las categorías de izquierda y derecha son una representación satisfactoria de las preferencias que tiene cada partido político y son entendidas tanto por las élites partidistas como por los votantes (Budge, 2006; McDonald, Mendes y Kim, 2007; Vasallo y Wilcox, 2006). De forma sintética, para Bobbio (2014), el criterio básico que separa a la izquierda de la derecha es la postura que se toma en el tema de la igualdad en la sociedad: para la derecha es menos importante que para la izquierda. Por supuesto, hay otros criterios que también se han utilizado, como la postura que se toma sobre el papel del Estado y del mercado en la sociedad.

La mayoría de las investigaciones empíricas sobre los efectos de la ideología se enfoca en los países desarrollados. En ellos, generalmente se confirma su influencia en diferentes niveles o bajo ciertas condiciones (Allan y Scruggs, 2004; Angelopoulos, Economides y Kammass, 2009; Bellido, Olmos y Román, 2018; Blais, Blake y Dion, 1993, 1996; Cusack, Notermans y Rein, 1989; Herwartz y Theilen, 2014, 2021; Hicks y Swank, 1984; Huber, Ragin y Stephens, 1993; Imbeau, Pétry y Lamari, 2001; Kittel y Obinger, 2003; Korpi y Palme, 2003; Kwon y Pontusson, 2010; Loftis y Mortensen, 2017; McManus, 2018; Potrafke, 2009, 2010, 2011; Raess y Pontusson, 2015; Russo y Verzichelli, 2016; Schmitt, 2016; Schmitt y Zohlnhöfer, 2017; Tavares, 2004).

.....

3 Para Downs (1957), los partidos son buscadores de cargos públicos, cuyos programas políticos no se basan en ideologías, sino en la maximización del voto popular. Aquí, los partidos convergerán hacia las preferencias del votante mediano. Sin embargo, los partidos también pueden utilizar a la ideología para atraer votos, por lo que cambiar de ideología en cada elección en realidad podría ser costoso para los partidos (Vasallo y Wilcox, 2006). Una serie de estudios ha demostrado que en la práctica los partidos políticos no convergen (Budge, 2006).

Esta abundancia de estudios contrasta con el caso mexicano, ya que aún son pocos los que consideran explícitamente a la ideología como un factor explicativo del gasto público (Armesto, 2021; Ingram, 2013).⁴ Por ejemplo, el trabajo de Ingram (2013) analiza el gasto judicial estatal en el periodo 1993-2009. Sus resultados indican que la ideología tiene un efecto: los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) gastaron más que los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Recientemente, Armesto (2021) analizó el gasto en salarios e inversión pública estatal en el periodo 1996-2017. Demuestra que aquellos estados con gobiernos y congresos panistas presentaron una mayor inversión en obra pública y menor gasto en salarios, en tanto que los gobiernos y congresos dominados por el PRD registraron un mayor gasto en salarios.

A nivel municipal también hay algunas aportaciones, como las de Benton y Smith (2017), quienes hallaron un efecto parcial: los gobiernos panistas adquirieron préstamos menos costosos que los gobiernos del PRI y del PRD. Las mismas autoras (2014), en un estudio similar, determinaron que los gobiernos panistas presentaron menores niveles de deuda que los gobiernos del PRI; y que los gobiernos del PRD recurrieron a instrumentos de deuda más costosos que los del PAN.

Otra variable de interés son los ciclos electorales. El enfoque del ciclo económico político⁵ establece que los ciclos electorales influyen en las decisiones económicas de los gobiernos con la finalidad de aumentar sus probabilidades de reelección, independientemente de su ideología.⁶

.....

- 4 Sin duda, hay trabajos que de alguna forma consideran la etiqueta del partido gobernante, pero no se basan en un argumento teórico que dé cuenta de sus potenciales efectos. Simplemente distinguen categóricamente entre los partidos, pero no su ideología (Ibarra, 2013; Montemayor, 2003; Velázquez, 2006).
- 5 Hay quienes hacen una distinción entre ciclo económico político (*political business cycle*) y ciclo presupuestario político (*political budget cycle*) según las variables de interés: el primero se enfoca en los resultados económicos, como la inflación y el desempleo, y el segundo se enfoca en los instrumentos del gobierno, como la política fiscal (de Haan y Klomp, 2013).
- 6 A pesar de que Downs considera que los partidos formulan políticas para ganar las elecciones —y no que ganan las elecciones para formular políticas—, su argumento no desecha de forma absoluta la función de las ideologías tanto para los partidos como para los votantes. En el caso de los partidos, les permite ganar el apoyo de varios sectores sociales y seleccionar la política que atraerá más votos, mientras que a los votantes les permite distinguir entre los partidos. Aunque no se descarta la

Por ejemplo, los primeros argumentos destacaron que el desempleo es menor antes de las elecciones y mayor después de ellas (Nordhaus, 1975). Aunque la investigación al respecto es abundante, los hallazgos no muestran un consenso (Dubois, 2016).⁷ En México, algunos estudiosos han demostrado que los años electorales tienen un efecto heterogéneo en el gasto público o que su impacto en la dependencia financiera de los estados está condicionada por otros factores (Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009; Ibarra, 2013; Ramírez y Erquizio, 2012). En cambio, otros autores no han detectado consecuencias (Velázquez, 2006).

HIPÓTESIS

Como se indicó en la introducción, para determinar el impacto del pago de la deuda y de las variables políticas, se analizarán tres categorías del gasto público: servicios personales; transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; e inversión pública. El gasto en servicios personales es el que se destina a las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, como “sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio” (CONAC, 2009).

El gasto en transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas es dirigido a “los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades” (CONAC, 2009). Un aspecto interesante de este rubro es que una parte se dirige a los temas de salud, educación, asistencia y ayudas sociales.

Por último, el capítulo de inversión pública se refiere al gasto para “obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de preinversión y preparación del proyecto” (CONAC, 2009). Se escogieron estos capítulos porque cualitativamente

convergencia entre los partidos, esto se espera en los sistemas bipartidistas, mas no en los multipartidistas. Además, es preciso no pasar por alto que la evidencia no respalda la convergencia entre partidos.

7 Dubois (2016) ofrece un panorama amplio del estado del arte sobre el ciclo económico político.

muestran la variedad temática del gasto público: gasto corriente, el gasto con un componente social y el gasto de capital, respectivamente.

Dicho esto, las hipótesis que se ponen a prueba en esta investigación son las siguientes. La primera se enfoca en el efecto del pago de la deuda. Si la contratación de deuda implica un pago posterior, es evidente que una parte del gasto será afectada. La hipótesis plantea un efecto negativo en los tres rubros del gasto. H1: con mayores niveles en el pago de la deuda, menor será el gasto en servicios personales, transferencias e inversión pública. La evidencia mostrará si el efecto es homogéneo o si se concentra en algunos rubros.

Una vez que se ha controlado el impacto del pago de la deuda, el resto de las hipótesis se concentra en determinar si las variables políticas inciden en los tres tipos de gasto. En el tema de los gobiernos divididos, ya que los partidos de cada rama buscarán incidir en el gasto, es más probable que en este escenario tales recursos aumenten. En cambio, cuando el gobernador tiene la mayoría, el congreso simplemente aprobará la propuesta de gasto, lo cual reduce las posibilidades de aumentarlo. La segunda hipótesis, H2, es la siguiente: en los estados con gobiernos unificados habrá un menor nivel de gasto que en aquellos con gobiernos divididos.

Con respecto a la alineación partidista vertical, se espera que los estados gobernados por la oposición recibirán menos apoyo del presidente, lo cual se traducirá en menos recursos y, por lo tanto, en un menor gasto. La hipótesis (H3) es: los estados gobernados por la oposición presentarán un menor gasto que los gobernados por el mismo partido del presidente.

En el tema de la ideología, debido a que la izquierda defiende un mayor papel del estado, esto tendría que traducirse en un mayor gasto público. En contraste, dada la postura de la derecha a favor del mercado y del sector privado, se espera un menor nivel. La hipótesis (H4) es la siguiente: los estados gobernados por partidos de izquierda y de centro presentarán un mayor gasto que los partidos de derecha.

Por último, con relación a los años electorales, es posible que los gobiernos decidan aumentar su gasto en estos periodos con la finalidad de obtener el voto del electorado. Una vez que pasan las contiendas, los niveles de gasto bajarán. Por lo tanto, la hipótesis (H5) establece que en los años electorales para gobernador el gasto será mayor que en los años no electorales.

RECAPITULACIÓN

En un primer momento, la deuda pública es un mecanismo que ofrece recursos frescos a los gobiernos. Hace poco más de una década varios estados recurrieron a este instrumento para financiar su gasto. Lamentablemente, los estudios han demostrado que su efecto sobre el gasto en inversión pública fue mínimo. En un segundo momento, la deuda implica un gasto para cumplir con los compromisos adquiridos, es decir, su costo. Después del *boom* por obtener recursos por esta vía, ahora varios gobiernos se están encargando del pago respectivo. Sin embargo, el análisis sobre el pago de la deuda y sus efectos sobre las decisiones de gasto ha sido escaso. Si bien las primeras exploraciones muestran que tiene un impacto negativo sobre la inversión pública, se necesita un estudio más sistemático y detallado que considere otras áreas de gasto y controle el efecto de otras variables, especialmente las políticas. ¿Cuál es la magnitud del pago de la deuda pública? ¿Cómo afecta al gasto público? ¿Qué papel desempeñan las variables políticas en este contexto? En los siguientes capítulos tratamos de dar respuesta a estas cuestiones.

LAS CONSECUENCIAS DEL PAGO DE LA DEUDA EN LOS ESTADOS

Los objetivos de este capítulo son conocer los niveles del pago de la deuda en los estados y determinar su efecto, junto con las variables políticas, sobre tres categorías del gasto público (servicios personales, transferencias e inversión pública).

El capítulo tiene cuatro secciones. En la primera, se describe el comportamiento de la deuda pública estatal en los últimos años. En la segunda, se exponen los montos que representa el pago de la deuda pública. Se observará que hay importantes diferencias no solo entre los estados, sino también a lo largo del tiempo. En la tercera, se aplica un análisis cuantitativo para determinar si el pago de la deuda y las variables políticas afectan los rubros de gasto indicados. Finalmente, se cierra con una sección de conclusiones.

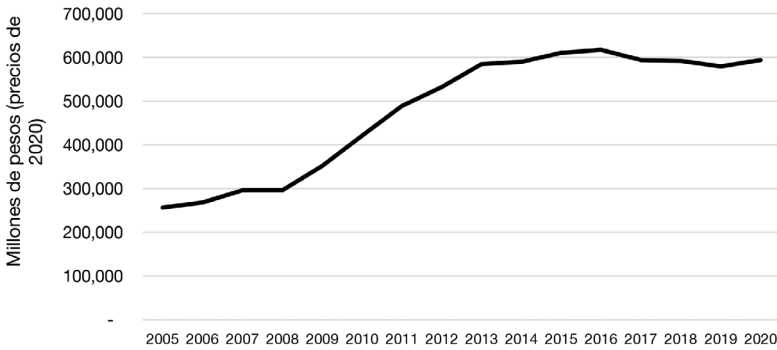
LA CUESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EN LOS ESTADOS

Hace algunos años los gobiernos estatales comenzaron a aumentar de forma considerable sus niveles de deuda pública. Para darnos una idea, en la gráfica 1 se exponen los datos del saldo de la deuda anual en el periodo 2005-2020.⁸ Entre 2008 y 2013 el saldo de la deuda pasó de 296 mil millones de pesos a 585 mil millones. Desde entonces, los niveles no han bajado de los 579 mil millones de pesos. Además, los efectos negativos en la economía por el COVID-19 obligó a los estados a recurrir a más endeudamiento en 2020.

.....

8 Los datos corresponden exclusivamente a los estados y sus entes públicos.

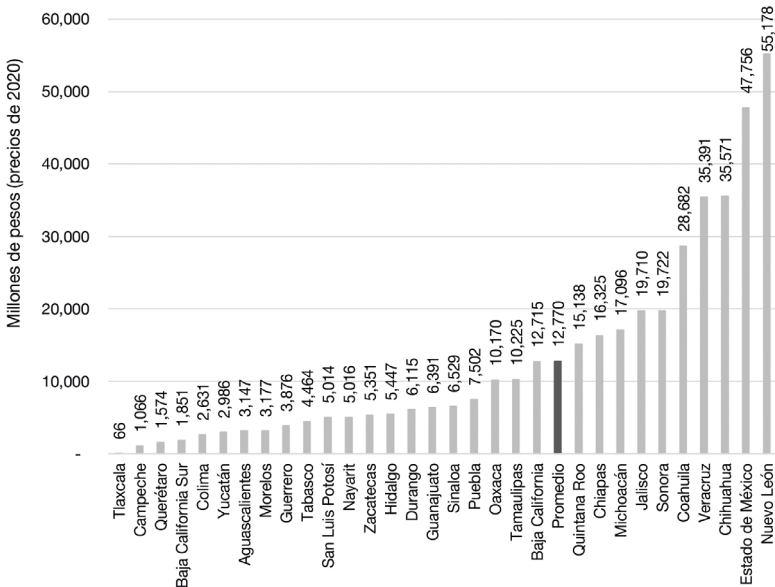
Gráfica 1. Saldo de la deuda anual estatal, 2005-2020



Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), s.f.

Para dar cuenta de las diferencias del saldo de la deuda entre los estados, en la gráfica 2 se exponen los promedios para el periodo 2005-2020. Los cuatro estados más endeudados son Nuevo León, Estado de México, Chihuahua y Veracruz, con montos superiores a los 35 mil millones de pesos. En el escenario opuesto se ubican Tlaxcala, Campeche, Querétaro y Baja California Sur, con montos por debajo de los dos mil millones de pesos.

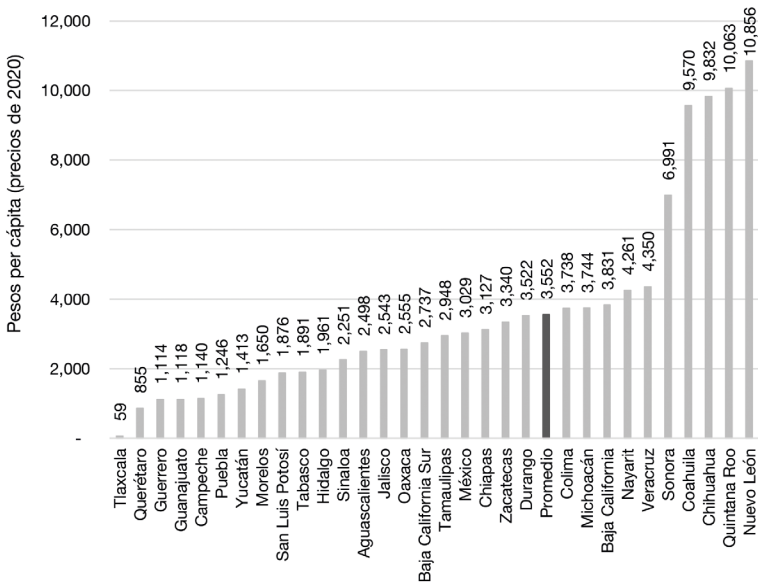
Gráfica 2. Promedio del saldo de la deuda por estado, 2005-2020



Elaboración propia con datos de la SHCP, s.f.

Las diferencias persisten cuando se controlan los datos por la población. En la gráfica 3 se observa que Nuevo León se mantiene como el estado más endeudado, con un promedio de 10,856 pesos per cápita. Con un monto similar le sigue Quintana Roo: 10,063 pesos. Chihuahua se mantiene en tercer lugar con 9,832 pesos por habitante. Con relación a los estados con menos saldo promedio, Tlaxcala es la entidad con el menor monto: solamente 59 pesos por habitante; le siguen Querétaro y Guerrero, con 855 y 1,114 pesos, respectivamente.

Gráfica 3. Promedio del saldo de la deuda per cápita por estado, 2005-2020



Elaboración propia con datos de la SHCP, s.f. y la Conapo, s.f.

A lo largo de este periodo algunos estados muestran variaciones importantes. En la gráfica 4 se muestra la trayectoria del saldo de la deuda per cápita entre 2005 y 2020. Nuevamente, destacan los estados de Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Quintana Roo, con los incrementos más notables. Por ejemplo, en Chihuahua, el primer salto importante fue en 2006, cuando pasó de 786 a 3,839 pesos por habitante. El segundo aumento considerable ocurrió en 2009, cuando el nivel alcanzó los seis mil pesos. Después, en 2013, llegó a 15,834 pesos por habitante. En Nuevo León, los aumentos no han sido tan radicales,

pero sí constantes: de 2009 a 2015 el saldo pasó de 8,325 a 14,285 pesos. En los años siguientes se mantuvo entre los trece y catorce mil pesos. Finalmente, se encuentra el caso de Quintana Roo. Entre 2005 y 2009 su saldo de la deuda se ubicó entre los 2,100 y los 3,700 pesos por habitante, pero en 2010 subió hasta los 9,458 pesos; después, en 2015 llegó a 16,360 pesos. Aunque en los últimos años se ha reducido, sus niveles son superiores a los doce mil pesos por habitante.

Lo anterior contrasta con Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa, en donde el saldo de la deuda se ha mantenido constante o incluso se ha reducido. Tlaxcala merece mención aparte, ya que en varios años no ha registrado deuda pública.

Gráfica 4. Saldo de la deuda per cápita por estado, 2005-2020



Elaboración propia con datos de la SHCP, s.f. y la Conapo, s.f.

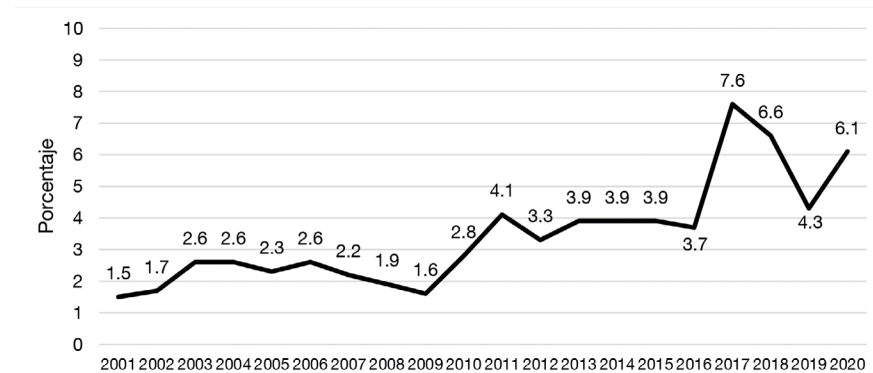
LA OTRA CARA DE LA MONEDA: EL PAGO DE LA DEUDA

Como se indicó, debido al aumento de la deuda pública de los estados, varios estudios se enfocaron en determinar no solo sus causas, sino también sus consecuencias. Sin embargo, hasta ahora no se ha abordado

de forma sistemática el tema del pago de la deuda. Como el nombre lo indica, este se refiere a las erogaciones para cubrir las obligaciones del gobierno por concepto de deuda pública, incluyendo la amortización, intereses, gastos y comisiones (CONAC, 2009).

La primera cuestión que surge es ¿cuántos recursos destinan los gobiernos a este rubro? Para dar cuenta de ello, la gráfica 5 muestra el porcentaje promedio anual que representa el pago de la deuda pública con respecto al gasto público total entre 2001 y 2020. Se distinguen tres etapas. La primera va de 2001 a 2010, en la cual los montos se mantuvieron por debajo de 3 %. La segunda etapa comprende los años 2011-2016, con montos que oscilaron entre 3 y 4 %. Finalmente, la tercera etapa, de 2017 a 2020, muestra niveles entre 4 y 8 %.

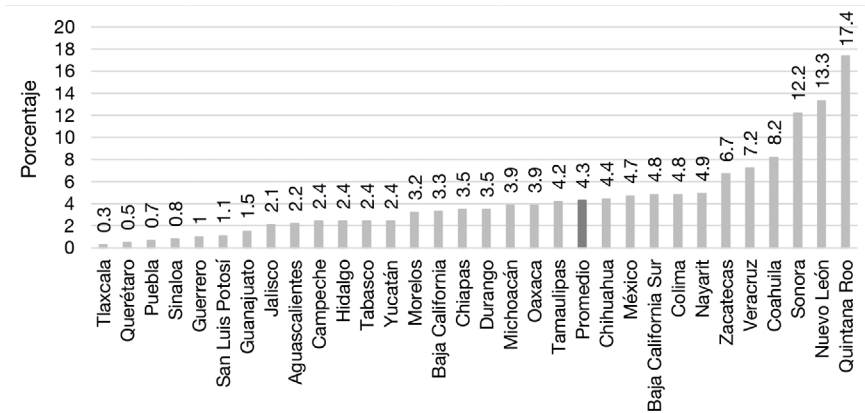
Gráfica 5. Pago de la deuda promedio como porcentaje del gasto total, 2001-2020



Elaboración propia con datos del INEGI, s.f.

Por supuesto, si se analizan los datos por estado, surgen diferencias importantes. En la gráfica 6 se expone el promedio del pago de la deuda en el periodo 2009-2020, lapso con los mayores montos. En estos años, el promedio general que representó el pago de la deuda con relación al gasto total fue de 4.2 %. Por un lado, destacan los estados que superan el umbral de 10%, como Quintana Roo, Nuevo León y Coahuila, con montos de 17.4, 13.3 y 12.2 %, respectivamente. En el extremo opuesto se ubican estados como Tlaxcala, Querétaro y Puebla, con niveles por debajo de 1 %.

Gráfica 6. Pago de la deuda promedio como porcentaje del gasto total por estado, 2009-2020

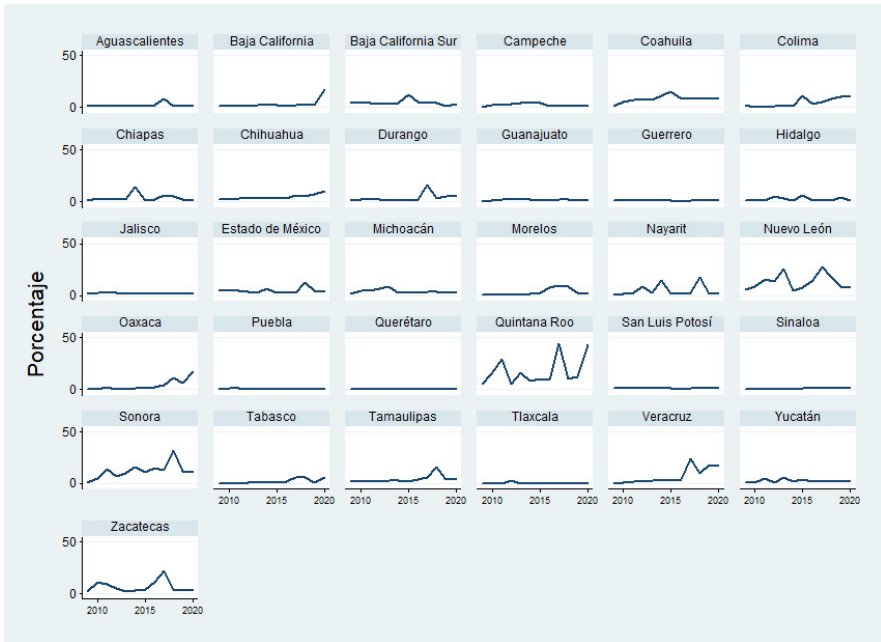


Elaboración propia con datos del INEGI, s.f.

Además, los pagos presentan cambios interesantes en el tiempo (gráfica 7). Por ejemplo, en Quintana Roo el primer aumento considerable se dio entre 2009 y 2010, cuando el pago de la deuda pasó de 5.3 a 15.2 %. Para 2011 se volvió a registrar otro incremento importante, que llegó a 29.5 %. Es decir, en este año se destinaron tres de cada diez pesos. En los siguientes años hubo cifras más altas: en 2017 y 2020 el gobierno destinó 44.8 y 43 % del gasto total a este rubro (cuatro de cada diez pesos). Estos niveles jamás se habían presentado en la historia del estado. Otro caso de interés es Nuevo León. Un primer salto en la magnitud del costo de la deuda ocurrió entre 2009 y 2011, cuando pasó de 5.3 a 15.7 % del gasto total. Posteriormente, en 2013 registró 25.6 %. Aunque entre 2014 y 2015 el monto se redujo, en los siguientes años volvió a aumentar: en 2016, 15.2 %, y en 2017, 28.2 %. En Sonora, un primer incremento se registró entre 2009 y 2011, cuando el pago de la deuda pasó de 5 a 14 %. Recientemente, entre 2017 y 2018, hubo un aumento considerable: el gasto subió de 13 a 32 %. En Veracruz, aunque en la mayoría de los años tuvo niveles por debajo de 4 %, en 2017 el pago absorbió 24 % de su gasto total, y en 2019 y 2020 los niveles fueron de 18 y 17 %, respetivamente.

Estos casos contrastan con lo que ocurre en estados como Guanajuato, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala, los cuales no solo gastan poco en deuda, sino que los cambios no han sido tan radicales.

Gráfica 7. Pago de la deuda como porcentaje del gasto total, 2009-2020



Elaboración propia con datos del INEGI, s.f.

¿Cómo han reaccionado los gobiernos frente a estos escenarios? En general, las decisiones se han basado en planes de austeridad y recortes al gasto. Por ejemplo, en Chihuahua, en enero de 2017, el gobernador Javier Corral anunció un plan de austeridad que implicó la venta de diversas propiedades del estado, como aviones, autos, terrenos y la Casa de Gobierno. En palabras del gobernador, el plan tuvo la finalidad de “enfrentar la problemática por la que atraviesa el estado, producto de una deuda pública que supera los 55 mil millones de pesos” (L. Fierro, 2017).

En Baja California Sur, a unos días de asumir su cargo en septiembre de 2021 y al conocer la deuda recibida, el gobernador Víctor Manuel Castro Cosío señaló la aplicación de un plan de austeridad basado en el control de los salarios, la venta de propiedades del gobierno y la reducción del gasto en publicidad, entre otros (León, 2021).

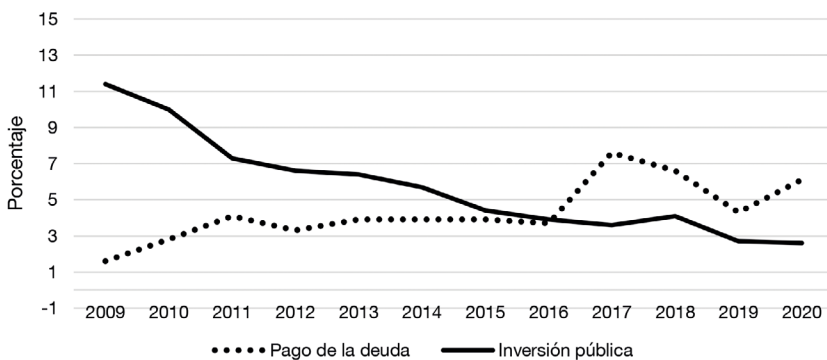
En Colima, en respuesta a los problemas financieros, la gobernadora Indira Vizcaíno comunicó una serie de estrategias, como el combate a la corrupción, la aplicación de medidas de austeridad –como la reducción de secretarías de estado– y una mayor recaudación de ingresos propios (de la Torre, 2021).

En los primeros meses de su administración, a finales de 2016, el gobernador de Quintana Roo, Carlos Joaquín González, presentó su plan de austeridad para ahorrar 1,800 millones de pesos (mdp) por medio de la reducción de honorarios, combustibles, renta de aviones, apoyo a organizaciones civiles, entre otros (Vázquez, 2016).

En Veracruz, el gobernador Miguel Ángel Yunes manifestó su preocupación por la crisis financiera en la que encontró al estado: “Hago un llamado al pueblo de Veracruz a la comprensión y solidaridad frente a las difíciles medidas que tendremos que tomar; demando al Gobierno federal respuesta positiva a las reiteradas solicitudes de encontrar de manera conjunta soluciones a esta inédita crisis” (*El Siglo de Torreón*, 2016). Dos años más tarde, el nuevo gobernador veracruzano, Cuitláhuac García, también anunció un plan de austeridad para enfrentar las restricciones financieras generadas por la deuda pública (*Excélsior*, 2018).

Lo anterior da una idea de la situación que están enfrentando algunos estados, pero más allá de estos casos, es preciso hacer un análisis sistemático para conocer con precisión el impacto que tiene el pago de la deuda pública. Antes de pasar a ello, en la gráfica 8 se compara el gasto en el pago de la deuda y en inversión pública. Llama la atención la relación inversa entre ambos rubros: a medida que el primero aumenta, el segundo disminuye, lo cual coincide con lo reportado por Montes (2019) y Sánchez (2018). Además, a partir del año 2017 el monto del pago de la deuda supera al gasto en inversión pública.

Gráfica 8. Gasto en inversión y pago de la deuda promedio como porcentaje del gasto total, 2009-2020



Elaboración propia con datos del INEGI, s.f.

ANÁLISIS Y RESULTADOS

En esta sección se realiza un análisis cuantitativo para determinar el efecto que tiene el pago de la deuda sobre el gasto en tres categorías: servicios personales; transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, e inversión pública. Estas categorías pertenecen a la clasificación por objeto del gasto, la cual se utilizó porque es la base de datos más completa para todos los estados (elaborada por el INEGI).⁹ Los tres capítulos muestran la variedad temática del gasto: gasto corriente, gasto con un componente social y gasto en infraestructura.

Como se detalló en el capítulo anterior, las hipótesis que se pondrán a prueba son las siguientes: H1, con mayores niveles en el pago de la deuda, menor será el gasto en servicios personales, transferencias e inversión pública; H2, los estados con gobiernos unificados presentarán un menor gasto que aquellos con gobiernos divididos; H3, los estados gobernados por la oposición tendrán un menor gasto que los gobernados por el mismo partido del presidente; H4, los estados gobernados por partidos de izquierda y de centro presentarán un mayor gasto que los partidos de derecha, y H5, en los años electorales para gobernador el gasto será mayor que en los años no electorales. El análisis cuantitativo permitirá conocer cuáles son los rubros particulares afectados.

La operacionalización de las variables es la siguiente. Las variables dependientes relacionadas con el gasto se miden como porcentaje del gasto total. En las variables explicativas se procede de la siguiente forma. En el caso de la relación partidista Ejecutivo-Legislativo se usa una variable dicotómica (0 = gobierno dividido; 1 = gobierno unificado). Lo mismo aplica para la alineación partidista vertical (0 = con alineación partidista; 1 = sin alineación partidista) y para los años electorales (0 = años no electorales; 1 = año electoral y previo a la elección). Con relación a la ideología, se trata de una variable categórica (0 = derecha; 1 = centro, y 2 = izquierda).¹⁰

.....
9 En los capítulos de los casos de estudio se complementa el análisis utilizando las otras clasificaciones.

10 En la derecha se ubican los gobiernos del PAN y las alianzas PAN-PRD que tuvieron candidatos panistas; en el centro está el PRI, los gobiernos con alianzas PAN-PRD con candidatos provenientes del PRI (es decir, ex priistas), y el gobernador sin partido político de Nuevo León (Jaime Rodríguez Calderón). En la izquierda se ubican los gobiernos del PRD, Movimiento Ciudadano [MC], Morena y las alianzas PAN-PRD con candidatos provenientes de partidos de izquierda. Esta clasificación se basa en estudios previos (Johansson, 2018; Reynoso, 2015) y en un análisis del autor.

Además, se consideran variables de control como las participaciones (transferencias federales no condicionadas), los financiamientos (ingresos obtenidos vía deuda pública) y el producto interno bruto estatal. Las dos primeras se miden como porcentaje del gasto total, y la última se expresa en logaritmo natural. En la tabla 1 se expone la estadística descriptiva para el periodo 2009-2020.

Tabla 1. Estadística descriptiva 2009-2020

Variable	Observaciones	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Gasto en servicios*	372	19.3 %	11.8 %	3.4 %	44.1 %
Gasto en transferencias*	372	46.8 %	12.7 %	16.7 %	72.4 %
Gasto en inversión pública*	372	5.7 %	5 %	0 %	38.1 %
Pago de la deuda pública*	372	4.3 %	5.8 %	0 %	44.8 %
Ideología del gobierno	372				
	Derecha	86	23 %		
	Centro	232	62 %		
	Izquierda	54	15 %		
Mayoría en el congreso	372				
	Gobierno dividido	186	50 %		
	Gobierno unificado	186	50 %		
Ciclo electoral	372				
	Años no electorales	236	63 %		
	Años electorales	136	37 %		
Alineación partidista vertical	372				
	Con alineación partidista	159	43 %		
	Sin alineación partidista	213	57 %		
Participaciones*	372	32 %	5.2 %	17.6 %	48.6 %
Financiamientos*	372	5.4 %	7.3 %	0 %	52.4 %
Logaritmo natural del PIB estatal	372	12.7	0.7	11.2	14.3

Elaboración propia con datos del INEGI (s. f.), de las páginas web de los Organismos Públicos Locales Electorales [OPL] y de solicitudes de acceso a la información a los congresos estatales.

* Porcentaje con respecto al gasto total.

La base de datos de tipo panel contiene información para los 31 estados¹¹ del país durante el periodo 2009-2020, lo que equivale a 372 observaciones. Con estos datos se aplicó una regresión lineal para datos tipo panel. A partir de los resultados de la prueba de Hausman, se determinó usar el método de efectos fijos. Además, ya que se detectaron problemas autocorrelación y heteroscedasticidad, se utilizaron errores estándar corregidos para panel. El modelo general es el siguiente:

$$GP_{i,t} = \beta_1 pd_{i,t} + \beta_2 ideo_{i,t} + \beta_3 gu_{i,t} + \beta_4 elec_{i,t} + \beta_5 apv_{i,t} + \beta_6 part_{i,t} + \beta_7 fin_{i,t} + \beta_8 lpib_{i,t} + E_i + T_t + \varepsilon_{i,t}$$

GP es el gasto público en el rubro respectivo del estado *i* en el año *t*; *pd* es el pago de la deuda; *ideo* se refiere a la ideología del partido gobernante; *gu* es el tipo de relación partidista Ejecutivo-Legislativo; *elec*, la variable para los años electorales; *apv*, el tipo de relación partidista vertical entre los gobiernos estatal y federal; *part*, las participaciones; *fin*, los financiamientos; *lpib* se refiere al logaritmo natural del PIB.

Se estiman tres modelos, uno para cada variable dependiente: modelo 1, gasto en servicios personales; modelo 2, transferencias, y modelo 3, inversión pública. Los resultados se exponen en la tabla 2. Se observa que el pago de la deuda tiene el efecto esperado en el gasto de transferencias (modelo 2) y en inversión pública (modelo 3). Los resultados del modelo 2 indican que por cada punto porcentual (p.p.) adicional en el pago de la deuda, el gasto en transferencias se reduce en promedio 0.295 p.p. Es decir, si la deuda aumenta en 10 p.p, el gasto en transferencias se reducirá en 2.95 p.p. El modelo 3 indica un efecto similar: por cada punto porcentual adicional en el pago de la deuda, el gasto en inversión pública se reduce en 0.288 p.p. En otros términos, si el pago de la deuda aumenta 10 p.p, el gasto en inversión pública se reducirá en 2.88 p.p. En contraste, el modelo 1 muestra que el pago de la deuda no afecta el gasto en servicios personales.

En conjunto, estos resultados sugieren que los gobiernos distribuyen de forma estratégica los impactos: protegen el gasto en servicios personales

.....

11 Se excluyó a la Ciudad de México porque recientemente, en 2018, adquirió el estatus de estado. Además de ser la capital del país, hay ciertos aspectos que la hacen diferente al resto de las entidades, como el hecho de que sus solicitudes de deuda pública deben ser aprobadas por la Cámara de Diputados federal y no por su respectivo congreso.

y recortan los recursos en transferencias y en inversión pública. Por lo tanto, el efecto del pago de la deuda no es homogéneo. En el capítulo 3 se dan más detalles sobre las afectaciones en otras áreas.

Tabla 2. Determinantes del gasto público

	Modelo 1. Servicios personales	Modelo 2. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	Modelo 3. Inversión pública
Pago de la deuda	0.029 (0.039)	-0.295*** (0.061)	-0.288*** (0.068)
Ideología de centro	-0.889 (0.705)	0.803 (0.937)	0.452 (0.705)
Ideología de izquierda	-1.436** (0.664)	2.617*** (0.991)	-0.099 (0.836)
Gobierno unificado	-0.482** (0.269)	-0.089 (0.586)	-0.082 (0.463)
Años electorales	-0.419 (0.279)	0.403 (0.387)	0.317 (0.371)
Sin alineación partidista vertical	-0.474 (0.353)	0.399 (0.520)	0.232 (0.457)
Participaciones	0.336*** (0.099)	0.365*** (0.104)	-0.206** (0.100)
Financiamientos	-0.076** (0.036)	-0.056 (0.039)	0.133** (0.058)
PIB (logaritmo natural)	-6.762*** (2.520)	2.414 (3.852)	-1.450 (2.748)
R2	0.9055	0.8725	0.5340
Observaciones	372	372	372

Elaboración propia con datos del INEGI (s. f.), de las páginas *web* de los OPLE y de solicitudes de acceso a la información a los congresos estatales.

Valores *p* de una cola: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Una vez que se controla el pago de la deuda, ¿qué ocurre con las variables políticas? Respecto a la relación partidista entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, se confirma el efecto esperado solo en el gasto de servicios

personales (modelo 1); es decir, con gobiernos unificados el gasto fue menor que con los gobiernos divididos. Aunque en las otras categorías de gasto también se presentó el efecto esperado, no fue estadísticamente significativo (modelos 2 y 3). En el caso de la alineación partidista vertical, no fue significativa en los tres modelos, es decir, no hay diferencias sustantivas entre los estados gobernados por la oposición y aquellos que son del mismo partido del presidente.

Con relación a la ideología de los partidos gobernantes, el efecto esperado se confirma solo en el modelo 2: los gobiernos de izquierda tuvieron un mayor gasto en transferencias que los de derecha. Es posible que esto se explique por el componente social que tiene esta categoría de gasto. Aunque los gobiernos de centro también gastaron más, la diferencia no fue estadísticamente significativa. Por otro lado, en el modelo 1 se obtuvo un signo opuesto, ya que los gobiernos de izquierda gastaron menos que los de derecha. El modelo 3 muestra que la ideología no tuvo un efecto en el gasto de inversión pública. Finalmente, los años electorales no resultaron estadísticamente significativos en los tres tipos de gasto.

El resto de las variables de control muestra lo siguiente. Las participaciones tienen un efecto positivo y estadísticamente significativo en el gasto de servicios personales y en transferencias, pero el efecto es negativo en inversión pública. Con relación a los financiamientos, tienen un impacto negativo en el gasto de servicios personales y uno positivo sobre inversión pública. El impacto positivo sobre la inversión no es raro, ya que los recursos obtenidos de esta manera deben ser destinados a obra pública. Lo que sí llama la atención es que el coeficiente del pago de la deuda (0.288) es mayor que el de los financiamientos (0.133). Esto quiere decir que los costos de la deuda son mayores a sus beneficios.

En síntesis, el pago de la deuda tiene un impacto negativo sobre algunos rubros del gasto público: en concreto, los gobiernos deciden reducir el gasto en transferencias e inversión pública, mientras que protegen el gasto en servicios personales. Además, llama la atención que en el caso del gasto en inversión pública, el coeficiente del pago de la deuda sea mayor que el de los financiamientos.

Finalmente, manteniendo constantes los niveles del pago de la deuda, se observa que algunas variables políticas tuvieron un efecto sobre ciertos rubros del gasto público: con gobiernos unificados es menor el gasto en

servicios personales en comparación con los gobiernos divididos, y con los gobiernos de izquierda el gasto en transferencias es mayor que con los de derecha. En contraste, los años electorales y la alineación partidista vertical no mostraron efectos.

CONCLUSIONES

En un primer momento la deuda pública representó para los estados una vía rápida para obtener recursos frescos. Sin embargo, una vez terminada la fiesta, llegó el momento de pagar los compromisos adquiridos. Los datos muestran que el costo de la deuda ha aumentado en los últimos años. Además, aquellos estados que han abusado de esta fuente de ingresos son los que están destinando más recursos para su pago. En el extremo, hay años en los que este rubro ha representado casi la mitad del gasto total. Las consecuencias de lo anterior es una reducción en ciertos temas del gasto público. Los resultados indican que a medida que el pago de la deuda aumenta, los gobiernos reducen el gasto en transferencias e inversión pública, pero dejan intacto el tema de servicios personales. Es decir, el impacto no es homogéneo: los gobiernos escogen qué áreas son las que serán afectadas y cuáles serán protegidas.

Una vez que se ha controlado el pago de la deuda, se determinó cuál es el efecto de las variables políticas. De las cuatro variables analizadas, solo la relación partidista Ejecutivo-Legislativo y la ideología de los partidos gobernantes tuvieron un efecto sobre ciertos rubros. En concreto, los estados con gobiernos unificados presentaron un menor gasto en servicios personales, y los estados con gobiernos de izquierda tuvieron un mayor gasto en transferencias.

Para conocer con más detalle los efectos del pago de la deuda en casos extremos, el siguiente capítulo analiza los estados de Nuevo León y Quintana Roo. Posteriormente, ya que la variable de la ideología es de las menos estudiadas en las investigaciones sobre finanzas públicas, el capítulo cuatro hace una comparación entre un gobierno de derecha y uno de izquierda para identificar qué tipo de decisiones tomaron en un contexto en el que la deuda fue una importante carga.

LOS ESCENARIOS EXTREMOS: NUEVO LEÓN Y QUINTANA ROO

Este capítulo tiene como objetivo mostrar de forma detallada las implicaciones del pago de la deuda sobre las decisiones del gasto público. A diferencia del capítulo anterior, nos enfocamos en dos de los estados en donde la deuda absorbe la mayor cantidad de recursos: Nuevo León y Quintana Roo. Se trata de escenarios extremos en los que los gobiernos enfrentan importantes retos para cumplir con sus funciones. Además, de forma exploratoria se analiza cómo reaccionaron en el tema de la recaudación. En cada estado se estudian las últimas dos administraciones. En el caso de Nuevo León, los periodos corresponden a los gobiernos de Rodrigo Medina de la Cruz (2009-2015) y Jaime Rodríguez Calderón (2015-2021). En Quintana Roo, los gobiernos fueron de Roberto Borge Angulo (2011-2016) y Carlos Manuel Joaquín González (2016-2022).

El capítulo se integra por tres secciones. La primera se ocupa del caso de Nuevo León, en la cual se describe el aumento de la deuda, la magnitud de su pago, las consecuencias para el gasto público y las reacciones en materia de recaudación. La segunda sección aplica el mismo análisis para Quintana Roo. Por último, se cierra con una sección de conclusiones.

NUEVO LEÓN

El gobierno de Rodrigo Medina de la Cruz

Nuevo León formó parte de los estados que experimentaron su alternancia partidista en la década de los 90 del siglo pasado. En efecto, en 1997 inició el primer gobierno de oposición, con el empresario panista Fernando Canales Clariond (del 4 de octubre de 1997 al 3 de octubre de 2003).¹² Los académicos no muestran un consenso sobre el balance de este gobierno: unos consideran que hubo efectos positivos sobre la democracia electoral

.....
¹² En enero de 2003 presentó su renuncia al congreso estatal porque fue designado como titular de la Secretaría de Economía por parte del entonces presidente Vicente Fox (Carrizales, 2003).

(Medellín et al., 2008), mientras que otros señalan que no se lograron cambios sustanciales en la forma de gobernar, además de las limitaciones para resolver el problema de la delincuencia (Garza, 2000).

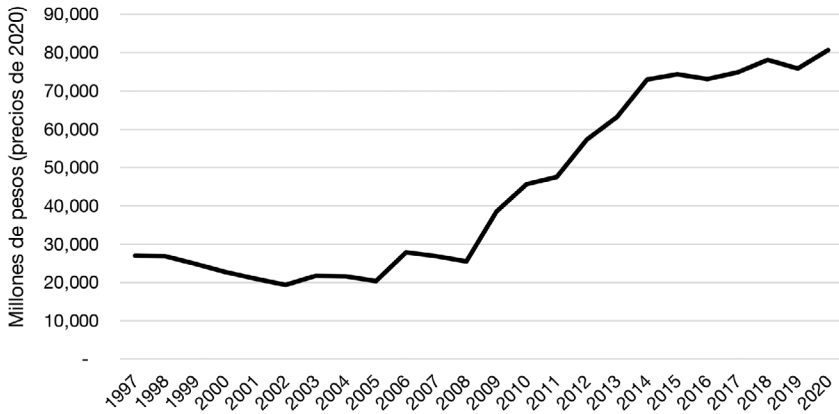
En las siguientes elecciones, el PRI, en alianza con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), recuperó la gubernatura con el candidato José Natividad González (4 de octubre de 2003-3 de octubre de 2009). La gestión de Natividad González se caracterizó por la inversión en obra pública, pero también se enfrentó al problema de la inseguridad y la violencia del crimen organizado (Medellín, 2016).

A pesar de la falta de control de la violencia, el PRI logró mantenerse por otro periodo, esta vez con Rodrigo Medina de la Cruz (4 de octubre de 2009-3 de octubre de 2015). Durante su gestión, el estado siguió lidiando con la cuestión de la inseguridad (de la Garza, 2018). Además, activistas y organizaciones civiles señalaron al gobierno por diversos casos de corrupción, gastos desmedidos y la cancelación de obras públicas (Muñiz, 2015; *Sin Embargo*, 2015).

Con respecto al tema de la deuda, los primeros aumentos se registraron con el gobierno de José Natividad González (gráfica 9). Esta práctica continuó con Rodrigo Medina, pero con una magnitud mucho mayor: entre 2009 y 2015, la deuda pasó de 38,511 mdp a 74,357 mdp, es decir, aumentó 93 %. Aunque este mandatario expresó la intención de reducir los niveles durante la segunda mitad de su periodo, ocurrió lo contrario (*El Diario*, 2012). Esto no pasó desapercibido para otros sectores de la población.

En aquel entonces, la Cámara de la Industria de la Transformación de Nuevo León exigió al gobierno la implementación de recortes al gasto, así como una mayor transparencia y fiscalización (Lara, 2013b). Para mayo de 2015, el último año del gobierno, diversos grupos civiles criticaron el aumento de la deuda y la falta de contrapeso por parte del congreso para evitarlo (García, 2015). El descontento no desapareció en la presentación del último informe de gobierno de Rodrigo Medina: algunos diputados de oposición condenaron el alza y el hecho de que los ingresos futuros fueran comprometidos para pagarla (Lara, 2015a). Otros diputados incluso advirtieron que fiscalizarían las cuentas del gobierno y, en su caso, darían cuenta a las autoridades correspondientes. Por su parte, los medios de comunicación hicieron referencia a la quiebra de las finanzas del estado (Cepeda, 2012).

Gráfica 9. Nuevo León: saldo de la deuda, 1997-2020



Elaboración propia.

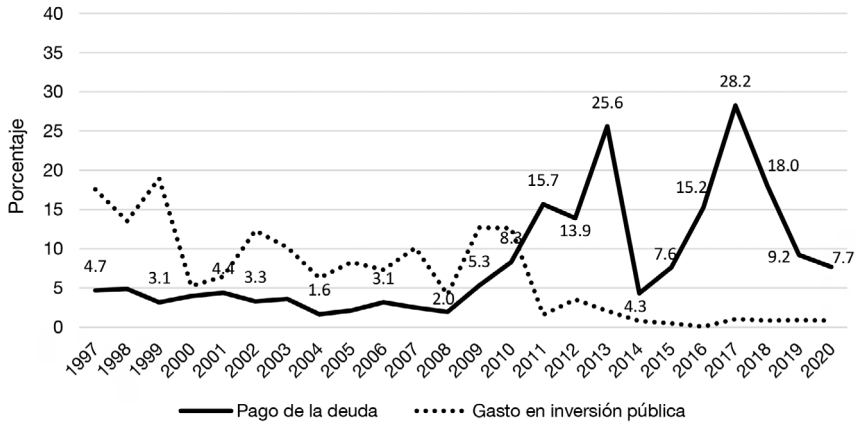
Se excluye la deuda de los gobiernos municipales y organismos municipales. La información de 1997-2004 proviene de las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Nuevo León [GENL] (1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005); la de 2005-2020, de la SHCP, s.f.

Debido a estos niveles de deuda contratada, el gobierno pronto comenzó a dirigir importantes recursos para su pago. En la gráfica 10 se observa que los montos para el pago se incrementaron a partir de 2009: entre este año y 2020, en seis ocasiones el pago superó 10 % del gasto total, con máximos de 25.6 y 28.2 % en 2013 y 2017, respectivamente. Para tener una mejor idea del significado de estos porcentajes, en la gráfica también se expone el porcentaje del gasto en inversión pública con respecto al gasto total. Entre 1997 y 2010, el gasto en inversión superó al pago de la deuda, pero a partir de 2011 el gobierno destinó más recursos a la deuda que a la inversión pública.

Otra manera de dar cuenta de la magnitud del pago de la deuda es comparándola con el gasto de las dependencias estatales con más recursos.¹³ En la gráfica 11 se exponen los datos correspondientes al gobierno de Rodrigo Medina. En ella se distingue que el promedio del pago de la deuda (14,933 mdp) superó al gasto del resto de las dependencias, incluyendo a la Secretaría de Educación. Por supuesto, la distancia es mucho mayor con respecto al resto. Por ejemplo, el pago de la deuda fue cuatro veces mayor al gasto de la Secretaría de Seguridad, siete veces mayor al de la Procuraduría General de Justicia y 18 veces al de la Secretaría de Obras Públicas.

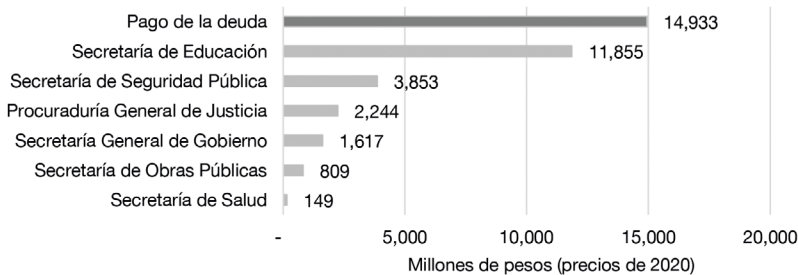
13 En estas comparaciones no se consideró a la Secretaría de Finanzas porque su gasto incluye el recurso para el pago de la deuda, lo cual infla su monto.

Gráfica 10. Nuevo León: gasto en inversión pública y pago de la deuda como porcentaje del gasto total, 1997-2020



Elaboración propia con datos del INEGI, s.f.

Gráfica 11. Nuevo León: gasto promedio ejercido por las dependencias estatales y el pago de la deuda, 2010-2015



Elaboración propia con datos de las cuentas públicas (GENL, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015a, 2016a)

¿Cómo reaccionó el gobierno de Rodrigo Medina ante semejante escenario? Para dar cuenta del efecto del pago de la deuda sobre las decisiones del gasto, el siguiente análisis utilizará la clasificación por objeto del gasto y la clasificación administrativa. En cada rubro se mostrarán los niveles de gasto y las tasas de cambio anual. En el capítulo anterior se comprobó que la deuda pública tuvo, en promedio, un efecto negativo en dos de los tres rubros analizados. Por lo tanto, aquí se conocerá si también hay un efecto negativo sobre otras temáticas.

Primeramente, cabe subrayar que, en noviembre de 2013, una de las primeras reacciones del gobierno de Rodrigo Medina fue la implementación de un plan de austeridad, denominado Programa de ordenamiento y fortalecimiento integral de las finanzas públicas. Este plan se basó en cuatro aspectos: el fortalecimiento de los ingresos, la contención del gasto, la reconfiguración administrativa y la reestructuración y financiamiento de pasivos.

Uno de los puntos clave fue la intención de reducir los salarios de todos los funcionarios públicos, incluyendo al gobernador, secretarios, subsecretarios y directores. En teoría, esto se vería reflejado en el presupuesto del siguiente año. El gobernador expresó: “siempre había habido una creciente de gasto en todos los años, cuando menos la inflación; bueno, ahora es la primera vez en la historia que va una disminución [...]”. En el presupuesto que vamos a entregar hoy viene una disminución en el gasto” (Ibarra, 2012). Según cálculos del propio gobierno, en los diez primeros meses de la operación del plan de austeridad se ahorraron 4,615 mdp (Rivera, 2013). Sin embargo, más allá de este discurso, ¿cómo se comportó el gasto en la práctica?

En la tabla 3 se describe la información con la clasificación por objeto del gasto. Las celdas sombreadas destacan los rubros que presentaron recortes. Se observa que en todo el periodo se aplicaron reducciones en la mayoría de ellos. Sobresale el capítulo de inversión pública, el cual cada año fue disminuyendo su cantidad: inició con 13,120 mdp y terminó con solo 545 mdp. Lo mismo pasó con el rubro de transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, que tuvo recortes en tres de los seis años, el mayor con 31 % en 2012. Además, se observa que en el último año del gobierno casi todos los rubros redujeron su monto. En contraste con el discurso de reducir el gasto corriente, estos datos muestran que las afectaciones abarcaron otros temas más sensibles, como la inversión pública y las transferencias.

El análisis de la clasificación administrativa también arroja datos interesantes (tabla 4). Por ejemplo, en 2011, tres dependencias registraron recortes, el mayor en la Secretaría de Salud, con 28 %. En 2013, el gobierno de Rodrigo Medina recortó el gasto en seis dependencias, en el que destacan los casos de la Secretaría de Desarrollo Económico (24 %), la Secretaría de Desarrollo Social (18 %) y la Secretaría de Seguridad

Pública (14 %). Aunque en el último año de su gobierno el pago de la deuda fue de solo 7.6 % del gasto total, esto no impidió que se aplicaran más cortes. Entre ellos destacan los de la Secretaría de Desarrollo Sustentable (62 %), la Secretaría del Trabajo (33 %) y la Secretaría de Desarrollo Social (13 %).

Tabla 3. Nuevo León: clasificación por objeto del gasto, 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Servicios personales	15,295 (5 %)	16,394 (7 %)	17,502 (7 %)	18,807 (7 %)	19,227 (2 %)	19,811 (3 %)
Materiales y suministros	344 (-12 %)	356 (4 %)	728 (104 %)	798 (10 %)	905 (13 %)	695 (-23 %)
Servicios generales	2,713 (10 %)	3,287 (21 %)	5,934 (81 %)	4,941 (-17 %)	5,561 (13 %)	4,787 (-14 %)
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas*	37,429 (Sin dato)	40,380 (8 %)	28,029 (-31 %)	40,213 (43 %)	28,426 (-29 %)	24,059 (-15 %)
Bienes muebles, inmuebles e intangibles*	1,406 (Sin dato)	1,010 (-28 %)	1,483 (47 %)	834 (-44 %)	980 (18 %)	630 (-36 %)
Inversión pública	13,120 (9 %)	12,454 (-5 %)	3,910 (-69 %)	2,999 (-23 %)	924 (-69 %)	545 (-41 %)
Inversiones financieras	0 (Sin dato)	0	0	0	65 (100 %)	4,231 (6,401 %)
Participaciones y aportaciones	9,331 (-80 %)	10,126 (9 %)	37,298 (268 %)	40,552 (9 %)	48,191 (19 %)	46,553 (-3 %)

Elaboración propia con datos de la cuenta pública (GENL, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015a, 2016a). Las cifras están en mdp (precios de 2020). Entre paréntesis se muestra la tasa de crecimiento [TC] con respecto al año anterior.

*No se incluyó la tasa de crecimiento del año 2010 porque el formato de la cuenta pública de 2009 fue diferente

Tabla 4. Nuevo León: clasificación administrativa, 2010-2015

	2010*	2011	2012	2013	2014	2015
Secretaría General de Gobierno	1,470	1,117 (-24 %)	2,516 (125 %)	1,622 (-36 %)	1,509 (-7 %)	1,464 (-3 %)
Secretaría de Seguridad Pública	1,793	2,938 (64 %)	4,903 (67 %)	4,232 (-14 %)	4,902 (16 %)	4,350 (-11 %)
Procuraduría General de Justicia	1,313	1,787 (36 %)	2,398 (34 %)	2,525 (5 %)	2,685 (6 %)	2,756 (3 %)
Secretaría de Educación	10,656	11,241 (5 %)	11,656 (4 %)	12,409 (6 %)	12,387 (-0.2 %)	12,782 (3 %)
Secretaría de Salud	99	71 (-28 %)	83 (16 %)	260 (215 %)	149 (-43 %)	232 (56 %)
Secretaría de Desarrollo Económico	202	500 (148 %)	740 (48 %)	562 (-24 %)	854 (52 %)	1,470 (72 %)
Secretaría de Obras Públicas	200	1,014 (408 %)	1,542 (52 %)	1,420 (-8 %)	355 (-75 %)	326 (-8 %)
Contraloría y Transparencia	118	115 (-3 %)	148 (29 %)	128 (-14 %)	98 (-23 %)	83 (-16 %)
Secretaría de Desarrollo Sustentable	94	315 (235 %)	1,210 (285 %)	1,401 (16 %)	554 (-60 %)	213 (-62 %)
Secretaría de Desarrollo Social	96	2,201 (2,194 %)	3,011 (37 %)	2,458 (-18 %)	2,839 (15 %)	2,467 (-13 %)
Secretaría del Trabajo	145	201 (38 %)	261 (30 %)	288 (10 %)	335 (17 %)	225 (-33 %)

Elaboración propia con datos de la cuenta pública (GENL, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015a, 2016a). Las cifras están en mdp (precios de 2020). Entre paréntesis se muestra la TC con respecto al año anterior.

* Debido al cambio en el nombre de algunas dependencias, no se incluyó la tasa de crecimiento en este año.

Del gobierno de Rodrigo Medina se puede destacar la frecuencia de los recortes en diversos temas del gasto público. En su momento, los medios señalaron su estancamiento, así como la falta de inversión en grandes obras, en transporte y en la construcción de nuevos hospitales (Moreno, 2015; Salazar, 2018).

Durante la presentación de su último informe de gobierno, los diputados de la oposición también criticaron los pendientes en esta materia. Un diputado panista expresó “En cuanto a obra pública, su

gobierno quedará mucho a deber, pues prometió mucho [...] y poco resultado se ha obtenido” (Lara, 2015b). Las cosas no serían muy distintas en la siguiente administración.

El gobierno de Jaime Rodríguez Calderón

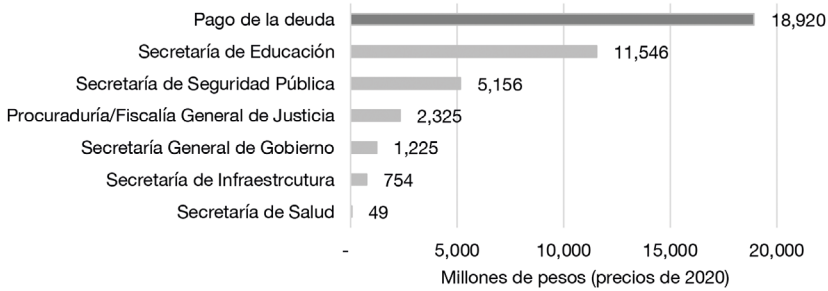
Las elecciones de 2015 dieron la victoria por primera vez a un candidato de libre postulación partidista, Jaime Rodríguez Calderón. De acuerdo con los estudiosos, su victoria fue gracias al hartazgo de la población con los partidos políticos vigentes. No obstante, su administración no se caracterizó por presentar mejoras sustantivas (de la Garza, 2018). Se señalaron fallas, como la adjudicación de contratos directos, el desvío de recursos, nepotismo y la falta de transparencia (Consejo Cívico, 2021). Además, su gobierno tuvo poco margen de maniobra en materia de gasto debido a los recursos comprometidos para el pago de la deuda pública

En la gráfica 9 se muestra que el gobierno de Jaime Rodríguez Calderón (4 de octubre de 2015-2 de octubre de 2021) inició con una importante deuda heredada por parte de las administraciones pasadas. En un evento realizado en su primer día como gobernador, manifestó: “Vamos a buscar a los responsables que nos dejaron endeudado al Estado” (*El Diario*, 2015). Incluso visitó la capital del país para plantear al gobierno federal el problema de la deuda estatal y analizar opciones para enfrentarla (Vargas, 2015).

A pesar de esta buena intención, el nivel siguió aumentando. Al cierre de 2015, el saldo de la deuda fue de 74,357 mdp, y para 2020 llegó a 80,665 mdp. Por supuesto, los aumentos no se comparan con los del gobierno anterior. Lamentablemente, el problema de la pandemia por COVID-19 obligó al gobierno a recurrir a más financiamientos en 2020. Con este gobierno el pago de la deuda continuó representando una de las principales cargas para las finanzas del estado: en 2016 la deuda absorbió 15.7 % del gasto total y en 2017 llegó a 28.2 % (veáse gráfica 10).

En la gráfica 12 se compara el monto promedio del pago de la deuda y el gasto de varias secretarías entre 2016 y 2020. En este periodo, el pago de la deuda llegó a un promedio de 18,920 mdp. Claramente, se observa que su nivel supera al resto de las dependencias. Por ejemplo, fue cuatro veces mayor al gasto de la Secretaría de Seguridad Pública, ocho veces superior al de la Fiscalía General de Justicia y 25 veces al de la Secretaría de Infraestructura.

Gráfica 12. Nuevo León: gasto promedio ejercido por las dependencias estatales y el pago de la deuda, 2016-2020



Elaboración propia con datos de las cuentas públicas (GENL, 2017, 2018, 2019, 2021)

Ante semejante escenario, el gobierno hizo un llamado a la austeridad. Al comenzar la administración, a finales de 2015, se difundió el Plan de ahorro y austeridad (GENL, 2015b), el cual, por lo menos en el discurso, se concentró en los temas de servicios personales, gasto operativo e inversión. Las acciones planeadas fueron la eliminación de *aviadores*¹⁴, la cancelación de nivelaciones y el aumento de sueldos, la limitación en el gasto de comunicación social y publicidad, y el control de inversiones para 2016. Lo anterior implicaría un ahorro por 3,608 mdp. Sin embargo, para el tercer año de esta administración, las cosas no parecían mejorar. De acuerdo con la visión del gobierno estatal,

el esfuerzo de este gobierno en la implementación de medidas de austeridad y racionalidad y en el logro de ahorros importantes ha sido reconocido en todos los sectores públicos y privados y a nivel nacional. Con las diversas acciones emprendidas se ha logrado disminuir el déficit recibido al inicio de este gobierno; no obstante, no ha sido suficiente todavía para aspirar en el corto plazo a una salud financiera sólida que brinde estabilidad económica y permita llevar a cabo los grandes retos que plantea una sociedad como la nuevoleonense, con necesidades crecientes de seguridad pública, de desigualdad social, de falta de oportunidades, de educación, de infraestructura y apoyo a la movilidad, entre otras, que este gobierno se ha planteado atender como prioridad desde el inicio de su gestión (Honorable Congreso del Estado de Nuevo León [HCNL] LXXIV Legislatura, 2016, p. 39).

.....

¹⁴ En México, el término se refiere a las personas que reciben un sueldo por parte del gobierno, pero no se presentan a trabajar.

Ante los medios de comunicación, el propio gobernador expresó: “El ahorro y austeridad no son fáciles: dos años de no tener la posibilidad (de invertir) [...]. Las finanzas del gobierno están agotadas; la austeridad no es un reclamo, sino una necesidad de los tres poderes” (Flores, 2018). ¿Qué ocurrió con las decisiones del gasto?

Con la clasificación por objeto se observa que, en efecto, el gobierno controló el gasto corriente (tabla 5). Por ejemplo, el capítulo de servicios personales se redujo en cuatro ocasiones: pasó de 19,155 mdp en 2016 a 18,132 millones en 2020 (último año con información disponible). El mismo control se observó en el gasto de servicios generales. Sin embargo, otros rubros no relacionados con el gasto corriente también sufrieron recortes, como el de bienes muebles, inmuebles e intangibles:¹⁵ en 2016 contó con 623 mdp, pero cerró en 2020 con solo 380 millones. Aunque la inversión pública aumentó en algunos años, sus niveles fueron mucho menores a los años previos.

Tabla 5. Nuevo León: clasificación por objeto del gasto, 2016-2021

	2016	2017	2018	2019	2020
Servicios personales	19,155 (-3 %)	18,183 (-5 %)	16,962 (-7 %)	16,617 (-2 %)	18,132 (9 %)
Materiales y suministros	943 (36 %)	838 (-11 %)	1,089 (30 %)	785 (-28 %)	1,227 (56 %)
Servicios generales	3,286 (-31 %)	4,098 (25 %)	3,622 (-12 %)	3,298 (-9 %)	3,237 (-2 %)
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	24,337 (1 %)	23,775 (-2 %)	28,908 (22 %)	32,069 (11 %)	32,395 (1 %)
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	623 (-1 %)	1,670 (168 %)	1,436 (-14 %)	740 (-48 %)	380 (-49 %)
Inversión pública	86 (-84 %)	1,367 (1,491 %)	980 (-28 %)	974 (-1 %)	1,009 (4 %)
Inversiones financieras	1,313 (-69 %)	2,350 (79 %)	1,261 (-46 %)	579 (-54 %)	273 (-53 %)
Participaciones y aportaciones	43,630 (-6 %)	42,252 (-3 %)	42,299 (0.1 %)	44,138 (4 %)	45,391 (3 %)

Elaboración propia con datos de la cuenta pública (GENL, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021).

Las cifras están en mdp (precios de 2020). Entre paréntesis se muestra la TC con respecto al año anterior.

.....

¹⁵ Gasto dirigido a “la adquisición de toda clase de bienes muebles, inmuebles e intangibles requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno” (CONAC, 2009).

Cuando se analizan los datos con la clasificación administrativa (tabla 6), nuevamente se detecta la frecuencia de los recortes. Tan solo en el primer año del gobierno, siete dependencias redujeron su gasto con relación a 2015. Las mayores afectaciones se concentraron en la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Sustentable y la Secretaría de Infraestructura, con 77 %, 67 % y 46 %, respectivamente. En 2018, los recortes afectaron a la Contraloría, con 17 %; a la Secretaría de Desarrollo Social, con 16 %, y a la Secretaría de Economía y Trabajo, con 11 %. Además, sobresale el importante ajuste que se aplicó a la Secretaría de Desarrollo Social en este periodo, ya que pasó de 1,909 mdp en 2016 a solo 904 millones en 2020.

En suma, con el gobierno de Jaime Rodríguez los recortes persistieron. Aunque las acciones de austeridad buscaron concentrarse en el gasto corriente, en realidad afectaron a otros temas, como la inversión pública y el desarrollo social. Las críticas señalaron que durante esta administración no se logró concretar alguna obra pública de relevancia (Garza, 2019).

Tabla 6. Nuevo León: clasificación administrativa, 2016-2021

	2016	2017	2018	2019	2020
Secretaría General de Gobierno	940 (-38 %)	1,005 (7 %)	1,534 (53 %)	1,332 (-13 %)	1,522 (14 %)
Secretaría de Seguridad Pública	4,628 (3 %)	5,425 (17 %)	5,902 (9 %)	5,086 (-14 %)	5,624 (11 %)
PGJ/FGJ ¹⁶	2,901 (2 %)	3,345 (15 %)	853 (-75 %)	3,618 (324 %)	3,592 (-1 %)
Secretaría de Educación	12,268 (-7 %)	11,752 (-4 %)	11,628 (-1 %)	11,690 (1 %)	12,375 (6 %)
Secretaría de Salud	55 (-77 %)	51 (-7 %)	48 (-6 %)	52 (8 %)	49 (-5 %)
Secretaría de Infraestructura	183 (-46 %)	906 (394 %)	927 (2 %)	903 (-3 %)	979 (8 %)
Contraloría y Transparencia Gubernamental	104 (22 %)	95 (-9 %)	79 (-17 %)	105 (33 %)	111 (6 %)
Secretaría de Desarrollo Sustentable	72 (-67 %)	79 (10 %)	81 (3 %)	128 (58 %)	120 (-6 %)
Secretaría de Desarrollo Social	1,909 (-25 %)	2,011 (5 %)	1,694 (-16 %)	937 (-45 %)	904 (-4 %)

.....
 16 A partir de 2019 esta dependencia aparece como Fiscalía General de Justicia.

Secretaría de Economía y Trabajo	154 (-34 %)	656 (327 %)	583 (-11 %)	332 (-43 %)	251 (-24 %)
Secretaría de Administración*	653 (Sin dato)	1,530 (134 %)	1,715 (12 %)	1,631 (-5%)	1,746 (7 %)
Secretaría de Desarrollo Agropecuario*	(Sin dato)	253 (Sin dato)	353 (39 %)	487 (38 %)	277 (-43 %)

Elaboración propia con datos de la cuenta pública (GENL, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021). Las cifras están en mdp (precios de 2020). Entre paréntesis se muestra la TC con respecto al año anterior.

* Esta dependencia fue de nueva creación. por tal razón no hay datos para 2016.

Algunos efectos sobre la recaudación

En esta sección se hace una exploración de las decisiones que se tomaron en materia de recaudación. Ante un escenario en el que la deuda absorbe una importante cantidad de recursos, se esperaría que los gobiernos implementen medidas para obtener más ingresos. El siguiente análisis da cuenta de los esfuerzos que hicieron para aumentar la recaudación de los ingresos propios.

Desde el inicio de la gestión de Rodrigo Medina se realizaron reformas a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León. La primera iniciativa se presentó en noviembre de 2010. En el caso del impuesto sobre nómina, se eliminó la exención del pago de esta contribución al estado y los municipios, “con el propósito de lograr una mayor equidad, uniformidad y transparencia en la administración del impuesto en mención” (HCNL LXXII legislatura, 2010, p. 2). La comisión dictaminadora en el congreso apoyó este cambio “con la intención de lograr una mayor recaudación de impuestos internos” (HCNL LXXII legislatura, 2010, p. 8).

Con relación a los derechos, se incluyeron costos en la regulación de algunos derechos catastrales, un ajuste al pago por servicio de control vehicular a los automóviles nuevos, así como el establecimiento de un cobro por el servicio de expedición de documentos relacionados. Al respecto, la comisión dictaminadora reconoció “la necesidad del Estado para aplicar este tipo de derechos, a fin de seguir garantizando el debido servicio para la digitalización de datos, planos, entre otros, los cuales representan gastos de mantenimiento, en el entendido que se trata de servicios cuya prestación causa un costo al Estado que debe de ser trasladado al solicitante” (HCNL LXXII legislatura, 2010, p. 9). Este conjunto de cambios fue aprobado por el congreso.

En noviembre de 2012, el Ejecutivo presentó otra iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda. Uno de los principales cambios consistió en el aumento del impuesto sobre nóminas de 2 a 3 %. Según el dictamen respectivo, el Ejecutivo consideró que con ello “se podrá contar con recursos adicionales para beneficiar directamente a los programas, proyectos y acciones que garanticen la seguridad pública y la procuración de justicia en el Estado de Nuevo León” (HCNL LXXIII legislatura, 2012, p. 2). En el caso de los derechos, se propuso incrementar las tarifas por los servicios prestados por el Instituto Registral y Catastral del Estado, lo cual permitiría contar “con los recursos necesarios para el mantenimiento y modernización del mismo servicio, nivelando el costo con las tarifas que manejan otras entidades federativas similares en volumen de operación” (HCNL LXXIII legislatura, 2012, p. 2). El congreso aprobó estos cambios. Sin embargo, el aumento del impuesto sobre nómina generó descontento entre el sector empresarial. Por ejemplo, tan solo tres meses después de la aprobación de esta reforma, alrededor de 200 empresarios solicitaron un amparo en contra de dicho aumento. Por su parte, los legisladores del PAN presentaron una iniciativa para reducir tal impuesto de 3 a 2 % (Lara, 2013a), pero no se logró.

Durante las campañas electorales de 2015 para la gubernatura y el congreso local, el tema de la eliminación de la tenencia tomó importancia entre los diferentes candidatos, incluido el candidato independiente Jaime Rodríguez Calderón. En octubre de 2015, las fracciones parlamentarias del PAN y del PRI avalaron eliminar la tenencia a partir de 2016. En su momento, se destacó que los diferentes partidos en el congreso apoyaban tal intención: “Estamos acabando las discusiones, esperando el proyecto del dictamen, para que pueda ser votado; están prácticamente a favor todas las bancadas de que la tenencia pueda ser eliminada” (*Aristegui Noticias*, 2015). Sin embargo, debido a las limitaciones financieras que el estado enfrentaba, el gobernador Jaime Rodríguez se vió obligado a vetar la iniciativa. A pesar de los desencuentros, finalmente se aprobó eliminar la tenencia de forma gradual: 20 % en 2016; 50 % en 2017, y el 100 % en 2018 (GENL, 2015c).

No obstante, lo anterior tuvo que ser modificado en el siguiente año. En el Paquete fiscal para 2017, el gobernador señaló que, a pesar de las medidas de austeridad implementadas, aún no se había logrado una mejora financiera, por lo que era difícil hacer frente a las necesidades en materia

de seguridad pública, desigualdad social, educación, infraestructura, entre otras. En consecuencia, en diciembre de 2016, el Ejecutivo recalcó: “No podemos bajar la tenencia. Si no, no podemos tener más policías. Necesitamos 600 mdp para contratar 1,000 policías por año. Le sigo planteando al Congreso que debemos sostener la tenencia. Asumo toda la responsabilidad en este tema; voy a insistir” (Córdova, 2016). Su propuesta consistió en atrasar un año la transición previamente aprobada, de forma que en 2017 la reducción fuera de 20 %; en 2018, de 50 %, y en 2019, de 100 %. El congreso aprobó la iniciativa pero con modificaciones: se mantuvo la reducción de 20 % para 2017, pero en 2018 sería de 100 % (GENL, 2016b).

En el mismo Paquete fiscal también se incluyó una iniciativa de reforma para establecer el impuesto a las erogaciones y a la realización de juegos con apuestas. El documento destaca la situación financiera poco favorable del estado, y ante la necesidad de más recursos, “se analizaron las alternativas de nuevas fuentes de ingresos adicionales [...]. Se estimó viable optar por la industria del juego con apuestas como una fuente con alto potencial de recaudación” (HCNL LXXIV legislatura, 2016, p. 40). A lo anterior se añadió el pago del impuesto sobre hospedaje a los intermediarios o facilitadores de la prestación de estos servicios por medio de internet o de cualquier medio electrónico, así como el aumento del 2 al 3 % del impuesto indicado, “a fin de solicitar un esfuerzo mayor de este sector de la economía para contribuir en mayor medida al gasto público” (HCNL LXXIV legislatura, 2016, p. 50). El congreso aprobó estos y otros cambios para aumentar los ingresos estatales (GENL, 2016b).

QUINTANA ROO

El gobierno de Roberto Borge Angulo

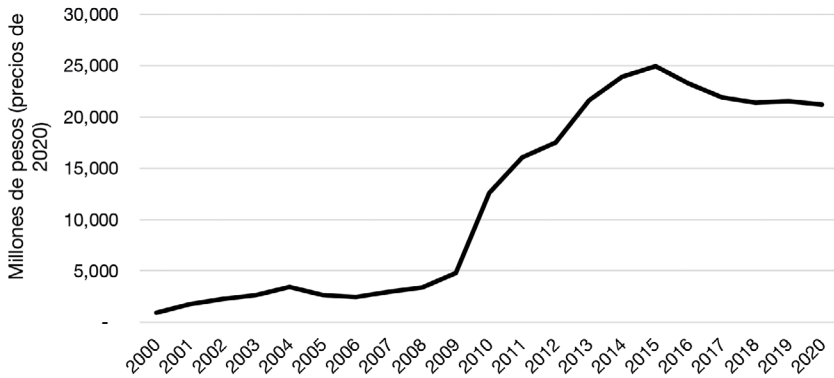
A diferencia de Nuevo León, que tuvo su primera alternancia en la década de los noventa, en Quintana Roo este cambio ocurrió casi 20 años después. El último gobierno priista estuvo a cargo de Roberto Borge Angulo (5 de abril de 2011-24 de septiembre de 2016), quien ganó las elecciones de 2010 mediante la alianza PRI-PVEM-Partido Nueva Alianza (PANAL). En general, el balance que se ha hecho de su administración es negativo. Por ejemplo, se señalaron diferentes actos de corrupción como el otorgamiento de contratos a empresas fantasma (J. Fierro, 2017) y

el remate de varias propiedades estatales que beneficiaron a familiares cercanos (Riquelme, 2017). Además, una vez concluido su gobierno, él y varios funcionarios fueron acusados por parte de la Procuraduría General de la República por su presunta participación en una red de lavado de dinero y la adquisición irregular de 22 terrenos propiedad del estado (Espino, 2018). Por supuesto, a lo anterior se añade el incremento de la deuda pública.

De forma similar al caso de Nuevo León, en Quintana Roo la deuda pública aumentó con los gobiernos priistas. En la gráfica 13 se distingue un primer periodo (2000-2004), en el que la deuda subió de forma constante: pasó de 915 a 3,452 mdp. Después de algunos años con descensos, la deuda aumentó rápidamente a partir del año 2010, cuando llegó a 12,607 mdp. En su momento, los reportes periodísticos destacaron que con tales préstamos el estado se convertía en uno de los más endeudados y que saldría de tal situación en al menos 20 años (Veledíaz, 2011). Los diputados de oposición criticaron que el congreso haya aprobado más deuda pública: “La contratación de este sobreendeudamiento nos parece apresurada, poco transparente y con más perjuicios que beneficios en el futuro cercano de nuestro joven estado, con una deuda pública comparable con entidades federativas mucho mayores en territorio y población” (*Proceso*, 2010).

Los incrementos no se detuvieron con la administración de Roberto Borge. Tan solo en su primer año, el saldo de la deuda ascendió a 16 mil millones de pesos. En la gráfica 13 se distingue con claridad que el nivel máximo se alcanzó en 2015, con un monto de 24,946 mdp. Aunque hubo una reducción en el último año de su gobierno, el nivel aún se mantuvo por arriba de los 23 mil millones de pesos. Debido a ello, la Auditoría Superior de la Federación clasificó a Quintana Roo con altos grados de riesgo (Díaz, 2019). Además, la gestión de Borge terminó en medio de señalamientos de crisis financiera (Moguel, 2016).

Gráfica 13. Quintana Roo: saldo de la deuda, 2000-2020



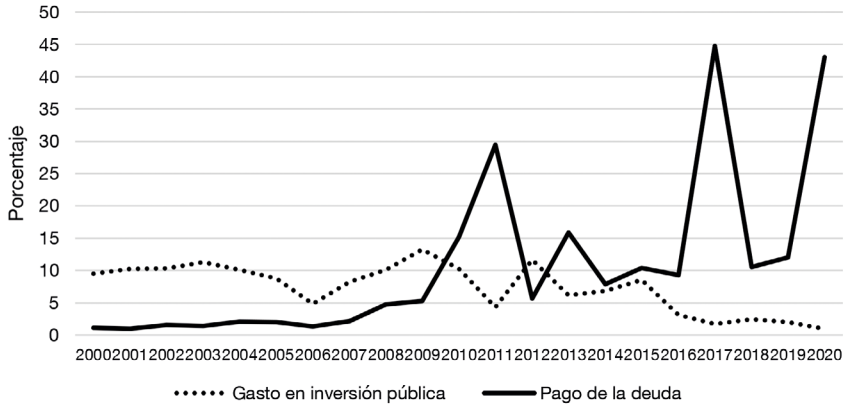
Elaboración propia con datos de la SHCP (s.f.) y de la cuenta pública del estado (Gobierno del Estado de Quintana Roo [GEQR], 2001, 2002, 2003, 2004, 2005).

Se excluye la deuda de los gobiernos municipales y sus organismos.

Debido al importante aumento en la deuda, el gobierno comenzó a destinar recursos para su pago. En la gráfica 14 se observa que en el último año de la gestión anterior, a cargo del priista Félix Arturo González Cantó (5 de abril de 2005-4 de abril de 2011), el pago llegó a 15.2 %. Para el primer año de la administración de Roberto Borge, en 2011, subió hasta 29 %. Aunque bajó en 2012, para 2013 fue de 15.8 %.

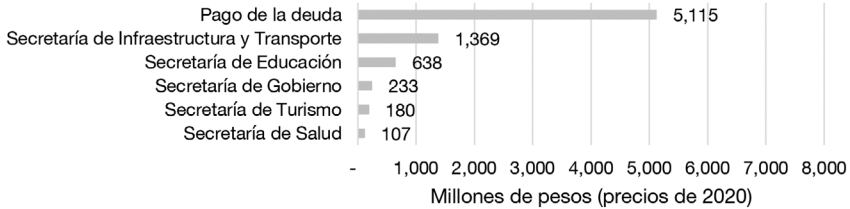
Con la finalidad de dar una idea del tamaño del pago de la deuda, la gráfica 14 incluye el gasto en inversión pública. Mientras que en el periodo 2000-2009 este gasto superó al pago de la deuda, a partir de 2010 ocurrió lo contrario. Con el gobierno de Borge la deuda superó al gasto en inversión pública en la mayoría de los años. Al comparar el pago de la deuda con el gasto de las dependencias estatales (gráfica 15), se observa que su monto promedio llegó a 5,115 mdp, lo cual significó casi cuatro veces el gasto de la Secretaría de Infraestructura; 48 veces el gasto de la Secretaría de Salud, y 29 veces el de la Secretaría de Turismo.

Gráfica 14. Quintana Roo: gasto en inversión pública y pago de la deuda como porcentaje del gasto total, 2000-2020



Elaboración propia con datos del INEGI, s.f.

Gráfica 15. Quintana Roo: gasto promedio ejercido por las dependencias estatales y en el pago de la deuda, 2011-2016



Elaboración propia con datos de las cuentas públicas (GEQR, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016a, 2017a).

En este contexto, el gobierno manifestó la intención de tomar medidas de austeridad para mantener la operatividad, las cuales consistían en recortes al gasto corriente y a la burocracia. Se exhortó a los secretarios estatales “a controlar sus gastos, ponerse una meta de ahorro y se les puso un tope, de ahí que cada secretario se encargó de disminuir sueldos para mantener al mayor número de gente” (Moguel, 2013). A finales del periodo, también expresó que se realizarían ajustes en el gasto corriente para sacar adelante las obras en proceso y no descuidar el tema de la inversión productiva. En contraste, algunos medios de comunicación señalaron la afectación en los recursos para salud y turismo (*El Diario*, 2014).

En la tabla 7 se muestra la información con la clasificación por objeto del gasto. Se distingue que en todos los años la mayoría de los rubros presentaron reducciones. Uno de los más afectados fue el capítulo de transferencias, subsidios, subvenciones, pensiones y jubilaciones: tan solo en 2016 bajó 85 %. El rubro de materiales y suministros, que agrupa el gasto para la adquisición de insumos y suministros necesarios para la prestación de bienes y servicios, redujo su monto de forma reiterada: pasó de 511 mdp en 2011 a solo 274 mdp en 2016. El rubro de bienes muebles, inmuebles e intangibles también fue objeto de reducciones considerables: la mayor en 2013, con 81 %.

Finalmente, no hay que pasar por alto el recorte en inversión pública. Este capítulo se redujo en cuatro ocasiones: mientras que en 2011 sus recursos fueron de 2,673 mdp, para 2016 representaron solo 1,061 mdp. Además, cabe señalar que, en este tema, los medios destacaron la existencia de obras inconclusas, sobrepresos y otras irregularidades (Ibarra, 2017).

Tabla 7. Quintana Roo: clasificación por objeto del gasto, 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Servicios personales	2,687 (-14 %)	2,737 (2 %)	2,796 (2 %)	2,492 (-11 %)	2,551 (2 %)	2,288 (-10 %)
Materiales y suministros	511 (20 %)	364 (-29 %)	360 (-1 %)	440 (22 %)	396 (-10 %)	274 (-31 %)
Servicios generales	2,838 (43 %)	2,792 (-2 %)	2,591 (-7 %)	2,322 (-10 %)	2,781 (20 %)	2,044 (-27 %)
Transferencias, subsidios, subvenciones, pensiones y jubilaciones	17,362 (6 %)	17,189 (-1 %)	18,121 (5 %)	17,022 (-6 %)	18,457 (8 %)	2,678 (-85 %)
Bienes muebles e inmuebles	235 (117 %)	1,202 (412 %)	229 (-81 %)	263 (15 %)	502 (91 %)	156 (-69 %)
Inversión pública	2,673 (-36 %)	3,975 (49 %)	3,418 (-14 %)	3,118 (-9 %)	3,957 (27 %)	1,061 (-73 %)
Inversiones financieras	386 (1,419 %)	69 (-82 %)	151 (120 %)	167 (10 %)	174 (4 %)	46 (-74 %)
Participaciones y aportaciones a municipios	3,607 (5 %)	3,896 (8 %)	4,325 (11 %)	4,596 (6 %)	5,044 (10 %)	(-100 %)

Elaboración propia con datos de la cuenta pública (GEQR, 2013, 2014, 2015, 2016a, 2017a). Las cifras están en mdp (precios de 2020). Entre paréntesis se muestra la TC anual.

Cuando se analizan los datos con la clasificación administrativa, se vuelve a mostrar la decisión para aplicar recortes (tabla 8). En 2011, siete secretarías tuvieron disminuciones con relación al año previo. Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente redujeron su gasto en 52 y 50 %, respectivamente. En 2013, el número de dependencias afectadas llegó a 12.

Los mayores recortes se concentraron en la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, con 81 %, y la Secretaría de Cultura, con 47 %. Aunque en 2014 solo dos dependencias ejercieron menos recursos, no hay que pasar por alto que hubo cambios en la organización de la administración pública: desaparecieron la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. Además, en el último año del gobierno se aplicaron recortes a 12 dependencias.

Tabla 8. Quintana Roo: clasificación administrativa, 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Secretaría de Cultura	241 (-6 %)	268 (11 %)	143 (-47 %)	.	.	.
Secretaría de Infraestructura y Transporte	585 (227 %)	2,152 (268 %)	1,362 (-37 %)	1,925 (41 %)	1,542 (-20 %)	650 (-58%)
Secretaría de Gobierno	229 (-3 %)	190 (-17 %)	237 (25 %)	283 (20 %)	260 (-8 %)	195 (-25 %)
Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional	256 (27 %)	409 (60 %)	78 (-81 %)	.	.	.
Secretaría de Hacienda	1,562 (16 %)	2,016 (29 %)	1,431 (-29 %)	1,503 (5 %)	1,509 (0.4 %)	1,242 (-18 %)
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	50 (-52 %)	63 (26 %)	64 (1 %)	164 (156 %)	135 (-17 %)	198 (46 %)
Secretaría de Turismo	185 (22 %)	222 (20 %)	165 (-26 %)	174 (5 %)	246 (41 %)	86 (-65 %)
Secretaría de Educación	111 (6 %)	596 (439 %)	463 (-22 %)	897 (94 %)	1,058 (18 %)	702 (-34 %)
Secretaría de Desarrollo Económico	104 (-20 %)	98 (-6 %)	79 (-19 %)	184 (133 %)	109 (-41 %)	107 (-2 %)
Procuraduría General de Justicia	585 (-4 %)	585 (-0.1 %)	567 (-3 %)	631 (11 %)	691 (10 %)	314 (-55 %)
Secretaría de la Contraloría	113 (-14 %)	156 (37 %)	146 (-6 %)	171 (17 %)	176 (3 %)	107 (-39 %)
Secretaría de Salud	70 (7 %)	102 (46 %)	109 (7 %)	86 (-21 %)	104 (21 %)	167 (61 %)

Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural	1,063 (33 %)	827 (-22 %)	1,215 (47 %)	1,393 (15 %)	2,245 (61 %)	2,397 (7 %)
Secretaría Estatal de Seguridad Pública	841 (7 %)	817 (-3 %)	839 (3 %)	957 (14 %)	1,108 (16 %)	789 (-29 %)
Secretaría de Ecología y Medio Ambiente	44 (-50 %)	120 (171 %)	106 (-12 %)	161 (52 %)	350 (118 %)	81 (-77 %)
Secretaría de Desarrollo Social e Indígena	34	175 (419 %)	133 (-24 %)	208 (56 %)	159 (-23 %)	97 (-39 %)
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	109	102 (-7 %)	97 (-5 %)	93 (-3 %)	101 (8 %)	92 (-9 %)

Elaboración propia con datos de la cuenta pública (GEQR, 2013, 2014, 2015, 2016a, 2017a). Las cifras están en mdp (precios de 2020). Entre paréntesis se muestra la TC anual

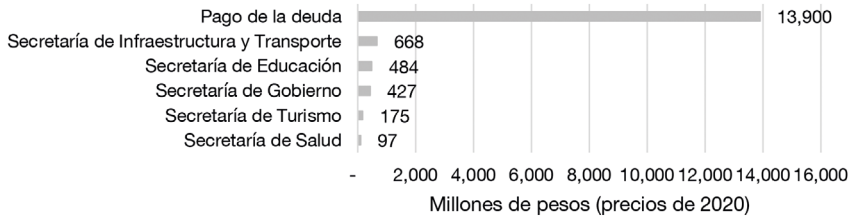
El gobierno de Carlos Manuel Joaquín González

Después de varias décadas bajo el mando de gobiernos priistas, en las elecciones de 2016 por fin llegó la alternancia con la alianza PAN-PRD y su candidato Carlos Manuel Joaquín González (25 de septiembre de 2016-24 de septiembre de 2022). En su tercer informe de gobierno, en septiembre de 2019, la nueva administración señaló la mejora en las finanzas públicas y la mayor transparencia en el uso de los recursos. Sin embargo, también reconoció la persistencia de la violencia y la inseguridad (*Expansión*, 2019). En 2022, el último año de este gobierno, los problemas de inseguridad, medio ambiente y pobreza extrema seguían vigentes. En el primer tema, se registraron aumentos de homicidios dolosos, extorsiones y saqueo a embarcaciones. En el segundo, el problema del sargazo persistió. Por último, la pobreza también empeoró (Nación321, 2022).

En los primeros meses de esta administración, el secretario de finanzas manifestó que heredaron la deuda más grande del país, además de que los intereses también resultaron ser de los más elevados, “y es que las dos últimas administraciones estatales fueron cubriendo las obligaciones de amortizar, con la contratación de nuevos créditos” (Moguel, 2016). En la gráfica 15 se aprecia que en este gobierno el pago de la deuda llegó a niveles increíbles: en 2017 fue de 45 % y en 2020 de 43 %, es decir, casi la mitad del gasto total.

En los primeros cuatro años de esta gestión, el pago promedio de la deuda fue de 13,900 mdp (gráfica 16). La distancia entre este pago y los recursos de las secretarías es abismal: este monto fue 21 veces mayor al de la Secretaría de Infraestructura, 21 veces superior al gasto de la Secretaría de Educación y 144 veces al de la Secretaría de Salud.

Gráfica 16. Quintana Roo: gasto promedio ejercido por las dependencias estatales y en el pago de la deuda, 2017-2020



Elaboración propia con datos de las cuentas públicas (GEQR, 2018a, 2019, 2020, 2021).

Este gobierno de alternancia también respondió mediante un plan de austeridad (Alonso, 2016). El propio gobernador señaló que “lo que se busca, primero, es una disciplina en las finanzas del estado (...) y, por su puesto, un plan de austeridad importante y fuerte” (*Expansión*, 2016a). En noviembre de 2016, tan solo un par de meses después de iniciar su administración, se publicó el pacto para establecer medidas de racionalidad, austeridad y disciplina financiera en los tres poderes, los municipios y los órganos autónomos del estado. En este documento se expresó:

Que las condiciones económicas en que se ha recibido el aparato de gobierno de la pasada administración, muestran una pesada deuda pública y otros pasivos, que comprometen la capacidad de pago, obligándonos a tomar medidas emergentes de austeridad, ahorro y disciplina financiera para enfrentar la problemática derivada de dichas circunstancias, sin desatender los programas esenciales para el desarrollo de la Entidad en cuanto a la Seguridad Pública, Procuración de Justicia, Educación y Salud, ni tampoco afectar aquellos programas y rubros del gasto que buscan incentivar el desarrollo económico y los procesos productivos (GEQR, 2016b, p. 4).

Lo anterior da cuenta del poco margen de maniobra que tuvo el gobierno de Joaquín González. Sus decisiones muestran lo siguiente. En la tabla 9 se exponen los datos con la clasificación por objeto del gasto. Se distingue que, salvo los servicios generales, todos los rubros fueron afectados en al menos una ocasión. En primer lugar, destaca la inversión pública: pasó de un monto de 953 mdp en 2017 a 507 millones en 2020. También se

encuentra el capítulo de materiales y suministros:¹⁷ en 2017 su gasto fue de 636 mdp y en 2020 bajó a 332 millones. Por último, está el rubro de bienes muebles e inmuebles, el cual pasó de 336 millones a 111 millones en el mismo periodo.

Tabla 9. Quintana Roo: clasificación por objeto del gasto, 2017-2020

	2017	2018	2019	2020
Servicios personales	2,014 (-12 %)	2,096 (4 %)	2,191 (4 %)	2,129 (-3 %)
Materiales y suministros	636 (132 %)	387 (-39 %)	370 (-4 %)	332 (-10 %)
Servicios generales	2,407 (18 %)	2,778 (15 %)	3,054 (10 %)	3,145 (3 %)
Transferencias, subsidios, subvenciones, pensiones y jubilaciones	903 (-66 %)	1,331 (47 %)	754 (-43 %)	762 (1 %)
Bienes muebles e inmuebles	366 (134 %)	337 (-8 %)	96 (-71 %)	111 (15 %)
Inversión pública	953 (-10 %)	881 (-8 %)	764 (-13 %)	507 (-34 %)
Inversiones financieras	1 (-98 %)	9 (662 %)	82 (857 %)	13 (-84 %)
Participaciones y aportaciones a municipios	0	3.1 (100 %)	3.3 (7 %)	0 (-100 %)

Elaboración propia con datos de la cuenta pública (GEQR, 2018a, 2019, 2020, 2021).
Las cifras están en mdp (precios de 2020). Entre paréntesis se muestra la TC anual

Al analizar la clasificación administrativa, también se aprecia que todas las secretarías redujeron sus recursos en al menos una ocasión (tabla 10). Las que concentran de forma reiterada los recortes son la Secretaría de Educación y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca. Otras dependencias que también llaman la atención son la Secretaría de Salud y la Secretaría de Infraestructura y Transporte. En el primer caso, el gasto pasó de 204 millones en 2017 a solo 54 millones en 2020; en el segundo, se pasó de 811 a solo 440 mdp.

.....
17 Gasto dirigido a “la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios y para el desempeño de las actividades administrativas” (CONAC, 2009, p. 18).

En síntesis, al igual que Jaime Rodríguez en Nuevo León, la gestión de Carlos Joaquín heredó una importante deuda que redujo su margen de maniobra en las decisiones de gasto público. Esto se reflejó en la aplicación de recortes de manera reiterada. Además, a pesar del discurso, la austeridad no se basó solo en el gasto corriente, también afectó a otros temas.

Tabla 10. Quintana Roo: clasificación administrativa, 2017-2020

	2017	2018	2019	2020
Secretaría de Infraestructura y Transporte	811 (27 %)	843 (4 %)	577 (-32 %)	440 (-24 %)
Secretaría de Gobierno	401 (113 %)	782 (95 %)	288 (-63 %)	237 (-18 %)
Secretaría de Finanzas y Planeación	1,299 (10 %)	1,277 (-2 %)	1,290 (1 %)	1,338 (4 %)
Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable.	164 (-15 %)	295 (80 %)	95 (-68 %)	100 (5 %)
Secretaría de Turismo	144 (81 %)	219 (52 %)	182 (-17 %)	157 (-14 %)
Secretaría de Educación	878 (38 %)	458 (-48 %)	412 (-10 %)	260 (-37 %)
Secretaría de Desarrollo Económico	88 (-9 %)	159 (81 %)	222 (40 %)	142 (-36 %)
Secretaría de la Contraloría	169 (67 %)	230 (36 %)	267 (16 %)	193 (-28 %)
Secretaría de Salud	204 (41 %)	42 (-79 %)	87 (108 %)	54 (-39 %)
Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca	450 (-81 %)	494 (10 %)	418 (-15 %)	318 (-24 %)
Secretaría de Seguridad Pública	1,271 (64 %)	1,572 (24 %)	2,285 (45 %)	2,482 (9 %)
Secretaría de Ecología y Medio Ambiente	75 (-3 %)	413 (448 %)	174 (-58 %)	133 (-24 %)
Secretaría de Desarrollo Social e Indígena	136 (55 %)	116 (-15 %)	152 (31 %)	458 (201 %)
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	87 (6 %)	86 (-1 %)	81 (-6 %)	85 (4 %)

Elaboración propia con datos de la cuenta pública (GEQR, 2018a, 2019, 2020, 2021). Las cifras están en mdp (precios de 2020). Entre paréntesis se muestra la TC anual

Algunos efectos sobre la recaudación

La carga de la deuda en Quintana Roo también obligó al gobierno a tomar algunas medidas para aumentar sus ingresos, por ejemplo, por medio de reformas a la Ley de Hacienda del estado. En noviembre de 2011, el gobernador Roberto Borge envió una iniciativa al congreso para hacer varios cambios. Entre ellos, destaca la introducción del impuesto a la tenencia vehicular,¹⁸ así como el aumento de cobro de algunos servicios proporcionados por la Secretaría de Seguridad Pública y el establecimiento de cobros en ciertos servicios de la Secretaría de Hacienda (Congreso del Estado de Quintana Roo [CongresoQRoo] XIII legislatura, 2011). En noviembre del siguiente año, el gobernador mandó otra propuesta de reformas, las cuales implicaron modificaciones como el establecimiento de pagos por derechos y el aumento de cobros en algunos de ellos (CongresoQRoo XIII legislatura, 2012).

Una de las principales reformas ocurrió en agosto de 2013, mediante la cual aumentó el impuesto sobre nómina de 2 a 3 % y se agregaron nuevos sujetos pasivos (CongresoQRoo XIII legislatura, 2013). En el dictamen del congreso se expresó: “Esta medida permitirá al Estado un mayor fortalecimiento financiero sin sujetarlo al otorgamiento de las participaciones federales que recibe basado en el comportamiento de la recaudación federal participable” (CongresoQRoo XIII legislatura, 2013, p. 4). Posteriormente, en diciembre de 2013 se hizo otra enmienda, la cual implicó, entre otras cosas, un aumento en el pago de los derechos por matriculación y registro vehicular, el holograma de verificación, así como la regulación del cobro de los servicios que prestan algunas dependencias como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (CongresoQRoo XIV legislatura, 2013).

En diciembre de 2014, una iniciativa de reforma del Ejecutivo buscó eliminar la exención del impuesto sobre nómina de las dependencias de la administración pública estatal y municipal; sin embargo, fue rechazada por el congreso. Lo único que fue aprobado fue el aumento en los cobros de los derechos por los servicios médicos, el costo por el análisis y resolución de los planes de manejo de residuos, así como el costo del examen antidoping (CongresoQRoo XIV legislatura, 2014).

.....

18 Cabe recordar que este impuesto era de carácter federal, y lo recaudado era transferido a los respectivos estados. En 2007 el gobierno federal emitió un decreto, que entró en vigor hasta 2012, mediante el cual derogó el impuesto, pero dejó abierta la posibilidad de que cada estado lo siguiera cobrando.

Por supuesto, también con el gobierno de Carlos Joaquín se hicieron algunos cambios normativos con la finalidad de aumentar la recaudación de los ingresos propios. En noviembre de 2017, el gobernador envió una iniciativa de Ley del Impuesto al Hospedaje del Estado de Quintana Roo, la cual se aprobó y publicó en diciembre del mismo año (CongresoQRoo xv legislatura, 2017). En la exposición de motivos de la nueva ley se indicó la importancia de establecer acciones para aumentar los ingresos: “resultan ineludibles una serie de acciones vinculadas hacia la consolidación de este importante rubro con el propósito de generar los mejores escenarios que propicien una mayor gestión y recaudación de recursos” (GEQR, 2017b, p. 1). Cabe destacar que la iniciativa también pretendía aumentar la tasa de este impuesto de 3 a 4 %, pero esto no fue aprobado por el congreso.

Otro de los cambios fue la creación de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo. En la exposición de motivos de la iniciativa, presentada en noviembre de 2018, se estableció la necesidad de contar con “un ordenamiento más ágil que permita identificar con mayor precisión las cuotas o tarifas de los conceptos por servicios y demás actividades que despliegan las dependencias y demás entes públicos”, lo cual “se traducirá en mayores ingresos de libre disposición que calificarían al Estado en mantenerse dentro de las primeras Entidades Federativas con mayor eficiencia recaudatoria” (GEQR, 2018b, p. 2-3)

Finalmente, se encuentra la creación de la nueva Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo, publicada en diciembre de 2019 y que sustituyó a la anterior. En la exposición de motivos se indica que la nueva ley trata de adaptarse a las diversas disposiciones normativas federales, así como incorporar las directrices del Consejo Nacional de Armonización Contable. Además, como resultado de la reducción de participaciones y la desaparición de algunos fondos federales, se expresa la intención de hacer un mayor esfuerzo recaudatorio para obtener más recursos. En este sentido, la nueva ley implicó, entre otras cosas, un aumento en las tasas del impuesto cedular por la enajenación de bienes inmuebles, la creación del impuesto a las casas de empeño, el aumento en la tasa del impuesto sobre adquisición de vehículos de motor usados entre particulares, así como el establecimiento de tasas diferenciadas en el impuesto sobre extracción de material del suelo y subsuelo (CongresoQRoo xvi legislatura, 2019).

CONCLUSIONES

En este capítulo se ofrecieron más detalles sobre las consecuencias que tiene el pago de la deuda sobre las decisiones del gasto público. Para ello, se escogieron a los dos estados que más recursos dirigen a este rubro. Se observó que su magnitud supera de forma impresionante al gasto de otras dependencias. En semejante contexto, los gobiernos se ven obligados a implementar planes de austeridad y hacer ajustes a sus erogaciones de manera recurrente. Si bien estas acciones tratan de concentrarse en el gasto corriente, en la práctica afectan a otros temas prioritarios como la infraestructura, la salud, el bienestar social y el equipamiento del sector público. Aunque aún no sabemos las consecuencias concretas de estas medidas, sin duda afectarán tanto la calidad como la cantidad de los bienes y servicios públicos. Por otro lado, esta problemática pone en duda la viabilidad de los nuevos gobiernos que reciben las deudas pasadas, ya que reduce su margen de acción para llevar a cabo sus programas y planes. ¿Qué puede hacer un nuevo gobierno cuando 40 % de su gasto está comprometido?

Ante la necesidad de obtener más recursos, se analizó de forma exploratoria el tema de los ingresos. En general, se observó que se llevaron a cabo modificaciones normativas para incrementar los recursos propios. Queda como tarea pendiente comprobar si estas medidas tuvieron éxito. En suma, en estos escenarios los ciudadanos se llevan la peor parte, ya que los gobiernos reducen el gasto público en temas importantes y al mismo tiempo exigen más recursos. Los casos de Nuevo León y Quintana Roo representan una advertencia para aquellos estados que no están haciendo un buen manejo de sus finanzas.

VERACRUZ: DOS IDEOLOGÍAS FRENTE A UN MISMO PROBLEMA

En el análisis cuantitativo del capítulo dos se mostró que, una vez controlado el pago de la deuda, algunas variables políticas tienen incidencia sobre las decisiones de gasto de los gobiernos. Por ejemplo, se observó que los gobiernos de izquierda presentaron un mayor gasto en transferencias que los gobiernos de derecha. Para aportar más detalles al respecto, en este capítulo se comparan dos gobiernos que pertenecen a partidos con ideologías opuestas en Veracruz: PAN y Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). El objetivo es conocer la reacción de estos gobiernos y determinar si hubo diferencias en el tema del gasto social.

El capítulo cuenta con tres secciones. En la primera, se hace una descripción general de las últimas tres administraciones de Veracruz: Javier Duarte de Ochoa, Miguel Ángel Yunes Linares y Cuitláhuac García Jiménez. En la segunda sección se exponen las medidas generales que tomaron los gobiernos de Yunes y García en el año que pagaron la mayor cantidad de deuda pública, y se hace el análisis comparado en las decisiones de gasto social para determinar si reaccionaron de forma distinta. Finalmente, se cierra con una sección de conclusiones.

EL ÚLTIMO GOBIERNO PRIISTA Y LAS PRIMERAS ALTERNANCIAS

Antes de la primera alternancia en Veracruz, los dos últimos gobiernos priistas se caracterizaron por su autoritarismo, la falta de contrapesos y la corrupción (Olvera, 2018). El gobierno priista de Fidel Herrera Beltrán (2004-2010) estuvo rodeado de señalamientos de corrupción y colusión con el crimen organizado. Esto no evitó que el PRI se mantuviera en el gobierno por otro periodo, esta vez con Javier Duarte (2010-2016). El balance general que los estudiosos hacen de esta administración es muy negativo. Por ejemplo, el estado enfrentó serios problemas de violencia relacionada con el crimen organizado, los cuales no fueron solucionados de forma sustantiva. Además, el gobierno fue acusado de forma reiterada

de atacar y reprimir a sus críticos. Paralelamente, se presentaron varios asesinatos de periodistas, al grado de convertir a Veracruz en uno de los lugares más peligrosos para esta profesión (del Palacio, 2018).

En el ámbito de las finanzas públicas, Duarte también tuvo un desempeño deficiente; por ejemplo, se hicieron acusaciones sobre el desvío de recursos públicos. Uno de los casos más destacados fue la creación de empresas fantasma a las que el gobierno estatal otorgó contratos vía adjudicaciones directas o licitaciones cerradas, sin que quedara constancia de que los servicios hayan sido entregados. Lo anterior implicó un desvío de al menos 645 mdp entre 2012 y 2013 (Ángel y Artega, 2016). Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación comprobó irregularidades por 35 mil millones de pesos en el manejo de las transferencias federales en los primeros cuatro años de este gobierno (Garduño y Méndez, 2016). Incluso en el último año, el Órgano de Fiscalización Superior del estado señaló que se entregaron recursos al campo sin que hubiera evidencia de los proyectos ni de las personas que lo recibieron. Esto ocasionó un daño patrimonial de 550 mdp (Ávila, 2017).

Es posible que las acusaciones de corrupción, el desvío de recursos, la inseguridad, entre otros problemas, hayan influido para la llegada de la primera alternancia partidista al estado. En las elecciones a la gubernatura del año 2016, participaron seis candidatos: Miguel Ángel Yunes Linares, por la coalición PAN-PRD; Héctor Yunes Landa, por la coalición PRI, PVEM, PANAL, y Partido Alternativa Veracruzana (AVE); Alba Leonila Méndez Herrera, por el Partido del Trabajo (PT); Cuitláhuac García Jiménez, por Morena; Víctor Alejandro Vázquez Cuevas, por el Partido Encuentro Social (PES), y el candidato independiente, Juan Bueno Torio. Los resultados dieron el triunfo a Miguel Ángel Yunes (1 de diciembre de 2016-30 de noviembre de 2018).¹⁹

En su toma de protesta frente al congreso local, el nuevo gobernador señaló que recuperaría todos los bienes sustraídos por la administración anterior y que se aplicaría la ley a quienes llevaron a Veracruz a la crisis. Incluso, expresó que se recuperarían varias propiedades otorgadas indebidamente al ex gobernador Fidel Herrera (*Expansión*, 2016b). En

19 Cabe recordar que la reforma política a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizada en 2014 implicó la homologación de las elecciones locales con las elecciones federales. Por lo tanto, el congreso veracruzano aprobó que el gobierno y el congreso electos en la contienda de 2016 contarían con un periodo de solo dos años.

la entrega de su primer informe de gobierno, Yunes señaló el desastre financiero: “Encontramos las arcas vacías, y mucho más que eso: recibimos una enorme deuda [...]. No recibimos una administración en ceros, sino en números negativos. Estábamos sumidos en una hondonada que logramos superar sin fondos” (Gobierno del Estado de Veracruz [GEV], 2017c, p. 30). En su primer año de gobierno, destacó la reducción del déficit y el pago de salarios, así como la recuperación de propiedades otorgadas indebidamente por el gobierno anterior (Villa, 2017). En palabras del gobernador, “Reitero mi compromiso de dejar un presupuesto equilibrado y de no agregar ni un peso a la deuda pública de Veracruz. El presupuesto se incrementará de 102 mil a casi 114 mil millones de pesos, lo que nos permitirá empezar a resolver algunos compromisos del pasado y seguir atendiendo las necesidades más urgentes” (López, 2017).

En contraste, para su segundo y último informe de gobierno no se destacaron los logros ni se mencionaron datos relacionados. El gobernador expresó: “No me corresponde hacer un juicio sobre los dos años de mi gestión (...). El juicio histórico corresponde al pueblo. La consideración inmediata corresponde a este Congreso” (García, 2018a). En efecto, los diputados de la LXV legislatura criticaron los resultados de su administración. El entonces presidente de la mesa directiva del congreso señaló: “Reconozco que su administración fue breve, sin embargo, desaprovechó la extraordinaria oportunidad para colocar las bases del ansiado cambio” (Ávila, 2018).

Al hacer el balance de estos dos años de gobierno, se aprecia que las cosas no mejoraron demasiado. En el tema de seguridad, continuaron los problemas, como la desaparición de personas, periodistas asesinados, secuestros y homicidios. Según cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tan solo en 2017, el primer año de Yunes, el número de homicidios fue mayor comparado con el último año de Duarte (Santiago, 2019). Por otro lado, se criticó que en un estado con graves problemas de pobreza, el gobierno haya destinado importantes recursos al gasto en comunicación social y que no se resolvieran los problemas de desabasto de medicinas en el sector salud (García, 2018b).

También se hicieron señalamientos por parte del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS). Para 2017, se determinó que en tres dependencias, once organismos públicos descentralizados y dos fideicomisos hubo un presunto daño patrimonial

por 338 mdp; además, se detectaron faltas graves en dos dependencias y dos organismos públicos descentralizados (ORFIS, 2018). Para la revisión de la Cuenta Pública 2018, el ORFIS detectó irregularidades en 43 entes estatales, las cuales representaron un daño patrimonial por más de tres mil millones de pesos (ORFIS, 2019).

Los resultados de las elecciones de 2018 dieron paso a otra alternancia. Esta vez participaron cuatro candidatos: Miguel Ángel Yunes Márquez, por la coalición PAN-PRD-Movimiento Ciudadano (MC); José Francisco Yunes Zorrilla, por la coalición PRI-PVEM; Cuitláhuac García Jiménez, por la coalición Morena-PT-PES, y Miriam González Sheridan, por el PANAL. Los resultados beneficiaron a García Jiménez (1 de diciembre de 2018-30 de noviembre de 2024).

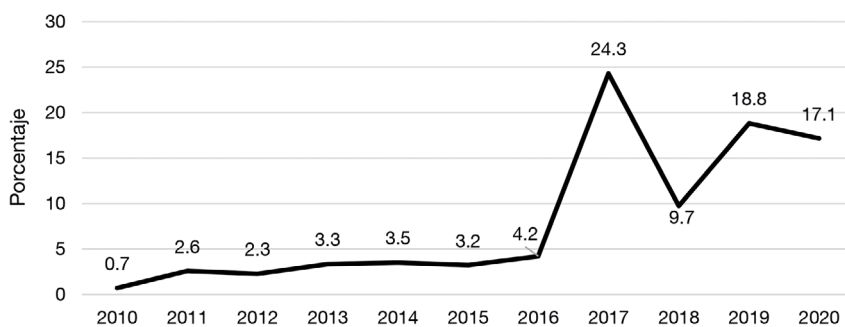
Al momento de escribir estas líneas está en curso el cuarto año del gobierno de Cuitláhuac García. El balance preliminar indica que sus primeros tres años no mostraron una mejora en el tema de seguridad, lo cual fue exhibido con las matanzas de Minatitlán y Coatzacoalcos durante 2019. En la entrega de su primer informe de gobierno, el gobernador fue criticado por los diputados de la oposición debido a los altos niveles de inseguridad, así como a la falta de avances en salud, infraestructura y desarrollo social. Para el segundo informe de gobierno, García subrayó la reducción de los niveles delictivos, la inversión en centros escolares y en infraestructura.

Cabe recordar que en este año inició la pandemia por COVID-19. En tal sentido, indicó que se ampliaron los recursos para la construcción, mantenimiento y modernización de espacios para servicios de salud (Zamudio, 2020). En el tema de las finanzas, destacó medidas como la reducción del gasto superfluo, la implementación de una política de austeridad, la reestructura de la recaudación y el pago de los adeudos (Ávila, 2020).

Sin embargo, más allá de estos claroscuros entre las dos administraciones, lo que interesa aquí es que ambas pagaron los costos del importante endeudamiento heredado. En su momento, tanto Yunes como García subrayaron el problema de la deuda y sus altos costos para las finanzas públicas. Por ejemplo, en mayo de 2021, García señaló: “Siempre me preguntan por qué sigo hablando de los gobiernos pasados y lo voy a seguir haciendo mientras sigamos pagando más de cuatro mil millones de pesos de intereses, mientras tengamos que pagar las deudas

que nos dejaron y no cubrieron en su debido tiempo” (Molina, 2021). En la gráfica 17 se muestra el monto del pago de la deuda como porcentaje del gasto total. Entre 2010 y 2016, este se mantuvo entre 0.7 y 4.2 %, pero en los siguientes años aumentó de forma importante; por ejemplo, en 2017 llegó a 24.3 % y en 2019 representó 18.8 %.

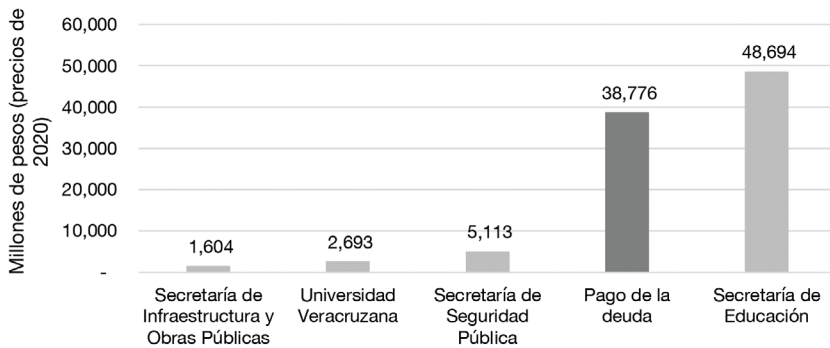
Gráfica 17. Pago de la deuda como porcentaje del gasto total, 2010-2020



Elaboración propia con datos de las cuentas públicas (GEV, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016a, 2017a, 2018a, 2019a, 2020, 2021).

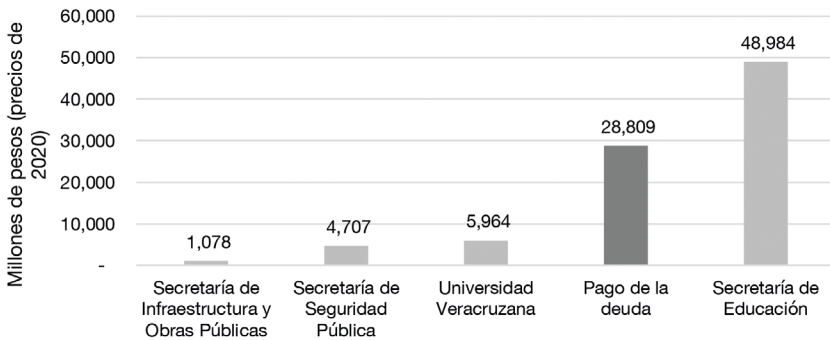
Para dar cuenta de la magnitud de estos recursos, en las gráficas 18 y 19 se compara el monto del pago de la deuda con el gasto en otros rubros en el primer año de cada administración. Los datos para 2017 indican que su magnitud fue 24 veces superior al gasto de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, 14 veces mayor al gasto de la Universidad Veracruzana y casi 8 veces superior al de la Secretaría de Seguridad Pública. Aunque no superó el gasto de la Secretaría de Educación, fue cercano a él. Para 2019, el primer año de gobierno de García, el pago de la deuda representó casi 27 veces el gasto de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, seis veces el gasto de la Secretaría de Seguridad Pública y casi cinco veces el gasto de la Universidad Veracruzana.

Gráfica 18. Pago de la deuda y gasto en otros rubros, 2017



Elaboración propia con datos de las cuentas públicas (GEV, 2017a).

Gráfica 19. Pago de la deuda y gasto en otros rubros, 2019



Elaboración propia con datos de las cuentas públicas (GEV, 2019a).

Los gobiernos de Yunes y García pertenecieron a partidos políticos con diferente ideología. El primero correspondió a la coalición PAN-PRD. Previo a su postulación, Miguel Yunes era diputado federal por el PAN. Por lo tanto, aquí se le ubica en la derecha del espectro ideológico. Por otro lado, Morena se ubica en la izquierda.

En la siguiente sección se analiza si las decisiones tomadas por cada gobierno tienen una correspondencia con su ideología. Primero se hará una descripción general de las acciones que tomaron ante los elevados pagos de la deuda en 2017 y 2019. Posteriormente, se hace una comparación del comportamiento del gasto público. En concreto, la principal hipótesis establece que el gobierno morenista dará más recursos (o sus recortes serán menores) al tema social en comparación con el panista.

LOS GOBIERNOS DE YUNES Y GARCÍA FRENTE AL PAGO DE LA DEUDA

Con la administración de Miguel Ángel Yunes Linares, el Plan Veracruzano de Desarrollo estableció una serie de acciones para intentar resolver el impacto del pago de la deuda sobre las finanzas estatales. En primer lugar, se propuso realizar una reingeniería de la administración y las finanzas para lograr ahorros. Para el presupuesto de 2017, se planeó aplicar un profundo programa de austeridad para eliminar gastos superfluos: “programas redundantes, duplicados e ineficientes; actividades innecesarias, pagos de viajes, viáticos y gastos de representación innecesarios e injustificados, seguridad y comunicación excesivos, entre otros” (GEV, 2016b, p. 189). La segunda acción fue incrementar la eficiencia en la recaudación de los ingresos estatales y municipales. En tercer lugar, se ubica la revisión de las estructuras de la administración pública para identificar aviadores. Finalmente, se encuentra la reestructuración de la deuda pública para mejorar su perfil en cuanto a montos, tasas y plazos.

En el primer informe de gobierno se identifican las acciones que se implementaron. En el tema del ajuste del gasto y la austeridad, se hace referencia a la derogación, en diciembre de 2016, de los artículos de la Ley Estatal de Servicio Civil que buscaban dar la basificación al personal eventual de las dependencias del Ejecutivo. Con relación al gasto corriente, “se disminuyeron gratificaciones y estímulos extraordinarios al personal del mandos medios y superiores, técnicos, analistas y auxiliares administrativos, y se limitó la ocupación de interinatos” (GEV, 2017d, p. 143).

Igualmente, se tomaron medidas, como la disolución del Instituto Veracruzano de Bioenergéticos y del Consejo de Desarrollo del Papaloapan. Esto se hizo “como parte de la reingeniería profunda de la administración y de las finanzas del gobierno del estado” (GEV, 2017d, p. 129). Las funciones del Consejo de Desarrollo del Papaloapan, creado en 1999, eran promover el desarrollo agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial de la cuenca del Papaloapan. En el decreto de su extinción, se argumentó que “no resulta viable económicamente para el Estado. [...] Es insostenible la estructura actual de la entidad descentralizada para el desempeño de sus funciones” (GEV, 2017b, p. 51). Por su parte, el Instituto Veracruzano de Bioenergéticos, creado en 2010, era el encargado del desarrollo e investigación de proyectos en materia de energía alternativa; sin embargo, también se argumentó

que financieramente no resultaba conveniente para el estado. Para dar una idea del gasto de ambas instituciones, en el año de 2016 el Consejo de Desarrollo del Papaloapan ejerció 41'300,000 pesos, mientras que el Instituto Veracruzano de Bioenergéticos, 9'700,000.

El gobernador también hizo un exhorto al congreso local para eliminar 236 regidurías en los 212 ayuntamientos del estado, lo cual implicaría un ahorro de 137 mdp: “Tenemos municipios como Orizaba, que funciona con cinco regidores y lo hace perfectamente bien, y hay municipios pequeños que tienen nueve, diez y hasta once regidores, que generan una gran carga al presupuesto” (GEV, 2017d, p. 50). Sin embargo, este intento fue rechazado por la oposición en el congreso.

Con relación a la reestructuración de la deuda pública, en enero de 2017 el gobernador presentó su iniciativa al congreso, pero fue rechazada en marzo del mismo año. En su propuesta, el Ejecutivo detalló que los compromisos de pago de la deuda “podrían comprometer la capacidad del Gobierno Estatal para hacer frente a sus gastos ordinarios, y para generar la infraestructura pública que requiere el desarrollo de Veracruz, lo que hace pertinente la revisión de sus términos y condiciones, con el propósito de buscar que éstos puedan mejorarse” (Congreso del Estado de Veracruz [CEV] LXIV Legislatura, 2017a, p. 8). Los diputados de oposición indicaron que el rechazo se hizo porque la propuesta daba carta abierta a la Tesorería de Veracruz para la contratación de nuevos créditos. Ante ello, los diputados del partido gobernante consideraron que sin la reestructuración habría una mayor crisis financiera y social (Zavaleta, 2017).

No obstante, en el mismo mes de marzo, el gobernador Yunes volvió a presentar su iniciativa. A pesar del voto en contra de Morena, fue aprobada por el congreso. Lo diferente de este nuevo intento fue que ahora se agregaría información con la finalidad de conocer los resultados de las operaciones. En su informe de gobierno, el Ejecutivo destaca que, gracias a la reestructuración de la deuda, se logró un ahorro de dos mil millones de pesos: “Este año, se pagaron 6,600 millones de pesos por esta deuda, y con el refinanciamiento, en 2018 se pagarán sólo 4,600 millones de pesos” (GEV, 2017c, p. 48). Además, se contrataron tres créditos de corto plazo para cumplir compromisos con los jubilados y pensionados del Instituto de Pensiones de Veracruz, los ayuntamientos, los maestros, el personal médico, entre otros.

A lo anterior se añaden una serie de programas de estímulos fiscales. Este fue el caso del subsidio de 100 % a los causantes del impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos para los años fiscales 2017 y 2018 (GEV, 2016c). Asimismo, se aplicó la condonación del impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos, así como de la actualización, recargos y multas de adeudos de derechos por servicios de registro y control vehicular. Con esto, se buscó “facilitar el cumplimiento de obligaciones fiscales de todos aquellos contribuyentes que por circunstancias económicas por las que atraviesa el Estado no han podido hacerlo” (GEV, 2016c, p. 5). A finales de 2017, el gobierno expresó su interés para incentivar a los contribuyentes para que estuvieran al corriente en sus pagos de control vehicular. Para ello, otorgaron beneficios fiscales a las personas físicas o morales inscritas en el Registro Estatal de Contribuyentes en Materia Vehicular del Servicio Privado y Público (GEV, 2017c, p. 6).

Para incrementar la recaudación de los ingresos propios, en julio de 2017 el gobernador presentó su iniciativa para modificar el Código Financiero para el Estado de Veracruz, la cual consistió en restablecer “el Impuesto al Hospedaje en la Entidad, mismo que se causará no solo al momento del hospedaje, sino que también podrá aplicarse en la hipótesis que se reserve y pague por medios electrónicos o por plataformas digitales que sean facilitadoras de reservaciones” (CEV LXIV Legislatura, 2017b, p. 6). La propuesta también incluyó la creación de un fideicomiso para destinar 90 % de la recaudación a la promoción y difusión de las actividades turísticas. Aunque se propuso la aplicación de una tasa de 3 % en el impuesto, el nivel aprobado por el congreso fue de 2 %.

En octubre del mismo año, se presentó otra propuesta para reformar el Código de Derechos, específicamente, para establecer un costo a la expedición de constancias de antecedentes penales, ya que “es un servicio que representa un costo para el Gobierno del Estado de Veracruz, por lo que se considera adecuado que el ciudadano que solicite la expedición de una constancia [...] contribuya al financiamiento del gasto público” (CEV LXV Legislatura, 2018a, p. 8). Esto fue aprobado por el congreso hasta marzo de 2018.

A lo anterior hay que añadir otra serie de cambios que fueron propuestos por el propio partido del gobernador en el congreso, por ejemplo, la reforma al artículo 105 del Código Financiero del estado. Previamente, con el gobierno de Duarte este artículo señalaba que los

ingresos recaudados por el impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal se deberían destinar al pago de la deuda. Sin embargo, para los legisladores panistas esto no era congruente, ya que inicialmente tales recursos se destinaban al “financiamiento de obra pública, de tal forma que permitía la reactivación [...] del estado y generar empleos” (CEV LXIV Legislatura, 2016b, p. 12). La iniciativa, presentada en noviembre de 2016, consistió en que tales recursos fueran utilizados como garantía en el otorgamiento de créditos a las micro-, pequeñas y medianas empresas. No obstante, en el análisis se consideró que tampoco era adecuado continuar con la acotación del destino de los ingresos. Lo que al final se aprobó fue solo la derogación del artículo citado.

¿Qué observamos con el gobierno morenista? Cuando inició el gobierno de Cuitláhuac García, la carga de la deuda pública para las finanzas aún era considerable. En 2019, el pago de la deuda absorbió 18.8 % del gasto total. El reto por mejorar las finanzas estatales seguía pendiente, y esto se manifestó en el Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024. El documento expresa: “Para nadie es desconocido que el desastre económico al que nos llevaron las políticas equivocadas y antipopulares pasadas, nos deja en condiciones vulnerables al nuevo gobierno” (GEV, 2019d p. 11). La compleja situación financiera heredada se materializaba en los siguientes aspectos: “adeudos con proveedores locales y autoridades fiscales federales; capacidad limitada para el refinanciamiento de la deuda pública estatal; [...] escasa recaudación a nivel local; altas erogaciones por concepto de servicios personales” (GEV, 2019d, p. 79). Igualmente, se reconoció que el estado tenía dificultades para proveer los servicios básicos a la población. Aunque el plan no ofrece muchos detalles para resolver estos problemas, destaca la creación del Programa de Honestidad y Austeridad, enfocado en erradicar la corrupción en la administración pública.

Precisamente, una de las primeras acciones que tomó el nuevo gobierno fue la presentación al congreso, en diciembre de 2018, de la iniciativa de la Ley de Austeridad para el Estado de Veracruz. Su objeto fue la aplicación de medidas de austeridad en la planeación, presupuesto, ejecución y control del gasto gubernamental. Igualmente, propuso reducir los salarios y prestaciones de los altos funcionarios públicos del Estado, órganos autónomos y sus entes públicos; eliminar haberes de retiro o regímenes especiales de jubilaciones o pensiones; eliminar la contratación de seguros privados de gastos médicos; no crear plazas

adicionales a las autorizadas en el presupuesto de egresos, y limitar la contratación del personal por honorarios, entre otras medidas (CEV LXV Legislatura, 2018b, p. 4). Los ahorros y economías obtenidos de esta manera serían destinados a los programas prioritarios de atención a la población y programas sociales. La iniciativa fue aprobada por el congreso.

Según el primer informe de gobierno, se vigiló la contención del gasto en la creación de plazas adicionales y en la regulación sueldos. Esto permitió el gasto en las áreas de seguridad pública, turismo y cultura, desarrollo agropecuario, desarrollo económico, así como en la atención a víctimas.

A noviembre de 2019, los ahorros obtenidos a través de las medidas asociadas con el Programa Especial de Honestidad y Austeridad han permitido cumplir con el pago del servicio de la deuda, de las pensiones y de los adeudos financieros que tenía el Gobierno del Estado con los municipios veracruzanos desde 2016 por concepto de transferencias federales no entregadas; así como, pagar pasivos a personas proveedoras y contratistas, lo que representa una disminución importante del pasivo heredado por administraciones anteriores. Se estima que, para el ejercicio fiscal 2019, el ahorro presupuestal, por las medidas de austeridad implementadas, alcance medio punto porcentual del Presupuesto de Egresos 2019, pero que en los ejercicios subsecuentes lleguen a representar hasta 3 %, en términos reales (GEV, 2019e, p. 518).

Igualmente, se creó el Programa de Ahorro para las Dependencias y Entidades del Gobierno del Estado (GEV, 2019e). Los resultados del primer año indican: “Del 1 de diciembre de 2018 al 30 de noviembre de 2019 se redujo el consumo y el monto del pago de los servicios de telefonía en 580,387 pesos respecto del mismo periodo inmediato anterior, en virtud de la centralización y control de los gastos en las áreas de Tecnología de la información y comunicaciones de 16 dependencias del Gobierno del Estado” (GEV, 2019e, p. 528).

Con la finalidad de controlar el gasto en comunicación social, en mayo de 2019, el Ejecutivo presentó la iniciativa de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz. En la exposición de motivos se expresa que se buscó “establecer las normas a las que se sujeten los Entes Públicos para garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los

criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como respete los topes presupuestales” (CEV LXV Legislatura, 2019, p. 4). La propuesta se aprobó por el congreso en el mismo mes.

Con relación a la deuda pública, en julio de 2019, el gobernador presentó su iniciativa para su reestructuración, la cual incluyó la negociación de once créditos bancarios y la posibilidad de autorizar la contratación de un crédito adicional de 966 mdp, los cuales serían destinados al pago de los trámites para dicha renegociación. A pesar de las críticas de los legisladores panistas, la iniciativa fue aprobada por el congreso (*El Sol de Córdoba*, 2019). En consecuencia, la Secretaría de Finanzas y Planeación “comenzó formalmente el proceso de análisis para refinanciar y/o reestructurar la Deuda Pública, teniendo como principales objetivos liberar flujos para re-direccionar el gasto de deuda pública productiva” (GEV, 2019e, p. 200).

Este gobierno también recurrió a una serie de medidas fiscales para beneficiar a la población. En diciembre de 2018, el gobernador firmó un decreto para cancelar el pago por parte de los alumnos por los derechos enterados a los institutos tecnológicos, universidades tecnológicas y politécnicas. Por otro lado, se decretó otorgar un subsidio de 100 % a los contribuyentes del impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos para el ejercicio fiscal de 2019 (GEV, 2018b).

En septiembre de 2019, el Ejecutivo publicó un decreto mediante el que se estableció el programa de ordenamiento vehicular “Por tu seguridad, actualiza tu patrimonio 2019”, el cual otorgó beneficios fiscales a los contribuyentes inscritos en el registro estatal (GEV, 2019b). En el mismo sentido, a finales de 2019 (antes de la pandemia), el gobierno publicó el decreto mediante el cual se otorgaría un subsidio de 100 % a los contribuyentes del impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos para los ejercicios fiscales de 2020 a 2024. Esto permitiría “que las actividades económicas del Estado continúen su curso normal y la economía familiar se vea beneficiada, por lo que el presente Decreto contribuye al bienestar social” (GEV, 2019c, p. 2).

De forma paralela, la administración de García también realizó una serie de medidas para incrementar la recaudación local. Por ejemplo, en mayo de

2019 propuso una reforma al Código Financiero para cobrar un impuesto a las compañías que ofrecen sus servicios por medio de plataformas digitales, como Airbnb, HomeAway o Knok, así como a particulares que ofrecen sus viviendas a los turistas. La iniciativa también contempló un aumento en el impuesto a quienes obtuvieran ingresos o premios relacionados con rifas, sorteos, loterías, apuestas y concursos de cualquier índole. El congreso respaldó al gobernador en estos cambios (Molina, 2019).

Otra acción fue la recuperación de créditos fiscales, es decir, adeudos de los contribuyentes. Las acciones implicaron tres programas: el Programa de convenios de pago en parcialidades, que administró una cartera de 390 convenios de pago a plazos; el Programa integral de ejecución fiscal, que gestionó una cartera de 15,930 créditos fiscales, y el Programa de multas federales no fiscales, que se hizo en colaboración con el Servicio de Administración Tributaria (GEV, 2019e).

Hasta aquí parece que los gobiernos de Yunes y García se comportaron de forma muy similar: acciones de austeridad, ciertos beneficios fiscales a la población, cambios normativos para aumentar la recaudación, reestructuración de la deuda, etcétera, pero ¿qué diferencias se detectan? Con base en el argumento teórico expuesto en el capítulo uno, esperamos que las decisiones de gasto sean diferentes en algunos aspectos. En concreto, aunque ambas administraciones presentan recortes en el gasto, se espera que el gobierno morenista otorgue mayor prioridad al gasto social en comparación con el gobierno panista. Esto se puede manifestar de dos maneras: aumentando el gasto o aplicando pocos recortes.

Para revisar lo anterior se hace una comparación de los montos de gasto de 2017 y 2019. Se inicia con el análisis de la clasificación administrativa. La tabla 11 muestra los montos de cada rubro y el cambio porcentual respectivo. Lo primero que llama la atención es que con el gobierno de García Jiménez la mayoría de los rubros aumentaron sus recursos, entre ellos destaca Desarrollo social, con 53 %. Otros rubros con beneficios fueron educación, medio ambiente y seguridad pública. Por supuesto, la carga del pago de la deuda no impidió la aplicación de recortes, los cuales afectaron cuatro rubros: Oficina del programa de gobierno, Órganos de Fiscalización Superior, Infraestructura y Salud.

Tabla 11. Clasificación administrativa:
aumentos y reducciones por rubro (2017-2019)

	PAN 2017*	Morena 2019*	Cambio porcentual
Oficina del Programa de Gobierno	37.0	32.5	-12.0
Instituto Veracruzano de Acceso a la Información	45.3	50.7	12.1
Comisión Estatal de Derechos Humanos	53.5	67.1	25.5
Desarrollo Económico y Portuario	75.1	136.7	81.9
Protección Civil	95.2	167.8	76.2
Contraloría General	140.1	160.1	14.3
Turismo y Cultura	191.7	344.5	79.7
Órganos de Fiscalización Superior	201.1	191.3	-4.9
Comunicación Social	214.1	237.2	10.8
Trabajo, Previsión Social y Productividad	254.2	330.6	30.1
Medio Ambiente	258.6	1,151.1	345.2
Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca	359.9	495.8	37.8
Gobierno	547.0	643.6	17.7
Desarrollo Social	667.7	1,019.0	52.6
Fiscalía General del Estado	1,457.0	1,552.8	6.6
Infraestructura y Obras Públicas	1,604.5	1,077.7	-32.8
Seguridad Pública	5,448.9	5,819.5	6.8
Salud	17,464.4	16,328.9	-6.5
Educación	51,797.8	53,363.2	3.0

Elaboración propia con datos de la cuenta pública (GEV, 2018, 2020).

*Las cifras están en mdp (precios de 2020).

Al revisar la clasificación por objeto del gasto, la tabla 12 muestra que el gobierno morenista aumentó los recursos al rubro *Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas*, el cual incluye temas sociales. En contraste, redujo el gasto en materiales y suministros, servicios generales, bienes muebles e inmuebles e inversión pública.

Tabla 12. Clasificación por objeto del gasto:
cambio porcentual por rubro (2017-2019)

	PAN 2017*	Morena 2019*	Cambio porcentual
Servicios personales	52,031	52,744	1.4
Materiales y suministros	1,039	902	-13.2
Servicios generales	4,327	2,796	-35.4
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	35,738	40,517	13.4
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	944	300	-68.2
Inversión pública	1,366	1,003	-26.5
Inversiones financieras y otras provisiones	55	234	327.6
Participaciones y aportaciones	25,221	26,574	5.4%

Elaboración propia con datos de la cuenta pública (GEV, 2018, 2020).
Las cifras están en mdp (precios de 2020).

Finalmente, la tabla 13 expone los datos con la clasificación funcional del gasto. En comparación con las clasificaciones anteriores, aquí se distingue de forma clara la prioridad que tuvo el tema social para el gobierno morenista. De acuerdo con el CONAC (2010), la categoría *Desarrollo social* incluye “los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como servicios educativos, recreación, cultura [...], salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental”. De las tres categorías consideradas, solamente desarrollo social presentó un aumento de 6.6 %.

Tabla 13. Clasificación funcional: cambio porcentual por rubro (2017-2019)

	PAN 2017*	Morena 2019	Cambio porcentual
Gobierno	17,004	16,843	-0.9
Desarrollo social	75,992	81,041	6.6
Desarrollo económico	2,503	2,062	-17.6

Elaboración propia con datos de la cuenta pública (GEV, 2018, 2020).
Las cifras están en mdp (precios de 2020).

En suma, en un contexto en el que el pago de la deuda absorbió montos similares, se observa que el gobierno morenista protegió el gasto social, lo cual se reflejó en aumentos en los rubros respectivos. Esto concuerda con el hallazgo del capítulo 2, en el cual se mostró que los gobiernos de izquierda presentaron un mayor gasto en transferencias en comparación con los gobiernos de derecha.

CONCLUSIONES

Los dos gobiernos de alternancia en Veracruz llegaron en el peor momento. La deuda pública heredada implicó una camisa de fuerza para sus programas. Al comparar sus decisiones, se observa que ambos se vieron obligados a mejorar las finanzas estatales por varios medios: aplicando programas y leyes de austeridad, desapareciendo organismos, reduciendo el gasto corriente, evitando crear nuevas plazas, tratando de aumentar la recaudación, reestructurando la deuda, etcétera. Estas acciones son muy similares a las presentadas en los casos de Nuevo León y Quintana Roo.

Aunque a primera vista parece que los dos gobiernos se comportaron de la misma manera, la principal diferencia que se puede destacar es el trato que dieron al tema del gasto social. Ante un mismo escenario de presión financiera, la administración morenista pudo aumentar los recursos al tema social e, incluso, incrementar el gasto en otros rubros. Esto quiere decir que aun en un contexto de recursos limitados, la izquierda tuvo cierto margen para actuar conforme a sus preferencias ideológicas. Esta conducta concuerda con la hipótesis planteada. Aunque estos hallazgos son una primera exploración sobre los efectos de la ideología en contextos adversos financieramente, coinciden con otros estudios (Herwartz y Theilen, 2021; McManus, 2018).

CONCLUSIONES

La deuda pública tiene dos caras. Por un lado, ofrece a los gobiernos recursos frescos para cumplir con sus funciones. Por otro, si no hay un buen manejo de ella, puede representar una considerable carga para las finanzas públicas, al grado de comprometer la cantidad y la calidad de los servicios públicos que se ofrecen. La presente investigación se encargó de esa segunda cara, un tema hasta ahora poco analizado de forma sistemática.

En primer lugar, observamos que la cantidad de recursos dirigidos a este rubro ha aumentado en los últimos años. Además, hay diferencias importantes entre los estados. Esto se explica porque cada uno contrató niveles distintos de deuda en los años previos. Evidentemente, los más endeudados son los que están gastando más en su pago. En casos extremos, los niveles pueden representar más de 40% del gasto total. En segundo lugar, si bien el pago de la deuda implica una reducción en los recursos disponibles, el análisis cuantitativo mostró que los gobiernos eligen los temas que serán afectados. En concreto, a medida que aumenta el pago de la deuda, los gastos en transferencias e inversión pública se reducen, mientras que los servicios personales permanecen sin cambios sustantivos. Lo anterior es preocupante porque se están perjudicando aspectos vitales como la infraestructura.

Adicionalmente, no hay que pasar por alto que, con relación a la inversión pública, los beneficios de obtener deuda son superados por los costos: entre 2009 y 2020, por cada punto adicional en la adquisición de nueva deuda, la inversión aumentó en 0.13 puntos, pero por cada punto adicional en el pago de la deuda, la inversión disminuyó en 0.29 puntos. Lo anterior invita a analizar las condiciones de los respectivos contratos. Esto quedará como tarea pendiente.

Cuando se estudia lo que ocurre en escenarios extremos, es decir, cuando la deuda absorbe una cantidad considerable de recursos, se observa que las consecuencias son más amplias. Los casos de Nuevo León y Quintana Roo ilustran cómo los gobiernos se ven obligados

a implementar diferentes tipos de medidas, como los planes de austeridad. Si bien tratan de concentrarse en el gasto corriente, en realidad las reducciones afectan a diferentes rubros, como la inversión, el equipamiento del sector público y el desarrollo social. Lo anterior tiene implicaciones graves para las nuevas administraciones, ya que quedan con poco margen de maniobra para materializar sus planes y programas. En efecto, los gobiernos reconocieron el lastre que implicó la deuda que dejaron gestiones anteriores. Además, ante la necesidad de nuevos recursos, también hicieron cambios normativos para tratar de aumentar la recaudación local. Los casos de Nuevo León y Quintana Roo ilustran lo que puede ocurrir cuando hay un mal manejo de las finanzas públicas.

En tercer lugar, reconocemos que las decisiones del gasto no se dan en el vacío. A pesar de que tienen un componente técnico, también son afectadas por el entorno político. Ante niveles similares en el pago de la deuda, ¿cómo influyen las variables políticas? Los resultados muestran que cada variable tiene un efecto distinto. En primer lugar, los años electorales y la alineación partidista vertical no tuvieron el impacto establecido en las hipótesis respectivas. En el caso de la relación partidista Ejecutivo-Legislativo, se observó que con gobiernos unificados el gasto fue menor en servicios personales en comparación con los gobiernos divididos. No obstante, no hubo diferencias estadísticamente significativas en transferencias y en inversión pública. En el caso de la ideología, conforme a lo esperado, resultó que los gobiernos de izquierda tuvieron un mayor gasto en transferencias que los gobiernos de derecha. Lo anterior se podría explicar porque este tipo de gasto considera rubros de tipo social, un tema que es prioritario para la izquierda. En servicios personales se halló el efecto inverso, algo contrario a la hipótesis planteada. Finalmente, en inversión pública no hubo diferencias estadísticamente significativas.

Debido a que la ideología es una de las variables menos analizadas en el tema del gasto, el estudio de caso de Veracruz comparó las decisiones que tomaron dos gobiernos con ideologías diferentes. Ambos heredaron una deuda pública considerable y tuvieron que adaptarse a las circunstancias. Encontramos que los dos aplicaron diversas medidas, como planes de austeridad, recortes al gasto, desaparición de organismos públicos, reestructuración de la deuda, reformas para aumentar los ingresos propios, etcétera. Aunque a primera vista parece que los dos se comportaron de la misma forma, se observó que la izquierda dio más

recursos al tema social que la derecha. Incluso, pudo aumentar el gasto en otras áreas. Por lo tanto, aun en contextos adversos, el efecto de la ideología se mantuvo.

El análisis de Nuevo León, Quintana Roo y Veracruz, permitió identificar un nuevo problema hasta ahora pasado por alto, a saber, que las deudas heredadas ponen obstáculos a los nuevos gobiernos para llevar a cabo sus planes y políticas públicas. Si los gobiernos de alternancia en algún momento representaron una oportunidad para realizar cambios en las decisiones públicas, la carga de la deuda podría reducirla. ¿Qué margen de maniobra existe cuando 40% de los recursos se dirigen exclusivamente al pago de la deuda? Una nueva administración que ofrece “más de lo mismo” podría generar un mayor descontento social y desencanto con la democracia. Por ahora, los habitantes de estas entidades conviven con un menor gasto público y con un aumento de impuestos y derechos.

En su conjunto, estos resultados llevan a otra serie de tareas que será preciso atender en investigaciones futuras. Aquí se mostró que el pago de la deuda genera un menor gasto en transferencias e inversión pública. Una tarea pendiente es conocer cuáles son los efectos sobre la cantidad y calidad de los servicios públicos: ¿han reducido?, ¿los ciudadanos perciben un deterioro en su oferta?, ¿las políticas públicas benefician a un menor número de personas? Y sobre todo, ¿cuáles son las implicaciones sociales?

Otro aspecto que merece atención es el impacto sobre la recaudación de los ingresos propios. Ya que el pago de la deuda absorbe una importante cantidad de recursos, los gobiernos se ven presionados para obtener ingresos adicionales. La exploración que se hizo en el capítulo 3 muestra que se hicieron modificaciones normativas con esa finalidad. Habrá que comprobar si lo lograron y en qué medida.

Con relación a las variables políticas, hay que continuar con el estudio de su efecto, no solo en aspectos particulares del gasto, sino también por el lado de la recaudación. ¿La cantidad de ingresos propios es diferente entre gobiernos unificados y divididos? ¿Los gobiernos de izquierda presentan una mayor recaudación que los de derecha? ¿Qué efectos tienen los años electorales y la alineación partidista vertical? Si bien el tema de las finanzas públicas tiene un componente técnico, no hay que pasar por alto que el componente político también tiene un papel importante.

Por último, es necesario no perder de vista qué es lo que ocurre a nivel municipal. Aunque sus problemas de deuda no han sido tan graves como en los gobiernos estatales, hay algunos casos que no hay que subestimar. ¿Cuáles áreas y servicios se están sacrificando para cumplir con los pagos de la deuda? ¿Hay implicaciones por el lado de los impuestos locales y otras fuentes de ingresos? ¿Las variables políticas tienen un efecto en este nivel?

REFERENCIAS

- Allan, J. y Scruggs, L. (2004). Political partisanship and welfare state reform in advanced industrial societies. *American Journal of Political Science*, 48(3), 496-512.
- Alonso, I. (2016, septiembre 19). *Preocupa a Carlos Joaquín González recorte al presupuesto*. La Silla Rota. <https://lasillarota.com/estados/preocupa-a-carlos-joaquin-gonzalez-recorte-al-presupuesto/124378>
- Ángel, A. y Artega, V. (2016, mayo 26). El caso de las empresas fantasma de Veracruz. *Sin Embargo*. <https://www.animalpolitico.com/las-empresas-fantasma-de-veracruz/entrada.php?slug=la-revelacionyid=392293>
- Angelopoulos, K., Economides, G. y Kammas, P. (2009). *Do political incentives matter for tax policies? Ideology, opportunism and the tax structure*. University of Glasgow. Documento de trabajo número 12. https://www.gla.ac.uk/media/Media_110684_smxx.pdf
- Aristegui Noticias*. (2015, octubre 19). PRI y PAN cumplen promesa que «El Bronco» pospuso: eliminar la tenencia en NL. https://aristeginoticias.com/1910/mexico/pri-y-pan-cumplen-promesa-que-el-bronco-pospuso-eliminar-la-tenencia-en-nl/?fb_comment_id=897979876944446_898415690234198
- Armesto, M. (2021). Control partidista del estado y gasto público subnacional. Obra pública y empleo público en los estados mexicanos (1996-2015). En K. Puente y E. García (Coords.), *Los congresos locales en México* (pp. 442-471). UNAM-INE.
- Astudillo, M. (2020). Los determinantes de la deuda subnacional en México. Una referencia al estado de Nuevo León. *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales*, (1), 1-43.
- Astudillo, M., Blancas, A. y Fonseca, F. (2017). La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento. *Problemas del Desarrollo*, 188(48), 29-54.
- . (2018). Transparencia y rendición de cuentas ¿mecanismos para limitar la deuda pública subnacional? *Contaduría y Administración*, 63(3), 1-26.
- Astudillo, M. y Porras, R. (2018). Rendición de cuentas y destino de la deuda pública del Gobierno de la Ciudad de México. *Problemas del Desarrollo*, 194(49), 31-60.

- Auditoría Superior del Estado de Jalisco [ASEJ] (2019). *Estudio acerca de la deuda pública municipal en Jalisco 2012-2016*. ASEJ, Poder Legislativo. https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/DEUDAPUBLICAMUNICIPAL_1.pdf
- Auditoría Superior de la Federación [ASF] (2011). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, 2000-marzo 2011*. ASF, Cámara de Diputados. https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf
- . (2012). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*. ASF, Cámara de Diputados. https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1._Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf
- Ávila, E. (2017, octubre 20). Sin proyectos, Duarte entregó 550 mdp al campo. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/javier-duarte-entrego-550-mdp-al-campo-sin-evidencia>
- Ávila, E. (2018, noviembre 29). Entre críticas, comparece Yunes Linares ante Congreso de Veracruz. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/entre-criticas-comparece-yunes-linares-ante-congreso-de-veracruz>
- . (2020, noviembre 16). Cuitláhuac destaca baja de delitos, orden en finanzas y combate a la corrupción en su Segundo Informe de Gobierno. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/veracruz-cuitlahuac-garcia-rinde-su-segundo-informe-de-gobierno>
- Barcelata, H. y Vela, R. (2019). Deuda pública subnacional y desarrollo económico local. *Economía, Teoría y Práctica*, 27(51), 165-200.
- Bellido, H. Olmos, L., y Román, J. (2018). Do political factors influence public health expenditures? Evidence pre- and post-great recession. *The European Journal Health Economics*, 20(3), 455-474.
- Benítez, M. (2008). *The politics of distribution: subnational policy regimes in Mexico* (Tesis de doctorado). University of California, Estados Unidos.
- Benton, A. L. (2018). Party leader or party reputation concerns? How vertical partisan alignment reins in subnational fiscal profligacy. *The Journal of Politics*, 81(1), 201-214.
- Benton, A. y Smith, H. (2014). *A rational partisan explanation for irrational (sub) sovereign debt behavior: evidence from municipal Mexico*. División de Estudios Políticos, CIDE. Documento de trabajo número 264. <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1375/129116.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- . (2017). The impact of parties and elections on municipal debt policy in Mexico. *Governance*, 30(4), 621-639.
- Blais, A., Blake, D. y Dion, S. (1993). Do parties make a difference? Parties and the size of government in liberal democracies. *American Journal of Political Science*, 37(1), 40-62.

- . (1996). Do parties make a difference? A reappraisal. *American Journal of Political Science*, 40(2), 514-520.
- Bobbio, N. (2014). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Taurus.
- Budge, I. (2006). Identifying dimensions and locating parties: methodological and conceptual problems. En R. Katz y W. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics* (pp. 422-433). Sage.
- Busmail, A. y Miño, J. (2016). Estrategias partidistas y cooperación entre niveles de gobierno durante la presidencia de Felipe Calderón. En N. Loza y I. Méndez (Coords.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México* (pp. 113-130). Flacso México.
- 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 v Premio Nacional de Finanzas Públicas 2012, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México.
- Carrizales, D. (2003, enero 11). Renuncia Canales a la gubernatura de NL. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2003/01/11/006n1pol.php?printver=1>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP] (2020). *Obligaciones financieras de los municipios de México. Primer trimestre 2020*. CEFP, Cámara de Diputados. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0222020.pdf>
- . (2021). *Obligaciones financieras de los municipios de México. Cuarto trimestre de 2020*. CEFP, Cámara de Diputados. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2021/cefp0102021.pdf>
- Cepeda, C. (2012, agosto 13). El cártel de la quiebra de NL. *Reporte Índigo*. <https://www.reporteindigo.com/reportes/el-cartel-de-la-quiebra-de-nl/>
- Chávez, L. (2018). Regulación y expansión del endeudamiento público subnacional en México: un enfoque estadístico, 2006-2015. *Región y Sociedad*, 30(73), 1-20.
- Congreso del Estado de Quintana Roo [CongresoQRoo] XIII Legislatura (2011, diciembre 15). Decreto 63. http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/13_legislatura/decretos/2anio/1PO/dec063/E1320111215063.pdf
- (2012, diciembre 4). Decreto 193. http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/13_legislatura/decretos/3anio/1PO/dec193/E1320121204193.pdf
- (2013, agosto 13). Decreto 307. http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/13_legislatura/decretos/3anio/4PE/dec307/E1320130813307.pdf

- CongresoQRoo xiv Legislatura (2013, noviembre 26). Decreto 57. http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/14_legislatura/decretos/1anio/1PO/dec057/E1420131126057.pdf
- (2014, diciembre 11). Decreto 233. http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/14_legislatura/decretos/2anio/1PO/dec233/E1420141211233.pdf
- CongresoQRoo xv Legislatura (2017, diciembre 15). Decreto 134. http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/15_legislatura/decretos/2anio/1PO/E1520171215134-2.pdf
- CongresoQRoo xvi Legislatura (2019, diciembre 13). Decreto 12. <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/decretos/EXVI-2019-12-13-12.pdf>
- Congreso del Estado de Veracruz [CEV] LXIV Legislatura (2016, noviembre 17). Decreto que reforma el artículo 105 del Código Financiero para el Estado de Veracruz. *Gaceta Legislativa*, 1(5). <https://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXIV/GACETA5.pdf>
- (2017a, enero 24). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se autoriza al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para llevar a cabo la celebración de una o varias operaciones, refinanciar y/o reestructurar, las veces que sea necesario, la deuda directa vigente del Estado de Veracruz. *Gaceta Legislativa*, 1(22). <https://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXIV/GACETA22.pdf>
- (2017b, julio 18). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, referente al impuesto por la prestación de servicios de hospedaje, presentada por el gobernador del Estado, Miguel Ángel Yunes Linares. *Gaceta Legislativa*, 1(52). <https://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXIV/GACETA52.pdf>
- CEV LXV Legislatura (2018, noviembre 27). De la Comisión Permanente de Hacienda del Estado, dictamen con proyecto de decreto que adiciona el apartado E y la fracción I del artículo 15 del Código de Derechos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. *Gaceta Legislativa*, 1(13).
- (2019, mayo 2). Iniciativa de Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, presentada por el C. Gobernador del Estado, Ing. Cuitláhuac García Jiménez. *Gaceta Legislativa*, 1(34). <https://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXV/GACETA34.pdf>
- Consejo Cívico (2021). *El Nuevo León que deja Jaime Rodríguez al acabar su sexenio*. Consejo Nacional de Armonización Contable [CONAC] (2009, diciembre 9). Clasificador por objeto del gasto. *Diario Oficial de la Federación*. Gobierno de México. https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf

- (2010, junio 10). Clasificación funcional del gasto. *Diario Oficial de la Federación* [publicado el 10 de junio de 2010]. Gobierno de México. https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_003.pdf
- Consejo Nacional de Población [Conapo] (s.f.). Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 2016-2050. Conapo, Gobierno de México.
- Córdova, F. (2016, diciembre 8). El gobernador de NL ‘se echa para atrás’ con su promesa de eliminar la tenencia. *Expansión*.
- Cox, G. y Kernell, S. (1991). Introduction: governing a divided era. En G. Cox y S. Kernell (Eds.), *The politics of divided government* (pp. 1-10). Westview Press.
- Cruz, V. (2018). *Deuda pública y crecimiento económico de las entidades federativas de México: un análisis con datos panel, 1994-2016* (Tesis de maestría). Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia.
- Cusack, T., Notermans, T. y Rein, M. (1989). Political-economic aspects of public employment. *European Journal of Political Research*, 17(4), 471-500.
- De Haan, J. y Klomp, J. (2013). Conditional political budget cycles: a review of recent evidence. *Public Choice*, 157(3/4), 387-410.
- De la Garza, D. (2018). Alternancia y transición. La experiencia de Nuevo León. En E. Arroyo, D. de la Garza, A. Hernández y F. Román (Coords.), *Transición, alternancia y democratización en contextos locales* (pp. 54-67). Tirant lo Blanch.
- De la Torre, M. (2021, septiembre 14). Indira Vizcaíno alista plan de austeridad para Colima. *El Herald de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2021/9/14/indira-vizcaino-alista-plan-de-austeridad-para-colima-335393.html>
- Del Palacio, C. (2018). Con la muerte rondando. Periodismo y violencia en el Veracruz de Javier Duarte. En A. Olvera (Coords.), *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte* (pp. 301-324). Universidad Veracruzana.
- Díaz, R. (2019, marzo 4). QRoo carga deuda pública de más de 22 mil mdp, según ASF. *La Jornada Maya*. <https://www.lajornadamaya.mx/quintanaroo/131453/qroo-carga-deuda-publica-de-mas-de-22-mil-mdp-segun-asf>
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Harper.
- Dubois, E. (2016). Political business cycles 40 years after Nordhaus. *Public Choice*, 166(1-2), 235-259.
- El Diario*. (2012, noviembre 16). Anuncia Medina plan para reducir deuda pública de Nuevo León. https://diario.mx/Nacional/2012-11-16_70fc9a65/anuncia-medina-plan-para-reducir-deuda-publica-de-nuevo-leon/

- . (2014, septiembre 21). Asfixian a Quintana Roo deudas y mal manejo de recursos. https://diario.mx/Nacional/2014-09-21_73f017a6/asfixian-a-quintana-roo-deudas-y-mal-manejo-de-recursos/
- . (2015, octubre 4). Va 'El Bronco' por culpables de megadeuda en Nuevo León. https://diario.mx/Nacional/2015-10-04_97cb8c40/va-el-bronco-por-culpables-de-megadeuda-en-nuevo-leon/
- El Siglo de Torreón*. (2016, diciembre 13). Anuncia Yunes plan anticrisis. <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2016/anuncia-yunes-plan-anticrisis.html>
- El Sol de Córdoba*. (2019, julio 31). Aprueba Congreso reestructuración de la deuda pública. <https://www.elsoldecordoba.com.mx/local/aprueba-congreso-del-estado-reestructuracion-de-la-deuda-publica-en-veracruz-3975810.html>
- Espino, M. (2018, enero 8). Red de corrupción de Roberto Borge. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/red-de-corrupcion-de-roberto-borge>
- Excelsior*. (2018, agosto 9). Implementará Cuitláhuac García plan de austeridad en Veracruz. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/implementara-cuitlahuac-garcia-plan-de-austeridad-en-veracruz/1257659>
- Expansión*. (2016a, octubre 25). El gobernador de Quintana Roo ofrece un ahorro de 1,600 mdp en gasto corriente. <https://expansion.mx/nacional/2016/10/25/el-gobernador-de-quintana-roo-ofrece-un-ahorro-de-1-600-mdp-en-gasto-corriente>
- . (2016b, diciembre 1). Yunes toma protesta y presume recuperación de 1,200 mdp en bienes robados. <https://politica.expansion.mx/politica/2016/12/01/yunes-toma-protesta-y-presume-recuperacion-de-1-200-mdp-en-bienes-robados>
- . (2019, septiembre 7). Carlos Joaquín promete «nunca volver atrás» y acabar con la impunidad. <https://politica.expansion.mx/estados/2019/09/07/carlos-joaquin-promete-nunca-volver-atras-y-acabar-con-la-impunidad>
- Fierro, J. (2017, febrero 22). Denuncian ante PGR red de corrupción encabezada por Roberto Borge. *Aristegui Noticias*. <https://aristeguinoticias.com/2202/mexico/denuncian-ante-pgr-red-de-corrupcion-encabezada-por-roberto-borge/>
- Fierro, L. (2017, enero 18). Anuncia Corral plan de austeridad; venderá aviones. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/01/18/anuncia-corrall-plan-de-austeridad-vendera-aviones>
- Fiorina, M. (1996). *Divided government*. Allyn y Bacon.
- Flamand, L. (2006). El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación

- de fondos federales a los estados mexicanos. *Política y Gobierno*, 13(2), 315-359.
- Flores, L. (2018, octubre 16). Ahorro y austeridad, prioridades en Nuevo León: Jaime Rodríguez. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/estados/Ahorro-y-austeridad-prioridades-en-Nuevo-Leon-Jaime-Rodriguez-20181016-0023.html>
- Franco, E. y Solís, M. (2009). Impacto del endeudamiento público estatal sobre la inversión productiva en México, 1993-2006. *Finanzas Públicas*, 1(2), 31-55.
- Gómez, C. e Ibarra-Yúnez, A. (2009). El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública*, 18(1), 39-65.
- García, I. (2015, mayo 27). Medina cuadruplica deuda de NL, y grupos civiles denuncian la complicidad del Congreso. *Sin Embargo*. <https://www.sinembargo.mx/27-05-2015/1356998>
- García, L. (2018a, noviembre 15). Veracruz: Yunes presume que venció al PRI y se dice dispuesto a rendir cuentas. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/estados/2018/11/15/veracruz-yunes-presume-que-vencio-al-pri-y-se-dice-dispuesto-a-rendir-cuentas>
- . (2018b, noviembre 20). Miguel Ángel Yunes: austeridad, seguridad y salud, pendientes en Veracruz. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/estados/2018/11/20/miguel-angel-yunes-dos-anos-y-con-veracruz>
- García, M. (2019). Efectos de la deuda pública subnacional en la inversión pública productiva en México. *Análisis Económico*, 34(87), 199-222.
- García, N. (2007). *Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados. Análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México, 1999-2005*. Flacso México.
- Garduño, R. y Méndez, E. (2016, noviembre 5). Comprueba ASF desfalco por 35 mil mdp a Javier Duarte. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2016/11/05/politica/014n2pol>
- Garman, C., Haggard, S. y Willis, E. (2001). Fiscal decentralization: a political theory with Latin American cases. *World Politics*, 53(2), 205-236.
- Garza, A. (2019, agosto 9). El Bronco, sin obras y sin capacidad de gestionar recursos. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/el-bronco-sin-obras-y-sin-capacidad-de-gestionar-recursos/1329570>
- Garza, L. (2000). Nuevo León: un gobierno que no arranca. En V. Espinoza (Coord.), *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?* (pp. 97-124). Plaza y Valdez.
- Gobierno del Estado de Nuevo León [GENL] (1998, marzo 27). *Cuenta pública 1997*.
- (1999, marzo 27). *Cuenta pública 1998*.

- (2000, marzo 31). *Cuenta pública 1999*.
 - (2001, marzo 29). *Informe anual de cuenta pública 2000*.
 - (2002, marzo 5). *Informe anual de cuenta pública 2001*.
 - (2003, marzo 20). *Informe anual de cuenta pública 2002*.
 - (2004, marzo 29). *Informe anual de cuenta pública 2003*.
 - (2005, marzo 29). *Informe anual de cuenta pública 2004*.
 - (2011, marzo 31). *Cuenta pública 2010*.
 - (2012, marzo 31). *Cuenta pública 2011*.
 - (2013, marzo 27). *Cuenta pública 2012*.
 - (2014, marzo 31). *Cuenta pública 2013*.
 - (2015a, marzo 31). *Cuenta pública 2014*.
 - (2015b, noviembre 3). *Plan de ahorro y austeridad*. https://www.nl.gob.mx/sites/default/files/presentacion_plan_de_ahorro_y_austeridad_nov_03-definitivo_final.pdf
 - (2015c, diciembre 3). Decreto 028. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*. http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00141958_000001.pdf
 - (2016a, marzo 31). *Cuenta pública 2015*.
 - (2016b, diciembre 30). Decreto 226. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*.
 - (2017, marzo 30). *Cuenta pública 2016*.
 - (2018, marzo 30). *Cuenta pública 2017*.
 - (2019, marzo 29). *Cuenta pública 2018*.
 - (2020, marzo 27). *Cuenta pública 2019*.
 - (2021, marzo 30). *Cuenta pública 2020*.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo [GEQR] (s.f). *Cuenta pública 2001*.
- (s.f). *Cuenta pública 2002*.
 - (s.f). *Cuenta pública 2003*.
 - (s.f). *Cuenta pública 2004*.
 - (s.f). *Cuenta pública 2005*.
 - (2011). *Cuenta pública 2010* (tomo II).
 - (2012). *Cuenta pública 2011* (tomo II).
 - (2013). *Cuenta pública 2012* (tomo II).
 - (2014). *Cuenta pública 2013* (tomo II).
 - (2015). *Cuenta pública 2014* (tomo II).
 - (2016a). *Cuenta pública 2015* (tomo II).
 - (2016b, noviembre 28). Pacto por Quintana Roo, que establece las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina financiera en el ejercicio del gasto público, al que se sujetarán los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, los municipios y órganos autónomos del gobierno del estado. *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, tomo III, número 131.

- (2017a). *Cuenta pública 2016* (tomo II).
- (2017b, noviembre 8). *Iniciativa de Ley del Impuesto al Hospedaje del estado de Quintana Roo*. Presentada en la Sesión Número 28 del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio Constitucional http://documentos.congresoqroo.gob.mx/transparencia/proceso_legislativo/iniciativas/I1520171127005.pdf
- (2018a). *Cuenta pública 2017* (tomo II).
- (2018b). *Iniciativa de la Ley de Derechos del estado de Quintana Roo*. Presentada en la Sesión Número 28 del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio Constitucional <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/iniciativas/INI-XV-20181126-550-5436.pdf>
- (2019). *Cuenta pública 2018* (tomo II).
- (2020). *Cuenta pública 2019* (tomo II).
- (2021). *Cuenta pública 2020* (tomo II).
- Gobierno del Estado de Veracruz [GEV] (2011, mayo). *Cuenta pública 2010*.
- (2012, mayo). *Cuenta pública 2011*.
- (2013). *Cuenta pública 2012*.
- (2014). *Cuenta pública 2013*.
- (2015). *Cuenta pública 2014* (tomo II).
- (2016a). *Cuenta pública 2015* (tomo II).
- (2016b, noviembre 29). Plan Veracruzano de Desarrollo 2016-2018. *Gaceta Oficial*, tomo CXCIV, Núm. Ext. 476. <http://www.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/2016/12/GACETA-OFICIAL-NUM-EXT-476-TOMO-II.pdf>
- (2016c, diciembre 19). Decreto por el que se otorga un subsidio del 100 % a los causantes del impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para los ejercicios fiscales 2017 y 2018. *Gaceta Oficial*, tomo I, Núm. Ext. 506 [publicado el 20 de diciembre de 2016].
- (2017a). *Cuenta pública 2016* (tomo II).
- (2017b, julio 26). Decreto por el que se extingue el Consejo de Desarrollo del Papaloapan. *Gaceta Oficial*, tomo CXCVI, Núm. Ext. 314 [publicado el 8 de agosto de 2017]. <https://www.segobver.gob.mx/juridico/decretos/Vigente280.pdf>
- (2017c, noviembre 30). Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a personas físicas o morales inscritas en el Registro Estatal de Contribuyentes en Materia Vehicular del Servicio Privado y Público. *Gaceta Oficial*, tomo CXCVI, Núm. Ext. 480 [publicado el 1 de diciembre de 2017].

- (2017d). *Yo informo. Informe del Ejecutivo Estatal*. Oficina de Programa de Gobierno, Gobierno del Estado de Veracruz. <http://veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/2017/11/YoInformo.pdf>
 - (2018a). *Cuenta pública 2017* (tomo II).
 - (2018b, diciembre 11). Decreto por el que se otorga un subsidio del 100% a los contribuyentes del impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos en el estado de Veracruz para el ejercicio fiscal de 2019. *Gaceta Oficial*, tomo CXCVIII, Núm. Ext. 498 [publicado el 13 de diciembre de 2018].
 - (2019a). *Cuenta pública 2018* (tomo II).
 - (2019b, septiembre 19). Decreto por el que se establece el programa de ordenamiento vehicular “Por tu seguridad actualiza tu patrimonio 2019”, que otorga beneficios fiscales a los contribuyentes inscritos en el registro estatal de contribuyentes en materia vehicular del servicio privado. *Gaceta Oficial*, tomo CC, Núm. Ext. 378 [publicado el 20 de septiembre de 2019].
 - (2019c, diciembre 23). Decreto que otorga un subsidio del 100% a los contribuyentes del Impuesto Estatal sobre Tenencia o Uso de Vehículos en el Estado de Veracruz para los Ejercicios Fiscales 2020 al 2024. *Gaceta Oficial*, tomo CC, Núm. Ext. 516 [publicado el 26 de diciembre de 2019].
 - (2019d). Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024. *Gaceta Oficial*.
 - (2019e). *Tomo I, Informe del Ejecutivo Estatal 2018-2019*. Oficina de Programa de Gobierno, Gobierno del Estado de Veracruz.
 - (2020). *Cuenta pública 2019* (tomo II).
 - (2021). *Cuenta pública 2020* (tomo II).
- González, C. (2015). Análisis multianual de ingresos, egresos y endeudamiento en las entidades federativas mexicanas. En V. Peña y C. González (Coords.), *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional* (pp. 21-51). Colegio de Sonora-Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- Guajardo, G. y Villareal, F. (2015). La deuda pública subnacional en México 2005-2012: un análisis sobre las obligaciones financieras registradas. En V. Peña y C. González (Coords.), *Deudas en estados y municipios* (pp. 153-188.). El Colegio de Sonora.
- Guerra, A. (2011). *Electoral competition and democratic governance: sub-national legislative performance in Mexico* (Tesis de doctorado). Georgetown University, Estados Unidos.
- Gutiérrez, P. (2013). *El poder de los gobernadores en México 2001-2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional* (Tesis de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Herrera, L., González, R., Alcantar, C. y Govea, Á. (2021). Impacto de las transferencias federales en la deuda municipal de los ayuntamientos mexicanos. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(1), 99-111.

- Herwartz, H. y Theilen, B. (2014). Partisan influence on social spending under market integration, fiscal pressure and institutional change. *European Journal of Political Economy*, 34, 409-424.
- . (2021). Government ideology and fiscal consolidation: Where and when do government parties adjust public spending? *Public Choice*, 187(3), 375-401.
- Hicks, A. y Swank, D. (1984). On the political economy of welfare expansion. A comparative analysis of 18 advanced capitalist democracies, 1960-1971. *Comparative Political Studies*, 17(1), 81-119.
- Honorable Congreso del Estado de Nuevo León [HCNL] LXXIV legislatura (2016, diciembre). *Expediente 10561*. https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/57e95e018214c3c69ed39f3170a7551ceaa29997.pdf
- HCNL LXXII legislatura (2010). *Dictamen. Expediente 6608*. https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/dictamenes/3690.pdf
- HCNL LXXIII legislatura. (2012). *Dictamen. Expediente 7784*. https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/dictamenes/Ley%20de%20Hacienda%20del%20Estado%20sin%20118%20-%20con%20alfredo.pdf
- Huber, E., Ragin, C. y Stephens, J. (1993). Social democracy, christian democracy, constitutional structure, and the welfare state. *American Journal of Sociology*, 99(3), 711-749.
- Hurtado, C. y Zamarripa, G. (2014). *Deuda subnacional: un análisis del caso mexicano*. Fundación de Estudios Financieros.
- Ibarra, J. (2013). Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública*, 22(1), 3-44.
- Ibarra, M. (2012, noviembre 20). Presenta Rodrigo Medina programa de austeridad del Gobierno de Nuevo León. *SDPnoticias*. <https://www.sdpnoticias.com/local/austeridad-programa-presenta-rodrigo-medina.html>
- . (2017, agosto 28). De obras fantasma e inconclusas a la desaparición de recursos en Quintana Roo. *Expansión*. <https://expansion.mx/politica/2017/08/28/de-obras-fantasma-e-inconclusas-a-la-desaparicion-de-recursos-en-quintana-roo>
- Imbeau, L., Pétry, F. y Lamari, M. (2001). Left-right party ideology and government policies: a meta-analysis. *European Journal of Political Research*, 40(1), 1-29.
- Ingram, M. (2013). Elections, ideology or opposition? Assessing competing explanations of judicial spending in the Mexican states. *Journal of Law, Economics y Organization*, 29(1), 178-201.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (2021, mayo). *Hablemos de deuda en los estados*. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/20210504_HablemosDeDeudaVMAL_Reporte.pdf

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (s.f.). *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPEst.asp>
- Jimenez, C. y Smith, H. (2019). Incentivos buenos e incentivos perversos. Un análisis del patrón de endeudamiento subnacional. *Pluralidad y Consenso*, 9(40), 104-112.
- Johansson, S. (2018). Morena y el espacio político mexicano. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 2(20), 133-157.
- Keman, H. (2006). Parties and government: features of governing in representative democracies. En R. Katz y W. Crotty (Eds.), *Handbook of political parties*. Sage.
- 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). Westview Press.
- Kinto, M. (2014). *¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria*. Trabajo presentado en el VII Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México .
- Kittel, B. y Obinger, H. (2003). Political parties, institutions, and the dynamics of social expenditure in times of austerity. *Journal of European Public Policy*, 10(1), 20-45. <https://doi.org/10.1080/1350176032000046912>
- Korpi, W. y Palme, J. (2003). New politics and class politics in the context of austerity and globalization: welfare state regress in 18 countries, 1975-95. *American Political Science Review*, 97(3), 425-446.
- Kwon, H. y Pontusson, J. (2010). Globalization, labour power and partisan politics revisited. *Socio-Economic Review*, 8(2), 251-281.
- Lara, A. (2013a, febrero 17). Empresarios de NL se amparan contra alza a impuesto. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/empresarios-de-nl-se-amparan-contralza-a-impuesto/>
- . (2013b, octubre 1). Caintra exige más recortes del gasto público en NL. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/caintra-exigemas-recortes-del-gasto-publico-en-nl/>
- . (2015a, septiembre 24). Medina es el «peor gobernador en la historia de NL», afirma el PAN. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/medina-es-el-peor-gobernador-en-la-historia-de-nl-afirma-el-pan/>
- . (2015b, octubre 1). Obra pública se queda corta en sexenio de Rodrigo Medina. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/obra-publica-se-queda-corta-en-sexenio-de-rodrigo-medina/>

- León, R. (2021, octubre 14). Por deuda, gobierno de Baja California Sur anuncia plan de austeridad. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/14/estados/por-deuda-gobierno-de-baja-california-sur-anuncia-plan-de-austeridad/>
- Loftis, M. y Mortensen, P. (2017). A new approach to the study of partisan effects on social policy. *Journal of European Public Policy*, 24(6), 890-911.
- López, L. (2017, noviembre 16). Entrega Yunes Primer Informe de Gobierno al frente de Veracruz. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/16/1201413>
- Lora, E. (2007). *Public investment in infrastructure in Latin America: is debt the culprit?* Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/en/publication/public-investment-infrastructure-latin-america-debt-culprit>
- Lora, E. y Olivera, M. (2006). *Public debt and social expenditure: friends or foes?* Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/en/publication/10725/public-debt-and-social-expenditure-friends-or-foes>
- Mahdavi, S. (2004). Shifts in the composition of government spending in response to external debt burden. *World Development*, 32(7), 1139-1157.
- Mair, P. y Mudde, C. (1998). The party family and its study. *Annual Review of Political Science*, 1(1), 211-229.
- Martínez, M. y Mora, R. (2019). La deuda pública y el producto interno bruto de las entidades federativas de México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 16(3), 269-277.
- McDonald, M. D., Mendes, S. M. y Kim, M. (2007). Cross-temporal and cross-national comparisons of party left-right positions. *Electoral Studies*, 26(1), 62-75.
- McManus, I. (2018). Political parties as drivers of post-crisis social spending in liberal welfare states. *Comparative European Politics*, 16, 843-870.
- Medellín, L. (2016). La crisis de la seguridad pública y los resultados electorales en el retorno del PRI a Nuevo León. Un análisis retrospectivo. *Región y Sociedad*, 28(65), 293-321.
- Medellín, L., Prado, J., Infante, J. y Mariñez, F. (2008). Las decisiones públicas en la gobernabilidad democrática. El caso del gobierno panista en Nuevo León. *Convergencia*, 15(47), 155-181.
- Moguel, Y. (2013, octubre 2). Gobierno de Quintana Roo recortará a mil 500 empleados. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/political/gobierno-de-quintana-roo-recortara-a-mil-500-empleados/>
- . (2016, noviembre 15). Impagable para Quintana Roo deudas heredadas por anteriores gobiernos. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/impagable-para-quintana-roo-deudas-heredadas-por-anteriores-gobiernos/>

- Molina, I. (2019, junio 27). Congreso de Veracruz aprueba aumentar impuestos para apuestas y Airbnb. *Diario de Xalapa*. <https://www.diariodexalapa.com.mx/local/congreso-de-veracruz-aprueba-aumentar-impuestos-para-apuestas-y-airbnb-3823098.html>
- . (2021, mayo 25). Por culpa de exgobernadores Veracruz está endeudado. *El Sol de Córdoba*. <https://www.elsoldecordoba.com.mx/local/por-culpa-de-exgobernadores-veracruz-esta-endeudado-y-tiene-que-pagar-intereses-millonarios-6758643.html>
- Montemayor, O. (2003). Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999. *Ensayos*, 11(1), 35-88.
- Montes, M. (2019). *Repercusiones de la deuda en el gasto público: evidencia empírica para entidades del norte de México* (tesis de licenciatura). Universidad Autónoma de Coahuila, Saltillo.
- Moreno, J. (2015, julio 29). Los retos que deja el gobierno de Rodrigo Medina. *Forbes*. <https://www.forbes.com.mx/los-retos-que-deja-el-gobierno-de-rodrigo-medina/>
- Muñiz, E. (2015, septiembre 25). En el último informe de Rodrigo Medina, diputados señalan corrupción y dispendio. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2015/09/25/estados/034n1est>
- Nación321. (2022, junio 2). *Inseguridad, pobreza y sargazo, los pendientes de Quintana Roo*. <https://www.nacion321.com/elecciones/inseguridad-pobreza-sargazo-pendientes-quintana-roo>
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190.
- Olvera, A. (2018). Gestación y crisis del régimen político electoral autoritario en Veracruz. En A. Olvera (Coord.), *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte* (pp. 23-51). Universidad Veracruzana.
- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz [ORFIS] (2018). *Informe General del Resultado Ejecutivo de la Fiscalización Superior. Cuenta Pública 2017*. <http://www.orfis.gob.mx/CuentasPublicas/informe2017/archivos/TOMO%20I/Volumen%20Único/001%20Informe%20General%20Ejecutivo%20de%20la%20Fiscalización%20Superior%20Cuenta%20Pública%202017.pdf>
- (2019). *Informe General Ejecutivo de la Fiscalización Superior. Cuenta Pública 2018*. <http://www.orfis.gob.mx/CuentasPublicas/informe2018/archivos/TOMO%20I/Volumen%20Unico/001%20Informe%20General%20Ejecutivo%20CP%202018.pdf>
- Panizza, U. y Presbitero, A. (2014). Public debt and economic growth: is there a causal effect? *Journal of Macroeconomics*, 41, 21-41.

- Patrón, F. (2015). *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*. Fontamara-Universidad de Guanajuato.
- Patrón, F. y Pérez, R. (2012). Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 5(9), 7-38.
- Potrafke, N. (2009). Did globalization restrict partisan politics? An empirical evaluation of social expenditures in a panel of OECD countries. *Public Choice*, 140(1/2), 105-124.
- . (2010). The growth of public health expenditures in OECD countries: Do government ideology and electoral motives matter? *Journal of Health Economics*, 29(6), 797-810.
- . (2011). Does government ideology influence budget composition? Empirical evidence from OECD countries. *Economics of Governance*, 12, 101-134.
- Proceso. (2010, octubre 20). Heredará González Canto a su sucesor deuda de 5,200 mdp. <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2010/10/20/heredara-gonzalez-canto-su-sucesor-deuda-de-5200-mdp-2868.html>
- Raess, T. y Pontusson, J. (2015). The politics of fiscal policy during economic downturns, 1981–2010. *European Journal of Political Research*, 54(1), 1-22.
- Ramírez, R. y Erquizio, A. (2012). Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009. *Paradigma Económico*, 4(2), 5-27.
- Ramos-Herrera, C. y Sosvilla-Rivero, S. (2017). An empirical characterization of the effects of public debt on economic growth. *Applied Economics*, 49(35), 3495-3508.
- Reynoso, D. (2015). El espacio ideológico subnacional mexicano según juicios de expertos. *Política y Gobierno*, 22(2), 317-346.
- Riker, W. y Schaps, R. (1957). Disharmony in federal government. *Behavioral Science*, 2(4), 276-290.
- Riquelme, R. (2017, junio 5). 10 momentos que marcaron la carrera política de Borge. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/10-momentos-que-marcaron-la-carrera-politica-de-Borge-20170605-0027.html>
- Rivera, É. (2013, octubre 9). Administración de Nuevo León presume ahorro. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/estados/Administracion-de-Nuevo-Leon-presume-ahorro--20131009-0098.html>
- Rodden, J. y Wibbels, E. (2002). Beyond the fiction of federalism: macroeconomic management in multitiered systems. *World Politics*, 54(4), 494-531.

- Ruiz, A. y García, N. (2015). Instituciones fiscales, prestamistas y desarrollo local: un análisis de la deuda de los municipios de Jalisco. En V. Peña y C. González (Coords.), *Deudas en estados y municipios* (pp. 231-256). El Colegio de Sonora.
- Russo, F. y Verzichelli, L. (2016). Government ideology and party priorities: the determinants of public spending changes in Italy. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 46(3), 269-290.
- Salazar, C. (2018, septiembre 17). Nuevo León, zona sin obras. *Reporte Índigo*. <https://www.reporteindigo.com/reporte/nuevo-leon-zona-sin-obras-crisis-infraestructura-deusa-presupuesto/>
- Sánchez, I. y García, R. (2016). Public debt, public investment and economic growth in Mexico. *International Journal of Financial Studies*, 4(6), 1-14.
- Sánchez, J. (2018). El pago de la deuda subnacional y el gasto en inversión pública en México. Un estudio exploratorio. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 11(21), 145-168.
- Santiago, V. (2019). *Guerracruz*. Aguilar.
- Schmitt, C. (2016). Panel data analysis and partisan variables: how periodization does influence partisan effects. *Journal of European Public Policy*, 23(10), 1442-1459.
- Schmitt, C. y Zohlnhöfer, R. (2017). Partisan differences and the interventionist state in advanced democracies. *Socio-Economic Review*, 17(4), 969-992.
- Schmitter, P. (2001). Parties are not what they once were. En L. Diamond y R. Gunther (Eds.), *Political parties and democracy* (pp. 67-89). The Johns Hopkins University Press.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP] (s.f). *Financiamientos de entidades federativas y sus entes públicos*. SHCP, Gobierno de México. https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/2020
- Sin Embargo*. (2015, octubre 3). Rodrigo Medina deja 61 mil millones de deuda, desecanto y un tufo de corrupción en NL. <https://www.sinembargo.mx/03-10-2015/1506087>
- Sleman, F. (2014). *El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo* (Tesis de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Smith, H. (2016). El papel de las reglas fiscales en el control del endeudamiento: La debilidad institucional de los municipios mexicanos. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 7(14), 115-149.
- Smith, H. y Melguizo, I. (2018). *Over indebted subnational Mexico: does political polarization affect debt policy decisions?* Trabajo presentado en el 114th

- APSA Anual Meeting 2018, Boston, y en las VII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, CEPAL-CFCE, Cartagena. <http://iberoeconomia.mx/wp-content/uploads/Over-indebted-Subnational-Mexico-9.4.pdf>
- Solt, F. (2003). *Explaining the quality of new democracies: actors, institutions, and socioeconomic structure in Mexico states* (Tesis de doctorado). University of North Carolina, Estados Unidos.
- . (2004). Electoral competition, legislative pluralism, and institutional development: evidence from Mexico's states. *Latin American Research Review*, 39(1), 155-167.
- Sundquist, J. L. (1988). Needed: a political theory for the new era of coalition government in the United States. *Political Science Quarterly*, 103(4), 613-635.
- Tavares, J. (2004). Does right or left matter? Cabinets, credibility and fiscal adjustments. *Journal of Public Economics*, 88(12), 2447-2468.
- Tépach, R. (2012). *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo mexicano*. Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-17-12.pdf>
- . (2015). *El flujo de deuda pública de las entidades federativas de México analizado desde el enfoque del federalismo fiscal*. Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-15-15.pdf>
- Torre, V. (2020). Responsabilidad civil de los funcionarios públicos por el uso indebido de la deuda pública. *Ius*, 14(46), 285-305.
- Trejo, G. y Ley, S. (2016). Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. *Política y gobierno*, 23(1), 11-56.
- Vargas, R. (2015, junio 20). El Bronco pide ayuda a Hacienda para afrontar deuda de casi 66 mil mdp en NL. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2015/06/20/politica/008n1pol>
- Vasallo, F. y Wilcox, C. (2006). Party as a carrier of ideas. En R. Katz y W. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics* (pp. 413-421). Sage.
- Vázquez, J. (2016, noviembre 24). Presenta gobernador Carlos Joaquín su pacto de austeridad. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/estados/Presenta-gobernador-Carlos-Joaquin-su-pacto-de-austeridad-20161124-0114.html>
- Velázquez, C. (2006). Determinantes del gasto estatal en México. *Gestión y Política Pública*, 15(1), 83-109.
- Veledíaz, J. (2011, mayo 5). Gobernador saliente deja a Q.Roo endeudado por 20 años. *Animal político*. <https://www.animalpolitico.com/2011/04/gobernador-saliente-deja-a-q-roo-endeudado-por-20-anos/>

- Villa, I. (2017, noviembre 15). Yunes entrega su primer informe de gobierno. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/yunes-entrega-su-primer-informe-de-gobierno/>
- Villasana, J. (2015). Análisis no financiero de las deudas subnacionales en México; conclusiones y propuestas más allá de las reformas financieras. En V. Peña y C. González (Coords.), *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional* (pp. 53-77). Colegio de Sonora-Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- Weldon, J. (2002). Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México: 1917-1937. En M. A. Casar e I. Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (pp. 265-292). CIDE-Taurus.
- Zamudio, I. (2020, noviembre 16). Cuitláhuac García rinde Segundo Informe de Gobierno en Veracruz. *Milenio*. <https://www.milenio.com/estados/cuitlahuac-garcia-rinde-informe-gobierno-veracruz>
- Zavaleta, N. (2017, marzo 14). Congreso niega a Yunes reestructuración de deuda pública. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2017/3/14/congreso-niega-yunes-reestructuracion-de-deuda-publica-180538.html>
- Zúñiga, N. y Peña, E. (2017). La deuda subnacional e implicaciones en el gasto público en México. *Cimexus*, 12(2), 179-199.

EL PAGO DE LA DEUDA PÚBLICA EN LOS ESTADOS
Un análisis de sus efectos sobre el gasto público en México

se terminó de editar en mayo de 2023
en el Colegio de Jalisco, A.C., Zapopan, Jalisco

Corrección y diagramación
Vera Manzano Härdi

Para el diseño de portada se utilizó la fotografía
de Ave Calvar en Unsplash

Hace poco más de una década la deuda pública de los estados mexicanos aumentó de forma importante. Ahora varios de ellos están enfrentando su costo. Ante esta situación, surgen dos preguntas: ¿Cómo afecta el pago de la deuda a las decisiones de gasto público? ¿Qué papel tienen las variables políticas? Esta investigación se basa en una metodología cuantitativa. Por medio de un análisis estadístico, con datos del periodo 2009-2020, se muestra que el pago de la deuda tiene un impacto negativo en el gasto público, específicamente en las áreas de transferencias e inversión pública. Con respecto a las variables políticas, con niveles similares de deuda, se observa que los gobiernos de izquierda gastan más en transferencias, mientras que los gobiernos de derecha benefician más el gasto en servicios personales. La parte cualitativa se basa en tres casos con niveles elevados de deuda: Nuevo León, Quintana Roo y Veracruz. Se encontró que aplican políticas de austeridad que afectan a diversas áreas. Además, ante la necesidad de recursos, los gobiernos hacen modificaciones normativas para tratar de aumentar su recaudación fiscal.