

# Deuda pública subnacional y crecimiento económico: caso Colima

## *Subnational public debt and economic growth: Colima case*

*Fabián Ojeda Pérez<sup>1</sup>*

*Alejandro Rodríguez Vázquez<sup>2</sup>*

*Héctor Priego Huertas<sup>3</sup>*

Recibido: 20 de septiembre de 2018 Aceptado: 12 de diciembre de 2018

### RESUMEN

La crisis financiera del 2008 impactó en las finanzas públicas de los gobiernos y en las economías de sus países, lo que los obligó a hacer cambios en sus políticas fiscales con la finalidad de impulsar su estabilidad financiera y económica. El objetivo de este trabajo consistió en analizar las cuentas públicas del Estado de Colima y su crecimiento económico, para valorar la sustentabilidad de sus finanzas e identificar áreas de mejora. En este estudio, se utilizó el método cualitativo con alcance descriptivo, mediante el uso de información publicada por diversas dependencias gubernamentales y revistas especializadas. Dicha entidad federativa durante el periodo 2010-2016, tuvo una dependencia de un 90.9% de las transferencias federales y deuda pública, con tan solo una autonomía en sus ingresos del 9.1%. Al respecto, es necesaria la implementación de una política fiscal, basada en mayor eficiencia y calidad, partiendo de un gasto flexible acorde a su capacidad tributaria propia, que permitan un menor endeudamiento.

**Palabras Clave:** deuda pública, autonomía fiscal, federalismo, finanzas públicas.

### ABSTRACT

The 2008 financial crisis had an impact on the public finances of governments and the economies of their countries, which forced them to make changes in their fiscal policies in order to boost their financial and economic stability. The objective of this research was to analyze the public accounts of the State of Colima and its economic growth, which would allow assessing the sustainability of its finances and identifying areas for improvement. In this study,

1 Estudiante del Doctorado en Estudios Fiscales de la Universidad Autónoma de Sinaloa, profesor e investigador de la Universidad de Colima, [fojeda@ucol.mx](mailto:fojeda@ucol.mx)

2 Profesor e investigador de la Universidad de Colima, [jandriquez@hotmail.com](mailto:jandriquez@hotmail.com)

3 Profesor e investigador de la Universidad de Colima, [hpriego@ucol.mx](mailto:hpriego@ucol.mx)

the qualitative method with descriptive scope was used, through the use of information published by various government agencies and specialized journals. This federal entity during the 2010-2016 period had a 90.9% dependence on federal transfers and public debt, with only an income autonomy of 9.1%. In this regard, it is necessary to implement a fiscal policy based on greater efficiency and quality, based on a flexible expenditure commensurate with its own tax capacity, which allows for lower indebtedness.

**Key Words:** public debt, fiscal autonomy, federalism, public finances.

**Clasificación JEL:** H60

## INTRODUCCIÓN

El endeudamiento público de los gobiernos subnacionales (GS) es un fenómeno de carácter general en todas las entidades federativas de México, sus montos varían de acuerdo a las cualidades particulares de cada una de ellas. Sin embargo, en los últimos años, dichas deudas se han acelerado y han generado riesgo para la estabilidad financiera del gobierno federal y del crecimiento económico. Resulta importante el estudio de la deuda pública (DP) del gobierno del Estado de Colima, aunque a nivel federal no sea representativo, pero de seguir con la misma tendencia, podría representar un problema para futuras administraciones estatales.

El objetivo es hacer un análisis de la DP del Estado de Colima y sus cuentas públicas de ingresos, gasto público, inversión pública, transferencias federales y crecimiento económico, que permita la obtención de información relevante sobre la sustentabilidad de sus finanzas públicas en el futuro. Además, se aborda su marco jurídico que soporta las facultades del gobierno estatal en la contratación de créditos públicos como parte de la estrategia fiscal para la obtención de recursos financieros extraordinarios.

El trabajo se conforma de cuatro apartados, en el primero se revisa el marco teórico y jurídico de la deuda subnacional, con la descripción de sus características y riesgos inmersos en ella misma. En el segundo apartado se describe el proceso metodológico desarrollado en la investigación, posteriormente, en el tercer apartado se muestra los resultados encontrados en la investigación, y en el cuarto apartado se hace una breve discusión acerca de las teorías, y se finaliza con las conclusiones finales sobre los posibles riesgos y áreas de mejora.

## ANTECEDENTES DE LAS DEUDAS SUBNACIONALES

En los últimos años, en la región latinoamericana, después de la crisis financiera del 2008-2009, el ritmo de la DP de los GS se aceleró, en particular el

sector público no financiero, de 30.6% al 40.4% del PIB entre 2008 y 2016. Esto ha generado un mayor desgaste financiero en los presupuestos anuales por el mayor destino de pagos a los intereses financieros y al capital, los cuales crecieron de 4.5% a 6.0% del PIB, desplazando a otros rubros del gasto corriente y de la inversión pública, (CEPAL, 2017). En el caso de México, la DP también se incrementó considerablemente, no obstante, se ha logrado mantener por debajo de países como Brasil y Argentina. Sin embargo, esto provoca una mayor asignación de recursos financieros en los presupuestos públicos estatales (Sánchez, 2017).

La débil recaudación de los GS y su alta dependencia de las transferencias federales, ante el crecimiento de sus gastos, ocasionó el crecimiento de las DP en la mayoría de los GS de la región de América Latina, principalmente en aquellos países con alta dependencia de sus recursos naturales, tal es el caso de México, que se vio afectado por la caída de los precios del petróleo y lo obligó a una disciplina fiscal en sus gastos corrientes primarios (Jiménez y Ter-Minassian, 2016).

El aceleramiento de la DP en los GS de México, de acuerdo con Clave-llina (2013), se debió a la crisis financiera del 2008, que impactó las finanzas federales y provocó la reducción de las participaciones federales, así como la descentralización del gasto en materia de salud y educación. Aunque el problema de raíz, fue la poca capacidad financiera de los GS para hacer frente a la recesión financiera, que los obligó a endeudarse a fin de poder solventar sus déficits presupuestarios. Al respecto, Zúñiga y Peña (2017), han señalado la necesidad de replantearse hasta donde pueden los GS financiarse a través de los empréstitos, sin poner en riesgo la estabilidad financiera nacional y estatal.

Finalmente, tras la crisis del 2008, el gobierno federal mexicano tuvo que descentralizar la responsabilidad del gasto público, de esta forma, las entidades federativas soportaron parte del déficit presupuestal federal (Clavellina, 2013). Sin embargo, la débil capacidad institucional de los GS los llevó al endeudamiento, de 196.4 mmdp a 438.7 mmdp del 2006 al primer trimestre del 2015. No obstante, es necesario su racionalidad, pues, las evidencias señalan efectos negativos en el crecimiento económico y en la inversión pública (Galindo y Ríos, 2015). Al respecto, el incremento del gasto corriente de los GS ha encendido las alarmas nacionales, por el crecimiento de sus DP de 1.9% al 3.1% del PIB nacional entre el 2001 y 2015, y el eminente riesgo por el uso indebido de dichos recursos en conceptos diferentes a la inversión pública (CEFP, 2016).

Algunas características de los GS con problemas de DP, han sido las cuestiones partidistas, cuya influencia tiene una relación directa con el nivel de DP contratada, aunque, las fuerzas políticas plurales no han sido impedimento en la negociación de empréstitos (Sánchez, 2017). También, esta se ha argumentado bajo el esquema de herramienta financiera para el diferimiento del gasto público a través del tiempo, y solventado a corto plazo las necesidades sociales (Galindo y Ríos, 2015).

### MAYOR TRANSPARENCIA EN EL USO DE RECURSOS FINANCIEROS

Herrera y Martínez (2017), señalan la importancia de la gestión pública ejercida por los GS y su impacto en el bienestar social, cuando se hace un buen uso de los recursos financieros. Es decir, son necesarios planes fiscales bien definidos, en los cuales, se tomen en cuenta las necesidades prioritarias de los individuos. No obstante, se requiere una mayor autonomía fiscal y una mejor redistribución de los ingresos, sin depender mucho de la DP pues, su contratación constante y una débil recaudación tributaria, se convierten en una bola de nieve en el transcurso del tiempo y obligan a establecer sistemas tributarios regresivos, por su mayor efectividad al tener contribuyentes más cautivos (Martner y Tromben, 2004). Esto reduce la capacidad adquisitiva de las personas más vulnerables y contrae la demanda agregada, así como la reducción del mercado interno, con un impacto en el crecimiento económico (Castañeda, 2014).

Al respecto, Astudillo, Blancas y Fonseca (2017), argumentan que es necesaria la implementación de sistemas de transparencia y de anticorrupción en el manejo de las DP de los GS, como una medida en el control de las mismas, pues, hay entidades federales sin la obligación de rendir cuentas, en un promedio superior del 28% en relación donde si hay una exigencia de transparencia, y de la misma manera, en los GS con límites en su financiamiento extraordinario, tienen pasivos menores hasta en un 43% con los GS donde no los hay.

Además, la falta de transparencia en las DP, puede llevar a los gobiernos a experimentar efectos negativos en sus recaudaciones tributarias, por el fenómeno de la *moral tributaria*, percibido por los contribuyentes, que consiste en el recelo fiscal ante la ausencia de equidad tributaria, y lleva entonces a los sujetos obligados a una mayor evasión fiscal, por lo que la falta de cantidad y calidad en el gasto público, son los principales elementos considerados en la motivación de éstos, en el pago de los impuestos correspondientes (Castañeda, 2017; Echenique, 2016).

Dentro de la transparencia, la corrupción se ha convertido en un malestar social por la ausencia de claridad en la gestión de los recursos públicos, cuya percepción lleva a los contribuyentes a perder el incentivo de pagar sus impuestos. Además, el mal destino de los recursos, también se ha convertido en un factor en la evasión fiscal, pues la sociedad espera ver el mayor beneficio social con sus aportaciones, de lo contrario, entran en una etapa de rebeldía (Castañeda, 2015). Esto lleva a los GS a informar claramente a sus contribuyentes como han sido administrados dichos recursos (Zúñiga y Peña, 2017).

### LAS SECUELAS DE LA POLÍTICA FISCAL KEYNESIANA

A casi un siglo del surgimiento de la política fiscal keynesiana, está aún tiene presencia en las actuales políticas fiscales de sus niveles de gobierno en

México, como una alternativa en el impulso del crecimiento económico. Sin embargo, dicha teoría carente de precisión en el manejo del déficit presupuestario y en el endeudamiento público, únicamente ha traído un lento crecimiento económico y elevadas DP al país, que empiezan a llevar a los GS hacia fuertes presiones fiscales y a reducir su gasto social (Levy, 2016). Al respecto, es necesario poner estricta atención en el diseño de las políticas fiscales, para que puedan garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política pública: el bienestar social principalmente de los sectores vulnerables (Galán, 2014).

A nivel macroeconómico, la política fiscal no únicamente debe limitarse a la estabilización de los indicadores económicos, sino también abordar el control de las tasas de interés y las condiciones crediticias, de manera que permita un equilibrio en los mercados financieros en relación con las inversiones productivas (Moreno, 2013). Es decir, si el gobierno cae en un exceso de deuda pública, por lógica, los inversionistas se enfocarán únicamente en financiar a los GS y no al sector privado, lo que provoca un des aceleramiento del desarrollo económico.

Mucho se habla de la necesidad de reformas fiscales como el medio para fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos, y poder alcanzar un mejor desarrollo económico, pero el detalle incide en caer en lo mismo: *políticas procíclicas*. Ante esto son necesarias políticas públicas sustentables, basadas en una mayor capacidad de recaudar los recursos financieros necesarios para solventar sus gastos públicos, e impulsar una mejor redistribución de los ingresos entre la sociedad (Hernández, 2013). De la misma forma, Martner y Tromben (2004), han señalado la necesidad de alcanzar DP sustentables, y asegurar un crecimiento económico a largo plazo, con base en superávits en el gasto corriente.

## FEDERALISMO Y DEPENDENCIA FISCAL DE LOS GS

En las décadas de los 80's, en la región latinoamericana se vivió un proceso de descentralización fiscal hacia los GS, con la intención de dotarlos de mayor autonomía en la gestión de sus funciones públicas, bajo el argumento de la eficiencia recaudatoria, ya que estos gozaban de una mejor cercanía y conocimiento de sus contribuyentes (Cabrero, 2006). Sin embargo, en los 90's, los resultados no fueron los esperados y se aceleraron las DP de los GS de México, a lo que el gobierno federal respondió con el programa de coordinación fiscal debido a la debilidad institucional de las entidades federativas (Jiménez y Ruelas, 2016).

Así mismo, la descentralización fiscal surge en medio de la necesidad de impulsar un mayor desarrollo social, mediante una mejora en la aplicación de los recursos destinados a los programas sociales, aunque dicho proceso puede resultar negativo y empeorar el desarrollo de la sociedad (Finot, 2007; Montecinos, 2005; Cabrero, 2004). No obstante, aun cuando diversos estudios

empíricos relatan situaciones controvertidas, gran parte del éxito depende de la consolidación institucional subnacional y de su capacidad de implementar políticas públicas efectivas, de lo contrario se volverán inútiles los esfuerzos realizados (Pinilla-Rodríguez, Jiménez y Montero-Granados, 2014).

A diferencia de otros países similares a México, también con un sistema de coordinación fiscal, ellos sí han logrado impulsar mayor efectividad recaudatoria en sus GS y menor dependencia del gobierno central. En el caso mexicano, a pesar de los diversos cambios en las fórmulas del reparto de las transferencias federales, muy poco se ha logrado (Tello, 2013). Aunque Robles y Huesca (2015), señalan que la deficiencia recaudatoria viene dándose desde el gobierno central, cuyo nivel, lo ha posicionado dentro de los países con tasas de poca efectividad fiscal, replicándose la misma problemática hacia los GS. Es decir, se necesita una reforma estructural de la política fiscal en todos los niveles de gobierno, basada en mayor eficiencia y mejor redistribución de los ingresos.

Al igual, Torres y Rojas (2015), han señalado la necesidad de un reajuste en las actuales políticas fiscales de los GS, con el objetivo de suavizar el manejo de sus finanzas públicas, debido a la indisciplina presupuestaria y al exceso de DP, pues de lo contrario, se corre el riesgo de repetir la crisis de los años 80's, pero ahora, en todos los niveles de gobierno. Es decir, la quiebra de las finanzas públicas en los GS, tendría un impacto en el gobierno federal. Esto afectaría a las políticas sociales y de inversión pública, con un impacto en el crecimiento económico y en la sociedad más vulnerable.

#### **MARCO JURÍDICO DE LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL**

El fundamento legal para la contratación de deuda pública por parte de los GS y municipios, se encuentra en artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual establece que los recursos obtenidos por este medio, siempre deberán destinarse a la inversión pública productiva y nunca al gasto corriente. Respecto a los reglamentos para su contratación y administración, pasan a ser facultad de los congresos locales de las diferentes entidades públicas.

No obstante, la DP se ha convertido en el instrumento favorito por parte de los GS mexicanos en la obtención de recursos financieros extraordinarios y para poder llevar a cabo su gestión pública correspondiente (Villegas, 2017). Sin embargo, ante un acelerado crecimiento de las DP, en el 2015 se realizaron reformas estructurales a nivel federal, surgiendo la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM), aunque a pesar de estos cambios, se sigue careciendo de la obligación de transparentar el manejo de dichos recursos. Además, tales financiamientos se han convertido en negocios atractivos para los sistemas financieros al estar respaldados con las participaciones federales, lo que requiere establecer mecanismos menos costosos ante una recesión (Navarro, 2014).

Dentro de las reformas necesarias al marco jurídico de la DP de los gobiernos subnacionales, se encuentra el aumento de la transparencia en el manejo de los recursos financieros y, además, establecer límites que topen el máximo de endeudamiento de los GS, así como sanciones económicas o penales cuando sean violadas dichas normativas (Navarro, 2014). El Estado de Colima es una de las entidades federativas donde la legislación estatal no exige al gobierno transparentar el manejo de los recursos conseguidos vía financiamiento, ni existen límites en la contracción de DP (Astudillo, Blancas y Fonseca, 2017).

Al respecto, la ley de deuda pública del Estado de Colima únicamente se limita a especificar que los recursos de los financiamientos deberán destinarse a la inversión productiva, y en cuanto a la transparencia, solo exige informar el estatus del nivel de deuda al congreso local de dicho estado, más no obliga a transparentar su manejo. Tampoco existen restricciones a los montos máximos de endeudamiento, lo que faculta al gobierno para contraer financiamiento sin restricción alguna.

Si bien es necesaria la regulación del tope máximo de DP, Tello (2013) señala, que mientras existan necesidades sociales, no se deben colocar topes técnicos al gasto público, ni compararse con otras gestiones públicas, pues las situaciones varían a través de tiempo y el espacio. Sin embargo, la mayor limitación presente en México, ha sido la poca capacidad de administración de los recursos, acompañado de una errónea elección en la financiación de los mismos. Es decir, se requiere mayor calidad y eficacia en los servicios en lugar de endeudar a las sociedades.

## **METODOLOGÍA**

Este trabajo giró sobre la explicación del riesgo financiero entre el nivel de DP y las cuentas públicas del Estado de Colima, en relación a la autonomía fiscal, inversión pública, el gasto y el crecimiento económico, que permitieran encontrar áreas de oportunidad para la sustentabilidad de las finanzas públicas de dicha entidad. Ello nos llevó al siguiente planteamiento ¿El nivel de dependencia federal y el financiamiento del déficit con deuda a largo plazo, ponen en riesgo a las finanzas públicas del Estado de Colima?; esta pregunta nos permitió hacer una estructuración de la problemática planteada y llevar la organización de esta investigación.

Respecto a la hipótesis establecida, se planteó que la DP del Estado de Colima es vulnerable debido a su débil capacidad para la obtención de recursos financieros propios y por su dependencia federal, poniendo en riesgo sus finanzas públicas en caso de una recesión económica. Este supuesto requirió el análisis integral de las cuentas públicas, a fin de poder interpretar los resultados de una manera objetiva, que permitiera responder la pregunta de la investigación y encontrar áreas de oportunidad para la mejora de su política fiscal.

Su desarrollo se llevó a cabo utilizando el método analítico con alcance descriptivo, mediante el uso de las estadísticas de tabulación simple, con análisis de series de tiempo de los datos financieros de las cuentas públicas, así como de información cualitativa acerca del marco jurídico de la deuda pública del Estado de Colima. El tipo de investigación correspondió al documental, a través del análisis de información publicada por el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado (OSAFIG), por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y en revistas científicas especializadas sobre el tema, así como en diversas normas jurídicas.

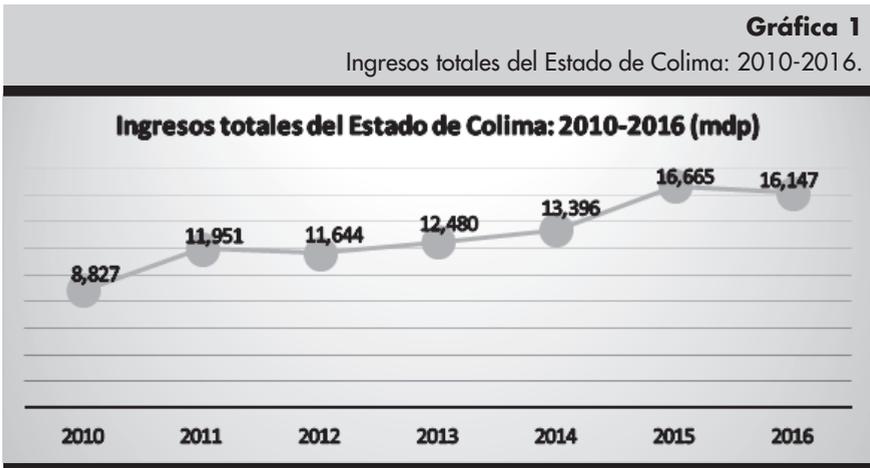
## RESULTADOS

En este apartado, se presentan los resultados encontrados respecto a la vulnerabilidad de la deuda pública y su riesgo para las finanzas públicas del Estado de Colima. Esta entidad, al igual que la tendencia promedio nacional de la DP de los GS, también sufrió un aceleramiento del monto de su DP al pasar de 1,078 mdp a 4,004 mdp entre 2010 y 2016, y sus finanzas públicas han dependido en promedio en un 87% de las transferencias federales en dicho periodo. Situación que sensibiliza la solidez de sus finanzas públicas en caso de una recesión económica, ya que su deuda pública a largo plazo se encuentra respaldada con sus participaciones federales.

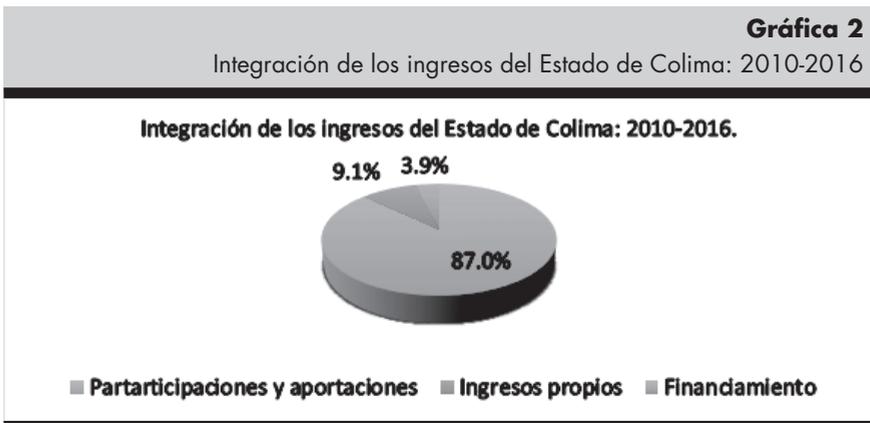
## EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL ESTADO DE COLIMA

Los ingresos del Estado de Colima se han duplicado al pasar de 8,827 mdp a 16,147 mdp entre 2010 y 2016. El mayor crecimiento se observó en el 2015, con un incremento de 3,269 mdp, no obstante, en el 2012 cayeron por 307 mdp y en el 2016 por 518 mdp. En contraste, en el 2013, tuvieron un repunte de 836 mdp. Esta tendencia inestable durante el citado periodo, le representa una débil estabilidad en sus ingresos, pues en un panorama normal, debería tener un mayor control sobre sus recursos financieros, dado que en el presupuesto del gasto las partidas se van actualizando cada año, lo que termina en un incremento generalizado del gasto público, tal es el caso de las prestaciones laborales por sus compromisos sindicales o la propia actualización de los gastos conforme la inflación (véase gráfica 1).

Así mismo, durante el periodo 2010-2016, los ingresos percibidos por el Estado de Colima estuvieron conformados en promedio por un 87.0% de transferencias federales, 9.1% de ingresos propios y de un 3.9% por financiamiento u otras partidas. Es decir, únicamente logró una autonomía del 9.1% y una dependencia externa del 90.9% del total de sus ingresos, de los cuales recibió el apoyo del gobierno federal por el 87.0% y financió su déficit presupuestario en un 3.9%, a través de deuda a corto y largo plazo (véase gráfica 2).



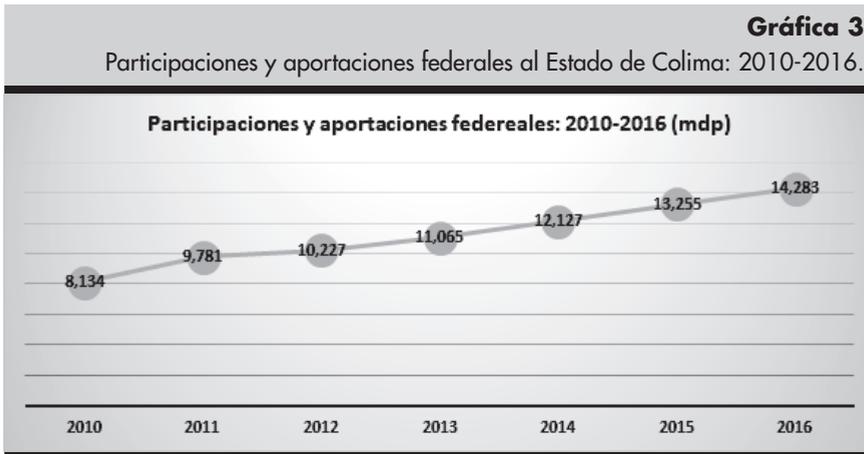
Fuente. Elaboración propia con datos publicados por la OSAFIG, fecha de consulta el 12 de mayo del 2018. <http://www.osaf.gob.mx/cuentas.html>



Fuente. Elaboración propia con datos publicados por la OSAFIG, fecha de consulta el 12 de mayo del 2018. <http://www.osaf.gob.mx/cuentas.html>

## LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES

Las participaciones y aportaciones federales durante el 2010 y 2016, tuvieron una importante colaboración en las finanzas públicas del Estado de Colima y fueron la base principal en sus ingresos totales. En este trayecto, de manera consecutiva, tuvieron un incremento gradual sostenido, pasando de 8,134 mdp a 14,283 mdp.



Fuente. Elaboración propia con datos publicados por la OSAFIG, fecha de consulta el 12 de mayo del 2018. <http://www.osafig.gob.mx/cuentas.html>

### INGRESOS / PIB DEL ESTADO DE COLIMA

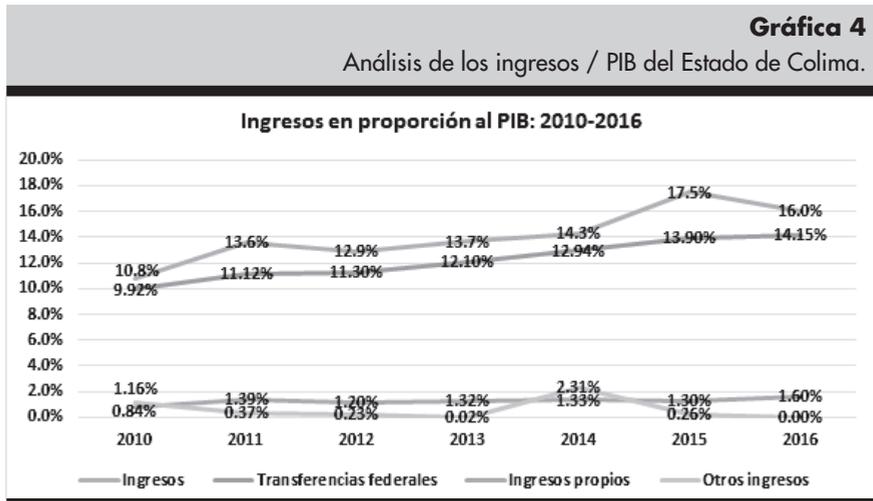
Es cierto que el gobierno colimense logró duplicar sus ingresos, pero es necesario revisar esto de forma detallada, con el fin de lograr una mejor interpretación financiera. Surgen entonces las siguientes preguntas: ¿qué factores han incidido en el incremento de los ingresos estatales del gobierno de Colima?, y con respecto a la actual deuda pública de dicha entidad, ¿dichos factores podrían poner en riesgo en el futuro la estabilidad financiera del Estado de Colima?

Para una mejor apreciación financiera de los ingresos totales, transferencias federales, ingresos propios y otros ingresos, se obtuvieron sus porcentajes en relación al PIB del Estado de Colima. Esto permitió hacer una evaluación estandarizada del crecimiento real de los ingresos, en cada uno de los ejercicios fiscales del 2010 al 2016 (véase gráfica 4).

La tendencia de los ingresos totales en relación al PIB estatal, durante el 2010 y 2016, reflejaron poca estabilidad financiera al presentar altibajos entre un ejercicio con otro, pues en el 2011 y 2015 se tuvieron picos de 13.6% y 17.5% respectivamente, mientras en el 2012 y 2016 los ingresos bajaron a 12.9% y 16.0%, no obstante, del 2012 al 2014 se mantuvieron constantes. En cuanto a los ingresos federales, durante el 2010 y 2016, han sido muy estables en su ritmo de crecimiento. En cambio, los ingresos propios han permanecido sin crecimiento, a excepción del año 2010 donde se obtuvo una tasa del 0.84%. El comportamiento de los otros ingresos fue atípico, según el nivel de deuda que se contrató en ese periodo u otras partidas provenientes del gobierno federal (véase gráfica 4).

Esto significa, que cuando los ingresos del Estado de Colima se estancan o caen, no es por que dejen de percibir menos transferencias federales, sino porque no se tuvieron entradas extraordinarias y no se mejoró la tasa de

recaudación de los ingresos propios. Es decir, cuando los ingresos totales se estancan, se debe al nivel de eficiencia en la obtención de ingresos propios y porque no hubo préstamos.

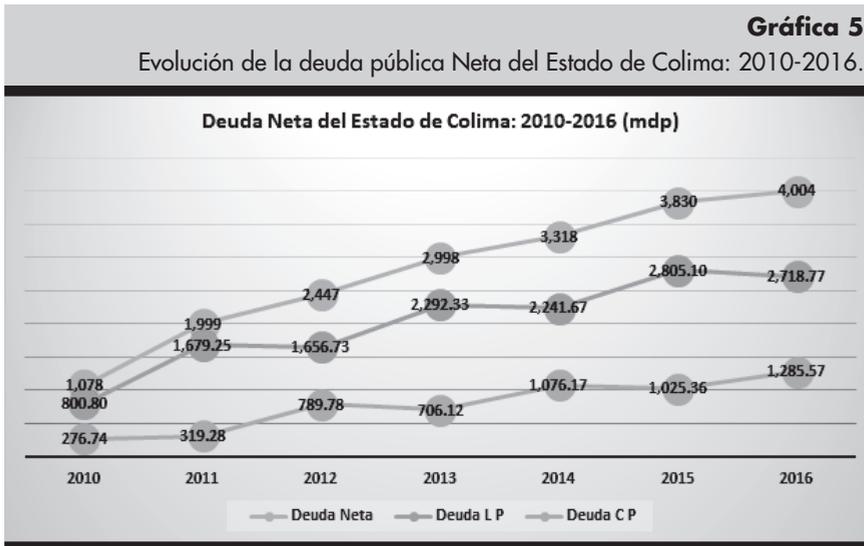


Fuente. Elaboración propia con datos publicados por la OSAFIG, fecha de consulta el 12 de mayo del 2018. <http://www.osaf.gob.mx/cuentas.html>

#### ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Actualmente la DP neta del Estado de Colima, se integra por los siguientes conceptos: compromisos a corto plazo (integrados por obligaciones laborales, deuda con proveedores de servicios y de obra pública, así como por transferencia pendientes a los municipios), y de largo plazo (dicha deuda se compone por diversos empréstitos adquiridos con distintas instituciones financieras hasta por 20 años para su pago). También se observa que durante el periodo 2010-2016 la deuda neta del Estado de Colima se cuadruplicó, al pasar de 1,078 mdp a 4,004 mdp entre 2010 y 2016, es decir, creció a un ritmo superior al de los ingresos obtenidos durante ese mismo periodo (véase gráfica 5).

Analizado el comportamiento de la DP a corto plazo durante el periodo 2010-2016, esta se incrementó 4.6 veces, pasando de 276.74 mdp a 1,285.57 mdp entre 2010 y 2016. Los ejercicios fiscales donde más se notó el incremento, fue en el 2012 y 2014, con picos de 470.5 mdp y 370.05 mdp respectivamente. En este tenor, se reflexionaron los siguientes planteamientos ¿A qué se debe el crecimiento en la deuda a corto plazo?, ¿Acaso, el gobierno estatal no recibió participaciones federales?, además, cabe mencionar que en todos los ejercicios entre 2010-2016, el Estado de Colima superó sus ingresos presupuestados (véase gráfica 5).

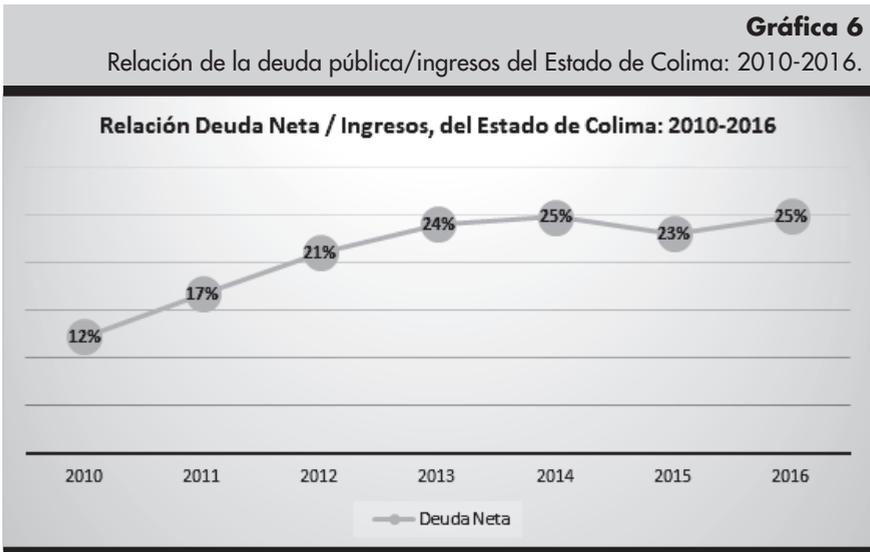


Fuente. Elaboración propia con datos publicados por la OSAFIG, fecha de consulta el 12 de mayo del 2018. <http://www.osafig.gob.mx/cuentas.html>

En relación a la DP a largo plazo del Estado de Colima durante el periodo 2010-2016, esta aumentó 3.39 veces pasando de 800.8 mdp a 2,718.77 mdp, principalmente en los ejercicios fiscales del 2011, 2013 y 2015. Al comparar esta con la DP a corto plazo, se apreció un comportamiento anormal entre ambas, pues en el ejercicio donde se disminuyó la DP a corto plazo, la DP a largo plazo se vio incrementada, lo que muestra un contraste. Es decir, parece que se contrató DP a largo plazo para pagar compromisos a corto plazo, y, a pesar de su adquisición, ésta fue insuficiente (véase gráfica 5).

#### RAZÓN DE ENDEUDAMIENTO EN RELACIÓN A LOS INGRESOS

Durante el periodo 2010-2016, el coeficiente de solvencia financiera del Estado de Colima tuvo dos comportamientos, el primero se marcó durante ejercicio fiscal del 2010 al 2013, con una tendencia acelerada del 12% al 24% respectivamente y esto significó que en el 2010 por cada 100 pesos ingresados a la tesorería estatal, 12 pesos ya se debían, y en el 2014 por cada 100 pesos ingresados, 25 pesos ya se debían. El segundo comportamiento se registró entre el ejercicio fiscal 2014 y 2016, con un nivel de solvencia de 25 pesos de deuda por cada 100 pesos ingresados. Algo positivo observado en el segundo periodo analizado, es la estabilidad de la DP neta, alcanzando un cociente entre el 23% y el 25% (véase gráfica 6).

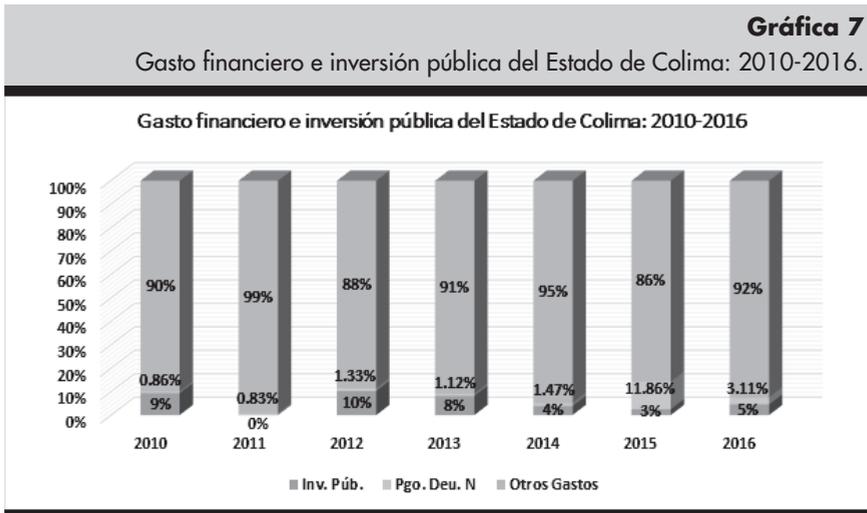


Fuente. Elaboración propia con datos publicados por la OSAFIG, fecha de consulta el 12 de mayo del 2018. <http://www.osaf.gob.mx/cuentas.html>

#### GASTO DE LA DEUDA PÚBLICA VS LA INVERSIÓN PÚBLICA

El tamaño de la inversión pública es fundamental para la valoración del riesgo de la deuda acumulada. De acuerdo a la gráfica 7, durante el 2010-2016 la inversión pública no ha sido constante, el 2012 fue el ejercicio con la mayor tasa de inversión con un 10% del total del presupuesto y en el 2011 no hubo inversión, no obstante, a partir de los ejercicios 2014, 2015 y 2016, dichas tasas solo alcanzaron 4%, 3% y 5% respectivamente. Esto da a entender que únicamente se destinó presupuesto a la inversión pública cuando se adquirió DP, aunque en una situación normal, los GS deben ser capaces de obtener todos sus recursos mediante la recaudación propia y complementar solamente con las transferencias federales.

En cuanto al pago de los gastos financieros, durante el periodo 2010-2014, las tasas destinadas al cumplimiento oscilaron entre 0.86% y 1.47% del total de presupuestos, sin embargo, en el 2015 el porcentaje destinado ascendió a 11.86%, siendo el ejercicio con la mayor tasa, el cual se debió a un crédito contraído y devuelto en gran parte simultáneamente, para el 2016 dichas obligaciones financieras tan solo alcanzaron un 3.11% del total del presupuesto.



Fuente. Elaboración propia con datos publicados por la OSAFIG, fecha de consulta el 12 de mayo del 2018, <http://www.osafig.gob.mx/cuentas.html>.

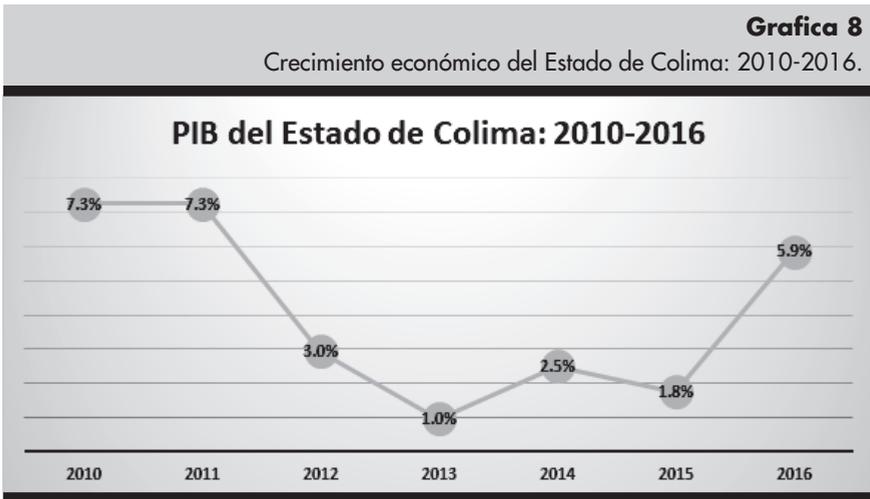
### CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL ESTADO DE COLIMA

De acuerdo con la gráfica 8, durante el 2010-2016 el crecimiento económico del Estado de Colima no fue alentador, al haber tenido una desaceleración del 7.3% al 1.0% entre el 2011 y 2013, no obstante, en el 2014 tuvo un ligero repunte al alcanzar una tasa del 2.5%, seguido por otra caída en el 2015 con tan solo un 1.8%. Sin embargo, en el 2016 se logró obtener una tasa del 5.9%, siendo un signo positivo y un escenario económico bueno para el Estado de Colima.

No obstante, la tasa de crecimiento económico del 2016 sigue por debajo de los índices alcanzados antes del 2011, cuya situación se convierte en un reto de atención especial. Resulta necesaria la intervención del gobierno a través de más inversión pública productiva y será necesaria una política fiscal eficiente, más que seguir incrementando las cargas tributarias a los actuales contribuyentes, de lo contrario, se correría el riesgo de una contracción económica.

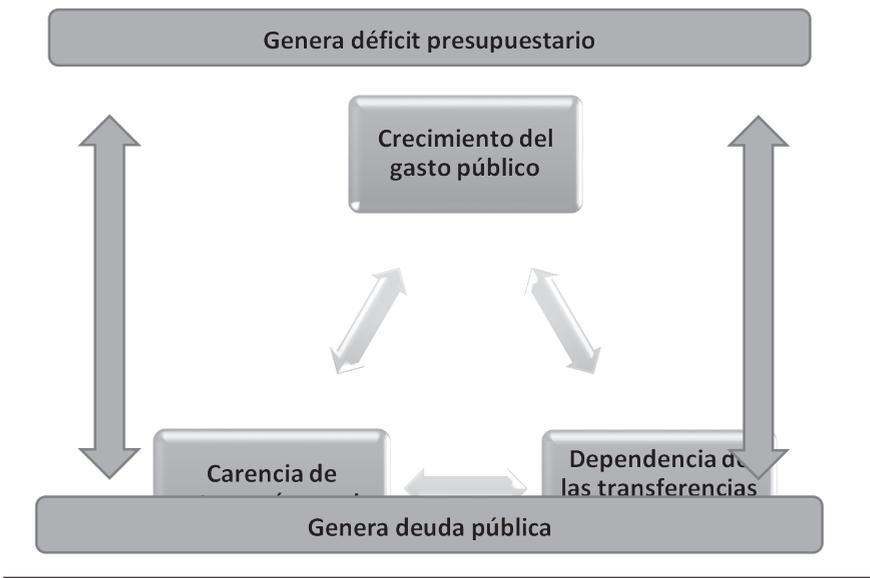
### Áreas de mejora para la política fiscal

Revisada la contextualización financiera y económica del Estado de Colima, nos lleva a reflexionar los siguientes cuestionamientos ¿debería el gobierno disciplinar su presupuesto con mayor calidad? o ¿podría incrementar su autonomía fiscal a fin de cubrir su actual estatus presupuestario?, una situación relevante a considerarse en el diseño una política fiscal para los siguientes ejercicios fiscales, debería ser la tendencia del gasto público y las dificultades que representa el poder incrementar la recaudación propia, pues depender de las transferencias federales y de la DP, vulnera las finanzas públicas al hacerlas depender de terceros (véase figura 1).



Fuente. Elaboración propia con datos publicados en el INEGI, fecha de consulta el 11 de agosto del 2018, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/tabulados.aspx>

**Figura 1**  
Modelo de la política fiscal actual del Estado de Colima.



Fuente. Elaboración propia.

## DISCUSIÓN

Revisadas las cuentas públicas del Estado de Colima, surgen los siguientes planteamientos: ¿por qué son insuficientes los ingresos?, ¿qué sucedería si se reducen las transferencias federales?, ¿la economía de Colima, soporta más carga tributaria?; esto conlleva a discutir sobre los riesgos futuros que implica el sostener las finanzas públicas con déficit y diferirlo a través del tiempo, cuando hay una dependencia de las transferencias federales.

En los ejercicios fiscales revisados, el gobierno de Colima ha percibido ingresos federales superiores a los presupuestados, y además estos se han incrementado en términos reales en relación a su PIB, sin embargo, en esa misma proporción sus gastos se han incrementado, contraviniendo a la racionalidad señalada por Galindo y Ríos (2015), y como lo indica Clavellina (2013), lo que podría ser consecuencia de una débil administración. Ante esta situación, de acuerdo con Tello (2013), se requiere una mayor planeación de los recursos sobre una mejor eficiencia y calidad, así como mejorar la transparencia de los mismos, de lo contrario se corre el riesgo del efecto de *moral tributaria* en la sociedad (Castañeda, 2015), lo que le terminaría por dificultar la recaudación de los ingresos propios y pesaría en los indicadores para la participación en los fondos federales.

No se debe olvidar que México es un país con dependencia petrolera (Herrera y Martínez, 2017), situación que vulnera los ingresos federales y por ende los fondos federales, de los cuales Colima ha dependido en un 87% y que también han servido para respaldar los empréstitos adquiridos a largo plazo. Esto genera la necesidad de una mayor eficiencia en los recursos financieros, a fin de lograr una sustentabilidad en las finanzas públicas, donde no se dependa de la deuda pública y tampoco de la estabilidad del gobierno federal. Esto ayudaría en gran medida a alcanzar los objetivos planteados de la *Agenda 2030*.

En cuanto al crecimiento económico, los indicadores no han sido muy buenos para el Estado de Colima, situación que lo limita al establecimiento de un sistema tributario vulnerable (Castañeda, 2014), donde resulta necesaria la racionalización de los recursos financieros, pero sin descuidar el bienestar social y la inversión pública (Galindo y Ríos, 2015). Lo anterior obliga al gobierno a una segunda tarea: impulsar un mayor desarrollo económico a fin de poder generar nuevos espacios fiscales y generar mayor recaudación.

## CONCLUSIONES

El 90.9 % de la gestión pública del Estado de Colima se encuentra sustentada en las transferencias federales y la deuda pública, y tan solo un 9.1% depende de sus propios recursos financieros, situación que vulnera la sustentabilidad de sus finanzas públicas en el futuro. Además, su DP a largo plazo está res-

paldada con sus participaciones federales lo que, ante una situación de crisis financiera, provocaría que sus acreedores en cualquier momento pudieran hacerlas efectivas para su cobro.

El detalle con la administración de los recursos incide en la débil flexibilidad de los gastos en caso de un cambio inesperado de las participaciones federales y su falta de solidez institucional financiera para la obtención de recursos tributarios extras, que eviten el endeudamiento público. En este sentido, la disciplina fiscal puede verse limitada por el propio marco jurídico de la función pública, que obliga a los gobiernos a ejercer todo el presupuesto público, es decir, peso recibido peso que es gastado, lo cual, en caso de recibir recursos federales extras, se ven en la obligación de gastarlo. Recursos que se podrían destinar de forma automática al ahorro y utilizarse en tiempos de recesión financiera.

En relación con la DP, no debe perderse de vista que es un gasto ejercido de manera anticipada, cuyo costo habrá de recaer en las futuras generaciones y finalmente se tendrá que pagar con impuestos. Es decir, será un gasto financiero a cuenta del presupuesto futuro, y que de alguna forma se repercutirá en personas que no gozaron de sus beneficios. Esto podría desalentar a los contribuyentes futuros al pago de sus impuestos e impactaría en la recaudación del Estado de Colima.

Al respecto, es necesario potenciar la sustentabilidad financiera con base a una mayor flexibilidad y racionalización del gasto corriente, sin descuidar el bienestar social y la inversión pública, con servicios públicos eficientes y de calidad, que permitan la incentivación del crecimiento económico, de lo contrario se corre el riesgo de una mayor DP en caso de una inestabilidad de las participaciones federales. Si bien, actualmente la DP no representa un riesgo financiero y económico para la entidad, alguna premisa externa fuera del alcance del gobierno mexicano y del propio Estado de Colima, le repercutiría en sus finanzas públicas e impactaría en los gastos sociales y la inversión pública.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Astudillo M., Blancas A. y Fonseca F. La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento. (2017). *Revista problemas del desarrollo*, 188(48), 29-54, DOI: 10.1016/j.rpd.2017.01.003
- Cabrero E. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y política pública*. (2004). XIII (3), 753-784.
- Cabrero E. Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina. (2006). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34, 1-19.
- Castañeda V. La equidad del sistema tributario y su relación con la moral tributaria. (2017). *Un estudio para América Latina. Revista Investigación Económica*, LXXVI (299), 125-152, DOI: 10.1016/j.inveco.2017.02.002

- Castañeda V. La moral tributaria en América Latina y la corrupción como uno de sus determinantes. (2015). *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, LX (224), 103-132, [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30005-2](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30005-2)
- Castañeda V. La política tributaria mexicana y su relación con el contexto económico, político y social desde la crisis de la deuda externa. (2014). *Investigación económica*, LXXIII (290), 121-169, [https://doi.org/10.1016/S0185-1667\(15\)30010-2](https://doi.org/10.1016/S0185-1667(15)30010-2)
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). Diagnóstico de la deuda pública de las entidades federativas. (2016). 7, 1-54.
- CEPAL. Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible. (2017). LC/PUB.2017/6-P.
- Clavellina J. Reforma y disciplina financiera en estados y municipios. (2013). *Revista Economía informa*, 382, 18-35, [https://doi.org/10.1016/S0185-0849\(13\)71333-1](https://doi.org/10.1016/S0185-0849(13)71333-1)
- Echenique X. La construcción de una política tributaria progresiva en México. (2016). *Revista Economía informa*, 398, 75-88, <https://doi.org/10.1016/j.ecin.2016.04.006>
- Finot I. Los procesos de descentralización en América Latina. (2007). *Revista Investigaciones Regionales*, 10, 173-205.
- Galán J. El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública. (2014). *Economía informa*, 388, 50-67, [https://doi.org/10.1016/S0185-0849\(14\)71350-7](https://doi.org/10.1016/S0185-0849(14)71350-7)
- Galindo M. y Ríos V. (2015). “Deuda Pública” en *Serie de Estudios Económicos*, Vol. 1, Agosto 2015. México DF: México ¿cómo vamos?
- Hernández J. Consideraciones entorno a una reforma fiscal sustentable en México. (2013). *Revista Economía Informa*, 378, 3-13, [https://doi.org/10.1016/S0185-0849\(13\)71305-7](https://doi.org/10.1016/S0185-0849(13)71305-7)
- Herrera S. y Martínez F. Fiscalidad y financiamiento en los gobiernos subnacionales y su impacto en el desarrollo: el caso de Brasil y México (1995-2010). (2017). *Revista Análisis Económico*, XXXII (81), 119-149.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Sistema de Cuentas Nacionales de México. (2018). Información consultada el 11 de agosto del 2018, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/tabulados.aspx>
- Jiménez J. y Ruelas I. El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: evolución, institucionalidad y desafíos. (2016). *Series CEPAL Macroeconomía del Desarrollo*, 176, 1- 32.
- Jiménez J. y Ter-Minassian T. Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales. (2016). *Series CEPAL Macroeconomía del Desarrollo*, 173, 1- 41.

- Levy N. Política fiscal y desequilibrios económicos: el impacto de la composición del gasto público sobre el crecimiento de la economía mexicana. (2016). *Revista Economía UNAM*, 13(39), 82-105, DOI: 10.1016/j.eunam.2016.08.004
- Martner R. y Tromben V. La sostenibilidad de la deuda pública. (2004). *Revista de la CEPAL*, 84, 99-115.
- Montecinos E. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. (2005). *Revista Eure*, XXXI (939), 73-88, <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009300005>
- Moreno J. Política macroeconómica para el desarrollo. (2013). *Revista Economía UNAM*, 10(30), 20-30.
- Navarro A. Deuda de Estados y municipios de México. (2014). *Revista pluralidad y consenso*, 4(22), 31-46.
- Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado (OSAFIG). Fiscalización de cuentas del Estado de Colima. (2018). Información consultada el 12 de mayo del 2018, <http://www.osafig.gob.mx/cuentas.html>
- Pinilla-Rodríguez D., Jiménez J. y Montero-Granados R. Descentralización fiscal en América Latina. (2014). Impacto social y determinantes. *Revista Investigación Económica*, 73(289), 79-110, [https://doi.org/10.1016/S0185-1667\(15\)30004-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1667(15)30004-7)
- Robles A. y Huesca L. Incidencia del sistema fiscal en México 2002-2012. (2015). *Economía informa*, 390, 3-27, [https://doi.org/10.1016/S0185-0849\(15\)30002-5](https://doi.org/10.1016/S0185-0849(15)30002-5)
- Sánchez J. Variables partidistas y deuda pública subnacional en México. (2017). *Revista uruguaya de ciencia política*, 26(2), 127-146.
- Tello C. Reforma hacendaria para el bienestar social. (2013). *Revista Economía UNAM*, 10(30), 31-57.
- Torres F. y Rojas A. Política económica y política social en México: desequilibrio y saldos. (2015). *Revista Problemas del Desarrollo*, 182(46), 41-64, <https://doi.org/10.1016/j.rpd.2015.06.001>
- Villegas V. Deuda pública de las entidades federativas y municipios en México: hacia un modelo de transparencia y vigilancia de los recursos. (2017). *Estudios en derecho a la información*, 3, 57-81, <http://dx.doi.org/10.22201/ij.25940082e.2017.3.10824>
- Zúñiga N. y Peña E. La deuda subnacional e implicaciones en el gasto público en México. (2017). *Revista CIMEXUS*, XII (2), 179-199.