

**DIAGNÓSTICO GENERAL DE LOS
TEMAS DE LA CONVENCION**

“DEUDA PUBLICA”

3.- DEUDA PUBLICA

3.1.- DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

3.1.1.-La Deuda Federal y su Relación con las Variables Fundamentales de las Finanzas Públicas.

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.

En México, el manejo de la política fiscal no ha tenido como objetivo explícito el afectar el ciclo económico. Para realizarlo, el país requeriría cumplir con, al menos, dos condiciones necesarias. La primera sería contar con ingresos públicos fuertes y vinculados al ciclo económico. El nivel bajo de ingresos tributarios, la consecuente alta dependencia de los ingresos petroleros que están sujetos a choques externos (independientes del ciclo interno) y las fuertes presiones de gasto impiden un uso contracíclico de la política fiscal.

Adicionalmente, no existe una legislación macrofiscal de rango Constitucional que garantice la sostenibilidad de la política fiscal.

Ambos elementos provocarían que el eventual uso de la política fiscal para atemperar la caída de la actividad económica, coloque a las finanzas públicas en una senda insostenible, generando inmediatamente inestabilidad en los mercados y un alto costo para el endeudamiento público

En estrecha relación con lo anterior, el Artículo 28 de la Constitución, sexto párrafo, señala: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo

con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.”

Por disposición del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno Federal no puede obligar al Banco de México a otorgarle crédito. Además, al Gobierno Federal, a través de la Ley de Ingresos de cada ejercicio presupuestal, sólo le está permitido contratar deuda externa e interna hasta el límite explícitamente establecido en dicha Ley.

A su vez, el Artículo 73 de la Constitución señala que:

“El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública...”

Ley General de Deuda Pública (Federal)

Artículo 1:

“Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II.- El Departamento del Distrito Federal.
- III.- Los organismos descentralizados.
- IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V.- Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y

VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.”

Así, el gobierno federal tiene permitido contraer deuda interna y externa para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República, como se señala en el anterior Art. 73 Constitucional.

Relación con las Variables Fundamentales de las Finanzas Públicas

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. Ello obedece al fortalecimiento de los principales fundamentos económicos:

- Reducción gradual pero continuo del déficit público
- Disminución sostenida de la inflación
- Reducción de las tasas de interés tanto nominales como reales
- Estabilidad de la paridad del peso frente al dólar

Adicionalmente a esta contracción del nivel de la deuda pública como proporción del tamaño de la economía, su composición se ha modificado de forma importante, disminuyendo así la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante perturbaciones económicas.

En particular, el porcentaje de la deuda pública denominada en moneda extranjera en la deuda pública total es cada vez menor. Dentro de la deuda interna, se ha favorecido la contratación de deuda mediante la emisión de títulos a tasa nominal fija de largo plazo en pesos, lo que ha permitido disminuir la sensibilidad del costo financiero de la deuda ante movimientos de las tasas de interés, además del desarrollo de un marco de operaciones financieras para los sectores privado, público y social, y ha incrementado la liquidez de los valores gubernamentales.

Adicionalmente, se ha privilegiado el establecimiento de un perfil de vencimientos moderados que evita riesgos de refinanciamiento para el sector público.

En el caso de la deuda estatal y municipal, ésta se mantiene en niveles moderados y no representa ningún 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), como se expondrá posteriormente en este documento.

3.1.2.-La Deuda Pública de los Gobiernos Estatales y Municipales y sus Niveles Prudentes de Endeudamiento

Para las entidades federativas la deuda juega un papel distinto al de la federación. En primer lugar, cabe señalar que las funciones propias de un gobierno local son diferentes a las funciones que por mandato constitucional están asignadas al Gobierno Federal. La función del gobierno local es proporcionar niveles de servicios públicos de acuerdo con las preferencias de las comunidades locales. Y es en la realización de este objetivo donde la deuda pública local puede ser extremadamente útil.

Objetivos del Endeudamiento Local

El principio general de las finanzas públicas es que el gobierno local debería emitir deuda pública para una finalidad básica: financiar sus proyectos de capital, los cuales también se conocen como “inversiones públicas productivas”.

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.

Esta última fue modificada el 15 de diciembre de 1995 y el 15 de octubre de 2001, tanto en su Artículo 9º como en su Reglamento para incluir algunos elementos de mercado que han permitido mejorar el perfil y el vencimiento de las obligaciones financieras de los estados y municipios en los últimos años.

Es preciso señalar que las operaciones que involucran el endeudamiento de las entidades federativas y los municipios representan actos soberanos que solamente competen a éstos, por lo que la deuda pública es considerada como deuda directa de las entidades federativas y de ninguna manera representa deuda contingente para el ejecutivo federal, aunque sus montos son realmente manejables.

Dichas operaciones también incluyen la contratación de deuda por parte de los organismos públicos descentralizados y de las empresas públicas creadas por los organismos estatales y municipales. Tanto los montos de endeudamiento como los conceptos por los que se contrata deuda son una facultad exclusiva de las legislaturas locales, las cuales los fijan en sus respectivas leyes de ingresos aprobadas para el ejercicio anual.

Niveles Prudentes de Endeudamiento

El nivel de endeudamiento actual de las entidades federativas no representa un riesgo de carácter estructural para la estabilidad financiera del país. Sin embargo, dado el monto relativamente bajo de ingresos propios de algunas entidades, y

dadas las presiones de gasto que representan, se perciben riesgos de carácter individual.

Es importante tener presente en este tema el caso de Argentina en donde el sobreendeudamiento de los gobiernos subnacionales representó una de las principales causas de los problemas financieros del país. Inclusive, algunas provincias recurrieron a la emisión de papel en moneda extranjera para evadir la restricción presupuestaria que requería la estrategia de fortalecimiento de las finanzas públicas nacionales, generando un escenario adverso en las tasas de interés, y en última instancia, un fuerte problema de insolvencia.

3.1.3.-Ventajas y Desventajas del Endeudamiento Nacional y Subnacional

El endeudamiento tanto a nivel nacional como subnacional, debe estar dirigido únicamente al financiamiento de inversión productiva o a enfrentar contingencias presupuestarias temporales. De esta forma, el endeudamiento bien utilizado permite ampliar la capacidad productiva de un país o una entidad, así como las posibilidades de gasto de las mismas.

Sin embargo, un sobreendeudamiento tiene como consecuencia un ajuste fuerte en la capacidad de gasto público en otros servicios distintos al servicio de la deuda, y muchas veces puede ocasionar episodios de inestabilidad financiera y macroeconómica.

En cuanto a las condiciones que debe mantener la deuda subnacional destacan:

- El endeudamiento a nivel subnacional debe continuar siendo exclusivamente denominado en moneda local y contratado con residentes nacionales para garantizar la estabilidad financiera del país.
- El endeudamiento debe utilizarse prudente y únicamente para cubrir el gasto de inversión, toda vez que el abuso en el uso de recursos provenientes de la contratación de deuda puede traducirse en presiones en las principales variables financieras del país y en situaciones de insolvencia generalizadas.

Es importante mencionar que el problema del endeudamiento subnacional excesivo puede surgir cuando la estructura de incentivos institucionales permite que los gobiernos subnacionales puedan pasar el costo de ese endeudamiento al gobierno central. De ahí que sea importante fortalecer los mecanismos institucionales adecuados para que las propias entidades asuman las implicaciones de sus decisiones de endeudamiento.

3.1.4.-Disponibilidad de Fuentes Crediticias para los Gobiernos Subnacionales.

La disciplina fiscal y la estrategia proactiva de deuda seguida por el gobierno federal, así como la reforma financiera, han permitido que los gobiernos subnacionales tengan en la actualidad acceso a una diversidad de fuentes de financiamiento.

En particular, el establecimiento de un marco de referencia para operaciones financieras mediante la emisión de valores gubernamentales de largo plazo a tasa nominal fija y a la modernización del catálogo de instrumentos que pueden emitir las entidades, ha permitido que los Certificados Bursátiles, instrumentos de fácil emisión, se conviertan en una fuente importante de recursos para los estados. Estos Certificados se han emitido estableciendo diversas garantías, que van desde participaciones federales hasta la recaudación de algunos impuestos locales.

Adicionalmente, los estados y municipios han utilizado técnicas financieras novedosas para allegarse de recursos incluyendo la bursatilización de algunos de sus ingresos propios.

Más aún, los estados y municipios tienen acceso a los instrumentos más tradicionales, como son los créditos de la banca de desarrollo y los créditos con la banca comercial. También se han financiado a través del adelanto de participaciones federales.

3.1.5.-Principios para el Manejo del Endeudamiento de Estados y Municipios

Experiencias exitosas: Los países que han tenido experiencias exitosas en el manejo del endeudamiento de estados y municipios son aquellos que cuentan con un marco institucional que alinea los incentivos que enfrentan los gobiernos subnacionales para contratar crédito con su propia capacidad de pago.

Experiencias no exitosas: Cuando el gobierno central funge como prestamista de última instancia de los gobiernos subnacionales se han registrado crisis recurrentes. Por tanto, es imperativo que se cuente con un mecanismo de internalización de riesgos, de tal forma que los propios mecanismos de mercado sean los que disuadan a una administración gubernamental de contraer endeudamiento en exceso a su capacidad de pago. Asimismo, es importante que existan capacidades locales adecuadas para administrar la deuda de manera eficiente, es decir, que exista la capacidad técnica para una adecuada administración de la deuda.

3.1.6.-Alternativas para la Sustentabilidad Financiera

En general, todos los gobiernos estatales deben de transitar de un sistema de pensiones de transferencias generacionales, donde las contribuciones se destinan

a ser frente a las pensiones actuales, a uno de cuentas individualizadas, donde las propias contribuciones del individuo constituyan su fondo de retiro. Durante la transición a ese sistema es indudable que alguno de los gobiernos estatales tendrán que realizar ajustes en otros renglones de gasto para atender las obligaciones de pensiones ya generadas, pero sin duda se lograrán importantes ahorros en el valor presente.

3.1.7.- Marco Legal de la Deuda de los Gobiernos Estatales y Municipales

Una evaluación integral de la legislación en materia de endeudamiento público debe incluir una revisión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley General de Deuda Pública, a las constituciones de las entidades federativas, y las Leyes Estatales de Deuda, para analizar en principio, su relación, vinculación y armonización de este tema, y debe incluir al menos, las reglas preventivas necesarias para evitar un problema de sobreendeudamiento público.

La mayoría de las entidades federativas, en sus Leyes Estatales de Deuda, se guían por los parámetros establecidos en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para contraer deuda pública. Cabe señalar que en dicho párrafo se incluye el concepto de inversiones públicas productivas, sin definirlo expresamente.

En el siguiente cuadro se detalla la referencia de cada Ley Estatal de Deuda con el Artículo 117 de la Constitución Política Mexicana.

Cuadro 1
Entidades Federativas que remiten al Artículo 117 Constitucional
en sus Leyes Estatales de Deuda

Entidad Federativa	Remiten al Artículo 117° Constitucional
Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, y Zacatecas	✓
Aguascalientes	Hace referencia en su artículo 8°
Colima	Hace referencia en su artículo 16°
Distrito Federal	No remite
Durango	Hace referencia en su artículo 19°
Michoacán	Hace referencia en sus artículos 2°, 4° y 19°
Nayarit	Hace referencia en su artículo 9°
Nuevo León	No remite
Sinaloa	Hace referencia en su artículo 6°
Tlaxcala	No remite
Veracruz	Hace referencia en su artículo 333°
Yucatán	No remite

Fuente: SHCP, UCEF, elaborado con base en las Leyes de Deuda Pública de las entidades federativas vigentes para 2003.

Asimismo, todas las entidades federativas deberán solicitar autorización a sus respectivos Congresos Locales para contraer obligaciones y empréstitos, por lo que en materia de rendición de cuentas se presenta el siguiente cuadro donde se relacionan los artículos que señalan la rendición de cuentas en materia de endeudamiento ante sus respectivos Congresos Estatales:

Cuadro 2
Entidades federativas que presentan rendición de cuentas
ante sus Congresos Estatales

Entidad	Artículos de sus Leyes Estatales donde se señala la rendición de cuentas
Aguascalientes	Art. 14° III
Baja California	Art. 8° IV
Baja California Sur	Art. 11° y Art. 16° I
Campeche	Art. 13° X
Coahuila	Art. 11° Inciso A-I
Colima	Art. 10° V
Chiapas	Art. 435° XV
Chihuahua	Art. 16° I
Distrito Federal	Artículos 9° y 12°
Durango	Art. 8° III
Estado de México	Art. 13° II
Guanajuato	Art. 54° I
Guerrero	Art. 10°
Hidalgo	Art. 12° I a)
Jalisco	Art. 263° II
Michoacán	Art. 7°
Morelos	Art. 11° IV
Nayarit	Art. 13° II
Nuevo León	Art. 128° I
Oaxaca	Art. 19° II
Puebla	Art. 5°
Querétaro	Art. 11° III
Quintana Roo	Art. 11° III
San Luis Potosí	Art. 9° XII
Sinaloa	Artículos 14° y 31°
Sonora	Art. 8° IV
Tabasco	Art. 11° II
Tamaulipas	Art. 11° II
Tlaxcala	Art. 73°
Veracruz	Art. 320°
Yucatán	Art. 18°
Zacatecas	Art. 15° II

Fuente: SHCP, UCEF, elaborado con base en las Leyes de Deuda Pública de las entidades federativas vigentes para 2003.

En el cuadro siguiente se exponen los artículos de las Constituciones Estatales que aprueban la contratación de empréstitos, aunque en ciertas entidades se faculta además al C. Gobernador para que realice dicha función. Es decir, tienen la facultad de legislar en materia de deuda pública:

Cuadro 3
Entidades federativas que tienen la facultad de contratar empréstitos
de acuerdo a sus Constituciones Estatales

Entidad	Artículos de sus Constituciones Estatales donde se señala la facultad de contratar empréstitos	Artículos de sus Constituciones Estatales donde se autoriza al Gobernador a contratar empréstitos
Aguascalientes	Art. 27° IV	Art. 46° VIII
Baja California	Art. 27° VI	
Baja California Sur	Art. 64° XXVI y XXXIII	Art. 79° XVIII
Campeche	Art. 54° V	
Coahuila	Art. 67° XIV	
Colima	Art. 33° XXXVIII	
Chiapas	Art. 29° XIII	
Chihuahua	Art. 64° Fracción 9-B	
Durango	Art. 55° V	
Estado de México	Art. 61° XXXVII	
Guanajuato	Art. 63° XIV	
Guerrero	Art. 47° XXXIII	
Hidalgo	Art. 71° XXXVI	
Jalisco	Art. 35° VI	
Michoacán	Art. 44° XII	
Morelos	Art. 73° VIII	
Nayarit	Art. 47° XIV	
Nuevo León	Art. 63° XXXII	
Oaxaca	Art. 59° XXV	Art. 79° XVIII
Puebla	Art. 57° VIII	
Querétaro	Art. 41° XXVI	Art. 57° X
Quintana Roo	Art. 75° XXV	Art. 90° XVI
San Luis Potosí	Art. 57° XIV	Art. 80° XX
Sinaloa	Art. 43° XXIII	Art. 65° XXI
Sonora	Art. 64° XXVII	
Tabasco	Art. 36° XII	
Tamaulipas	Art. 58° VII, VIII y X	
Tlaxcala	Art. 54° XVI	
Veracruz	Art. 33° Fracción 16-C	
Yucatán	Art. 30° VIII	
Zacatecas	Art. 65° XIV	

Fuente: SHCP, UCEF, elaborado con base en las Leyes de Deuda Pública de las entidades federativas vigentes para 2003.

Para evitar que haya un nivel de endeudamiento superior al que puedan cubrir y solventar, algunas entidades especifican en sus Leyes Estatales de Deuda los límites al endeudamiento, por lo que sería necesario que las demás entidades federativas hicieran propuestas en sus Constituciones Estatales. Por ello, el siguiente cuadro expone estas condiciones:

Cuadro 4
Entidades federativas que cuentan con normas prudenciales para la
contratación de deuda en sus Leyes Estatales

Entidad Federativa	Artículo	Norma Preventiva
Campeche	7°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
Chiapas	445°	Que no rebase el 15% de la suma del importe de sus participaciones federales e ingresos propios
Guanajuato	6°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
Hidalgo	26°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
Jalisco	5°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
México	271°	Hasta el 30% del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la coordinación fiscal
Michoacán	8°	El monto correspondiente al pago del servicio de la deuda, en ningún caso podrá ser mayor del 2.5% del presupuesto anual de egresos
Nayarit	17°	Hasta 15% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
San Luis Potosí	11°	El monto total de capital contratado no podrá ser mayor al 20% de los ingresos autorizados en sus presupuestos anuales
Tlaxcala	71°	El monto total que se puede contratar durante un ejercicio fiscal será de hasta 3% del presupuesto de egresos inicialmente autorizado
Yucatán	17°	En ningún caso se aprobarán deducciones superiores al 30% del monto de las participaciones que correspondan a los municipios contratantes
Zacatecas	6°	Hasta 15% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados

Fuente: SHCP, UCEF, elaborado con base en las Leyes de Deuda Pública de las entidades federativas vigentes para 2003.

Finalmente, en ciertas entidades federativas se cuenta con Comités de Deuda, que ejercen las funciones de un órgano auxiliar de consulta del Ejecutivo del Estado en materia de deuda pública, y que se encuentran constituidos por varios funcionarios del Gobierno Federal.

Estos comités refuerzan las decisiones sobre los empréstitos que se contratan, por lo que su labor es importante para ejercer dichos financiamientos. El cuadro siguiente detalla los artículos de las Leyes Estatales de Deuda donde se crean estos comités:

Cuadro 5
Entidades federativas que cuentan con Comités de Deuda

Entidad Federativa	Artículo	Nombre del Comité
Baja California	12°	Comité Técnico de Financiamiento
Baja California Sur	23°	Comité Técnico de Financiamiento
Campeche	24°	Comité Técnico de Financiamiento
Coahuila	9°	Comisión Técnica de Financiamiento
Chiapas	439°	Comité Técnico de Financiamiento
Distrito Federal	30°	Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público
Durango	13°	Comité Técnico de Financiamiento
Guerrero	59°	Comité Técnico de Financiamiento
Hidalgo	15°	Comité Técnico de Financiamiento
Michoacán	14°	Comité de Deuda Pública
Nayarit	15°	Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento
Puebla	13°	Comisión Asesora de Financiamiento
Quintana Roo	15°	Comité Técnico de Financiamiento Estatal
San Luis Potosí	9°	Comisión Gasto Financiamiento
Sonora	14°	Comité Técnico de Financiamiento
Tabasco	13°	Comité Técnico de Financiamiento
Tamaulipas	14°	Comité Técnico de Financiamiento
Tlaxcala	4°	Comisión de Gasto Financiamiento
Zacatecas	18°	Comité Técnico de Financiamiento

Fuente: SHCP, UCEF, elaborado con base en las Leyes de Deuda Pública de las entidades federativas vigentes para 2003.

En materia de rendición de cuentas, a continuación se presenta un cuadro comparativo entre la información registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la información que rinden en su Cuenta de la Hacienda Pública Estatal ante sus Legislaturas Locales, en este caso para el año de 2001:

Cuadro 6
Comparación entre el Registro de Obligaciones y Empréstitos
y la Cuenta Pública en 2001
(Millones de pesos)

No.	Entidad	Registro (1)	Cuenta Pública (2)	Diferencia (1-2)
1	Aguascalientes	207.3	235.2	-27.9
2	Baja California	1,703.5	1,704.7	-1.2
3	Baja California Sur	700.1	No registró datos	700.1
4	Campeche	82.2	82.2	0.0
5	Coahuila	712.8	720.8	-8.0
6	Colima	223.4	No registró datos	223.4
7	Chiapas	946.8	1,044.8	-98.0
8	Chihuahua	1,516.0	1,551.5	-35.5
9	Distrito Federal	32,788.5	32,784.5	4.0
10	Durango	1,345.9	1,405.3	-59.4
11	Estado de México	26,960.9	26,299.5	661.4
12	Guanajuato	598.9	598.9	0.0
13	Guerrero	1,579.2	No registró datos	1,579.2

PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

No.	Entidad	Registro (1)	Cuenta Pública (2)	Diferencia (1-2)
14	Hidalgo	456.7	No registró datos	456.7
15	Jalisco	5,004.8	No registró datos	5,004.8
16	Michoacán	180.5	110.1	70.4
17	Morelos	466.5	466.5	0.0
18	Nayarit	129.1	No registró datos	129.1
19	Nuevo León	8,635.4	8,459.4	176
20	Oaxaca	230.8	196.1	34.7
21	Puebla	1,005.6	1,005.3	0.3
22	Querétaro	1,406.4	No registró datos	1,406.4
23	Quintana Roo	993.8	1,078.7	-84.9
24	San Luis Potosí	802.9	742.2	60.7
25	Sinaloa	2,765.8	No registró datos	2,765.8
26	Sonora	5,133.6	5,133.0	0.6
27	Tabasco	580.6	543.3	37.3
28	Tamaulipas	712.8	712.7	0.1
29	Veracruz	1,053.1	1,052.4	0.7
30	Yucatán	127.3	652.3	-525.0
31	Zacatecas	11.6	81.5	-69.9

Fuente: SHCP, UCEF, elaborado con base en las Leyes de Ingresos y de Deuda Pública de las entidades federativas vigentes para 2002.

Como puede observarse, en algunos estados existen diferencias importantes entre la deuda registrada y la que reportan en cuenta pública, y estas diferencias se derivan principalmente de créditos a corto plazo o financiamiento que las entidades no reportan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por tanto no aparecen reportados en la cuenta pública.

La pluralidad de leyes que regulan la deuda pública de las entidades federativas, propician un marco legal débil en cuanto al manejo de la deuda, topes de endeudamiento y rendición de cuentas en cada entidad.

3.2.- CAMBIO EN LOS ESQUEMAS DE ENDEUDAMIENTO

3.2.1.-Gobierno Federal

El endeudamiento público ha observado un notorio proceso de transición, tanto en el ámbito del gobierno federal como de las entidades federativas.

En los últimos años se ha observado un proceso de sustitución de endeudamiento externo por la contratación de deuda en el mercado interno. De conformidad con información del Banco de México, “en 2002 el sector público se financió principalmente en el mercado interno. Es decir, el ahorro generado en el sistema financiero interno fue transferido en su mayor parte al sector público, restringiendo los recursos disponibles para el financiamiento del sector privado.”¹

Sin embargo, en la medida de que se presente la reducción en el déficit público y en los requerimientos financieros del sector público, se incrementarán los recursos financieros disponibles para el sector privado, contribuirá a mantener las tasas de interés en niveles reducidos y se coadyuvará al descenso de la tasa de inflación.

Asimismo, otro rasgo distintivo de la política de deuda pública del gobierno federal es programar un menor déficit en cada ejercicio fiscal. En efecto, de acuerdo con los “Criterios Generales de Política Económica para el Año 2004”, se prevé que “al cierre de 2003, la estimación del déficit público tradicional, sin considerar las erogaciones derivadas del Programa de Separación Voluntaria de acuerdo con lo señalado en el presupuesto aprobado para este año, se ubicará por debajo de la meta establecida por el H. Congreso de la Unión equivalente a 0.5 por ciento del Producto Interno Bruto. Si se consideran dichas erogaciones el déficit público estimado para 2003 alcanza 0.6 por ciento del PIB.”² Asimismo, de conformidad con el citado documento, la previsión para el déficit público tradicional para el año 2004 es equivalente al 0.3 por ciento del PIB.³

3.2.2.-Gobiernos Estatales y Municipales

En los últimos años, también en el caso de los gobiernos locales se ha observado un proceso de transición en materia de esquemas de endeudamiento. Este proceso de transición es más palpable a partir de 1996⁴, como se expone posteriormente.

¹ Banco de México, Resumen Informe Anual, pag. 12, abril de 2003.

² “Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año 2004”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pag. 35

³ Ibid., Anexo I, pág. 67.

⁴ El 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual entró en vigor el primero de enero de 1996.

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.

Este esquema se manejaba de la siguiente manera:

- El gobierno federal tenía injerencia en todas las etapas de la contratación del crédito.
- Había discrecionalidad en la contratación de empréstitos.
- Limitación en la capacidad de decisión de los estados.
- Escaso desarrollo de la cultura del crédito.
- Existía sobreendeudamiento de las entidades federativas.
- Falta de transparencia.
- Limitación al acceso del financiamiento distinto al bancario.

Por otra parte, las diversas reformas al marco normativo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios han permitido entre otras cuestiones:

- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya no aplique la garantía de afectación en participaciones, salvo para los créditos anteriores a la reforma y/o que continúan vigentes y que fueron contratados antes del nuevo esquema de financiamiento;
- Que el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios sea eminentemente declarativo y para fines estadísticos;
- Que la deuda soberana de estados y municipios deba estar debidamente calificada;
- Que las normas de capitalización sean más estrictas e incluyentes;
- Se permitió la creación de la figura de Fideicomiso Maestro como un mecanismo seguro de pago de las obligaciones financieras, en sustitución del esquema de garantía de pago efectuado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

- Se integró una sola ventanilla en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de atención a las entidades federativas y municipios, que incorpora la función de Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas.

Estas reformas a la normatividad obedecen a lo que establece el Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, que señala: “Las participaciones que corresponden a las entidades y los municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los estados o municipios con autorización de las legislaturas locales, e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios”.

Dicha inscripción de las obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no es obligatoria, pero se realiza para fines meramente estadísticos en virtud de la existencia de registros estatales y de que esta Secretaría ya no realiza más la ejecución de las participaciones afectadas en garantía, salvo para registros vigentes previos a las modificaciones mencionadas.

Por tal motivo, a continuación se presentan las etapas de las reformas que se fueron implementando al marco normativo de la deuda pública:

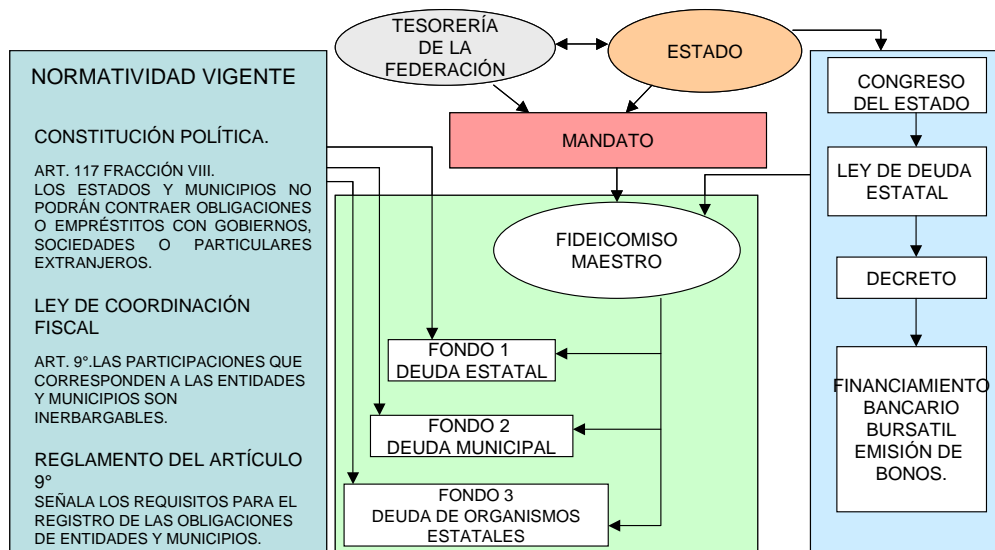
- El 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, que faculta a los estados y municipios a garantizar sus obligaciones con la afectación en participaciones, de acuerdo a sus Leyes Estatales de Deuda.
- El 13 de diciembre de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las resoluciones que cambiaron las reglas de capitalización de la banca comercial y de desarrollo: 1.6% si la calificación es menor hasta en dos niveles, 9.2% si es todavía menor, y 12% si el crédito no es registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o no cuenta con las dos calificaciones.
- Como ninguna Ley Estatal de Deuda se actualizó inmediatamente, se instrumentó un mecanismo transitorio a través de la figura del mandato, que se aplicó de enero de 1996 al 31 de marzo del año 2000.
- A partir del 1° de abril del 2000, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no ha establecido contratos de mandato y no ha realizado descuentos en participaciones a estados y municipios que hayan incumplido en el pago de sus obligaciones.

- El 15 de octubre del 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, en materia del Registro de Obligaciones y Empréstitos de las entidades federativas.
- La Asociación de Banqueros de México, en coordinación con las autoridades financieras federales y estatales, propusieron la creación de un Fideicomiso Maestro como mecanismo de fuente de pago para que las participaciones federales siguieran siendo utilizadas para cubrir el servicio de la deuda pública.
- Finalmente, el 24 de diciembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo reglamento interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde se faculta a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas a servir como ventanilla única de la federación ante las entidades federativas, y por lo tanto se transfiere la función del Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios.

Por lo tanto, el objeto del Reglamento es el establecer los requisitos para la inscripción en el registro de las obligaciones contraídas por las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, con garantía en sus participaciones federales.

Aun cuando los avances han sido importantes porque se han introducido mecanismos de mercado para eliminar la discrecionalidad en la contratación de empréstitos, lo que ahora se requiere es un marco normativo que permita regular las operaciones financieras de los estados y municipios para evitar problemas de sobreendeudamiento.

Gráfica 1
Esquema actual de financiamiento de obras y servicios públicos



Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

El Fideicomiso Maestro funciona de la siguiente manera:

- El estado solicita de manera irrevocable a la TESOFE que afecte un porcentaje de sus participaciones al Fideicomiso de Administración y Pago, que la propia entidad federativa constituye con la finalidad de servir los financiamientos contratados.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a los estados el remanente de sus participaciones federales.
- El Fideicomiso sirve a la deuda anterior (opcional).
- El Fideicomiso deposita las cantidades asignadas a los distintos financiamientos.
- El excedente de las participaciones fluye a las tesorerías estatales.

3.3.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ESTRUCTURA DE LA DEUDA PÚBLICA

3.3.1.-Evolución histórica de los saldos de la deuda del gobierno federal

En la época actual, 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.

En efecto, durante el período 1980-2001, se observan algunos datos significativos en la política de deuda pública del gobierno federal. En primer lugar, es notoria la forma en que la contratación de deuda interna ha desplazado paulatinamente a la contratación de deuda externa, según se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 7
Saldo de la deuda bruta del Gobierno Federal
(Millones de pesos corrientes)

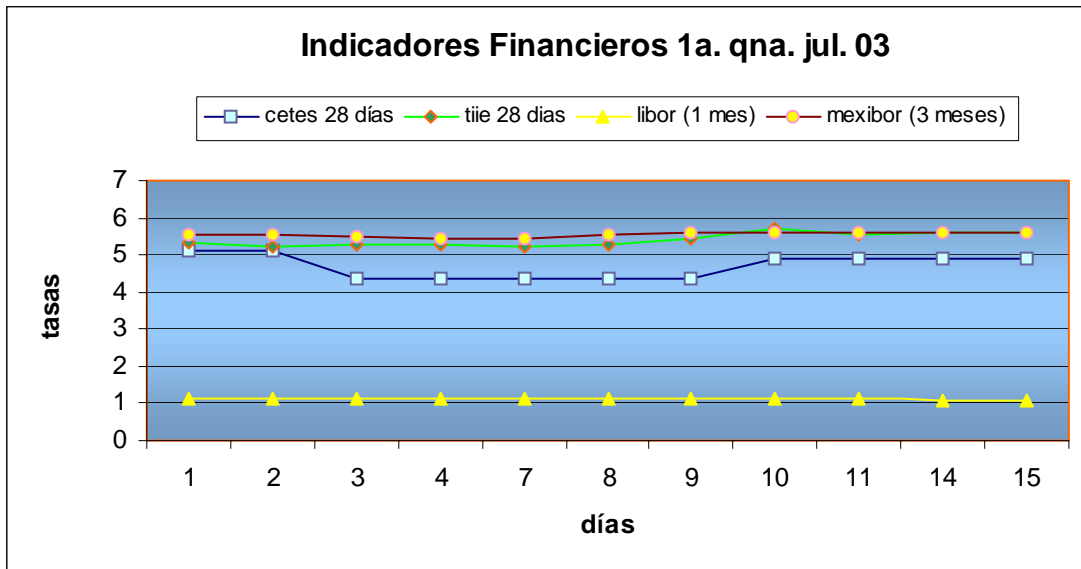
Año	Total	Interna	Externa
1980	887.5	693.4	194.0
1981	1,390.9	1,042.5	348.3
1982	4,281.5	2,627.8	1,653.7
1983	7,240.2	4,086.2	3,154.0
1984	10,738.5	5,335.2	5,403.3
1985	21,216.5	9,772.8	11,443.6
1986	60,420.3	20,951.9	39,468.3
1987	159,833.8	52,017.2	107,816.7
1988	214,476.6	98,852.1	115,624.5
1989	264,351.3	129,460.5	134,890.8
1990	353,572.4	161,081.0	192,491.4
1991	361,294.4	156,927.9	204,366.5
1992	315,353.2	133,480.1	181,873.1
1993	316,705.2	134,773.9	181,931.3
1994	499,603.6	178,960.4	320,643.2
1995	747,445.4	155,360.0	592,085.4
1996	782,792.7	191,832.6	590,960.2
1997	815,534.5	273,655.5	541,878.9
1998	1,067,115.1	378,256.4	688,858.7
1999	1,173,302.2	506,388.7	666,913.5
2000	1,274,478.9	675,106.7	599,372.2
2001	1,304,824.0	763,558.6	541,265.4

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

Este fenómeno se presenta por varias razones. Cabe destacar que desde fines de 1995 hasta la fecha, en nuestro país la tasa de interés⁵ ha observado una tendencia decreciente, factor que torna cada vez más favorable endeudarse en moneda nacional en lugar de moneda extranjera, además de que al estar la deuda denominada en moneda nacional desaparece el riesgo cambiario.

Es conveniente reconocer que en el segundo semestre de 2003 el descenso de las tasas de Interés en México ha encontrado lo que podría llamarse “un piso” ligeramente estable, tal como se observa en la siguiente gráfica correspondiente a la segunda quincena de julio de 2003.

Gráfica 2



Fuente: Elaborada por Indetec, con base en información publicada por el Banxico.

En efecto, se considera que los bajos niveles que han alcanzado las tasas de interés durante el segundo semestre de 2003, constituyen un piso difícil de romper debido principalmente a la permanencia de los factores de riesgo-país y al diferencial de inflación de los países industrializados con respecto al nuestro. Lo anterior es particularmente cierto en ausencia de cambios estructurales de fondo.

Asimismo, cabe subrayar que la conversión de deuda externa a interna también se explica debido a que hoy en día la economía nacional registra mejor disponibilidad de ahorro interno, destacadamente por los recursos de los sistemas de ahorro para el retiro.

⁵ Representada por la tasa líder de los Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes) a 28 días, o bien por la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) o la moderna Mexibor.

Por otra parte, si se calcula el saldo de la deuda bruta del gobierno federal como proporción del PIB, se comprueba que durante el período 1980-2001 dicho saldo cada vez ha representado una menor carga.

Esto es, en 2001 esta proporción alcanzó 22.6 (en el saldo total), contra 73.4 y 78.6 en 1986 y 1987, respectivamente, años en que fue significativo el peso de la deuda en la economía nacional.

Cuadro 8
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.

Otro rasgo distintivo de la política de deuda pública a nivel federal es que los plazos de contratación de la deuda interna cada vez son mayores.

Por ejemplo, en la segunda quincena de octubre de 2003, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realizó la primera subasta de un bono denominado en pesos a un plazo de 20 años con tasa nominal fija.

De acuerdo con un comunicado de la dependencia, esta colocación es la primera en su tipo en el mercado interno mexicano y corresponde al programa de emisiones de valores gubernamentales para el cuarto trimestre de 2003.

La SHCP destacó que el bono tuvo una excelente aceptación entre los inversionistas con una demanda de tres mil 490 millones de pesos, 3.49 veces superior a la cantidad que se ofreció, de mil millones de pesos.

Precisó que la tasa a la que se colocó el instrumento fue de 8.39%, la cual se ubicó 0.30 puntos porcentuales por arriba del rendimiento ofrecido en el mercado secundario por los bonos a tasa fija del Gobierno Federal a plazo de 10 años.

En lo que respecta a saldos acumulados de la deuda interna del Gobierno Federal en el transcurso del año 2003, al mes de septiembre dicho saldo se situó en 851 mil 214.8 millones de pesos, cifra superior en 29 mil 942.6 millones de pesos a la observada al cierre del 2002, lo que significó un incremento de 1.3% en términos reales con relación al saldo registrado en diciembre de 2002.

En términos del PIB, la deuda interna neta se ubicó en 13.4% al cierre del tercer trimestre del 2003, cifra superior en 0.9% respecto al nivel alcanzado en el 2002.

Este incremento fue resultado de los siguientes factores:

- Un endeudamiento neto de 76 mil 503.2 millones de pesos.
- Un incremento en las disponibilidades del gobierno federal por 49 mil 576.4 millones de pesos.
- Ajustes contables al alza por 3 mil 15.8 millones de pesos derivados del efecto inflacionario de la deuda indizada a la inflación.

Asimismo, durante los primeros tres trimestres del 2003, la mayor parte del endeudamiento interno neto del Gobierno Federal se alcanzó a través de colocaciones de Bonos a tasa nominal fija y de Bonos de Desarrollo (Bondes).

En los primeros nueve meses del año, el financiamiento neto para la deuda interna se obtuvo principalmente por la colocación de valores gubernamentales, destacando por su importancia la emisión neta de Bonos de Desarrollo a tasa nominal fija en sus diferentes plazos de 3, 5, 7 y 10 años, y de Bondes a 5 años.

Cuadro 9
Subasta de valores gubernamentales: Montos mínimos ofrecidos por subasta
(Millones de pesos)

Instrumento / Plazo	3er. trimestre 2003	Periodicidad	Nueva subasta 4to. trimestre 2003	Periodicidad
Cetes:				
28 días	3,500	Semanal	3,500	Semanal
91 días	4,900	Semanal	4,600	Semanal
182 días	3,400	Cada 2 semanas	3,100	Cada 2 semanas
364 días	4,300	Cada 4 semanas	4,300	Cada 4 semanas
Bonos de desarrollo a tasa fija:				
3 años	1,300	Cada 4 semanas	1,300	Cada 4 semanas
5 años	1,100	Cada 4 semanas	1,100	Cada 4 semanas
7 años	900	Cada 4 semanas	1,000	Cada 4 semanas
10 años	900	Cada 4 semanas	1,000	Cada 4 semanas
20 años			500	Cada 12 semanas
Bondev	2,600	Cada 2 semanas	1,400	Cada 2 semanas
Udibonos (Millones de Udis)	250	Cada 6 semanas	250	Cada 6 semanas

Fuente: Con base en información de los Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.

Es importante destacar que la estrategia de emisión de valores gubernamentales es congruente con un manejo prudente y eficaz de la deuda pública, lo cual constituye un factor imprescindible para garantizar un ambiente de estabilidad y certidumbre económica, que se ha visto reflejado en una disminución importante en las tasas de interés.

De acuerdo al saldo contractual registrado al mes de septiembre, se tiene previsto que los vencimientos de la deuda interna del Gobierno Federal alcancen durante el cuarto trimestre del año un monto de 166 mil 923 millones de pesos, los cuales están asociados fundamentalmente a los vencimientos de valores gubernamentales y cuyo refinanciamiento se tiene programado realizar a través del programa de subastas que lleva a cabo semanalmente el Gobierno Federal.

3.3.2.-Evolución histórica de los 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, ya que la deuda como porcentaje del PIB se redujo de 1.9% a 1.7%.

Y 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.

Aun cuando la evolución de la deuda a nivel nacional parece no haberse alterado, al analizar su estructura existen cambios significativos en algunos estados que muestran cierta preocupación.

Con relación a las participaciones pagadas, también se ha reducido de 64.5% a 50.3%, ya que el endeudamiento de las entidades federativas disminuyó en 4.1% del año 2002 con respecto al mes de septiembre de 2003 en términos reales, con lo cual la deuda *per cápita*, que excluye la deuda soberana del Gobierno Federal, alcanzó 1,093.3 pesos.

Lo anterior se debe principalmente a una tendencia creciente en las participaciones federales a estados y municipios, que fue mayor a la tendencia creciente al endeudamiento de las entidades federativas y municipios.

Cuadro 10
Evolución de los saldos de la deuda pública bancaria de los estados, el Distrito Federal y los municipios /1

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 *
Millones de pesos corrientes	26,728.5	39,565.0	51,720.3	58,334.2	73,309.4	80,074.2	89,501.5	98,846.8	111,002.8	107,326.7
Millones de pesos constantes (Dic. 2003 = 100)	100,482.9	97,884.7	100,174.9	97,646.8	103,471.3	100,608.4	103,207.4	109,174.7	116,002.5	107,326.7
Tasa de crecimiento real	-----	-2.6	2.3	-2.5	6.0	-2.8	2.6	5.8	6.3	-7.5
Porcentaje del PIB	1.9	2.2	2.0	1.8	1.9	1.7	1.6	1.7	1.8	1.6
Deuda per per en pesos corrientes	290.4	422.7	543.8	604.3	748.7	806.7	889.9	970.7	1,077.3	1,029.9
Deuda per cápita en pesos constantes (Dic. 2003 = 100)	1,091.8	1,045.7	1,053.3	1,011.5	1,056.7	1,013.5	1,026.2	1,072.2	1,125.8	1,029.9
Porcentaje de la deuda entre las participaciones /2	64.5	80.6	73.0	59.8	64.5	56.9	50.2	50.2	55.5	47.3
Plazo promedio de vencimiento	6.6	-----	-----	-----	-----	-----	11.3	11.5	10.0	10.1

/1 Excluye las emisiones bursátiles de deuda pública estatal y municipal.

/2 Para 2003 se consideran las participaciones estimadas.

* Al mes de septiembre.

Fuente: UCEF, con base en información proporcionada por las entidades federativas.

Cuadro 10-A
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

PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

Año	Emisor	Fecha de la Emisión	Plazo (Años)	Calificación	Monto de la emisión (Millones de pesos)
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 Aguascalientes	17 de diciembre	5.0		100.0
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

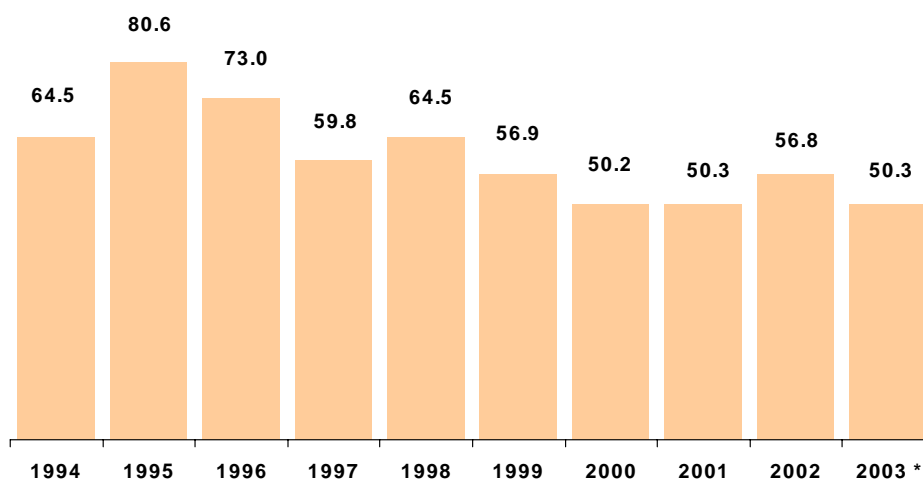
* Esta emisión se registró el 30 de enero de 2002.

** 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.

Gráfica 3
Porcentaje de la Deuda con relación a las Participaciones

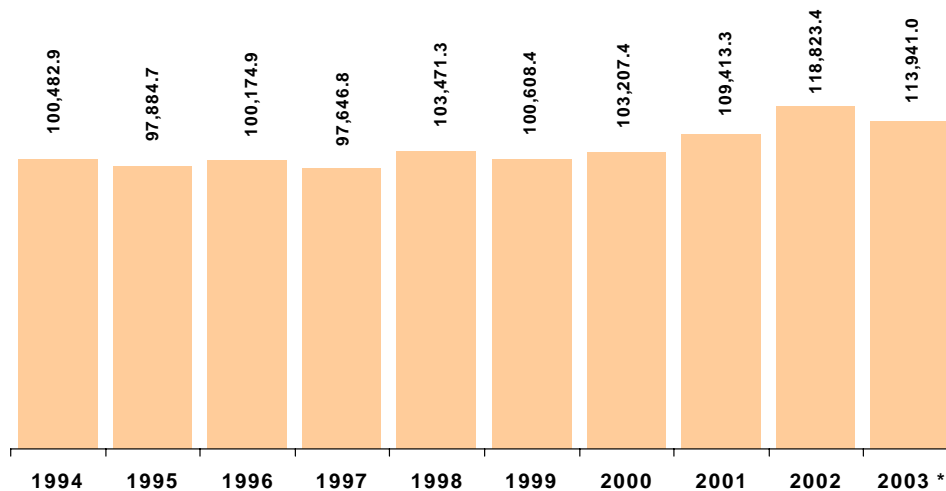


* Al mes de septiembre.

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

En la siguiente gráfica se presentan los saldos históricos que nos permiten señalar que entre 1994 y septiembre de 2003 la deuda total de los estados, los municipios y el Distrito Federal aumentó en términos reales en 18.3 por ciento en 8 años, es decir, un crecimiento promedio anual de 2.3 por ciento en términos reales:

Gráfica 4
Saldos de la deuda
(Millones de pesos constantes) 2003 = 100



* Al mes de septiembre.

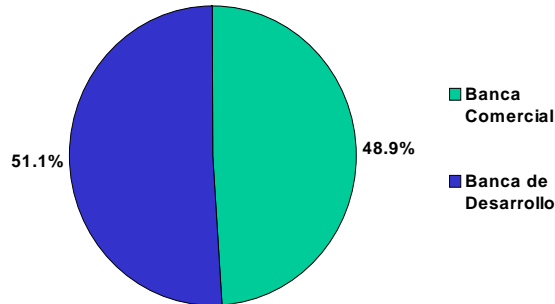
Fuente: SHCP-UCEF. Elaborado con datos proporcionados por las entidades federativas.

3.3.3.- Estructura

Al mes de septiembre de 2003, la composición de la deuda se encuentra financiada de la siguiente manera:

- Los créditos contratados con la Banca Comercial equivalen al 48.9 por ciento y con la Banca de Desarrollo al 51.1 por ciento.
- Banobras es la institución dentro de la Banca de Desarrollo que otorga el mayor monto de financiamiento, abarcando prácticamente el 99 por ciento del total.
- Dentro de la Banca Comercial, destacan por su mayor financiamiento: BBV-Bancomer, Banamex-Citibank, Scotiabank-Inverlat, Serfín y Banorte.

Gráfica 5
Deuda Pública con respecto a la Banca
(Estructura porcentual)

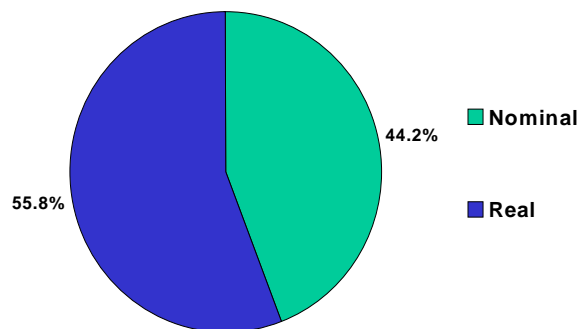


Fuente: SHCP-UCEF. Elaborado con datos proporcionados por las entidades federativas.

Asimismo, el 44.2% de la deuda se encuentra contratada a tasa nominal (deuda contratada en pesos) y el 55.8% a tasa real (deuda contratada en UDIS).

Por su parte, las entidades que tienen el 100% de su deuda contratada en UDIS son Aguascalientes, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca y Veracruz.

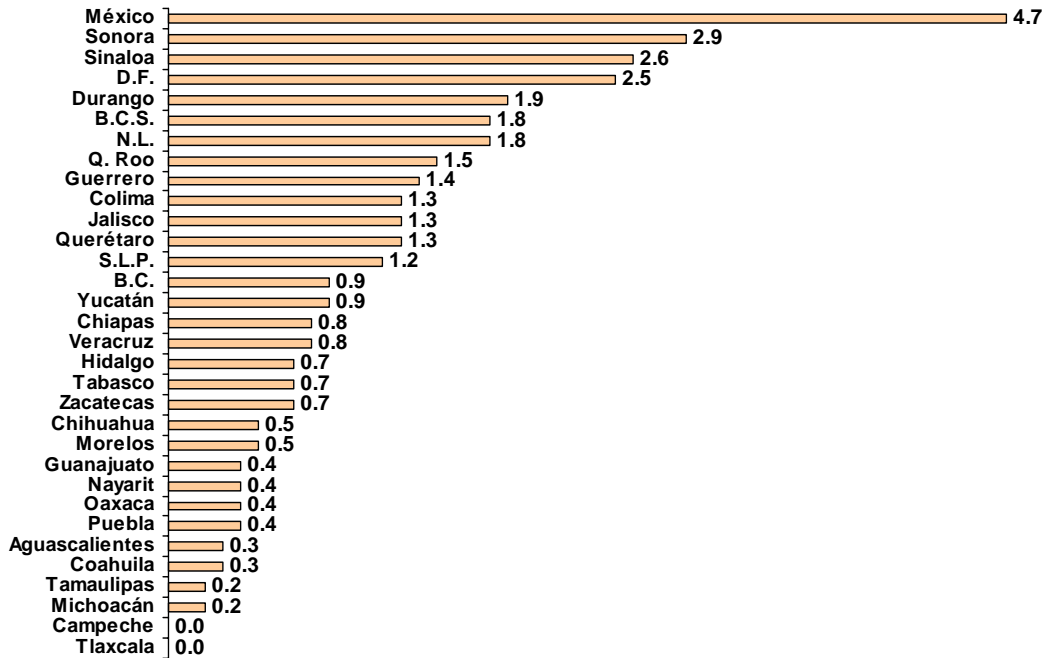
Gráfica 6
Distribución de la deuda pública
(Estructura porcentual)



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

Con respecto a su PIB estatal, las entidades federativas que se destacan por su mayor nivel de endeudamiento son el Estado de México, Sonora, Distrito Federal, Sinaloa, Baja California Sur y Nuevo León, tal y como se muestra a continuación:

Gráfica 7
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.

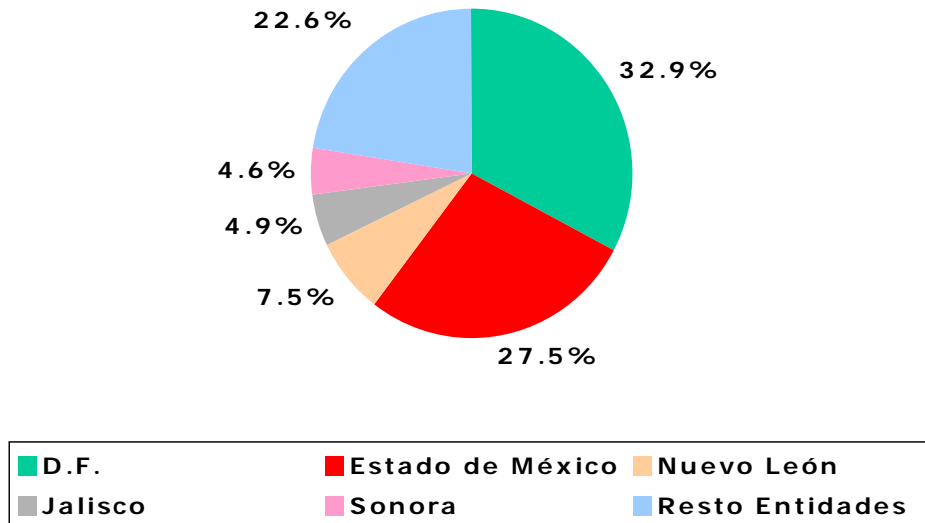
De esta forma, las cinco entidades con un mayor endeudamiento público son:

- Distrito Federal (37,452.1 millones de pesos)
- Estado de México (31,354.2 millones de pesos)
- Nuevo León (8,567.6 millones de pesos)
- Jalisco (5,566.2 millones de pesos)
- Sonora (5,221.5 millones de pesos)

El financiamiento en conjunto de estas entidades representa al mes de septiembre de 2003 el 77.4% del total de la deuda pública estatal y municipal.

Para mostrar estas referencias, la mayor parte de este porcentaje del total de la deuda a nivel nacional corresponde al Distrito Federal, que ocupa la fracción más representativa de esta proporción, seguido por el resto de las entidades. (Ver gráfica)

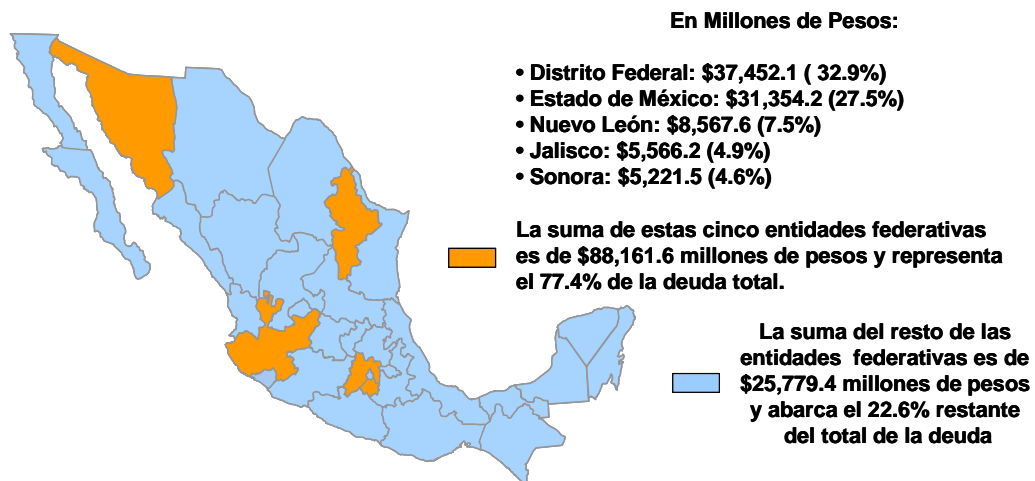
Gráfica 8
Entidades Federativas con mayor saldo de Deuda Pública registrada al mes de septiembre de 2003



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

En el siguiente mapa se muestran las cinco entidades referidas con mayor nivel de endeudamiento, en donde se señalan sus montos y respectivos porcentajes en relación al total nacional:

Gráfica 9
Cinco Entidades Federativas con Mayor Nivel de Endeudamiento*

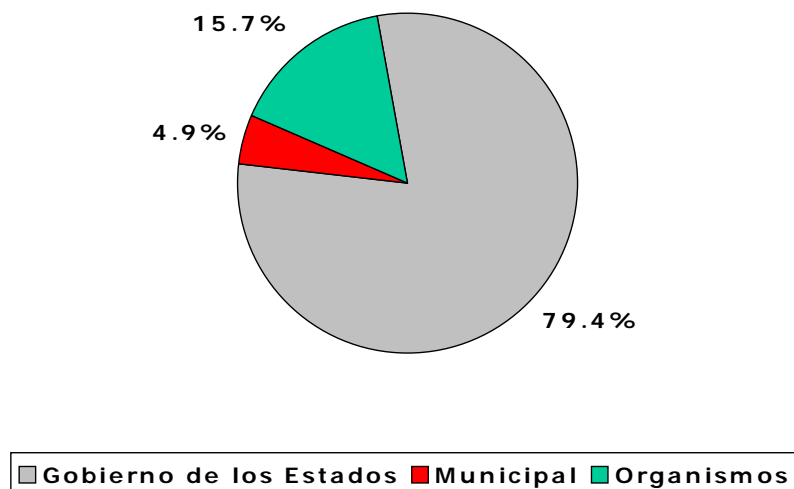


* Al mes de septiembre de 2003.

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

Otro aspecto importante de la estructura actual de la deuda pública, es que al mes de septiembre del 2003, el 79.4% pertenece en su mayor parte a la contratada por los Gobiernos de los Estados, mientras que los municipios abarcaron el 4.9% y la de los organismos estatales y municipales 15.7%, entre los que se encuentran organismos de agua potable, seguridad y de rellenos sanitarios, principalmente.

Gráfica 10
Deuda Pública por Tipo de Deudor
(Estructura porcentual)

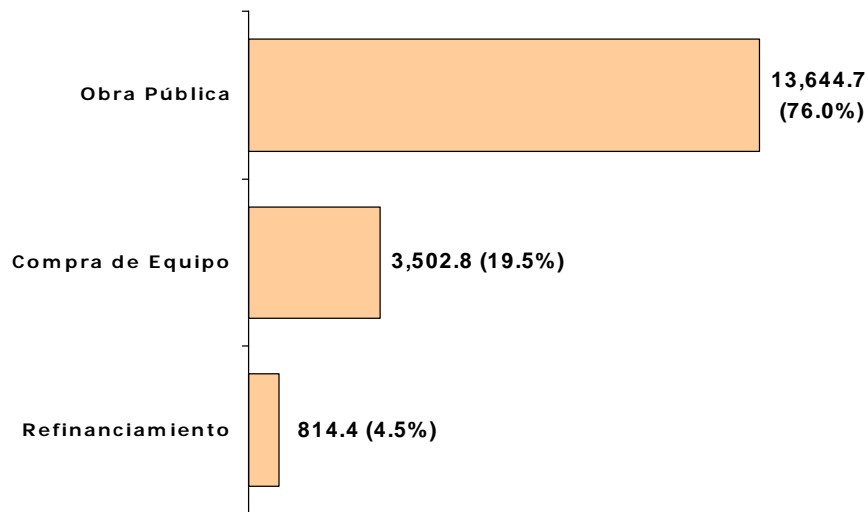


Fuente: SHCP-UCEF. Elaborado con base en información proporcionada por las entidades federativas.

En cuanto al total del destino de los créditos registrados entre el año 2000 y el 2002, el 76.0% fue utilizado para realizar diversas obras públicas, como repavimentación, infraestructura hidráulica, urbanización, alumbrado, remodelación de inmuebles, alcantarillado, etc.

El 19.5% fue para la compra de maquinaria y equipo, como el caso de los rellenos sanitarios, y sólo el 4.5% restante fue para la reestructuración de adeudos anteriores.

Gráfica 11
Destino de los Créditos Registrados durante el 2002



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

3.3.4.-Las Agencias Calificadoras.

El esquema de las agencias calificadoras es un método de calificación de las deudas soberanas estatales y municipales que fue introducido a raíz de las reformas legales en materia de deuda pública.

Para determinar el grado de calificación en el manejo de la deuda pública de entidades federativas y municipios, las calificadoras toman en consideración los siguientes criterios:

- Todas las calificaciones otorgadas a deuda soberana de estados y municipios se determinan con referencia a la calificación global que se otorga a la deuda soberana de México.
- El nivel de calificación es similar entre las agencias calificadoras, ya que consideran a la "triple A" como la capacidad crediticia más alta y con menor probabilidad de pérdida de crédito, en relación a otras entidades.
- El grado "doble A" de calificación que las agencias calificadoras otorgan a los estados y/o municipios, se considera una calificación fuerte y con poca probabilidad de pérdida de crédito, con relación a los otros emisores nacionales.
- Las agencias calificadoras Standard & Poor's, Moody's y Fitch Rating's asignan signos de más (+) o de menos (-) para destacar su calidad o posición relativa dentro de cada nivel.

- Cuando una calificadoras cambia la posición de calificación de alguna entidad o municipio, toma en consideración aspectos importantes, como el manejo adecuado de su deuda, sus índices de crecimiento económico, su desempeño financiero, y el adecuado manejo de su administración, entre otros.

A continuación se presentan las entidades federativas y los municipios que hasta la fecha han obtenido mejor calificación, de acuerdo a los criterios emitidos por las agencias calificadoras, aunque cabe señalar que se presentan las calificaciones hasta el 2003 porque las agencias dan a conocer de manera continua el listado de las calificaciones que les corresponden a cada entidad o municipio que estén evaluando, incluyendo el análisis respectivo de cuando aumentaron, disminuyeron, o permanecieron igual:

Cuadro 11
Entidades Federativas y Municipios Mejor Calificados Durante 2003 *

Entidad / Municipio	Moody's	Standard & Poor's	Fitch Rating's
Promedio Nacional	Aaa	AA+	AAA
Aguascalientes		AA	AA
Baja California	A1	AA-	
Chiapas	A3	BBB	
Coahuila		AA	AA
Guanajuato	Aa1	AA	
Nayarit	Aa3	BBB+	
Oaxaca	A3	BBB-	
Puebla	Aa3	A+	A+
Tabasco	Aa3		A+
Tamaulipas	Aa2	AA-	
Aguascalientes (Municipio)	Aa2	AA+	
Cuernavaca		AA-	A+
Guadalajara		AA	AA-
Ixtlahuaca	Baa1		BBB
León	Aa3	AA	
Mérida	Aa3	AA-	
Metepec	Aa3		A+
Monterrey	Aa3	AA	
Puebla (Municipio)		AA-	AA-
Tlalnepantla	Aa3	AA	
Toluca	Aa3	AA-	
Zapopan	Aa3	AA	

Nota: Las calificaciones otorgadas corresponden a diversas fechas que se actualizan constantemente debido a que las agencias emiten una calificación cuando evalúan que el estado o el municipio mejora, mantiene o enfrenta otras perspectivas económicas, alternativas financieras y administrativas, y capacidad para generar ingresos propios, principalmente.

** Al mes de noviembre.*

Fuente: SHCP-UCEF. Elaborado con base en información de las agencias calificadoras.

Sin embargo, a pesar de los avances que se han obtenido en materia financiera, todavía se requiere de un esfuerzo adicional de voluntad de los gobiernos estatales y municipales para homologar sus cuentas públicas, ya que aunque desde 1996 existe un Subgrupo de Trabajo que ha revisado a profundidad este tema (creado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales e integrado

por varias entidades federativas), los avances han sido escasos y se requiere de la homologación contable con el propósito de que la información financiera con la que trabajan las agencias calificadoras sea comparable, para que refleje efectivamente la eficiencia en la administración financiera de algún estado y/o municipio del país.

El presente cuadro muestra la otra opción de financiamiento que recientemente se ha ido explotando por parte de algunas entidades federativas y municipios, que es la colocación de emisiones en el mercado de valores.

Cuadro 12
Emisiones de deuda estatal y municipal en el mercado de valores
(Millones de pesos)

Emisión	Emisor	Fecha	Año	Plazo	Calificación	Monto de la Emisión	Tasa de Referencia	Tasa de Referencia 182,91,28 días	Sobre Tasa
1	Morelos	11 Diciembre	2001	7.0	AA	\$216.0	TIIE 182	5.74%	1.00
1	Aguascalientes	11 Diciembre	2001	5.0	AAA	\$90.0	Cetes 182	5.37%	0.90
1	Estado de México	11 Diciembre	2002	5.0	1 AA	\$334.0	Cetes 91	5.00%	3.00
2	Estado de México	11 Diciembre	2002	5.0		\$185.6	Fija	13.00%	
3	Estado de México	20 Diciembre	2002	5.0	1 AA	\$245.3	Cetes 91	5.0%	3.00
4	Estado de México	20 Diciembre	2002	5.0	1 AA	\$619.4	Fija	12.50%	
1	San Pedro	24 Julio	2002	7.0	2 AAA	\$110.0	Fija	10.99%	
1	Monterrey	30 Agosto	2002	5.0	2 AAA	\$168.0	Cetes 182	5.31%	0.90
1	Zapopan	6 Septiembre	2002	5.0	2 AAA	\$147.0	Cetes 182	5.31%	0.90
1	Guadalajara	5 Diciembre	2002	10.0	2 AAA	\$800.0	Cetes 182 ó 91	5.31%	1.40
1	Nuevo León	21 Agosto	2003	12.0	1 AAA	\$978.0	Cetes 182	5.31%	2.25
5	Estado de México	6 Febrero	2003	5.0	1 AA	\$330.5	Cetes 91	5.00%	3.00
6	Estado de México	12 Marzo	2003	5.0	1 AA	\$284.8	Cetes 91	5.00%	3.00
2	Guerrero	18 Agosto	2003	11.9	3 AA+	\$479.7	Cetes/TIIE 182 ó 91	5.31%	1.00
1	Guerrero	16 Mayo	2003	12.0	3 AA+	\$859.0	Cetes/TIIE 182 ó 91	5.31%	1.00
2	San Pedro	24 Julio	2003	7.0	2 AAA	\$50.0	Fija	9.50%	
1	Tlalnepantla	30 Junio	2003	11.0	2 AAA	\$95.9	Fija	5.50%	
1	Veracruz	30 Septiembre	2003	1.0	AA	\$450.0	TIIE 28	5.50%	3.00
1	Hidalgo	10 Octubre	2003	7.0	AAA	\$700.0	Cetes 182	5.58%	1.50
2	Hidalgo	10 Octubre	2003	7.0	AAA	\$500.0	Cetes 28	5.47%	1.50

Total \$7,643.2

Promedios 1.82

Fuente: SHCP-UCEF. Con base en datos de la Bolsa Mexicana de Valores.

Cabe destacar que este mercado a sido muy bien aceptado, ya que por su naturaleza requiere de las opiniones profesionales de las agencias calificadoras que por lo regular otorgan una calificación elevada que ampara a las emisiones.

Finalmente, se espera que en un futuro esta opción sea analizada por otras entidades federativas e incluso por empresas de asesoría, por lo que es necesario dar a conocer cuales son sus mecanismos y las mejores opciones de financiamiento.

3.4.- PANORAMA GENERAL DE LAS DIFERENTES FUENTES DE FINANCIAMIENTO.

3.4.1.- Banca múltiple

Cabe señalar que 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”.

En efecto, el viernes 13 de junio de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Miscelánea de Garantías⁶ y las modificaciones a la Ley de Transparencia y Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, lo que permitirá a la banca recuperar de una manera más rápida las garantías en caso de incumplimiento de los deudores.

Con los recientes cambios legislativos, la actividad crediticia debe cobrar brío y comenzar a expandirse. Las condiciones para un mejor desempeño en otros tipos de crédito (distintos a los préstamos al consumo) están cambiando favorablemente. Es el resultado de muchos meses de esfuerzo y trabajo conjunto de la Secretaría de Hacienda, y las Cámaras de Diputados y Senadores.

Con un claro marco jurídico que les otorga la nueva legislación, los banqueros anunciaron que reactivarán el otorgamiento del crédito.

El día 16 de junio de 2003, la Asociación de Banqueros de México, informó que el gremio cuenta con 174 mil millones de pesos, para financiar proyectos productivos de empresas, consumo y la compra de viviendas. Se afirmó que la banca se enfocará al crédito hipotecario y a las pequeñas y medianas empresas.

Los cambios legislativos permitirán contar con más información para comparar y evaluar el costo de los productos y servicios de los intermediarios. En consecuencia se fortalece la competencia en beneficio del cliente. También permitirá reducir los tiempos y costos de los procesos de otorgamiento de crédito.

Se afirma que con esto se tendrá mayor seguridad jurídica lo que se traduce en más créditos, a plazos más largos y a costos menores.

⁶ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de: Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; Código de Comercio; Ley de Instituciones de Crédito; Ley del Mercado de Valores, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; Ley Federal de Instituciones de Fianzas y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

A todo lo anterior se suma la significativa reducción de las tasas de interés, ya que en menos de cinco años, los Cetes de corto plazo a 28 días ha pasado de niveles superiores al 30% a uno cercano al cinco por ciento.

La banca presenta ahora nuevos esquemas y productos para financiar hipotecas, las mejores opciones que se han ofrecido en el país. Ahora se dan a tasa fija, nominal, o, alternativamente, a tasa variable pero con un tope.

Asimismo, se ofrece la opción de pagos fijos constantes. En otras palabras, se le evita al cliente la incertidumbre y los riesgos de aumentos en las tasas de interés.

Cada banco ha estructurado sus productos en condiciones diferentes, reflejo de la sana competencia. Por ello, los clientes encuentran hoy una variedad de opciones.

La Miscelánea de Garantías es fundamental para potenciar este tipo de créditos. Su generalización dependerá del apoyo de los Estados en llevar a cabo las reformas para ampliar su cobertura.

Es necesario profundizar las acciones que permitan extenderlo a nivel local, principalmente a través de la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y en materia de desregulación.

3.4.2.- Banca de desarrollo

Actualmente y por diversas causas el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) está presente únicamente en el 13 por ciento de los Municipios del país, es decir, más del 80 por ciento de ellos no tienen contacto o servicio con el Banco, por razones que van desde las condiciones financieras o geográficas de los Municipios hasta falta de promoción de los programas crediticios que ofrece dicho banco.⁷

Es evidente que Banobras no ha llegado a tener la cobertura que la federación, estados y municipios quisieran, así como la tasa de interés que se cobra a sus clientes en ocasiones es alta, debido al riesgo y margen de intermediación que este banco debe cubrir.

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,

⁷ De acuerdo a lo señalado por el Lic. Felipe Calderón Hinojosa, ex Director del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en la Ciudad de Puebla, Pue. el 11 de agosto de 2003, nota publicada en www.banobras.gob.mx.

- Promover la inversión y el financiamiento privado en proyectos de infraestructura y dotación de servicios públicos.

Los principales servicios que abarca son los siguientes:

- Suelo: Adquisición, regularización, lotes con servicios.
- Infraestructura urbana: Agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial.
- Infraestructura regional: Telecomunicaciones, ferrocarriles, puertos aéreos y marítimos.
- Equipamiento: Educación, rastros, comercio y abasto.
- Vivienda: Interés social popular.
- Fortalecimiento institucional: Estados, municipios, organismos descentralizados.
- Medio ambiente y ecología: Residuos sólidos, reforestación, plantas de tratamiento.

3.4.3.- Mercado de valores

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

Hasta fines de noviembre de 2003, seis municipios habían llevado a cabo emisiones en el mercado de deuda privado por mil 560.9 millones de pesos.

En tanto, siete estados habían colocado papel por nueve mil 383.16 millones de pesos, con lo que las operaciones que en total se han llevado a cabo ascienden a diez mil 944 millones de pesos.

Esta cifra representa casi 15 por ciento de las colocaciones totales que han efectuado hasta fines de noviembre de 2003 emisores privados, empresas del sector público, así como los estados y municipios.

El municipio de Aguascalientes, que fue el primero en emitir deuda en el Mercado de Valores en diciembre de 2001, utilizando para ello los Certificados Bursátiles,

regresó a fines de noviembre de 2003 con una emisión de cien millones de pesos, recursos que serán utilizados para la construcción de dos ejes viales, centros de salud y atención, así como albergues.

En 2003 quedaron sentadas las bases en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) de un mercado de bonos corporativo, locales e hipotecarios, que si bien aún es incipiente, permite prever su fuerte potencial.

El proceso de “bursatilización del financiamiento” que se está dando en México es parte de una marcada tendencia mundial.

De acuerdo con cifras de la BMV, en 1994 el 73 por ciento del financiamiento al sector privado no bancario provenía de las instituciones de crédito.

Al cierre de noviembre de 2003, siete de cada diez pesos de financiamiento a los particulares proviene de las Sociedades Financieras Populares (Sofol) y empresas no bancarias, que a su vez fondean sus carteras en los mercados de valores dentro y fuera del país.

Los montos de la deuda bursátil colocados en los últimos meses de 2003 han superado las expectativas que inicialmente se tenían.

Mientras que de enero a noviembre de 2002 se realizaron colocaciones de deuda de mediano y largo plazos por 37 mil 566 millones de pesos, en el mismo período de 2003 la cifra rebasó ya los 75 mil millones, lo que representa un aumento de 100 por ciento.

Además, los participantes son más numerosos y diversos, según información difundida por la BMV. Hasta noviembre del año 2002 había 88 emisores con programas vigentes de deuda de mediano y largo plazos, entre los que se cuentan gobiernos estatales, entidades públicas y empresas del sector privado.

Desde entonces hasta noviembre de 2003, se incorporaron 19 emisores nuevos y entre ellos destacan PEMEX, la CFE y la Sociedad Hipotecaria Federal, que en conjunto suscribieron programas por un monto que supera los 36 mil 500 millones de pesos, de los cuales se han ejercido 21 mil 200 millones.

Cuadro 13
Emisiones de estados y municipios
(Millones de pesos)

Certificado Bursátil	Fecha de Listado	Monto Emitido
(M) Aguascalientes	11-diciembre-2001	90.0
(M) Garza García	24-julio-2002	160.0
(M) Zapopan	30-agosto-2002	147.0
(M) Monterrey	6-septiembre-2002	168.0
(E) Chihuahua	19-noviembre-2002	2,499.9
(M) Guadalajara	6-diciembre-2002	800.00
(E) Estado de México	11-diciembre-2002	2,000.0
(M) Tlalnepantla	30-junio-2003	95.9
(E) Nuevo León	21-agosto-2003	978.0
(E) Veracruz	30-septiembre-2003	450.00
(E) Hidalgo	10-octubre-2003	1,200.0
(M) Aguascalientes	27-noviembre-2003	100.0
Subtotal		8,688.8
Certificados de Participación		
(E) Morelos	11-diciembre-2001	216.0
(E) Guerrero	16-mayo-2003	1,339.2
(E) Veracruz	4-febrero-2003	699.9
Subtotal		2,255.1
Total		10,944.0

(M) Municipio (E) Estado

Fuente: Elaborado por INDETEC, con base en datos de la Bolsa Mexicana de Valores.

Se presentan como Anexo I y II dos cuadros comparativos de las emisiones bursátiles, en donde se destacan algunos rubros de interés: tasa contratada, nombre del título emitido, plazo, calificación, tiempo de trámites y gastos relacionados con la emisión.

Los gastos adicionales y los plazos para tramitar los recursos se deben considerar con atención, principalmente por la falta de experiencia en esta materia por parte de organismos públicos. Los gastos adicionales y el tiempo de tramitación se consume principalmente debido a los siguientes factores:

- Estudios, solicitudes, compromisos documentados.
- Inscripción en la Comisión Nacional Bancaria.
- Inscripción en el Registro Nacional de Valores.

- Inscripción de los títulos en la Institución para el Depósito de Valores, INDEVAL, S.A. de C.V.
- Creación del Fideicomiso Maestro si se emiten Certificados Bursátiles, y además, del Fideicomiso Emisor en caso de que se emitan Certificados de Participación Ordinaria, como Aguascalientes y Morelos.
- Calificación de la Emisión.
- Asesorías Financiera y Legal.
- Definición y contratación de la empresa intermediaria, de la colocadora, que pudiera ser la misma pero no necesariamente; del representante común, tanto del emisor como de los tenedores del papel, etc.
- Elaboración de Prospecto (documento con información para inversionistas)
- Mercadeo de la Emisión.
- Cierre de la Emisión, Cruce en Bolsa y Liquidación.
- Etc.

Al respecto, se formularán algunos comentarios finales:

- El título-valor más utilizado actualmente es el Certificado Bursátil (Morelos, Veracruz y Guerrero, han utilizado Certificados de Participación Ordinarios, CPO's)
- El plazo al cual se colocan los recursos es cada vez más largo (Veracruz, Guerrero y Nuevo León, 12 años)
- El porcentaje que representan los gastos en relación al monto emitido, es variable (El municipio de Guadalajara 0.85%; el estado de Nuevo León, 0.9%; el municipio de Tlalnepantla 12.89%); cabe señalar que mientras más alto es el monto de recursos emitidos o más bajos son los gastos adicionales, la proporción es menor. Esta es una de las razones por las cuales el Mercado de Valores no es apto para estados o municipios que deseen emitir montos reducidos de recursos.
- La tasa de interés será baja en la medida que la calificación sea alta, se disponga de un fideicomiso de Administración y pago, así como una sólida fuente de pago.

- Hoy en día existen nuevas fuentes de pago: participaciones, impuesto sobre nóminas y derechos de agua. En el futuro las fuentes de pago podrán ampliarse a otros rubros de ingreso, como impuesto sobre automóviles nuevos, impuesto predial, entre otros.

Finalmente, cabe agregar que la falta de consensos políticos para sacar adelante las reformas estructurales pendientes sigue siendo un obstáculo serio para la modernización del país, lo que representa un elemento adicional de incertidumbre frente a un entorno internacional complejo.

En tales circunstancias, se corre el riesgo de que las tasas de interés y el tipo de cambio registren una mayor volatilidad, lo que entorpecería los flujos de inversión, nacional y extranjera, en detrimento de las posibilidades presentes y futuras para la ampliación y modernización del aparato productivo y, por tanto, de la capacidad para crear los empleos permanentes y bien remunerados que requiere el país.

En caso de que una reforma fiscal no se concrete, la autoridad se enfrentará a la disyuntiva de aplicar una reducción en el gasto o incurrir en un mayor endeudamiento público.

En el primer caso, un menor gasto del Gobierno se traduciría en:

- a) menores recursos para atender necesidades sociales,
- b) una menor inversión pública destinada a remediar los rezagos en materia de educación e infraestructura y
- c) una posible reducción en la calidad y cantidad de algunos servicios públicos.

Por otro lado, el escenario en que el desequilibrio fiscal se tradujera en mayor endeudamiento, tendría efectos negativos severos sobre los mercados financieros, lo cual se manifestaría principalmente a través de incrementos en la tasa de interés, devaluaciones bruscas y desordenadas, restricción de financiamiento y volatilidad financiera.

Lo anterior tendría como consecuencia caídas de la actividad económica, reducción en los salarios reales, aumento del desempleo, deterioro significativo de la distribución del ingreso y aumento de la pobreza.

3.4.4.- Limitaciones en materia de información

Se expone una serie de consideraciones con el propósito de describir la problemática que actualmente existe en materia de información, tanto en el nivel local como federal.

3.4.4.1.- Información en Materia de Deuda Pública en las Entidades Federativas y los Municipios.

En ocasiones las prácticas contables y su impacto en los estados presupuestarios y financieros, no está homologada a nivel nacional. Asimismo, es necesario llevar a cabo una evaluación de pasivos contingentes significativos, especialmente aquellos relacionados con los fondos de pensiones de los empleados.

En este marco, el análisis y tratamiento de sus pasivos contingentes es un punto que merece especial atención, por lo que el Gobierno Federal trabaja en coordinación con los gobiernos estatales con el propósito de identificar con mayor precisión la problemática que se enfrenta y, en su caso, encontrar alternativas de solución.

Dentro de los pasivos contingentes destacan muy especialmente los llamados “pasivos ocultos” (como por ejemplo, los déficits actuariales de los sistemas de pensiones), que son aquellos que normalmente no se reflejan en la información financiera tradicional, pero que son de singular importancia en la estructura actual y futura de las finanzas públicas.

Sobre este aspecto vale aclarar que el Registro de Obligaciones y Empréstitos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituye un esfuerzo en materia de información sobre los pasivos de las entidades federativas y municipios.

Esta dependencia tiene como encomienda anotar la deuda contratada con apego a lo que establece el Reglamento al artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual tiene por objeto establecer los requisitos para la inscripción en el Registro, de las obligaciones contraídas por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, con afectación de sus participaciones en ingresos federales.

Con base en datos de esa dependencia federal, actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publica información sobre los siguientes rubros de datos:

- Saldos de la Deuda de Estados y Municipios (Montos al cierre del año, cifras en millones de pesos)
- Relación de los Saldos de la Deuda de Estados y Municipios con las Participaciones Federales (Relación porcentual al cierre del año)
- Plazo promedio de la Deuda por Entidades Federativas

- Saldos de la Deuda de Estados y Municipios con Respecto al PIB (Relación porcentual al cierre del año)

En el Registro se inscriben, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal y del Reglamento, para efectos declarativos, las obligaciones directas y las contingentes contraídas en apego a las disposiciones aplicables por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, por solicitud de los mismos, cuando las participaciones que a cada uno correspondan en ingresos federales hayan sido afectadas al pago de dichas obligaciones, conforme a lo establecido en sus leyes locales de deuda. La inscripción en el Registro, es independiente de aquella que se realice en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la entidad solicitante.

En consecuencia, no registra el total de los endeudamientos con la banca comercial, banca de desarrollo y mercado de valores. Asimismo, tampoco le es posible registrar adeudos con proveedores, Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ISR), Comisión Nacional del Agua, entre otros, y pasivos contingentes derivados de los sistemas de pensiones.

Por esta razón, actualmente se dispone de una limitada cobertura de los saldos totales de la deuda directa y contingente de los estados y municipios.

3.4.4.2.- Información en Materia de Deuda Pública en el Gobierno Federal.

El Gobierno Federal, con base en el artículo 4° de la Ley General de Deuda Pública, ha otorgado su garantía en diversos financiamientos. El seguimiento estadístico de la deuda garantizada por el Gobierno Federal se da a conocer trimestralmente en los Informes que el Ejecutivo envía al H. Congreso de la Unión. Si bien dichas garantías no se incluyen en el saldo de la deuda presupuestaria, el Gobierno Federal comenzó a publicar trimestralmente desde el 2001 los indicadores de Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) y su Saldo Histórico (SHRFPS).

Los RFSP miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno. Este es un indicador amplio para evaluar el cambio en las obligaciones financieras del sector público derivado de las transacciones que realiza.

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 adecuaciones a los registros presupuestarios.

De esta forma, los RFSP agregan al balance tradicional la intermediación financiera de la banca de desarrollo, los requerimientos financieros del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), el Fideicomiso de Apoyo al Proceso de Rescate de Concesiones de Caminos y Puentes de Cuota (FARAC), los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS) y los Programas de Apoyo a Deudores.

Cabe destacar que a pesar de la amplia cobertura de estos indicadores, existen dos pasivos adicionales que deben ser considerados si el objetivo es analizar la postura fiscal global del país y su impacto en la demanda agregada: los pasivos laborales y la deuda de los Estados y Municipios.

3.5.- PASIVOS CONTINGENTES

3.5.1.- Gobierno Federal

De conformidad con el Artículo 1 de la Ley de Deuda Pública (Federal) "Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II.- El Departamento del Distrito Federal.
- III.- Los organismos descentralizados.
- IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V.- Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V."

Asimismo, según lo establece el Artículo 18 de la Ley de Deuda Pública (Federal), en su tercer párrafo, "Tratándose de obligaciones derivadas de financiamientos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, referidos a actividades prioritarias y mediante los cuales las entidades adquieran bienes o servicios bajo cualquier modalidad, cuya fuente de pago sea el suficiente flujo de recursos que el mismo proyecto genere, y en los que se cuente con la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sólo se considerará, para efectos de la presente Ley, como pasivo directo, a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente y el resto del financiamiento se considerará como pasivo contingente hasta el pago total del mismo."

Para los fines del presente estudio se considera que los pasivos contingentes están integrados por las obligaciones garantizadas del Gobierno Federal, los pasivos de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS),^{8/} las obligaciones a cargo del Instituto para la Protección del Ahorro

^{8/} La información que se presenta en este apartado fue proporcionada por la Dirección General Adjunta de Deuda Pública, de la SHCP (área que ha venido concentrando y procesando dicha información desde 1996), a partir de los datos disponibles desde 1995; en tanto que la referente a los PIDIREGAS corresponde a la que presenta el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) desde 1997.

Bancario (IPAB) y las nóminas de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

La garantía del Gobierno Federal es de dos tipos:

- La específica, esto es, la que otorga cuando se constituye como obligado solidario de un título de deuda, y cubre actualmente las obligaciones a cargo del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), de los fideicomisos y fondos de fomento y de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (en proceso de desincorporación); y
- La que por ministerio de ley otorga a la banca de desarrollo y, de conformidad con sus leyes orgánicas, corresponde al total de sus operaciones bancarias.

El saldo total de este concepto muestra un crecimiento acelerado entre 1995 y 1999, de 374,496.5 millones de pesos a 1,040,346.2 millones de pesos, se redujo al año siguiente y aumentó nuevamente en 2001 (en términos reales, con base al índice de precios implícito del PIB, este saldo disminuyó 28.3% en los dos últimos años).

Dichas fluctuaciones reflejaron las que registró el saldo de las garantías específicas en el periodo de referencia, como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 14
Obligaciones garantizadas por el Gobierno Federal, 1995–2001
(Millones de pesos)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TOTAL	374,496.5	492,926.6	687,698.4	1,025,186.8	1,040,346.2	844,908.0	869,701.0
GARANTIA ESPECÍFICA	171,826.5	296,781.6	484,608.3	661,568.7	672,672.2	468,198.0	496,376.0
FOBAPROA	86,512.9	171,654.1	317,747.0	425,032.1	395,688.2	222,290.9	240,134.2
BANCA COMERCIAL	52,872.9	139,022.3	270,271.1	357,382.1	320,284.9	206,426.1	230,722.9
BANAMEX	14,829.0	19,276.7	33,275.0	43,331.5	54,200.3	63,408.9	71,292.7
BANCOMER	0.0	20,456.8	35,131.8	46,247.1	57,332.5	66,385.6	73,831.5
BANORTE	1,118.8	2,177.9	5,299.8	6,934.8	8,610.8	9,975.2	11,128.5
PROBURSA / BBV	6,108.5	10,416.0	11,381.6	13,606.5	15,084.9	11,034.5	12,297.2
VITAL	5,063.4	6,628.8	12,878.6	16,952.0	20,693.4	23,911.8	26,626.7
SANEAMIENTO FINANCIERO (ATLANTICO)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	31,710.1	35,546.4
OTROS ^{1/}	25,753.1	80,066.2	172,304.4	230,310.2	164,363.0	0.0	0.0
BANXICO	33,640.0	28,592.7	39,671.5	51,739.5	59,124.4	0.0	0.0
PROGRAMA DE APOYO A DEUDORES ^{2/}	0.0	4,039.1	7,804.4	15,910.5	16,278.8	15,864.8	9,411.3
FIDEICOMISOS Y FONDOS DE FOMENTO	58,367.5	101,398.2	149,184.4	217,195.2	255,986.2	228,827.5	244,593.0
FIRA	35,925.5	46,377.0	53,380.2	62,748.7	68,244.5	68,881.9	67,451.5
FOVI	14,238.5	19,133.6	23,784.1	27,644.6	31,120.1	53,291.2	54,011.0

PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
FIDEC	8,033.0	10,873.9	13,188.5	16,822.8	20,614.0	0.0	0.0
FIDELIQ	0.0	24,664.9	28,923.5	34,828.0	43,270.8	0.0	0.0
FARAC	0.0	0.0	28,654.2	73,627.4	90,756.5	105,401.1	121,875.5
OTROS	170.4	348.7	1,253.9	1,523.6	1,980.2	1,253.3	1,255.0
FINANCIERA NACIONAL AZUCARERA (FINA)	8,452.2	11,229.9	9,387.4	10,082.3	11,828.4	13,239.0	8,525.4
OTROS	18,493.9	12,499.4	8,289.5	9,259.1	9,169.5	3,840.6	3,123.3
MINISTERIO DE LEY - BANCA DE DESARROLLO	202,670.0	196,145.0	203,090.0	363,618.0	367,674.0	376,710.0	373,325.0
BANRURAL	8,820.0	12,694.0	16,749.0	22,786.0	27,452.0	30,337.0	32,881.0
NAFIN	19,325.0	18,390.0	16,447.0	145,814.0	134,432.0	130,784.0	112,437.0
BANOBRAS	62,442.0	59,924.0	71,430.0	95,457.0	104,467.0	114,463.0	123,616.0
BNCI	7,088.0	9,895.0	3,455.0	0.0	0.0	0.0	0.0
BANCOMEXT	99,585.0	88,248.0	75,994.0	89,831.0	90,812.0	88,648.0	89,998.0
BANJÉRCITO	5,020.0	6,365.0	18,139.0	8,621.0	9,023.0	10,559.0	12,029.0
PAHNAL	390.0	629.0	876.0	1,109.0	1,488.0	1,919.0	2,364.0

^{1/} Se refiere a Serfin, Banca Promex, Banco del Atlántico, Banco Santander Mexicano, Bancrecer, Banoro, Confía, Banpaís, Banca Cremi, Inverlat y Bancen, cuyas obligaciones fueron traspasadas al IPAB en el 2000.

^{2/} Incluye los programas de Planta Productiva, de Vivienda, para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE) y para el Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME).

Fuente: Información proporcionada directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.5.1.1.- Garantías Específicas

Los altibajos que registró el saldo de la garantía específica de 1995 a 2001 se originaron en sus dos componentes más importantes:

- El saldo del FOBAPROA creció rápidamente de 1995 a 1998 por los factores siguientes: la suscripción de pagarés en favor de la Banca Comercial, en el marco del Programa de Capitalización y Compra de Cartera; créditos que otorgó el Banco de México (BANXICO) al fondo para que apoyara a las instituciones bancarias; y la capitalización de los intereses que generaron unas y otras obligaciones. Dicho saldo se redujo en 1999 y 2000, cuando parte de los pasivos del FOBAPROA se transfirieron al IPAB; y aumentó en 2001, como resultado de la conclusión del saneamiento del Banco del Atlántico, S.A.
- En cuanto al saldo de los fideicomisos y fondos de fomento, registró un incremento significativo de 1996 a 1999, debido fundamentalmente a que, por acuerdos de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento (CIGF) a partir de 1996 el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ) aplicó programas de saneamiento financiero en favor de Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJÉRCITO); y en 1997 se creó el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).

- El saldo disminuyó en 2000 porque el Gobierno Federal liquidó los pasivos derivados de la participación del FIDELIQ en los programas anteriores, incluyendo la capitalización de intereses respectiva; y el Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC) se extinguió por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de diciembre de ese año.

3.5.1.2.- Requerimientos financieros del sector público (RFSP)

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 miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno. Este es un indicador más amplio para evaluar el cambio en las obligaciones financieras del sector público derivado de las transacciones que realiza.

3.5.1.2.1.- Elementos que se agregan al balance público tradicional

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:

A. Los requerimientos de recursos financieros de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS) se derivan de los proyectos de inversión autofinanciables con impacto económico cuando se realizan y su registro presupuestario diferido en el tiempo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 18 de la Ley General de Deuda Pública y 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Esta alternativa de inversión ha permitido que el sector público realice inversiones sin que se deteriore el acervo de capital físico de la Nación, ante la restricción de las fuentes de financiamiento presupuestarias.

Los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo son obras cuya ejecución se encomienda a terceros, los cuales realizan las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas y, con frecuencia, obtienen los recursos financieros con que se cubre el costo del proyecto durante el periodo de construcción.

B. La totalidad de los requerimientos financieros del IPAB no se incluyen en el balance presupuestario. En particular, el balance tradicional incluye, de acuerdo con lo señalado en los artículos 47 y octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, los apoyos fiscales aprobados por el H. Congreso de la Unión al Instituto. Por lo tanto, los requerimientos financieros del IPAB corresponden a las necesidades de financiamiento de la entidad después de apoyos fiscales. En la elaboración del PEF, generalmente se estima que el apoyo que se autorice corresponda al componente real del costo financiero que enfrentará el Instituto. Por ello, las necesidades de financiamiento después de apoyos fiscales se aproximan, en buena medida, al componente inflacionario de su deuda.

C. Requerimientos de recursos financieros del FARAC. En la medición de los RFSP se incluyen todos los requerimientos financieros del Fideicomiso de Apoyo al Proceso de Rescate de Concesiones de Caminos y Puentes de Cuota (FARAC). El FARAC se creó mediante el Decreto por el que se Declaran de Interés Público y Rescatan Concesiones de Carreteras, publicado el 27 de agosto de 1997 en el Diario Oficial de la Federación. Se constituyó con los activos físicos y los pasivos financieros de las autopistas.

D. Requerimientos financieros de la banca de desarrollo y los fondos de fomento. El uso de recursos para financiar a los sectores privado y social se incluye como parte de los RFSP, porque representan un gasto impulsado por el sector público y su financiamiento limita los fondos prestables.

E. Programas de apoyo a deudores. Dentro de esta categoría se incluyen el aumento o disminución en el valor de los compromisos de los programas de deudores en un ejercicio, tanto en su versión de descuentos en pago como de reestructuración en UDI's. El desembolso final que se tenga que hacer para estos programas, y en esa medida de la concreción de dichos compromisos, dependerá del resultado de las auditorías sobre la correcta aplicación de los programas que se realizan por conducto de la CNBV a las instituciones bancarias, y de la evolución futura de las tasas de interés reales.

F. Las adecuaciones a los registros presupuestarios se refieren a aquellos que se derivan de transacciones virtuales o compensadas.

3.5.2.- 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, razón por la cual la consolidación es cuestionable.

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. En

este sentido, se han realizado adelantos dentro de los grupos de trabajo creados para tales efectos por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pero hasta la fecha no se dispone de cuentas homologadas para la mayoría de las entidades federativas, aunque se reconoce que se han tenido avances.

En esta carencia de información destaca el tema de pasivos tales como:

- Adeudos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por concepto de las retenciones (u omisiones) que los gobiernos locales han realizado a sus trabajadores por concepto de impuestos.
- Litigios pendientes de resolución en que puede derivarse una obligación deudora de parte de los gobiernos locales.
- Pago pendiente de derechos de agua a la Comisión Nacional del Agua.
- Cuentas por pagar a la Comisión Federal de Electricidad.
- Déficit actuarial de los sistemas de pensiones.

5.3.- Sistemas de Pensiones

Los sistemas de pensiones tienen como propósito que los trabajadores tengan, al momento del retiro, recursos que les permitan alcanzar cierto nivel de consumo.

El retiro puede darse por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada. Los planes, generalmente, también protegen a los dependientes económicos del trabajador en caso de que éste muera.

En México existen diversos sistemas de pensiones: públicos, privados y de tipo ocupacional o personal. Los sistemas públicos son ofrecidos por sistemas de seguridad social a nivel federal y estatal. Los planes ocupacionales son ofrecidos por algunas empresas públicas y privadas a sus trabajadores, y los personales son aquellos en que los trabajadores se adhieren de manera voluntaria a través de algún intermediario financiero.

3.5.3.1.- Sistema de Pensiones Federal

Existe una gran variedad de planes de pensiones en cuanto a beneficios, acceso, financiamiento y forma de administración. Los principales planes, en términos de la población cubierta, son los administrados por los sistemas de seguridad social a nivel 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).

La Ley del Seguro Social fue reformada en 1995, entre otras razones, para cambiar el sistema de pensiones de beneficio definido de los trabajadores afiliados al IMSS, que operaba como un sistema de reparto, por un sistema de contribuciones definidas y cuentas individuales administrado por empresas de giro exclusivo denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

La nueva ley entró en vigor el primero de julio de 1997. La razón del cambio se debió, principalmente, a la inviabilidad financiera del sistema anterior, pero también se consideraron los posibles efectos favorables en los niveles de ahorro nacional, en la formalización del mercado laboral y en el desarrollo de los mercados financieros.

Cabe comentar que la reforma fue incompleta, ya que no se adecuaron los sistemas de pensiones estatales ni del ISSSTE. Estos planes están generalmente estructurados como de beneficio definido y presentan, desde un punto de vista actuarial, importantes desequilibrios entre el valor presente de los ingresos y el de los beneficios. Es decir, al igual que el sistema anterior del IMSS, no son financieramente viables.

El desarrollo del déficit pensionario está ligado al proceso de envejecimiento de la población que deterioró la relación entre trabajadores activos y pensionados, los amplios desequilibrios entre el valor presente y las contribuciones y los beneficios y con el retraso que ha experimentado el país en las reformas pensionarias en los organismos paraestatales y las entidades federativas y municipios, las cuales complementen los que se realizaron en 1997.

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 para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre los más importantes.

De acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el año 2002, Petróleos Mexicanos (Pemex) fue la empresa paraestatal con el mayor crecimiento en el gasto por pensiones, con 137 por ciento, al erogar en este concepto 10 mil 522 millones de pesos.

Le siguieron el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con un avance de 15.5 por ciento y Luz y Fuerza del Centro, con 13.7 por ciento.

En el caso de la Comisión Federal de Electricidad, las erogaciones para pagar a sus pensionados crecieron 2.2 por ciento, mientras en el Instituto Mexicano del Seguro Social este concepto de gasto tuvo nulo crecimiento.

Los cambios demográficos y la existencia de sistemas de pensiones sin actualización han generado presiones sobre las finanzas de las paraestatales y los organismos de seguridad social, como el IMSS y el ISSSTE.

Estos pilares de la seguridad social se han visto abrumados por los cuantiosos recursos que destinan a pagar las pensiones de los trabajadores que ya se retiraron de la vida laboral.

Durante el 2002, el ISSSTE ejerció un gasto programable de 47 mil 671 millones de pesos, del cual 52 por ciento sirvió para pagar la nómina de pensiones.

El apremio que padece el IMSS es similar, pues las pensiones representan 40.4 por ciento de su gasto, mientras que en Luz y Fuerza del Centro cerca de un tercio de su gasto programable se ejerció en el pago de pensionados.

Antes del año 2000 no se habían elaborado estudios actuariales para estimar los pasivos contingentes asociados a las pensiones y, por ende, no se cuenta con una serie estadística que muestre su evolución.

Por tanto, en este apartado únicamente se informa de los estudios que efectuaron posteriormente el IMSS y el ISSSTE, conforme a los cuales, en el primer caso, los pasivos laborales del organismo al 31 de diciembre de 2001 ascendían a 300,728.0 millones de pesos, en tanto que a esa misma fecha el ISSSTE enfrentaba obligaciones laborales por 20,392.8 millones de pesos.

3.5.3.2.- Sistema de Pensiones de los Estados y Municipios

Actualmente, en el Grupo de Trabajo de Deuda Pública Estatal y Municipal, creado a solicitud de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, se elaboró una encuesta para evaluar el tamaño del problema pensionario, pero a un año de aplicarla reiteradamente a todos los estados, sólo siete han sido los que la han contestado.⁹

Sin embargo, 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

⁹ Aguascalientes, Baja California, Durango, Michoacán, Morelos, Oaxaca y Veracruz, aunque Coahuila entregó copia del Documento "Proyecto de reformas en instituciones de Seguridad Social Estatal".

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.¹⁰

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, analizados en la tabla siguiente:

Cuadro 15
Déficit Actuarial por Entidad Federativa*
(Millones de Pesos)

Sistema	Escenario I	Escenario II
Total	942,972	381,208
Estado de México	318,663	118,988
Veracruz	47,358	22,153
Nuevo León	29,160	21,888
Jalisco	64,289	25,070
Chihuahua	45,067	20,122
DF (Lista de Raya)	32,313	14,522
Tabasco	72,354	26,181
Guanajuato	46,880	18,971
Baja California (Magisterio)	38,853	14,221
Puebla	39,294	14,252
Baja California (Burocracia)	31,719	10,594
Coahuila (Magisterio)	16,029	7,520
Sinaloa (Magisterio)	16,045	7,848
Michoacán	23,633	9,525
San Luis Potosí	19,713	7,997
Tamaulipas	13,743	5,346
Guerrero	6,380	3,185
Colima	9,573	4,118
Yucatán	8,435	3,558
Querétaro	7,667	3,590
Oaxaca	7,255	2,931
Sinaloa (Burocracia)	6,979	3,275
Nayarit	4,629	2,054
Zacatecas	5,325	2,053
Tlaxcala	7,378	2,310
Campeche	8,308	3,183
Coahuila (Burocracia)	5,135	1,811
Aguascalientes	6,877	2,286
Hidalgo	3,918	1,656

Nota: Incluye las Pensiones en Curso de Pago (PCP), las de la Generación Actual (GA), y las Nuevas Generaciones (NG), al 1º de enero de 1998, de 29 sistemas de pensiones.

** Se refiere a las instituciones de sistemas de pensiones.*

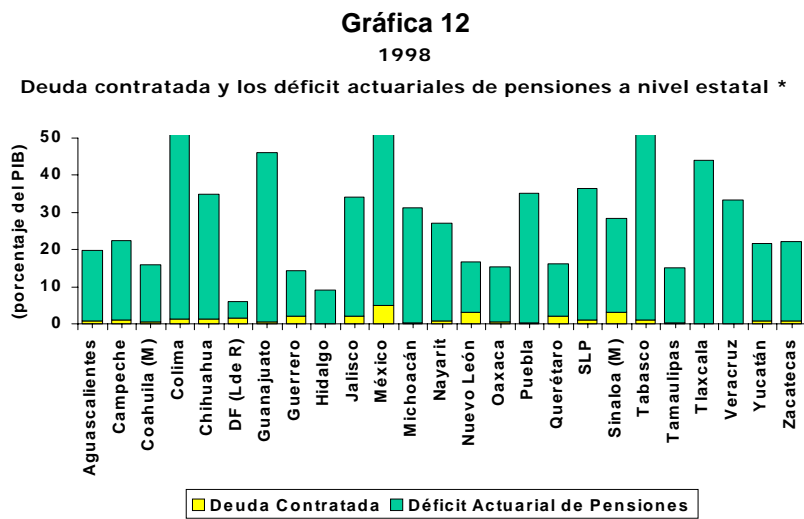
Fuente: Elaborado con base en datos presentados por “Farell Actuarios Asociados” en el Segundo Taller sobre Sistemas de Pensiones, realizado el 19 de abril de 1999.

- 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 1º de enero de 1998.

¹⁰ De acuerdo con el estudio “Sistemas de Pensiones, entidades federativas y empresas y organismos públicos”, emitido por la SHCP en agosto del año 2000.

- 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.

Para dar una mejor idea del tamaño de los déficit anteriores, a continuación se presenta una gráfica comparativa de los déficit actuariales contra la deuda registrada de estados y municipios de 1998. La presión que ejercen los sistemas de pensiones en las entidades federativas son importantes, pues si bien a nivel estatal existe un bajo grado de endeudamiento contratado como porcentaje del PIB, los déficit actuariales de pensiones son enormes.



* 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.

Cabe señalar las precisiones siguientes:

- El Estado de México tiene un déficit de pensiones y deuda contratada por 89 por ciento y 5 por ciento del PIB respectivamente.
- Los números correspondientes para Tabasco son de 172 por ciento y 0.9 por ciento respectivamente.
- No se tienen datos de los déficit de pensiones de los estados de Chiapas, Durango, Morelos, Quintana Roo y Sonora.

3.5.3.3.- Las Universidades Públicas.

En el año 2001 se integró una comisión conformada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de

Educación Superior (ANUIES) para invitar a las instituciones de educación superior del país a la realización de su “Valuación Actuarial Estandarizada”, con cifras al cierre del año 2000.

La respuesta fue de un 70%, es decir, participaron 42 universidades públicas de un universo de 60 instituciones. En el primer cuatrimestre de 2002 se presentó un reporte preliminar relativo a 29 universidades públicas del país, resultando que en ellas el pasivo contingente del concepto de pensiones y jubilaciones ascendió a grupo cerrado a más de 77 mil millones de pesos y a grupo abierto a más de 145 mil millones de pesos a precios del año 2000, contando con una reserva entre estas 29 universidades de poco más de 2 mil millones de pesos.

A lo antes señalado, deberá acumularse un poco más de 100 mil millones de pesos al pasivo, de las 13 universidades que no fueron consideradas en el reporte inicial.

Adicionalmente, se detecta en las universidades públicas del país, que tienen una heterogeneidad en las bases, requisitos y montos de prestaciones por conceptos de pensiones y jubilaciones, lo que dificulta, homogeneizar en el corto plazo a un sólo sistema de pensiones universitario.

Por conducto de la gestión de la SEP y la ANUIES, se logró obtener la autorización de la Cámara de Diputados, para constituir un fondo de carácter extraordinario, para apoyar las reformas estructurales en las universidades públicas, con reglas definidas emitidas por la SEP para disponer de los beneficios del fondo, entre los requisitos se encontraban:

- La necesidad de realizar una evaluación actuarial estandarizada de las reformas o cambios estructurales al concepto de pensiones y jubilaciones, así como pagos únicos, en las universidades que efectúen dichas modificaciones a su esquema actual, con el fin de realizar comparativos que determinen:
 1. Reducción en el déficit actuarial de los beneficios.
 2. Reducción de los pasivos contingentes adquiridos.
 3. Ahorro fiscal.
- Reformas legales a los contratos colectivos, estatutos y en su caso a las leyes orgánicas de las universidades públicas que garanticen la aplicación de las reformas estructurales.
- Creación de la figura jurídica de inversión de la reserva, en donde se efectuarán las aportaciones del fondo extraordinario, y del manejo de las reservas actuales y futuras, de manera transparente, eliminando la factibilidad de usar los recursos para otros fines y con la auditoría externa de la autoridad federal.

Una vez concluidas las etapas anteriores y entregados para su evaluación a la comisión SEP-ANUIES, 17 universidades tuvieron acceso al fondo extraordinario de 2002, con los siguientes resultados:

- Fondo de apoyo extraordinario \$ 1,000'000,000
- Ahorro fiscal generado \$42,000'000,000
- Ahorro/Fondo 4200%

Es de reconocerse que las expectativas iniciales de reformas en las universidades públicas se veían muy difíciles, en virtud de que es el sector con mayor pluralidad política, social y económica de país, por lo que los logros alcanzados en esta primera etapa, son un factor de medición con carácter científico, social y político.

Dentro de las reformas principales observadas en las universidades que han efectuado modificaciones a sus sistemas de pensiones y jubilaciones, destacan las siguientes:

- Para las generaciones activas:
 1. Incorporación de una edad mínima de jubilación al esquema de pensión por antigüedad, de forma gradual con el fin de afectar en lo mínimo a los trabajadores en activo.
 2. Modificaciones graduales a los esquemas de pensiones por edad y antigüedad, incrementando la edad requerida y los años de servicio mínimos en relación al esquema anterior.
 3. Incorporación del concepto de salario regulador que permita otorgar pensiones acordes a la carrera salarial del trabajador y no con el último salario devengado.
 4. Implementación de bonos o esquemas de remuneración adicional, para aquellos trabajadores que difieran su fecha de jubilación, sin formar parte de la pensión que percibirán.
 5. Estructura de cuotas y aportaciones crecientes de forma anual, hasta llegar a niveles mayores al 15% de las nóminas en el futuro.
- Para las nuevas generaciones:
 1. Acceso a la pensión por jubilación con al menos 65 años de edad y 30 años de servicio.
 2. Esquema de jubilación anticipada a partir de los 60 años.

3. Régimen de cuotas y aportaciones de forma inmediata a los niveles máximos de la generación actual.
4. Portabilidad de las cuotas a efectos de homogeneizar con la tendencia nacional de cuentas individuales.
5. Salario regulador.

Como conclusión para el tema de sistemas de pensiones, 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.

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.

El déficit actuarial que presentan algunos sistemas de pensiones constituye una deuda pública implícita de los gobiernos estatales y del Gobierno Federal, creciente en el tiempo.

Además, la coexistencia de múltiples sistemas con diferentes características trae como consecuencia una pérdida de beneficios para aquellos trabajadores que durante su vida laboral realizan actividades en diferentes sectores.

Es necesario concluir la reforma que inició en el año 1997 con las reformas a la Ley del Seguro Social, para continuar con otros sistemas de pensiones que podrían representar para las finanzas públicas federales y locales un riesgo aún superior.

Los pasivos contingentes crecientes cada año y sin cálculo exacto son una de las mayores preocupaciones de los tres niveles de gobierno por la presión que éstos ejercen en sus respectivos presupuestos y el reto que deberán enfrentar.

3.6.- CONCLUSIONES.

Por largo tiempo, la coordinación fiscal estuvo referida al ingreso. En los últimos años se ha incorporado la descentralización del gasto y actualmente existe consenso en los tres órdenes de gobierno, de que se debe incorporar la deuda y transformar la coordinación fiscal en coordinación hacendaria.

Una empresa de tal envergadura requiere, en primer lugar, detectar las fortalezas y debilidades en materia de deuda pública en los tres órdenes de gobierno. Este ha sido el propósito del presente documento.

Gobierno Federal

Se abordó el tema de la deuda pública en el gobierno federal en donde se destacaron las siguientes características:

- 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 también debido a que el plazo al cual se contrata la deuda cada vez es mayor, gracias a la estabilidad de las variables macroeconómicas (principalmente en la tasa de interés), a la significativa confianza de los inversionistas y a la mayor presencia de ahorro de largo plazo, principalmente los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- El déficit tradicional del sector público y el saldo histórico tradicional de la deuda pública, no corresponde al saldo histórico de la deuda si se consideran otros elementos. Por esta razón hoy en día la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informa sobre los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) y su saldo histórico (SHRFSP).

Entidades Federativas y Municipios

En lo que respecta a las entidades federativas y municipios, en la etapa actual de la coordinación hacendaria Federación-Entidades Federativas, se está intentando introducir un esquema de endeudamiento basado en mecanismos de mercado, con ello se pretende incentivar un comportamiento prudente y corresponsable entre las instituciones financieras, por una parte, y los gobiernos locales, por la otra.

El esquema de endeudamiento requiere la calificación de la deuda local por parte de agencias calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y de conformidad con estas calificaciones se asignará el riesgo, posteriormente la porción de reservas de capital asignado por los bancos en cada operación y, con ello, cada banca fija la tasa de interés aplicable a cada deudor.

Este nuevo esquema crediticio promueve que la inversión pública local se destine a proyectos de alta rentabilidad económica y se identifique la fuente de pago del financiamiento, así como el mecanismo de pago. Además, se fortalece el análisis de la situación financiera de las entidades estatales y municipales, lo que a su vez propicia la necesidad de fortalecer sus sistemas de contabilidad, presupuestación y planeación de inversiones.

Pasivos Contingentes del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas

En este marco, el análisis y tratamiento de los pasivos contingentes es un punto que merece especial atención.

En lo que respecta al Gobierno Federal, los Requerimientos Financieros del Sector Público 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 adecuaciones a los registros presupuestarios.

Este indicador mide las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del Gobierno. Este es un indicador amplio para evaluar el cambio en las obligaciones financieras del sector público derivado de las transacciones que realiza.

Particularmente, es conveniente emprender el saneamiento financiero de los pasivos derivados de los sistemas de pensiones bajo la responsabilidad de gobierno federal (IMSS, ISSSTE, PEMEX, Luz y Fuerza del Centro, CFE, entre otros). Los compromisos de gasto a través del tiempo deberán ser reconocidas en la reforma hacendaria, con el objeto de prever la forma en que habrán de ser financiados.

En lo que respecta a las entidades federativas, el Gobierno Federal trabaja en coordinación con los gobiernos estatales con el propósito de identificar con mayor precisión la problemática que enfrentan los pasivos contingentes locales, en donde destacan muy particularmente los sistemas de pensiones, para diseñar urgentemente alternativas de solución. De igual forma, los compromisos de gasto que de ellos se derivan deberán ser reconocidas en la reforma hacendaria, para determinar la forma de financiarlos.

ANEXO I

Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V.
Comparativo de las Emisiones de Deuda Estatal y Municipal

Entidad o Municipio	Fecha de la Oferta	Monto de la Oferta	Tasa	Plazo	Nombre del Título Emitido
Estado de Morelos	11-Dic-01	\$216,000,000	TIE a 182 días+ 1.0%	7 años	Certificado de Participación Ordinario. Calificación Fitch: AA+(mex); Moody's: Aa1.mx
Municipio de Aguascalientes, Ags.	11-Dic-01	\$90,000,000	Cetes a 182 días + 0.90 %	5 años	Certificado Bursátil. Calificación S&P: mxAAA. Moody's: Aaa mx
Municipio de San Pedro Garza García, N.L.	24- jul- 02 La fecha de la primera emisión fue el 24 de julio de 2002.	\$200,000,000 (Podrá constar de una o más emisiones, con vigencia del Programa 2 años y 6 meses, hasta por el monto total de Programa). Primera colocación del Programa: \$110,000,000.00	En la primera emisión, se aplicó lo siguiente: Tasa de interés bruto de 10.99 %, la cual se mantendrá fija durante el período de emisión	La primera colocación del Programa fue a plazo de aprox. 7 años	Certificado Bursátil. Calificación: Fitch AAA(mex) Moody's Aaa.mx
Municipio de Monterrey	30-ago-02	\$168,000,000. Los Certificados son quirografarios y cuentan como vehículo de pago y liquidación con el Fideicomiso de Administración y Pago. Fuente de pago: las participaciones federales.	Adicionar 0.90 puntos a la tasa de rendimiento anual (promedio ponderada o la que la sustituya), en colocación primaria de los Cetes, a plazo de 182.	5 Años. Los Certificados Bursátiles causarán intereses en el primer período semestral, con base a una Tasa de Interés Bruto Anual que será de 8.66% sobre el valor nominal de los mismos.	Certificado Bursátil. Calificación: Standard & Poor's mxAAA; Moody's Aaa.mx
Municipio de Zapopan, Jal.	6-sept-02	\$147,000,000	Cetes a 182 días + 0.90 %	5 años	Certificado Bursátil. Calificación: S&P: mx AAA Moody's: Aaa.mx
Estado de Chihuahua	19-nov-02	438'460,000 UDIS. Primera Colocación. (Valor de la UDI=3.193035 el día de la oferta)	Los Certificados devengarán el 7.50% de interés real bruto anual.	10 años	Certificados Bursátiles. Calificación: FITCH "AAA(mex)" . S&P: "mxAA+".
Municipio de Guadalajara	06-dic-02	\$800,000,000	1.4 puntos adicionales a la tasa de rendimiento anual de Cetes a 91 o 182 días, la mayor.	10 años	Certificados bursátiles. Calificación: S&P: "mxAAA".
Estado de México	11-dic-02	\$520,000,000 (El programa en total consta de emisiones hasta por 2 Mil Millones de Pesos). El	Primera colocación: \$334.4 millones de pesos a tasa de nominal variable de tres puntos % + Cetes.	Primera y segunda colocación: A cinco años de plazo.	Certificado Bursátil

PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

Entidad o Municipio	Fecha de la Oferta	Monto de la Oferta	Tasa	Plazo	Nombre del Título Emitido
		monto de la primera emisión fue de \$334'400,000.	Segunda colocación: \$185.6 Millones de pesos, a tasa de 13% fija.		
Estado de Veracruz	04-feb-03	215,968,000 UDI'S (El 04-feb-03 UDI= 3.241067)	7.95% Real. Calificación: S&P fue de AA+; de Fitch de AA+(mex).	Aproximadamente 12 años	Certificados de Participación Ordinarios Amortizables, denominados en UDI'S
Estado de Guerrero	16-may-03	\$859'500,000, en su primera colocación (El monto del programa de emisión es de \$1,500,000,000)	Adicionar 1.0 puntos a la mayor entre TIEE a 182 días o CETES a 182 días	12 años. Período de Gracia, 3 años 6 meses, equivalente a 42 meses.	Certificados de Participación Ordinarios
Municipio de Tlalnepantla	30-jun-03	29,311,000 UDI's (equivalentes a 95'899,729.80 millones de pesos, en la Fecha de Emisión)	Tasa de Interés Bruta Anual del 5.50% (cinco punto cincuenta por ciento), la cual se mantendrá fija durante toda la vida de la emisión.	Sin Periodo de Gracia: 3,582 días, equivalentes a aproximadamente 10 años	Certificados Bursátiles. Calificación otorgada por Moody's : "Aaa.mx". Calificación otorgada por S&P: "mxAAA".
Estado de Nuevo León	21 de agosto de 2003	\$978,000,000.00	Adicionar 2.25 puntos a la Tasa de Interés Anual a CETES, a plazo de 182 días. La Tasa de Interés Bruto Anual aplicable al primer período de pago de intereses fue de 8.60%.	Aproximadamente 12 años.	Certificados Bursátiles. La calificación otorgada por Fitch México fue de AAA (mex) "Triple A".
Estado de Veracruz	30 de sept de 2003	\$450,000,000	La tasa de interés bruto anual se calculará mediante la adición de 3 puntos porcentuales a la TIEE a 28 días. La tasa aplicable para el primer período será del 8.0% .	14 meses	Certificado Bursátil. Calificación otorgada por: FITCH: AA(mex); Por MOODY'S: Aa3.mx.
Estado de Hidalgo	10-oct-03	\$700,000,000, en su primera colocación. El Programa consta de un total de \$1,200,000,000	Cetes a 182 días+ 1.50% La tasa de interés bruto anual para el primer período semestral: 7.08%	7 años	Certificado Bursátil. Calificación: Fitch: "AAA (mex)"; S&P : "mxAAA"

Fuente: Elaborado por Indetec, con datos de los prospectos de colocación publicados por la Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V.

ANEXO II

**Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V.
Comparativo sobre los gastos relacionados con la emisión y tiempo de trámites
de las emisiones de deuda estatal y municipal**

Entidad o Municipio	Fecha de la oferta	Monto de la Oferta	Gastos relacionados con la Emisión	Proporción Gastos de Emisión/ Monto Emitido (Aprox.)	Tiempo aproximado de tramitación de los recursos desde la autorización del Congreso o Ayuntamiento
Estado de Morelos	11-Dic-01	\$216,000,000	No disponible	No Disponible	5 Meses (Decreto 240 del Congreso 20-07-01)
Municipio de Aguascalientes, Ags.	11-Dic-01	\$90,000,000	\$1,350,000*	1.5% *	8 Meses (Sesión del H. Ayuntamiento 11-04-01)
Municipio de San Pedro Garza García, N.L.	24-jul-02	La primera colocación del Programa fue de: \$110,000,000	\$1,800,000	1.7 %	3 meses aprox. desde la autorización del Congreso, a través del Decreto publicado el 01- mayo-2002.
Municipio de Monterrey, N.L.	30-ago-02	\$168,000,000	Se estima que la Emisora erogó por conceptos de gastos relacionados con la oferta una cantidad aproximada de \$3,600,000.	2.14%	7 meses, desde sesiones del Ayuntamiento del Municipio de Monterrey celebradas el 18 de enero de 2002 y 8 de mayo de 2002 por la que se autoriza la Colocación.
Municipio de Zapopan, Jal.	6-sept-02	\$147,000,000	\$1,765,000	1.2 %	4 Meses (Sesión del H. Ayuntamiento 25-04-02)
Estado de Chihuahua	19-nov-02	438'460,000 Udis. Primera Colocación. (Valor de la Udi= \$3.193035 el día de la oferta)	\$31,802,114	2.27%	La celebración del Fideicomiso y la emisión de los Certificados Bursátiles fue autorizada por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Chihuahua mediante el decreto número 446-02, de fecha 8 de noviembre de 2002, publicado en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chihuahua con fecha 9 de noviembre de 2002.
Municipio de Guadalajara	06-dic-02	\$800,000,000	\$6'785,677 (Seis millones setecientos ochenta y cinco mil seiscientos setenta y siete pesos 00/100 M.N).	0.85 por ciento del monto total de la emisión	Seis meses, a partir de la autorización en Acta No. 36, Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de fecha 13 de junio del 2002.
Estado de México	11-dic-02	\$520,000,000 (El programa en total consta de emisiones hasta por 2 Mil Millones de Pesos). El monto de la primera emisión fue de \$ 334'400,000.00	\$ 11,400,000	3.4 %	4 meses, desde publicación del Decreto y Programa de Inversión Estatal 2002 publicado el 16 de agosto del 2002, en la Gaceta del Gobierno del Edo.
Estado de Veracruz	04-feb-03	215,968,000 UDI'S (El 04-feb-03 UDI= 3.241067)	\$18,941,757	3%	10 meses, desde el 12 de abril de 2002, fecha en que se publica el Decreto en el cual se reforma el Código Financiero para el Estado de Veracruz-Llave, con la finalidad de adecuar algunos artículos para llevar a cabo la emisión pretendida.
Estado de Guerrero	16-may-03	\$859'500,000.00, en su primera colocación	Aprox. \$25'300,000	2.94%	6 meses, desde la publicación del Decreto 552 y su fe de erratas publicados el 12 y 15 de noviembre de 2002, respectivamente, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero
Municipio de Tlalnepantla	30-jun-03	29,311,000 UDI's (equivalentes a 95'899,729.80 millones de pesos, en la Fecha de Emisión)	\$12,368,504	12.89%	El Decreto No. 30 de la H. LIV Legislatura del Estado de México publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, el 30 de julio de 2001.

PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

Entidad o Municipio	Fecha de la oferta	Monto de la Oferta	Gastos relacionados con la Emisión	Proporción Gastos de Emisión/ Monto Emitido (Aprox.)	Tiempo aproximado de tramitación de los recursos desde la autorización del Congreso o Ayuntamiento
Estado de Nuevo León	21 de agosto de 2003	\$978'000,000	\$8,918,530	0.9%	La Ley de Ingresos Del Estado de Nuevo León para el ejercicio 2003, faculta al Ejecutivo Estatal mediante los Artículos 2o. y 9o., de dicha Ley a contratar pasivos hasta por el 4% del presupuesto y afectar los ingresos propios (donde se incluyen los del Impuesto Sobre Nomina), o federales.
Estado de Veracruz	30 de sept de 2003	\$450,000,000	\$12,965,600	2.88%	Dos meses desde el Decreto número 567 publicado el jueves 24 de julio de 2003 en la Gaceta Oficial mediante el cual la H. LIX Legislatura del Estado de Veracruz-Llave autorizó al Gobernador del Estado de Veracruz, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, para que en el ejercicio fiscal de 2003, emita valores.
Estado de Hidalgo	10-oct-03 Garantía: Los Certificados Bursátiles son quirografarios y no cuentan con garantía específica alguna. La fuente de pago son las participaciones federales. El vehículo de pago es el Fideicomiso Irrevocable de Administración y pago	\$700,000,000, en su primera colocación. El Programa consta de un total de \$1,200,000,000	\$8,246,682	1.17%	Dos meses, desde la publicación del Decreto No. 140 expedido por el H. Congreso del Estado, de fecha 11 de agosto de 2003.

*Cifra estimada por INDETEC

Fuente: Elaborado por Indetec, con datos de los Prospectos de Colocación autorizados y publicados por la Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Espino, José. “Economía del sector público mexicano”, Editorial Esfinge, 2001, México.
- Indetec, “Normatividad en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal”, 1994.
- Orrantia Arellano, Fernando A. “Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal”, Editorial Porrúa, 1998.
- Assael, Héctor. Selección de “Ensayos de política fiscal”, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1985, México.
- Mc Eachern William A., “Economía. Una introducción contemporánea”, Editorial Thomson, 1998, México.
- Samuelson Paul A., Nordhaus William D., Dieck Lourdes y Salazar José de Jesús. “Macroeconomía” con aplicaciones a México, Editorial Mc Graw Hill, 1998, México.

**TRABAJO PREPARATORIO No. 4
DIAGNÓSTICO GENERAL DE LOS TEMAS DE LA CONVENCION
“DEUDA PÚBLICA”**

- **Coordinación General de los Trabajos Preparatorios:**

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y representante del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y titular de la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Guerrero García, Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

C.P. Jesús Miguel Sapién Ponce, Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Chihuahua, y Coordinador de la Comisión de Secretarios de Finanzas ante la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Pérez Torres, Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC.

- **Coordinador del Trabajo Preparatorio:**

Lic. Javier Pérez Torres, Director General de Indetec.

- **Coordinador del Tema:**

Mtro. César Bojórquez León, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

- **Formulación del Trabajo:**

Mtro. César Bojórquez León, INDETEC

Lic. Enrique Núñez Barba, INDETEC

- **Apoyo en la Formulación del Trabajo:**

Lic. Jaime René Jiménez Flores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Lic. Jeannie Carrillo Vargas, SHCP

Lic. Jorge López Alarcón, SHCP

- **Colaboraciones Recibidas:**

Lic. Verónica Hinojosa Cruz, Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado de Nuevo León

Lic. Yadira Hinojosa Martínez, Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado de Nuevo León

- **Participantes en la Reunión de Revisión y Análisis de los Contenidos:**

Lic. Jaime René Jiménez Flores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Mtro. César Bojórquez León, INDETEC

Lic. Carlos Esquivel Hernández, Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala

Lic. Gabriel González Cossío, Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla