

Entre el plan y la práctica: un análisis del gasto subnacional en México, 2003-2016

José Said Sánchez Martínez

Correo: said.sanchez@coljal.edu.mx

Profesor investigador de El Colegio de Jalisco.

Federalismo, Descentralización y Política Local

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP) , en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

Resumen

Hasta ahora, los estudios no han prestado suficiente atención a la diferencia que existe entre el gasto público presupuestado y el monto ejercido en los gobiernos estatales en México. En consecuencia, esta investigación tiene dos objetivos: mostrar evidencia sobre esta brecha durante el periodo 2003-2016; y, mediante un análisis para datos de tipo panel, determinar si la alineación partidista vertical incide en su comportamiento. Los resultados muestran que la diferencia entre lo presupuestado y lo ejercido es una práctica común, específicamente en forma de sobreejercicios; y que en contextos de gobierno dividido vertical este monto es mayor.

Palabras clave: presupuesto, gasto ejercido, gasto neto ejercido, gobierno dividido vertical, gobierno unificado vertical.

Introducción

En los últimos años, el estudio del gasto público en México ha tomado relevancia en la academia y la opinión pública. El gasto público es la política más importante de un gobierno, ya que en él se determinan los recursos que se destinarán a los distintos programas, políticas públicas y proyectos. Sin embargo, hasta ahora no se ha puesto una atención suficiente a la diferencia entre lo que se presupuesta y lo que se ejerce efectivamente. Cabe señalar que este aspecto es considerado en uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el objetivo Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. En él se incluye el indicador de *gasto del gobierno como proporción del presupuesto original aprobado*, sobre el que se destaca que: para “ofrecer una base sólida para el desarrollo, los presupuestos de los gobiernos deben ser exhaustivos, transparentes y realistas” (ONU, 2017, p. 52). Asimismo, el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA)¹ considera esta variable en sus evaluaciones internacionales sobre el manejo de las finanzas públicas (PEFA, 2016a). Una diferencia entre lo presupuestado y lo aprobado mayor a +-15% con respecto a aquél es considerada como una mala práctica.

¹ El PEFA es una asociación de donantes creada en 2001, integrada por el Banco Mundial, la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional y diversos gobiernos europeos.

La evidencia que se tiene para el caso del gobierno federal en México indica que, generalmente, se gasta más de lo que la Cámara de Diputados aprueba en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), es decir, que lo establecido en el PEF no tiene una correspondencia con la práctica (Díaz-Cayeros y Magaloni, 1998, México Evalúa, 2014; México Evalúa-CIDAC, 2018; Núñez, 2017; Ugalde, 2014). Los datos muestran que entre 2000 y 2016, la magnitud del gasto adicional a lo presupuestado fue de 4.1 billones de pesos, equivalente a 86% del gasto programado del gobierno federal para el año 2017. En promedio, entre 2000 y 2016, el gobierno ejerció 7% más gasto del establecido en el PEF (Núñez, 2017). Para tener un punto de comparación, de acuerdo a los estudios realizados por el PEFA, en Colombia la diferencia promedio entre el gasto presupuestado y el ejercido ha sido de 7%, y en Brasil de -5.8% (PEFA, 2016b; 2009).

La diferencia entre lo presupuestado y lo ejercido da cuenta de diferentes problemáticas: el poder Ejecutivo tiene un amplio margen de maniobra para modificar el presupuesto; el gasto que es aprobado por el poder Legislativo no es respetado; los presupuestos son poco confiables, ya que sufren modificaciones durante su ejercicio; no hay mecanismos que permitan controlar y dar certidumbre al proceso de ejecución del gasto; el presupuesto no se elabora considerando el gasto de años previos; el poder Legislativo tienen un papel débil durante el ejercicio del gasto, entre otros (México Evalúa-CIDAC, 2018; Núñez, 2017).

A nivel estatal, las investigaciones sobre el gasto público han aumentado de manera importante. Los estudios se han enfocado desde temas generales como el gasto (Ramírez y Erquizio, 2012; Velázquez, 2006) hasta cuestiones más específicas como la deuda pública (ASF, 2011; Carpizo, 2012; Kinto, 2014; Montemayor, 2003; Tépac, 2015, 2012), la dependencia financiera (Ibarra, 2013), el gasto particularista (Armesto y Olmeda, 2018) y el desvío de los recursos públicos (Roldan, Castillo y Ureste, 2018). No obstante, el análisis se ha enfocado sólo en el presupuesto o sólo en el gasto ejercido, sin considerar la diferencia que puede existir entre ambos, es decir, entre el presupuesto aprobado y el ejercido al final del año. Debido a los datos mostrados en el caso federal, es preciso preguntarse qué es lo que ocurre a nivel subnacional.

Uno de los pocos estudios que ha analizado la brecha entre el presupuesto y el gasto ejercido es el del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2017). Gracias a él, se sabe que en el ejercicio fiscal 2016, los estados erogaron más de lo que habían presupuestado: en promedio, 14%. En un análisis anterior, se identificó que entre 2006 y 2008 hubo un sobrejercicio promedio de 24% (IMCO, 2010). Los estudios en otros países son escasos, pero cabe mencionar la información disponible para algunas provincias de Argentina, en donde se han detectado diferencias entre el 15.8 y el 18.9% (PEFA, 2012).

A pesar del valioso aporte de estos datos, no se cuenta con un análisis sistemático y temporal más amplio que permita saber si esta conducta es la regla o la excepción. Además, al ser México una república federal, no se ha indagado si la alineación partidista vertical afecta su comportamiento. En consecuencia, son pertinentes las siguientes preguntas: ¿cuál es la magnitud de la diferencia entre lo presupuestado y lo ejercido en los estados?, ¿cómo se distribuye esta diferencia tanto transversal como longitudinalmente?, ¿qué variables político partidistas influyen en su comportamiento?

Para responder a estas preguntas, los objetivos de esta investigación son los siguientes: 1) ofrecer información sobre la brecha entre el presupuesto y el ejercicio del gasto estatal durante el periodo 2003-2016; y 2) mediante un análisis para datos de tipo panel, determinar si la alineación partidista vertical entre el gobierno nacional y el de los estados tiene un efecto en ella.

El documento se compone por cuatro secciones. En la primera, se expone el argumento teórico que sirve de sustento para esta investigación, así como los principales resultados de investigaciones previas. En la segunda sección, se muestran los datos sobre la brecha entre lo presupuestado y lo ejercido a nivel estatal durante el periodo 2003-2016. Se trata de información original que hasta ahora no había sido presentada. En la tercera, se hace un análisis de datos de tipo panel y se presentan los resultados. Finalmente, se cierra con una sección de conclusiones y reflexiones.

Alineación partidista vertical: argumentos y evidencia

En términos esenciales, se puede definir al federalismo como un sistema en el que existen, al menos, dos niveles de gobierno establecidos constitucionalmente, ambos niveles gobiernan el mismo territorio y población, y cada nivel tiene la autoridad para tomar algunas decisiones de manera independiente de los otros (Riker, 1964). Ya que México es una república federal, aquí se toma como principal argumento teórico el efecto que puede tener la alineación partidista vertical sobre la relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

Una de las primeras ideas al respecto fue elaborada por Riker y Schaps (1957), quienes destacaron que las disputas intergubernamentales son inherentes a un sistema federal que opera efectivamente. Ya que en este tipo de sistemas hay al menos dos niveles de gobierno con autonomía, es posible que surjan diferencias entre ellos en determinados asuntos. En este contexto institucional, el partido político puede ser una fuente de conflicto o de coordinación: si cada nivel de gobierno está en manos de partidos políticos diferentes, y especialmente con ideologías opuestas, entonces hay más posibilidades de que el conflicto surja. En contraste, cuando hay homogeneidad partidista entre los niveles de gobierno, la posibilidad de conflicto entre ellos disminuye. Por lo tanto, el nivel de coordinación o de conflicto es regulado por la unidad o división partidista entre el gobierno federal y los subnacionales. Estas situaciones también se han denominado como gobierno unificado y gobierno dividido vertical, respectivamente.²

Retomando el argumento anterior, Rodden (2001) expone que un problema básico del federalismo es que los incentivos políticos pueden dificultar las negociaciones entre el gobierno nacional y los estados, específicamente en el diseño de las relaciones intergubernamentales. Aunque las federaciones buscan obtener beneficios colectivos, pueden caer en la trampa de las decisiones conjuntas. Por ejemplo, si un nuevo contrato tiene beneficios para toda la federación (gobierno federal y estados), es

² El gobierno unificado vertical existe cuando el gobierno nacional y el subnacional están en manos del mismo partido político; y el gobierno dividido vertical sucede cuando son gobernados por partidos distintos. Aquí se utilizan de manera indistinta los conceptos de alineación partidista vertical y gobierno dividido vertical.

posible que algunos estados no cooperen para mantener sus beneficios privados derivados del status quo. Esto cobra especial importancia cuando las reformas requieren la cooperación de todos los actores.

Pero la cooperación de los funcionarios subnacionales se puede obtener si su futuro político está determinado parcialmente por las externalidades electorales. En otras palabras, si bien las probabilidades de reelección de los políticos son afectadas por lo que dicen y hacen, también importa el valor de la etiqueta de sus partidos. En un sistema federal, el valor de la etiqueta del partido político está determinado casi completamente por el nivel nacional.

Cuando un mismo partido político controla ambos niveles de gobierno, los políticos subnacionales no obstaculizarán la política del gobierno federal porque con ello podrían afectar la imagen de su partido y su propio futuro político. En otras palabras, los funcionarios subnacionales que pertenecen al mismo partido del presidente tienen, al compartir la etiqueta partidista, incentivos para cooperar con él. De lo anterior se deduce que, en contraparte, los estados gobernados por la oposición no cooperarán con el presidente, de tal forma que su imagen se deteriore y se genere un impacto negativo electoralmente para él y su partido.

Por su parte, Garman, Haggard y Willis (2001) se preguntan por los determinantes de las relaciones fiscales intergubernamentales. En su argumento, establecen que el diseño de la descentralización se deriva de las negociaciones entre los niveles de gobierno. En estas negociaciones, cada nivel tiene determinadas preferencias: el gobierno nacional prefiere transferir responsabilidades sin los recursos necesarios para llevarlas a cabo, y en caso de que destine recursos, elige que estén etiquetados; en contraste, los gobiernos subnacionales priorizan obtener transferencias cuya cantidad se determine mediante fórmulas claras y en cuyo destino tengan el poder de decisión.

Retomando las ideas de Riker, estos autores establecen que el tipo de relación entre los niveles de gobierno dependerá de la alineación partidista vertical y de la estructura interna del partido político. Las preferencias descritas de cada nivel de gobierno serán más antagónicas en contextos de gobierno dividido vertical, es decir, cuando el

presidente y los gobernadores son de partidos diferentes. Aquí, el gobierno central podría transferir algunas funciones a los gobierno subnacionales, pero se negará a dar recursos a sus oponentes. Por su parte, los gobernadores buscarán atar las manos del gobierno central por medio del establecimiento de fórmulas fijas en la distribución de los recursos. En el escenario opuesto, con gobierno unificado vertical, la confrontación será menor.

Rodden y Wibbels (2002) también destacan que el funcionamiento del federalismo depende de la dimensión política entre los niveles de gobierno. Ya que los líderes nacionales tienen incentivos para responder a las preferencias del electorado nacional, se enfocan en el buen desempeño de los bienes públicos nacionales. Para lograr este objetivo, los líderes nacionales necesitan de la cooperación de los funcionarios subnacionales. Esta cooperación es posible cuando el destino político de los funcionarios subnacionales está determinado por el de sus copartidarios a nivel federal. Por ejemplo, si la estabilidad macroeconómica es la clave para el éxito del partido nacional y si ello tiene efectos positivos en las elecciones subnacionales, entonces los funcionarios del mismo partido del presidente tienen incentivos para cooperar y lograr aquél objetivo. Una actitud opuesta podría ser contraproducente para el futuro político del partido, tanto a nivel nacional como subnacional.

Finalmente, Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000) utilizan un argumento similar en donde la dimensión partidista es importante. Los autores conciben la selección de la política fiscal como un juego de recursos comunes, en donde los jugadores (políticos electos) buscan maximizar el bienestar de sus electores con la finalidad de ganar las elecciones. Ya que el presidente es responsable de la política macroeconómica, tendrá incentivos para mantener una política fiscal conservadora en comparación con los gobernadores. En un contexto de gobierno unificado vertical y alta disciplina partidista, el presidente cuenta con recursos adicionales derivados de su cargo como presidente del partido nacional para obtener la cooperación de los gobernadores. En contraste, bajo gobierno dividido vertical, el presidente enfrentará más dificultades para lograr el apoyo de la oposición.

¿Hay diferencias entre los gobiernos divididos y los unificados verticalmente? En el caso mexicano existen resultados contrastantes. Entre los trabajos que sí encontraron un efecto, se encuentran los siguientes. Flamand (2006) demostró que, entre 1995 y 1999, los estados gobernados por el mismo partido del presidente recibieron menos transferencias federales que aquellos estados en manos de la oposición.

También se ha demostrado que, entre 2009 y 2017, hubo un sesgo partidista en la distribución de los recursos del Ramo 23 (México Evalúa, 2018). Por ejemplo, se observó que durante el gobierno federal priista se dieron más transferencias a los estados gobernados por la oposición. No obstante, en años previos a la elección presidencial se dieron más recursos a los gobiernos del mismo partido del presidente.

Con datos a nivel municipal durante el periodo 2005-2015, Benton (2019) comprobó que cuando hay alineación partidista entre el municipio, el estado y el gobierno federal, los municipios adquieren menos deuda pública que aquellos en donde sólo hay alineación entre el municipio y el estado. Para Benton, esto indica que el liderazgo partidista influye en la conducta de los municipios más que la reputación del partido.

Incluso en el tema de la violencia, con datos para 2006-2012, se comprobó que la violencia criminal a nivel municipal fue mayor cuando el municipio y el estado fueron gobernados por partidos diferentes al Partido Acción Nacional (PAN), y mucho mayor en los estados gobernados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Trejo y Ley, 2016).

En contraste, otras investigaciones no han hallado efectos de la alineación partidista vertical. Por ejemplo, Velázquez (2006) utilizó datos de 1993 a 2002 y no encontró diferencias con respecto al gasto de los estados. Ibarra (2013), con datos de 1998 a 2006, tampoco halló un efecto en el tema de la dependencia financiera. Finalmente, Busmail y Miño (2016) analizaron el periodo 2006-2012, y mostraron que la alineación partidista vertical no tuvo un impacto sobre los recursos discrecionales que recibieron los estados por parte del gobierno federal.

A pesar de que estas investigaciones muestran diferentes resultados sobre los efectos de la alineación partidista vertical sobre el gasto público, hasta ahora no se ha puesto

atención en la diferencia que existe entre el monto presupuestado y el monto ejercido. Como se verá en la siguiente sección, los datos muestran que los gobiernos estatales ejercen más recursos de los previamente presupuestados, es decir, hay una brecha entre ambas etapas.

Ya que la economía nacional puede ser afectada por el manejo del gasto público por parte de los gobiernos estatales, el gobierno federal busca que los estados no gasten más de lo que presupuestan, de lo contrario, se podría generar un impacto negativo sobre la economía y sobre el partido. La capacidad para lograr aquél objetivo dependerá de la alineación partidista vertical: los estados gobernados por su partido registrarán las menores diferencias entre lo presupuestado y lo ejercido; en contraparte, los estados gobernados por la oposición, al no estar sometidos al control político del presidente, presentarán las mayores diferencias. En concreto, la hipótesis es la siguiente: *H1*, en contextos de gobierno dividido vertical la brecha entre lo presupuestado y lo ejercido será mayor que en contextos de gobierno unificado vertical.

Esta hipótesis se basa en la siguiente condición: existe un nivel suficiente de disciplina partidista de tal forma que lo dictado por el presidente tiene una alta probabilidad de ser acatado por los funcionarios subnacionales de su mismo partido. Cabe decir que esta condición ha sido comprobada a nivel estatal en otros estudios relativamente recientes (Gutiérrez, 2013; Sleman, 2014).

Por supuesto, existen otros argumentos que compiten con el nuestro. Aquí se consideran dos: la teoría partidista y los ciclos electorales. La primera teoría, denominada partidista, establece que la ideología de los partidos políticos influye en el contenido y las características de las políticas que implementan una que vez están en el gobierno (Hartmann, 2015). La división entre una ideología de izquierda y una de derecha se basa en la postura que toman los partidos en cuestiones políticas relevantes como los aspectos económicos y sociales. Al respecto, Hibbs (1977) señala que los gobiernos de *izquierda* tienen preferencia por el pleno empleo, la distribución equitativa del ingreso y la expansión económica. Por su parte, los gobiernos de *derecha* prefieren la estabilidad de precios y el equilibrio presupuestal.

En México, los estudios subnacionales tampoco han llegado a un consenso. Por ejemplo, Montemayor (2003) no encontró diferencias en los niveles de deuda pública entre los gobiernos priistas y los de la oposición. Velázquez (2006) halló que los gobiernos panistas gastan menos que los priistas, mientras que los perredistas gastan más que los priistas. Por su parte, Ibarra (2013) comprobó que el efecto sólo es parcial en el tema de la dependencia financiera. Finalmente, la investigación de Benton y Smith (2014), enfocada en los gobiernos municipales, demostró el efecto de la ideología: la deuda de los gobiernos panistas fue menor a la de los gobiernos priistas.

Con relación a la teoría oportunista o electoral (también llamada de los ciclos electorales), el argumento consiste en que los funcionarios manipulan la política económica para aumentar sus probabilidades de reelección, independientemente de la ideología de los partidos en el gobierno (Nordhaus, 1975). Generalmente, se ha establecido que a medida que se acerca el año electoral, los funcionarios modificarán ciertas variables económicas (inflación, empleo, superávit, etcétera) para poder permanecer en el cargo.

En México, Ramírez y Erquizio (2012) probaron que el efecto del ciclo electoral depende del tema de gasto analizado: por ejemplo, en los años electorales para gobernador hubo un efecto sobre el gasto total, pero no en el gasto administrativo y ni en obra pública. Un resultado similar es el de Gámez e Ibarra-Yúnez (2009), quienes hallaron que en los años electorales para gobernador hay un mayor gasto total pero no hay efecto sobre el gasto en obras públicas. Finalmente, Argáez (2016) también mostró que el gasto es mayor en los años con elecciones para gobernador, aunque es menor cuando las elecciones para diputados son competitivas.

De estos argumentos rivales se derivan las siguientes hipótesis: *H2*, los gobiernos priistas y perredistas mostrarán una mayor diferente entre lo presupuestado y lo ejercido en comparación con los gobiernos panistas; y *H3*, en los años preelectorales y electorales (periodo electoral) habrá una mayor diferencia que en el resto de los años.

La hipótesis *H2* implica ubicar al PAN como partido de derecha y al PRD como de izquierda. Aunque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha sido ubicado en el

centro del espectro ideológico por otros estudios (Trejo y Ley, 2016), aquí se establece que se aproxima más a la izquierda que al centro en materia del gasto público. En consecuencia, se espera que con gobiernos panistas la brecha entre lo presupuestado y lo ejercido sea menor, mientras que con gobiernos priistas y perredistas será mayor. Con relación a los gobiernos de alianza PAN-PRD, se espera que la diferencia sea mayor a la de los gobiernos panistas.

En el caso de la hipótesis *H3*, como se indicó, el argumento señala que los políticos pueden manipular el gasto público para incrementar sus posibilidades de reelección en la siguiente contienda electoral. Aquí se considera que en los años preelectoral y electoral la diferencia entre el presupuesto y lo ejercido será mayor que en el resto de los años.

Gasto presupuestado y gasto ejercido: las brechas a nivel subnacional, 2003-2016

De manera general, el proceso presupuestario se compone por cuatro fases: elaboración, aprobación, ejecución y control (Nacif, 2005). A nivel estatal, en términos esenciales, las constituciones facultan a los gobernadores para diseñar y presentar el proyecto de presupuesto de egresos al congreso, el cual lo analiza, modifica y aprueba. Una vez aprobado, se devuelve al Ejecutivo para, si no hay observaciones, su publicación. Durante el año fiscal, el Ejecutivo se encarga de ejercer el gasto. Finalmente, las entidades de fiscalización superior locales verifican que los recursos se hayan erogado con apego a las leyes respectivas.

Esta investigación se concentra en lo que sucede entre las fases de la aprobación y la ejecución, en concreto, se enfoca en la diferencia que existe entre el monto que se presupuesta y el monto que efectivamente se ejerce al final del año fiscal. Para medir la magnitud de esta diferencia, se considera el porcentaje que ésta representa con respecto al presupuesto de egresos aprobado. A esta variable la denominamos gasto neto ejercido (GNE),³ cuya fórmula es la siguiente:

³ Un indicador similar es utilizado por PEFA y, como se indicó, por la ONU dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

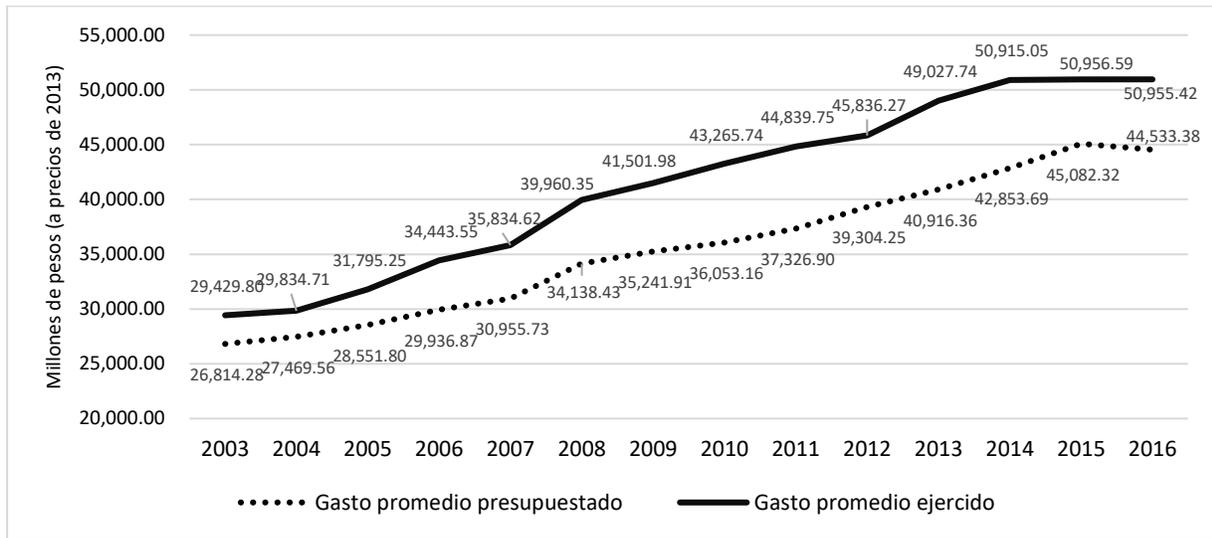
$$GNE = \frac{(GE - GP)}{GP} * 100$$

En donde GE es el gasto ejercido y GP es el gasto presupuestado. Como se observa, a partir de la diferencia entre ambos valores se obtiene su porcentaje con respecto a los recursos presupuestados. Un valor positivo indica que existe un sobreejercicio y un valor negativo indica un subejercicio. Los datos del gasto presupuestado (GP) se obtuvieron de los presupuestos de egresos de cada estado mediante solicitudes de información.⁴ Los datos del gasto ejercido (GE) se obtienen de la cuenta pública, sin embargo, debido a la poca disponibilidad de información, se recurrió a la base *Finanzas públicas de estados y municipios*, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Los datos para los 31 estados durante el periodo 2003-2016 arrojan un total de 434 observaciones, de las cuales se obtuvo información para 423 (97%).

Antes de iniciar con la descripción de los datos del GNE, vale la pena detenerse en el comportamiento del gasto presupuestado y del gasto ejercido, el cual se expone en la gráfica 1. En primer lugar, se observa que el gasto ejercido es mayor al gasto presupuestado. Para el periodo 2003-2016, el promedio del gasto presupuestado fue de 35 mil 847 millones de pesos y el del gasto ejercido fue de 41 mil 328 millones de pesos (a precios de 2013). En segundo lugar, se aprecia que el gasto, tanto presupuestado como ejercido, aumentó de manera evidente: en 2003 el primero fue de 26 mil 814 millones y el segundo fue de 29 mil 429 millones de pesos, pero en 2016 llegaron a 44 mil 533 millones y 50 mil 955 millones de pesos, respectivamente.

⁴ Se consultaron los periódicos oficiales y se hicieron solicitudes de acceso a la información a los congresos estatales y a las secretarías de finanzas de los estados.

Gráfica 1. Gasto estatal presupuestado y ejercido promedio anual, 2003-2016



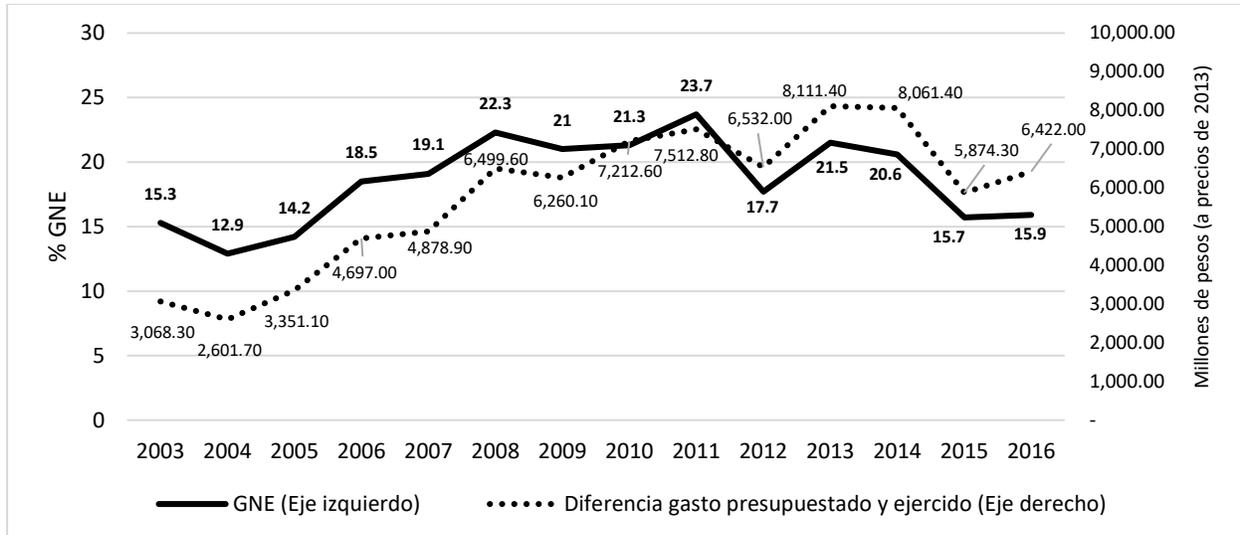
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y los presupuestos de egresos de cada estado.

De acuerdo al PEFA (2016a), un ejercicio del gasto entre ± 11 y $\pm 15\%$ respecto al gasto programado se considera como un nivel básico de desempeño de acuerdo con las buenas prácticas internacionales. Pero un gasto que excede el $\pm 15\%$, se considera que se aleja de las buenas prácticas. ¿Qué magnitudes presentan los gobiernos estatales en México? Cuando se analizan los valores del GNE, se observa que, para el periodo 2003-2016, el promedio fue de 18.6%, cifra mayor al promedio de 7% del gobierno federal reportado por Núñez (2017) y al umbral del PEFA de 15%. Este primer dato muestra que los gobiernos estatales están ejerciendo más recursos de los que aprueban sus respectivos congresos y que tal magnitud los aleja de las buenas prácticas internacionales.

En la gráfica 2, se presentan los valores promedio anuales del GNE. Destaca que en todos los años hay valores positivos, es decir, el sobreejercicio del gasto es una práctica recurrente entre los estados. También se aprecia que entre los años 2004 y 2008 hubo un aumento considerable, pasando de 12.9 a 22.3%, respectivamente. En 2012 bajó de manera importante a 17.7%, y cerró en 2016 con 15.9%. En general, se observa que en 12 de los 14 años el GNE superó el 15%. Para comparar, se muestra el monto en pesos de la diferencia entre el presupuesto programado y el ejercido. Con ambos indicadores se detecta que no sólo hay un sobreejercicio constante del gasto

público, sino también un aumento en la mayor parte del periodo, especialmente entre 2004 y 2011.

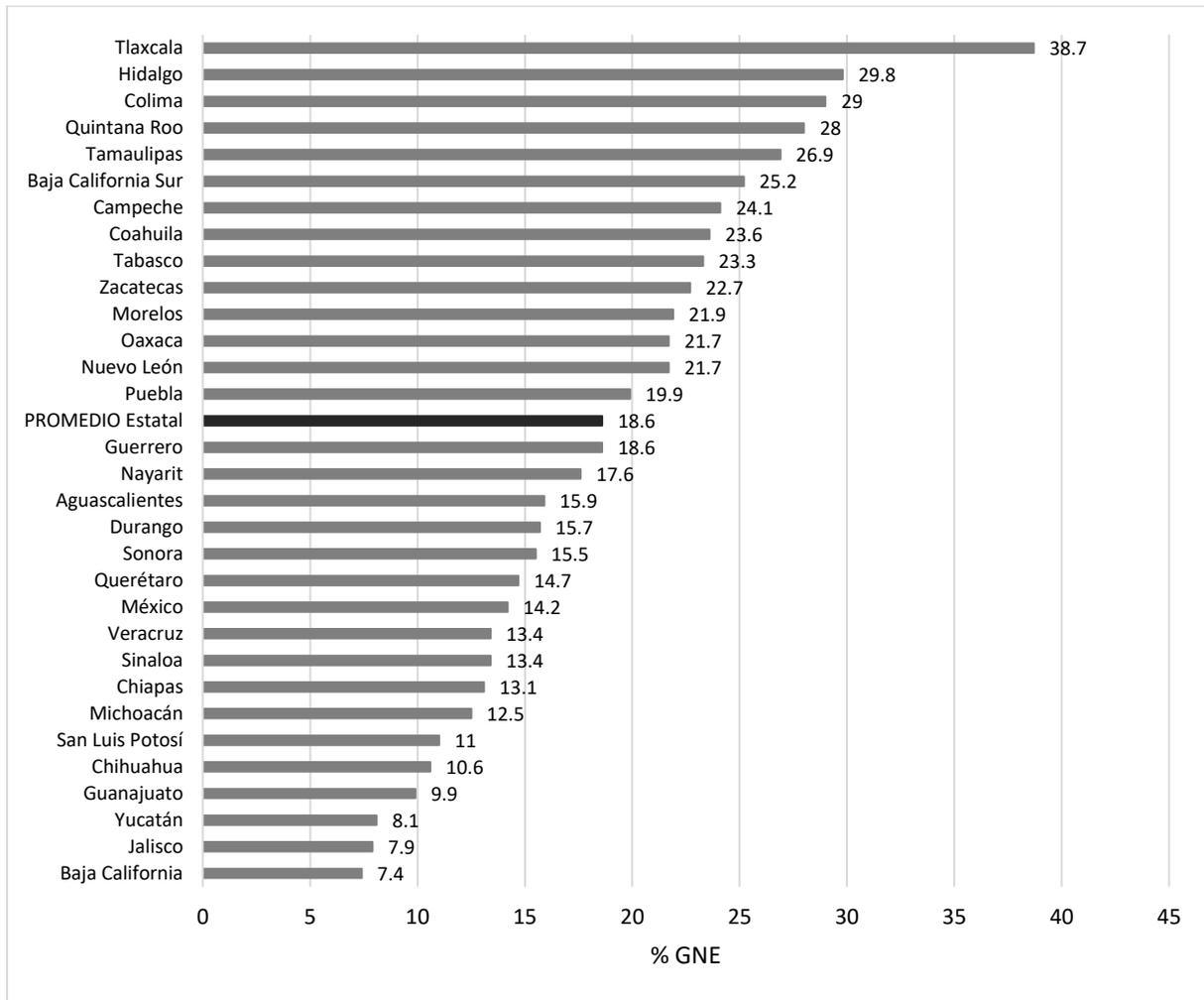
Gráfica 2. Porcentaje promedio anual del GNE, 2003-2016



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y los presupuestos de egresos de cada estado.

¿Qué se puede observar cuando se compara el GNE entre los estados? En la gráfica 3 se identifican diferencias importantes. Por un lado, se ubican los estados con los máximos valores: Tlaxcala, Hidalgo y Colima, con 38.7, 29.8 y 29%, respectivamente. En el lado opuesto, están Baja California, Jalisco y Yucatán, con 7.4, 7.9 y 8.1%, respectivamente. En términos comparados, todos superan el sobreejercicio promedio del gobierno federal de 7% y 19 estados exceden el umbral de 15% del PEFA.

Gráfica 3. Porcentaje promedio del GNE por estado, 2003-2016

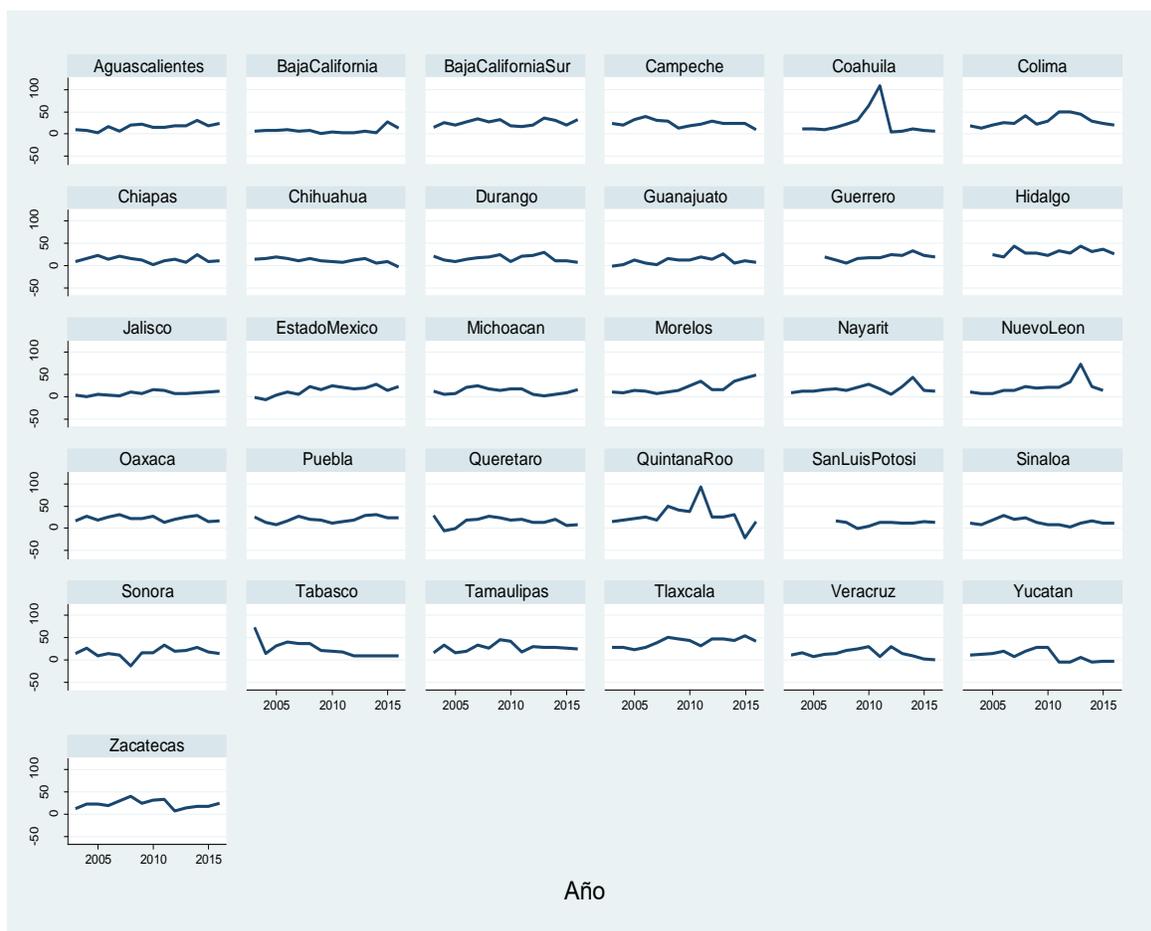


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y los presupuestos de egresos de cada estado.

A lo largo del tiempo, cada estado presenta variaciones en los niveles del GNE. En la gráfica 4 se observa nuevamente que el sobreejercicio es una práctica común, pero aquí se pueden detectar algunos años en los que se presentaron subejercicios: Chihuahua en 2016 (-4.6%); Guanajuato en 2003 (-2.3%); Estado de México, 2003 (-1.5%) y 2004 (-6.7%); Querétaro, 2004 (-6.0%) y 2005 (-1.5%); Quintana Roo, 2015 (-20.9%); San Luis Potosí, 2009 (-0.3%); Sonora, 2008 (-14.1%); Veracruz, 2016 (-1.15%); y Yucatán en 2011 (-5.0%), 2012 (-6.2%), 2014 (-5.1%), 2015 (-3.5%) y 2016 (-3.5%).

Además, hay diversas tendencias. Por un lado, están los casos con poca variación en su GNE, como Jalisco, Oaxaca, Chihuahua, San Luis Potosí, Chiapas, Baja California, Baja California Sur, Durango y Puebla. Por el otro lado, están aquellos con oscilaciones considerables. Por ejemplo, en Coahuila, entre 2004 y 2007, los niveles de GNE no habían rebasado 15%, pero a partir de 2008 comenzaron a aumentar: 30.7% en 2009; 64% en 2010; y 108.4% en 2011; después, desde 2012 se redujeron y no superaron el 11%. Otro caso es Quintana Roo, que registró 15.5% en 2003; posteriormente incrementó sus niveles: 24.3% en 2006; 48.9% en 2008; llegó al máximo con 92.3% en 2011; y en los años siguientes tuvo niveles entre -20.9 y 30.7%.

Gráfica 4. Porcentaje anual del GNE por estado, 2003-2016



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y los presupuestos de egresos de cada estado.

En suma, a partir de los datos anteriores se pueden destacar los siguientes aspectos. En primer lugar, existe una diferencia considerable entre el presupuesto y el monto ejercido. Como se indicó, en promedio, el GNE fue de 18.6%, cifra que es mayor a la reportada a nivel federal y cuya medida ubica a los gobiernos estatales alejados de las buenas prácticas internacionales. Lo anterior indica que los presupuestos estatales son poco realistas y que lo planeado no se corresponde con la práctica. En segundo lugar, durante el periodo, la magnitud del gasto, tanto en términos del GNE como en términos brutos, ha estado aumentando. Aunque en algunos años se redujo, su tamaño sigue siendo considerable. En tercer lugar, si bien todos los estados presentan sobreejercicios, es preciso destacar que hay diferencias importantes tanto transversal como longitudinalmente.

Método y resultados

En esta sección se pone a prueba el argumento expuesto en la primera sección. Para ello se utiliza una base de datos de tipo panel, que cuenta con 14 años y 31 estados, lo que resulta en 434 observaciones. Como se indicó, se pudo obtener información para 423 observaciones del GNE, sin embargo, se eliminó una observación correspondiente al primer año de gobierno de Jaime Rodríguez Calderón (2016), gobernador de Nuevo León, ya que fue un candidato independiente o de libre postulación partidista.

En la tabla 1 se muestra la estadística descriptiva de las variables que se utilizarán. Se añadió el GNE per cápita, el cual indica que hay un sobreejercicio promedio de 2 mil 76 pesos por habitante. También se observa que 20% de los estados fueron gobernados por el PAN, 60% por el PRI, 10% por el PRD, y 8% por una alianza electoral PAN-PRD. Con relación a la alineación partidista vertical, 65% de las observaciones contaron con un gobierno dividido vertical, y el 35% restante con un gobierno unificado vertical. Los años preelectorales y electorales representan el 37% del total. Finalmente, las variables de control son la deuda pública contratada en el año como porcentaje de los ingresos totales, así como la población y el producto interno bruto estatal. En el caso de la deuda contratada, se eligió esta variable porque para realizar un sobreejercicio se requieren recursos adicionales, y una fuente de ellos es

la deuda pública. Por lo tanto, se espera que exista una relación positiva entre la deuda contratada y el GNE. En el caso de la población y el producto interno bruto, se trata de variables de control estándar.

Tabla 1. Estadística descriptiva

Variable	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Observaciones
GNE	18.6	13.3	-20.9	108.4	422
GNE per cápita¹	2,076.7	1,587.8	-4,862.7	12,615.3	422
Partido en el gobierno					433
PAN					86 (20%)
PRI ²					261 (60%)
PRD					53 (12%)
PAN/PRD					33 (8%)
Alineación partidista vertical					433
Gobierno dividido vertical					258 (60%)
Gobierno unificado vertical ³					175 (40%)
Años					433
Año preelectoral + año electoral ⁴					163 (38%)
Años restantes (no electorales)					270 (62%)
Porcentaje de la deuda contratada en el año t con respecto a los ingresos estatales	3.7	5.8	0	52.4	433
Población (millones de personas)⁵	3.4	2.9	0.5	16.7	433
PIB estatal (miles de millones de pesos)⁶	390.1	293.1	67.7	1,480.9	433

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, los presupuestos de egresos de cada estado, los Organismos Públicos Locales Electorales y solicitudes de acceso a la información a los congresos estatales.

1. Pesos a precios de 2013.

2. Ya que el PVEM gobierna un solo estado y ganó en alianza con el PRI (Chiapas), se contabilizó en el grupo de este partido.

3. Los gobiernos del PAN-PRD se consideraron como GUV durante la administración federal panista.

4. Sólo considera elecciones para gobernador.

5. CONAPO, Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa.

6. INEGI, precios de 2013.

Se determinó utilizar efectos fijos, ya que permite controlar por la heterogeneidad no observada y estudiar las causas del cambio dentro de las unidades. Ya que se detectaron problemas de heteroscedasticidad, se utilizaron estimadores con errores

estándar corregidos para panel (*panel corrected standard errors* o PCSE). El modelo es:

$$GNE_{i,t} = \beta_1 gdv_{i,t} + \beta_2 pg_{i,t} + \beta_3 pelec_{i,t} + \beta_4 deuda_{i,t} + \beta_5 lpob_{i,t} + \beta_6 lpib_{i,t} + E_i + T_t + \varepsilon_{i,t}$$

En donde GNE es el gasto neto ejercido, expresado en porcentaje; *gdv* es una variable dicotómica para la alineación partidista vertical (gobierno dividido vertical=1; gobierno unificado vertical=0); *pg* es la variable categórica para el partido político en el gobierno (PAN: pg1=0, pg2=0, pg3=0; PRI: pg1=1, pg2=0, pg3=0; PRD: pg1=0, pg2=1, pg3=0; PAN-PRD: pg1=0, pg2=0, pg3=1); *pelec* es una variable categórica sobre el periodo electoral (años preelectorales y electorales=1; el resto de los años=0); *deuda* se refiere al porcentaje que representa la deuda contratada en el año *t* con respecto a los ingresos totales; *lpob* es el logaritmo natural de la variable población; *lpib* es el logaritmo natural del producto interno bruto estatal; y también se controla por el efecto de los estados (*E*) y por los efectos temporales (*T*). Se complementa el análisis utilizando el GNE en términos per cápita (modelo M2). Los resultados se muestran en la tabla 2.

Tabla 2. Resultados

	M1 (GNE)	M2 (GNE pesos per cápita)
Gobierno dividido vertical	2.783** (1.248)	275.2** (141.7)
Gobierno PRI	4.015** (1.960)	343.2 (219.5)
Gobierno PRD	1.880 (2.699)	-8.2 (289.2)
Gobierno PAN-PRD	7.732*** (2.594)	802.4*** (277.7)
Periodo electoral	0.287 (1.045)	22.2 (116.9)
Deuda pública	1.022*** (0.117)	129.8*** (14.3)
Población (logaritmo natural)	-1.254 (24.769)	
PIB estatal (logaritmo natural)	1.979 (6.894)	208.8 (851.7)
R²	0.5256	0.5771
Observaciones	422	422
* $p \leq 0.1$		
** $p \leq 0.05$		
*** $p \leq 0.01$		

En primer lugar, se observa que sí hay un efecto de la alineación partidista vertical. Específicamente, cuando los estados son gobernados por la oposición existe una mayor brecha entre lo presupuestado y lo ejercido. En promedio, en contextos de gobierno dividido vertical, los estados sobreejercieron 275.2 pesos más que bajo el escenario opuesto. De acuerdo con el argumento, los estados gobernados por la oposición no están incentivados u obligados a cooperar con el presidente, por lo tanto, sus decisiones de gasto tienen más libertad de maniobra. En otras palabras, si el presidente tiene como objetivo mantener un equilibrio fiscal, se observa que sólo los estados gobernados por su partido cooperan para lograrlo. Esto se reflejó en la menor magnitud que registró el GNE en tales estados. Lo anterior permite comprobar la H1.

En el caso de la ideología del partido en el gobierno estatal, se observa que bajo gobiernos priistas se registró un mayor gasto comparado con los gobiernos panistas,

sin embargo, esto resultó estadísticamente significativo sólo en el modelo M1. En el caso del M2, aunque conserva el signo esperado, la diferencia deja de ser significativa. Los resultados de los gobiernos perredistas presentan signos opuestos y sin efectos significativo. Finalmente, se observa que los gobiernos con coalición electoral PAN-PRD presentaron niveles de sobreejercicio superiores a los gobiernos panistas, en promedio, 802.4 pesos más por habitante. Queda como tarea pendiente analizar qué es lo que sucede en este tipo de gobiernos, los cuales comienzan a ser más recurrentes.⁵ Además, resultan de relevancia teórica para analizar cómo se comportan con respecto a las decisiones de gasto en general y en temas más específicos como el gasto social.

Con relación al periodo electoral se obtuvo el signo esperado: se observa que en estos años los gobiernos gastan en promedio 22.2 pesos más por habitante en comparación con el resto de los años, sin embargo, esta diferencia no resultó estadísticamente significativa. Por lo tanto, no se pudo confirmar la H3.

La capacidad para gastar más de lo presupuestado implica contar con recursos adicionales. Análisis previos han demostrado que una parte de estos recursos provienen de ingresos excedentes, es decir, de una recaudación mayor a la estimada (México Evalúa, 2014). Pero la contratación de deuda también es otra fuente de ingresos adicionales. En efecto, los resultados muestran que hay una relación positiva entre la contratación de deuda pública y la magnitud del GNE.

Conclusiones y reflexiones

Los datos de esta investigación muestran una parte importante del comportamiento del gasto público, a saber, cómo lo que se planeó en el presupuesto de egresos difícilmente tiene una aplicación exacta en la práctica. Hasta ahora, no se contaba con información sistemática y amplia sobre la brecha que existe entre el presupuesto y el gasto ejercido en los estados. Sólo había algunos datos, fotografías de ciertos

⁵ Se pueden mencionar los siguientes casos: Baja California, 2013-2019; Chiapas, 2000-2006; Durango, 2016-2022; Nayarit, 1999-2005; 2017-2023; Oaxaca, 2010-2016; Puebla, 2011-2017; Quintana Roo, 2016-2022; Sinaloa, 2011-2016; Veracruz, 2016-2018; y Yucatán, 2001-2007.

momentos, pero se carecía de un panorama que permitiera conocer la magnitud del fenómeno.

En primer lugar, la información demuestra la existencia y la persistencia de esta brecha a lo largo del tiempo. La dirección de esta diferencia indica que los gobiernos estatales están ejerciendo más gasto del que se había presupuestado, y su magnitud los aleja de las buenas prácticas internacionales. Igualmente, se reveló que a lo largo del tiempo el GNE aumentó, especialmente entre 2004 y 2011. Aunque después tuvo reducciones, la diferencia entre el gasto presupuestado y el ejercido rebasa el estándar de $\pm 15\%$. En esencia, el sobreejercicio es una práctica común y de magnitud considerable. Estos datos vienen a llenar un vacío en la investigación, ya que los estudios sólo se habían enfocado en el presupuesto o en el gasto ejercido de forma separada, sin poner atención en la diferencia entre ambos.

En segundo lugar, para explicar las variaciones en el GNE, recurrimos al argumento de la alineación partidista vertical. Ya que México es una república federal, las diferencias y conflictos entre los niveles de gobierno son potenciales, especialmente en contextos de pluralidad partidista: se espera una conducta diferente entre los gobiernos divididos y los gobiernos unificados verticales. Si el gobierno federal tiene como objetivo mantener un equilibrio fiscal, se ocupará de que los estados no gasten más de lo que presupuestan, ya que ello podría tener un efecto negativo en la economía nacional. Lograr esto depende de la alineación partidista vertical. La hipótesis propuesta fue que los estados gobernados por la oposición tendrán un mayor nivel de GNE que aquellos en manos del mismo partido del presidente. En otras palabras, el presidente sólo obtiene la cooperación de los estados gobernados por su partido. Los resultados del análisis estadístico confirmaron esta hipótesis.

Además, se consideraron dos argumentos rivales. En el caso de la ideología partidista, se comprobó que los gobiernos del PRI y del PAN-PRD tuvieron mayores niveles de GNE que los gobiernos panistas. Como ya se indicó, queda como tarea pendiente analizar con detalle qué tipo de decisiones de gasto específicas toman los gobiernos de coalición electoral PAN-PRD. En el caso de los ciclos electorales, si bien se confirmó que en los periodos electorales se ejercieron más recursos que los

presupuestados en comparación con el resto de los años, la diferencia no resultó estadísticamente significativa.

También se observó que la contratación de deuda pública está relacionada de manera positiva con los niveles de GNE, es decir, una parte de los recursos que hacen posible el sobreejercicio provienen de esta fuente. Al respecto, un estudio previo demostró que en 2016 los estados obtuvieron más ingresos de los estimados, y que el 86% de ellos se obtuvieron de la contratación de deuda pública (IMCO, 2017).

Por supuesto, de los resultados anteriores se deriva una agenda pendiente de investigación. Aquí se mostraron datos generales del gasto total, pero es preciso dar el siguiente paso para estudiar los niveles del GNE en rubros específicos del gasto. En segundo lugar, es preciso indagar qué acontecimientos específicos hay detrás de la relación entre la alineación partidista vertical y el GNE, es decir, qué tipo de conflicto o cooperación emerge en diferentes situaciones partidistas. En tercer lugar, otras investigaciones han demostrado que el gobierno federal también ejerce más recursos en el gasto federalizado. Aquí la tarea es identificar cómo se distribuyen estas brechas entre los estados y si existen sesgos partidistas en el proceso.

Bibliografía

Argáez, J. (2016). El papel moderador de los congresos locales sobre el ciclo político presupuestal oportunista en los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública*, 25(2), 525-549.

Armesto, M. y Olmeda J. (2018). Oposición legislativa y patronazgo político. Gasto en empleo público de los estados en México. *Región y Sociedad*, (71), 1-27.

Auditoría Superior de la Federación (2011). *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*. México: Cámara de Diputados.

Benton, A. (2019). 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*. (Documentos de Trabajo, (264). CIDE, Ciudad de México.

Busmail, A. y Miño J. (2016). Estrategias partidistas y cooperación entre niveles de gobierno durante la presidencia de Felipe Calderón. En N. Loza e I. Méndez (coords.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México* (pp. 113-130). Ciudad de México: Flacso-IEDF.

Carpizo, C. (2012). *Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010*. Trabajo presentado en el marco del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2012, Ciudad de México: Cámara de Diputados.

Consejo Nacional de Población. Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

Díaz-Cayeros, A. y Magaloni B. (1998). Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación. *Política y Gobierno*, 5(2), 503-528.

Flamand, L. (2006). El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos. *Política y gobierno*, 13(2), 315-359.

Gámez, C. y Ibarra-Yúnez A. (2009). El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública*, 18(1), 39-65.

Garman, C., Haggard S. y Willis E. (2001). Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics*, 53(2), 205-236.

Gutiérrez, P. (2013). *El poder de los gobernadores en México 2001-2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional*. (Tesis inédita de doctorado). Flacso, México.

Hartmann, S. (2015). *Partisan Policy-Making in Western Europe. How Ideology Influences the Content of Government Policies*. Mannheim: Springer.

Hibbs, D. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*, 71(4), 1467-1487.

Ibarra, J. (2013). Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública*, 22(1), 3-44.

Instituto Mexicano para la Competitividad (2010). *La caja negra del gasto público*. México: IMCO.

Instituto Mexicano para la Competitividad (2017). *Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017*. Recuperado de <https://imco.org.mx/temas/indice-de-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun

Jones, M., Sanguinetti P. y Tommasi M. (2000). Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces. *Journal of Development Economics*, 61(2), 305-333

Kinto, M. *¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria*. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, Ciudad de México: Cámara de Diputados.

México Evalúa (2014). *Descifrando la caja negra del gasto*. México: México Evalúa.

México Evalúa (2018). *Arquitectura del Ramo 23*. México: México Evalúa.

México Evalúa-CIDAC (2018). *Léase si quiere gobernar (en serio)*. México: México Evalúa-CIDAC.

Montemayor, O. (2003). Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999. *Ensayos*, 22(1), 35-88.

Nacif, B. (2005). *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra.

Nordhaus, W. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190.

Núñez, L. (2017). *¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de Egresos ficticio*. México: Aguilar.

Organización de las Naciones Unidas (2017). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*. Recuperado de https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017_Spanish.pdf

Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (2009). *Federal Public Financial Management Performance. Base on the PEFA Methodology*. Recuperado de <https://pefa.org/country/brazil>

Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (2012). *Province of Santa Fe. Republic of Argentina. Public Financial Management Assessment, 2012*. Recuperado de <https://pefa.org/assessment/ar-santa-fe-province-jul12-pfmpr-sn-public-en>

Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (2016a). *Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas*. Recuperado de https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework_Spanish.pdf

Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (2016b). *Evaluación PEFA Colombia 2015. Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas*. Recuperado de <https://pefa.org/country/colombia>

Ramírez, R. y Alfredo E. (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.

Riker, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Co.

Riker, W. y Schaps R. (1957). Disharmony in Federal Government. *Behavioral Science*, 2, 276-289.

Rodden, J. (2001). *Creating a More Perfect Union: Political Parties and the Reform of Federal Systems*. (Manuscrito, Departamento de Ciencia Política, MIT).

Rodden, J. y Wibbels E. (2002). Beyond the Fiction of Federalism. *Macroeconomic Management in Multitiered Systems*. *World Politics*, 54(4), 494-531.

Roldan, N., Castillo M. y Ureste M. (2018). *La estafa maestra. Graduados en desaparecer el dinero público*. México: Planeta.

Sleman, F. (2014). *El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo*. (Tesis inédita de doctorado). Flacso, México.

Tépach, R. (2012). *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo mexicano*. (Documento de trabajo). Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-17-12.pdf>

Tépach, R. (2015). *El flujo de deuda pública de las entidades federativas de México analizado desde el enfoque del federalismo fiscal*. (Documento de trabajo). Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-15-15.pdf>

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.

Ugalde, C. (coord.). (2014). *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012*. México: EDIMPRO-SITESA.

Velázquez, C. (2006). Determinantes del gasto estatal en México. *Gestión y Política Pública*, 15(1), 83-108.