

PROPUESTA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y COADYUVANTES SOBRE EL TEMA DE DEUDA PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

La problemática que plantea la deuda pública no se circunscribe sólo al ámbito financiero, va más allá, por la naturaleza de sus componentes en necesario estructurar medidas de solución, en diversas esferas de los tres órdenes de gobierno.

Lo anterior se consideró durante los trabajos y discusiones de los participantes en el FORO ESTATAL NUEVO LEÓN EN LA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA, en la mesa de deuda pública, donde estuvieron presentes: el Instituto Mexicano de Finanzas, A. C., la Facultad de Contaduría Pública, de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Se diseñaron un grupo de medidas tendientes a solucionar en el mediano y largo plazo, de forma gradual, los problemas de liquidez resultantes de la manera actual de administrar la deuda pública.

El análisis se llevó a cabo, atendiendo inicialmente los trabajos de diagnóstico que sobre el tema fueron preparados a nivel nacional ex profeso para la Convención Nacional Hacendaria, como una base uniforme, para el entendimiento de las dificultades que enfrentamos.

Posteriormente se analizan las propuestas, para finalizar con un cuadro resumen del marco lógico, que nos permite estimar la factibilidad de la solución que se propone.

ANTECEDENTES

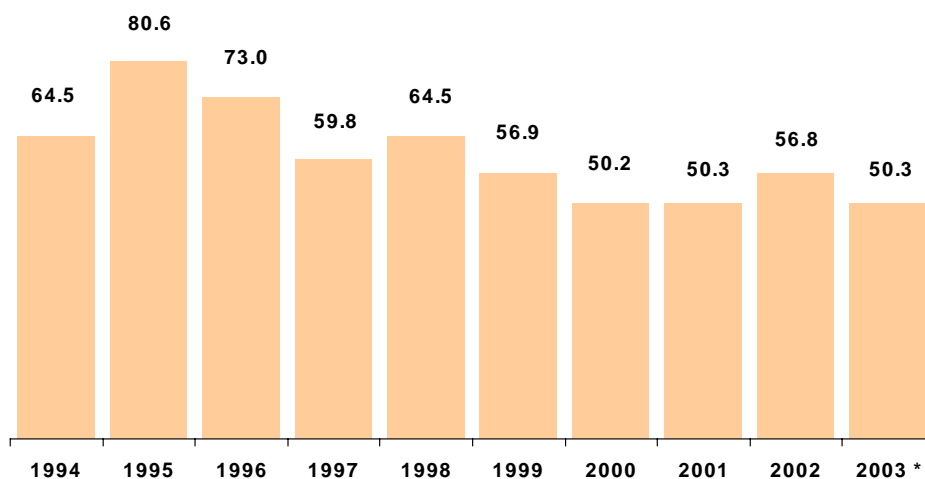
Deuda pública del gobierno federal, estatal y municipal.

El gobierno federal tiene permitido **contraer deuda interna y externa para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos**. La deuda presupuestaria del sector público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) ha mostrado una marcada tendencia a la baja en los últimos años.

La composición de la deuda pública se ha modificado de forma importante, disminuyendo así la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante perturbaciones económicas. El porcentaje de la deuda pública denominada en moneda extranjera en la deuda pública total, cada día es menor.

Las deudas estatal y municipal se mantienen en niveles moderados y no representan por ahora un riesgo desde el punto de vista macroeconómico. Sin embargo, algunos estados presentan una elevada carga en su deuda en relación con sus participaciones federales o con su Producto Interno Bruto (estatal).

Porcentaje de la Deuda con relación a las Participaciones



* Al mes de septiembre.

Fuente: Elaborado con base en saldos de deuda pública proporcionados por las entidades federativas.

La contratación y el manejo de la deuda pública de estados y municipios se determina por la regulación que se encuentra plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 117 y en la Ley de Coordinación Fiscal.

Además de los créditos bancarios, los estados y municipios, han utilizado otras fuentes para allegarse de recursos, incluyendo la bursatilización de parte de sus ingresos propios.

Emisiones Bursátiles de la Deuda Pública Estatal y Municipal

Año	Emisor	Fecha de la Emisión	Plazo (Años)	Calificación	Monto de la emisión (Millones de pesos)
2001	Morelos	11 de diciembre	7.0	AA	216.0
2001	Municipio de Aguascalientes	11 de diciembre *	5.0	AAA	90.0
Total 2001:					306.0
2002	Estado de México	11 de diciembre	5.0	AA	334.0
2002	Estado de México	11 de diciembre	5.0		185.6
2002	Estado de México	20 de diciembre	5.0	AA	245.3
2002	Estado de México	20 de diciembre	5.0	AA	619.4
2002	San Pedro Garza García	24 de julio	7.0	AAA	110.0
2002	Monterrey	30 de agosto	5.0	AAA	168.0
2002	Zapopan	6 de septiembre	5.0	AAA	147.0
2002	Guadalajara	5 de diciembre	10.0	AAA	800.0
Total 2002:					2,609.3
2003	Nuevo León **	21 de agosto	12.0	AAA	978.0
2003	Estado de México	6 de febrero	5.0	AA	330.5
2003	Estado de México	12 de marzo	5.0	AA	284.8
2003	Guerrero	16 de mayo	12.0	AA +	859.0
2003	Guerrero	18 de agosto	11.9	AA +	479.7
2003	San Pedro Garza García	24 de julio	7.0	AAA	50.0
2003	Tlalnepantla	30 de junio	11.0	AAA	95.9
2003	Veracruz	30 de septiembre	1.0	AA	450.0
2003	Hidalgo	10 de octubre	7.0	AAA	700.0
2003	Hidalgo	10 de octubre	7.0	AAA	500.0
2003	Municipio de	17 de diciembre	5.0		100.0

Año	Emisor	Fecha de la Emisión	Plazo (Años)	Calificación	Monto de la emisión (Millones de pesos)
	Aguascalientes				
2003	Distrito Federal	6 de diciembre	6.0	AAA	2,500.0
Total 2003:					6,349.9

Total 2001, 2002 y 2003:

9,265.2

* Esta emisión se registró el 30 de enero de 2002.

** No se encuentra registrada esta emisión en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Nota: Hasta el cierre de 2003 se ha registrado un total de 9 mil 265.2 millones de pesos en 21 emisiones bursátiles, sin considerar la emisión del Estado de Nuevo León por 978 millones de pesos.

Fuente: UCEF, con base en información proporcionada por la Bolsa Mexicana de Valores.

Cambio en los esquemas de endeudamiento.

Gobierno Federal

En los últimos años se ha observado un proceso de sustitución de endeudamiento externo por la contratación de deuda en el mercado interno.

Gobiernos Estatales y Municipales

La normatividad en materia de deuda pública local tuvo varios cambios que fue necesario aplicar ante el esquema de financiamiento que se presentaba para las entidades federativas y los municipios hasta antes del 1° de enero de 1996, fecha en que entró en vigor la reforma al Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal. Lo que favoreció la mezcla de distintas fuentes de financiamiento.

Evolución histórica y estructura de la deuda pública.

Saldos de la deuda del gobierno federal

La política de deuda pública del gobierno federal se distingue por algunos elementos significativos:

- Paulatina conversión de la deuda externa por deuda interna.
- El saldo de la deuda bruta del gobierno federal como proporción del PIB se ha reducido. Durante el período 1980-2001, dicho saldo cada vez ha representado una menor carga con respecto al tamaño de la economía nacional.
- El servicio de la deuda tiende a disminuir debido a las bajas tasas de interés y adicionalmente porque el plazo al cual se contrata la deuda cada vez es mayor, gracias a la mayor estabilidad de las variables macroeconómicas, a la significativa confianza de los inversionistas y a la mayor presencia de ahorro de largo plazo, principalmente por los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro.

**Saldo de la deuda bruta del Gobierno Federal
(Como proporción del PIB)**

Año	Total	Interno	Externo
1980	18.8	14.7	4.1
1981	21.5	16.1	5.4
1982	41.1	25.2	15.9
1983	38.6	21.8	16.8
1984	34.7	17.3	17.5
1985	42.3	19.5	22.8
1986	73.4	25.5	47.9
1987	78.6	25.6	53.0
1988	52.0	23.9	28.0
1989	48.5	23.8	24.8
1990	48.1	21.9	26.2
1991	38.2	16.6	21.6
1992	28.1	11.9	16.2
1993	25.2	10.7	14.5
1994	35.1	12.6	22.5
1995	40.6	8.4	32.2
1996	30.9	7.6	23.4
1997	25.7	8.6	17.0
1998	27.7	9.8	17.9
1999	25.5	11.0	14.5
2000	23.2	12.3	10.9
2001	22.6	13.2	9.4

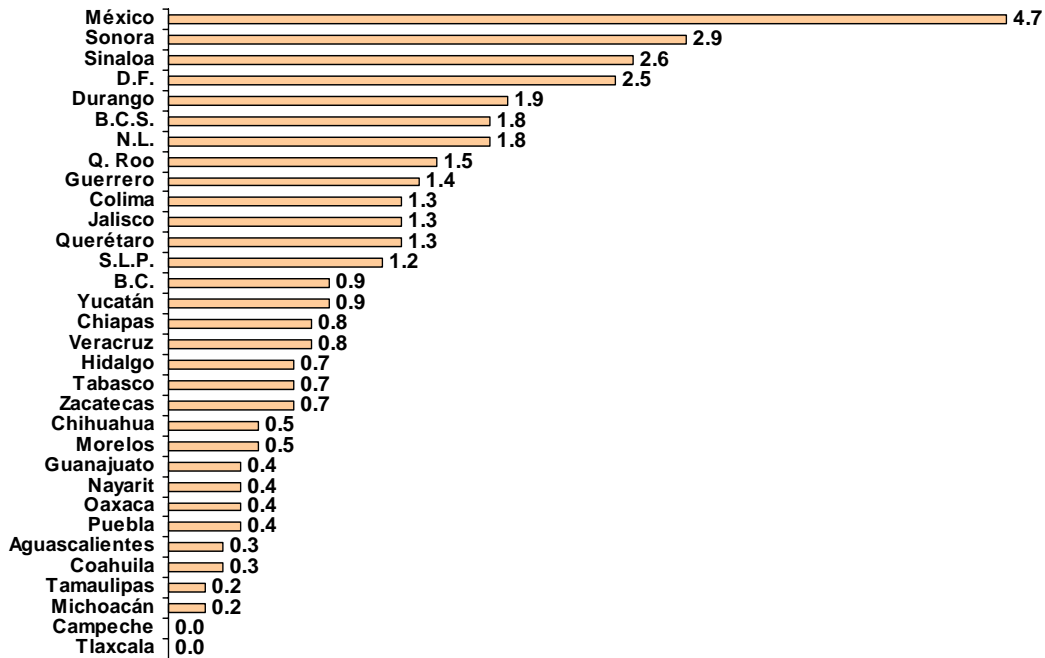
Fuente: Con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-2001.

Saldos de la deuda pública estatal y municipal

De 1994 al mes de septiembre de 2003, la evolución de la deuda pública de las entidades federativas y el Distrito Federal prácticamente se ha mantenido, como porcentaje del PIB se redujo de 1.9% a 1.7%. Con relación a la deuda *per cápita* a nivel nacional casi no cambió, al pasar de \$1,091.8 a \$1,093.3 en el mismo periodo.

Al analizar su estructura existen cambios significativos en algunos estados, que muestran cierta preocupación. Continúan presentándose diferencias en el tratamiento y registro contable de la deuda, entre gobiernos, por lo que se dificulta la aplicación de estándares.

Deuda Pública al cierre del 2002 con respecto a su PIB Estatal *
(Porcentaje del PIB de 2002) ^{1/}

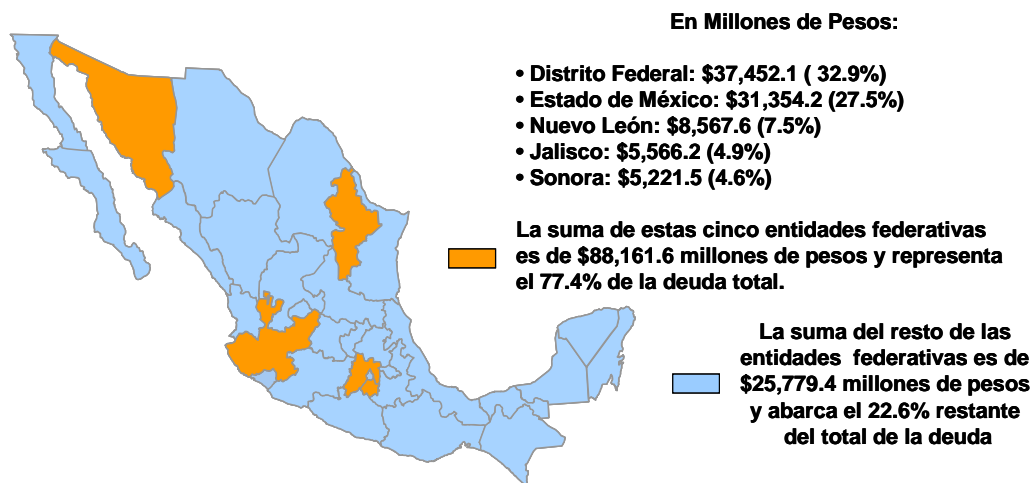


* Cifras preliminares al mes de septiembre de 2003.

^{1/} Estimado con base en la estructura del PIB de las entidades federativas para el año 2000.

Fuente: SHCP-UCEF. Elaborado con base en información proporcionada por las entidades federativas.

Cinco Entidades Federativas con Mayor Nivel de Endeudamiento*



* Al mes de septiembre de 2003.

Fuente: SHCP-UCEF. Elaborado con base en información proporcionada por las entidades federativas.

Panorama general de las diferentes fuentes de financiamiento.

Banca múltiple

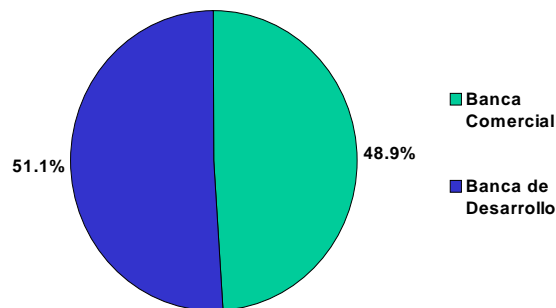
Desde la crisis 1994-1995, esta fuente de financiamiento prácticamente se encontraba cancelada. El anuncio de apertura de una nueva etapa en el otorgamiento de créditos por parte de la banca múltiple está en estrecha relación con la publicación de la llamada “miscelánea de garantías”.

Banca de desarrollo

BANOBRAS cuenta con productos diseñados para atender las necesidades de los gobiernos locales, dirigidos a tres áreas fundamentales:

- Financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos a los gobiernos y a sus organismos públicos;
- Apoyar su fortalecimiento financiero e institucional, y
- Promover la inversión y el financiamiento privado en proyectos de infraestructura y dotación de servicios públicos.

Deuda Pública con respecto a la Banca
(Estructura porcentual)



Fuente: SHCP-UCEF. Elaborado con datos proporcionados por las entidades federativas.

Mercado de Valores

Esta es una nueva fuente de financiamiento que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios están o estarán utilizando crecientemente. Ofrece ventajas en cuanto al bajo costo financiero de los recursos, aunque presenta algunos gastos adicionales que es necesario considerar.

Información en Materia de Deuda Pública en el Gobierno Federal

La medición de la deuda pública tradicional no refleja la verdadera posición de la deuda del sector público, como resultado de los distintos ordenamientos jurídicos, por el registro de algunas operaciones que se ha realizado con un enfoque contable en lugar de económico y porque la cobertura actual no considera todas las actividades del sector público.

Por tal motivo, es necesario incorporar en la medición de la deuda a todas las entidades y funciones públicas que la conforman y las actividades desarrolladas por el sector privado por cuenta y orden del sector público.

Pasivos contingentes

Gobierno Federal

Con el fin de mejorar la transparencia en las cuentas fiscales, a partir del primer trimestre de 2001 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha presentado dos nuevos indicadores fiscales que muestran de manera más integral las necesidades de financiamiento del sector público federal para cumplir con las políticas públicas, éstos se denominan: Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) y su saldo histórico (SHRFSP).

Los RFSP se calculan a partir del balance público tradicional, agregando las necesidades de financiamiento correspondientes a actividades excluidas del balance por ordenamientos jurídicos, por cobertura institucional y por prácticas presupuestarias.

Gobiernos Locales

Los estados y municipios publican sus presupuestos de ingresos y de egresos y sus cuentas públicas en sus periódicos oficiales. El Instituto de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) realiza un esfuerzo para consolidar dicha información. Sin embargo, las publicaciones están disponibles con un significativo rezago en el tiempo. Asimismo, la fuente de esta información no está homologada.

En el país no se publica información agregada sobre los ingresos, egresos y balances fiscales de los gobiernos federal y local con una base consolidada. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no se dispone de cuentas homologadas para la mayoría de las entidades federativas, aunque se reconoce que se han tenido avances.

Sistema de pensiones federal

Se trata, en primer lugar, del de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el de los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Las finanzas públicas federales tienen presiones para el pago de pensiones. Esta grave problemática se refleja en los grandes organismos y empresas bajo control presupuestario directo: Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LFC), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre los más importantes.

Sistema de Pensiones de los Estados y Municipios

Durante los años de 1993 a 1997, a raíz de la reforma en el sistema de pensiones del IMSS, la SHCP, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la mayoría de las entidades federativas solicitaron la realización de algunos trabajos actuariales en este sentido.

La evolución probable de los principales indicadores de los sistemas de pensiones depende de los supuestos que se adopten sobre su comportamiento, que conforman lo que se denomina "hipótesis o bases de cálculo". Cabe destacar que para este estudio sólo fueron considerados 29 sistemas de pensiones estatales.

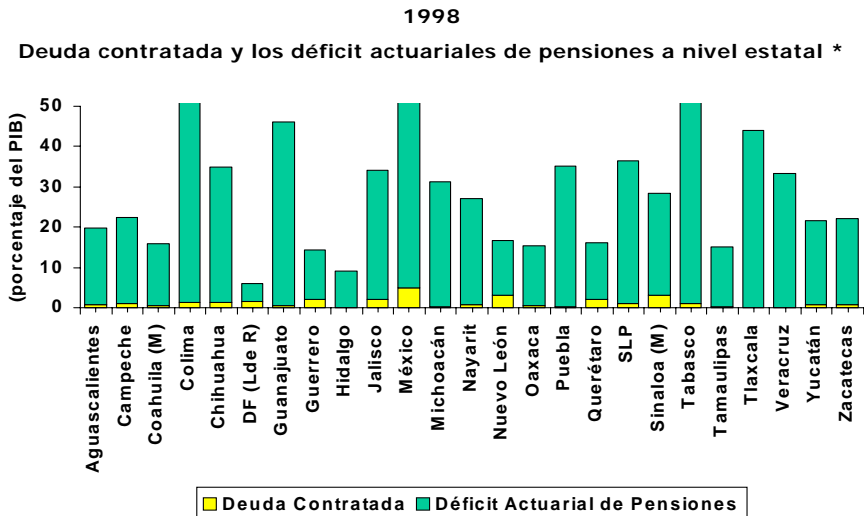
Una de las principales bases de cálculo para este estudio es la financiera, que corresponde a la evolución esperada en el incremento de los salarios mínimos y las tasas de rendimiento de las reservas de cada sistema de pensiones.

Para ello, se consideraron dos escenarios posibles:

En el Escenario I se utilizó una tasa real de interés de 3.5 por ciento.

- Bajo esta perspectiva, el déficit actuarial de 29 sistemas de pensiones estatales ascendía a 942.9 mil millones de pesos al 1° de enero de 1998.
- En el Escenario II se utilizó una tasa de 5 por ciento.
- Bajo este Escenario, el déficit actuarial de los 29 sistemas de pensiones estatales asciende a 381.2 millones de pesos al 1° de enero de 1998.

Sólo se agregará que el desarrollo del déficit pensionario está ligado al proceso de envejecimiento de la población, hecho que deterioró la relación entre trabajadores activos y pensionados, los amplios desequilibrios entre el valor presente de las contribuciones y los beneficios.



* Incluye las Pensiones en Curso de Pago, Generación Actual y de las Nuevas Generaciones al 1° de enero de 1998.

El porcentaje de la Deuda / PIB y los cálculos del PIB corresponden a 1997.

Notas: B.- Burocracia; M.- Magisterio; L de R.- Lista de Raya.

Fuente: Con base en datos presentados por "Farell Actuarios Asociados" en el 2° Taller sobre Sistemas de Pensiones, realizado el 19 de abril de 1999.

Adicionalmente, debe destacarse el retraso que ha experimentado el país en la realización de nuevos cambios en materia de seguridad social en las organismos paraestatales, las entidades estatales y municipales y las universidades públicas.

PROBLEMÁTICA

- Observamos que la legislación que regula la deuda pública es muy laxa, permite un gran margen de maniobra, favoreciendo la improvisación y la visión de corto plazo.
- Sólo las entidades y municipios que acuden al mercado de valores, que son los menos, se ven en la necesidad de profesionalizar sus operaciones y procedimientos, para el efecto de obtener la calificación aprobatoria de los especialistas.
- Existe demasiada discrecionalidad, en la determinación de los catálogos de cuentas contables.
- Falta transparencia en las cifras y manejo de la deuda pública, dificultando conocer su verdadero monto.
- En general, las distintas razones financieras más estrictas no son aplicadas, o sólo parcialmente.
- Algunas entidades y municipios carecen de estudios actuariales, para evaluar sus sistemas de pensiones, otros no cuentan con estos sistemas.

- El mercado de valores, como alternativa de financiamiento no ha sido utilizada a todo su potencial.
- Esfuerzos insuficientes para modificar los sistemas de pensiones del sector público.

El aspecto más urgente y preocupante es la estructura y montos de los sistemas de pensiones del sector público.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El objetivo básico de la deuda pública para el gobierno central es obtener los recursos necesarios para financiar el déficit público. En el caso de México, para financiar el déficit autorizado por el H. Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación. El déficit a su vez implica financiar parte de las necesidades de gasto establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que también es aprobado por el H. Congreso.

La definición del monto del déficit público en México es responsabilidad de la política fiscal, la cual es propuesta por el Poder Ejecutivo y sancionada por el Poder Legislativo. Por tanto, es la política fiscal la que determina el impacto del gasto público sobre la demanda agregada

Cabe señalar que el impacto sobre la demanda agregada no se limita al gasto realizado por el gobierno central, ya que el gasto público realizado por los niveles subnacionales de gobierno también forma parte de esa demanda y tiene implicación directa en el comportamiento de los precios. De ahí que un principio básico para llevar a cabo una política fiscal congruente a nivel nacional, es tener una coordinación adecuada entre todos los niveles de gobierno.

Los elementos que deben ser considerados para realizar un estudio de la deuda pública son: el marco legal de la deuda pública, las fuentes de financiamiento y los pasivos contingentes.

PROPUESTA

Se requiere de la aplicación simultánea de diversas propuestas, para solucionar la problemática planteada.

- Actualizar las leyes sobre la materia, como la Ley General de Deuda Pública, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras, promulgar leyes y reglamentación sobre el tratamiento de la deuda pública, en aquellas entidades y municipios que carecen de ellas, que favorezcan la transparencia como un medio que permita evitar el sobreendeudamiento.

- Establecer normatividad entre los participantes de los mercados de deuda, donde acuden los gobiernos e instituciones públicas, para asegurar niveles de gasto público congruentes con el servicio de la deuda e inversión.
- Crear el Sistema Nacional de Información Financiera, que permita homologar la información sobre el origen, distribución y destino de los recursos públicos de los tres ordenes de gobierno. Es imprescindible transparentar y facilitar el acceso a la información de las operaciones del sector público, en su conjunto.
- Utilizar razones financieras, para determinar los niveles más adecuados de endeudamiento, en función de ingresos propios y para proyectos que efectivamente generen más ingresos en el futuro. Es necesario evaluar de manera más estricta, la capacidad y manejo responsable del endeudamiento.
- Proponer la exención total o parcial del ISR sobre el rendimiento generado por la deuda de las entidades y municipios.
- Promover entre los municipios, la colocación conjunta de paquetes de deuda, que por su mayor monto abarate el costo.
- Introducir en la legislación aplicable, la obligatoriedad de llevar a cabo estudios actuariales, por despachos reconocidos, en gobiernos de más de 200,000 habitantes.
- Insistir ante la comunidad y los sindicatos en la **obligación de reformar** los sistemas de pensiones de todo el sector público , incluyendo los organismos descentralizados, universidades, gobierno federal, gobiernos estatales y municipales.

MARCO LÓGICO

	Resúmen narrativo de objetivos	Indicadores verificables objetivamente	Medios de verificación	Supuestos
FIN: En que contribuye la propuesta	Aplicar financiamientos en proyectos y actividades, generadores de mayores ingresos públicos y con ello, niveles de bienestar más elevados para la comunidad.	Tasas de interés más reducidas. Menores niveles de deuda. Sistemas de pensiones más saludables..	Publicaciones de las cuentas públicas.	Sistemas de información y rendición de cuentas a la comunidad.
PROPÓSITO: El impacto directo al implementarse	Homologar la información y el marco jurídico de la deuda pública en los tres órdenes de gobierno. Transparentar la información, manejo y promover la rendición de cuentas sobre la deuda pública.	Dictámenes de instituciones reconocidas en el medio independiente del sector público	Publicación de estados financieros fidedignos.	Sistemas de información y rendición de cuentas a la comunidad.
COMPONENTES: condiciones para la propuesta. Elementos	Proponer las modificaciones y reformas específicas a la legislación.	Elaborar indicadores de ruta crítica.	Publicación de la legislación.	Cooperación plena e inmediata de todos los órdenes de gobierno, organismos paraestatales, en especial registro público de la propiedad.
ACTIVIDADES: Tareas que deben ejecutarse y el orden cronológico.	.Establecer los criterios para homologar y transparentar los registros contables y el manejo de la deuda pública. Definir guías o razones financieras, para un manejo saludable y eficiente de la deuda pública.	Establecer cronograma.	Obligación de rendir cuentas	Cooperación plena e inmediata de todos los órdenes de gobierno, organismos paraestatales.

FACTIBILIDAD

1. El tema de la deuda pública se han convertido en un tema de especial relevancia debido al monto que representa dentro de las finanzas del sector público, actualmente se propone normar jurídicamente de una manera más adecuada el manejo de esta parte integrante de la hacienda pública, unificando los criterios entre los diferentes órganos de gobierno para tu trato, administración y manejo.
2. Las propuestas en general van enfocadas a clarificar, mejorar y adicionar la legislación que regula la deuda pública consistente principalmente en:
 - ✓ Ley General de Deuda Pública.
 - ✓ Leyes de las instituciones que componen el Sistema Financiero Mexicano.
 - ✓ Ley del Mercado de Valores.
 - ✓ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su Reglamento.
 - ✓ Ley de Hacienda Municipal.
 - ✓ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras.
3. Se considera que realizando las modificaciones adecuadas se pueden llegar a obtener resultados consistentes en aplicar financiamientos a proyectos y actividades que

generen mayores ingresos público y con ello, niveles de bienestar más elevados para la comunidad.

4. Un aspecto importante es que al homologar la información y el marco jurídico de los tres órdenes de gobierno se simplificaría su interpretación, obteniendo mayor transparencia en el manejo de la información y rendición de cuentas sobre la deuda pública.
5. Conscientizar a la comunidad y sindicatos sobre la obligación de reformar los sistemas de pensiones de todo el sector público, incluyendo los tres ordenes de gobierno, los organismos descentralizados y las universidades.

El primer paso en el proceso de aplicación de la propuesta, correspondería a realizar la modificación en los ordenamientos jurídicos propuestos y presentar las iniciativas para una posterior aprobación del Congreso y su entrada en vigor.

Respecto al tema de pensiones se requiere, como se mencionaba anteriormente, concientizar a los implicados en este rubro sobre el déficit actual que sufre el país en el tema de fondos de pensiones y posteriormente, realizar la reestructuración adecuada para mejorar esta situación, a través de estudios actuariales.

Se considera que con las propuestas presentadas en materia de deuda pública y sistemas de pensiones se logrará aminorar los problemas en los sistemas de pensiones y se generarán también menores cargas por servicio de la deuda.

En lo general, la política económica se debe orientar como hasta ahora, al control de la inflación y la estabilización del mercado monetario, sin olvidar la promoción del crecimiento de la economía y del empleo. Esto se traducirá, en mayores ingresos y con ello mejores opciones para el manejo de la deuda pública, particularmente los sistemas de pensiones.

BIBLIOGRAFÍA

CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA. Diagnóstico Tema 3: Deuda Pública, 15 de enero de 2004.

CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA. Trabajo Preparatorio No. 5. Metodología para la Realización de los Trabajos y Presentación de Propuestas, 15 de enero de 2004.