

CEFP/016/2002

**Breves Comentarios sobre la Evolución de la
Deuda Pública Mexicana y de otros países**

CONTENIDO

1. La Deuda Pública en México 1980-2001	2
2. Estructura de la deuda pública 1982- marzo de 2002	3
3. Indicadores comparados de deuda pública	4
4. Deuda y déficit público	6
5. Requerimientos Financieros del Sector Público	7

1. La Deuda Pública en México 1980-2001

Atendiendo a sus características y a la disponibilidad de información, la deuda pública puede analizarse atendiendo a varias clasificaciones. En México, la clasificación más utilizada atiende al “origen” de la deuda, con el propósito de dimensionar los pasivos internos y externos, aunque existen otras clasificaciones, entre las que se pueden citar, por país acreedor, por canasta de monedas, por plazo de vencimientos, por instrumentos, entre otras.

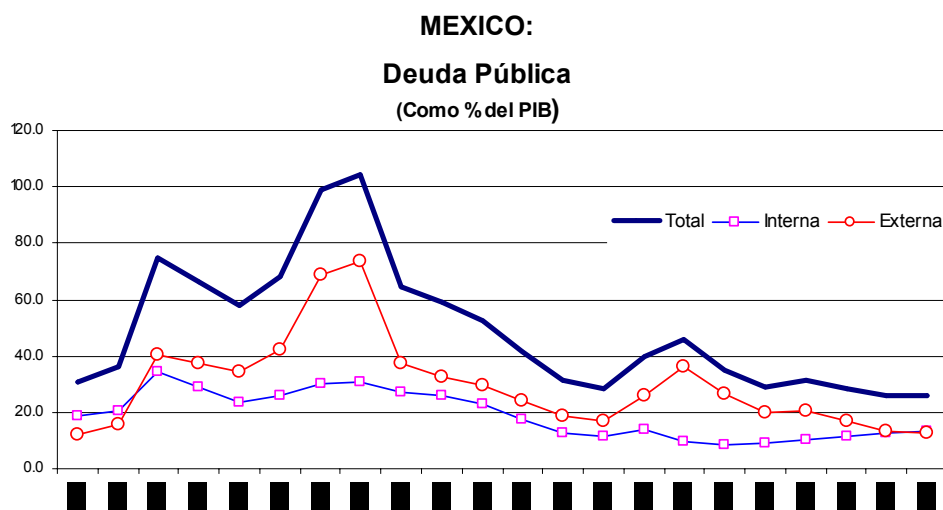
En general, la evolución de la deuda pública mexicana puede analizarse en dos etapas. La primera, que abarca desde la crisis de 1982 hasta cerca de los años noventa, se caracterizó por un proceso de renegociación de la deuda externa (en el contexto de un conjunto de programas de estabilización económica) y la bursatilización de la deuda interna al someterse a condiciones de mercado, sobre todo a partir de 1986.

La segunda, que va de los primeros años de los noventa a la fecha, se caracteriza por una redefinición de la política de deuda interna, en particular, el retiro de la deuda indizada a moneda extranjera y el refinanciamiento de pasivos buscando mejores condiciones de plazo y costo, así como el reconocimiento de una parte de deuda contingente, asociada a la reforma al sistema de pensiones, al rescate bancario, a los Pidiregas, entre los principales conceptos.

Dentro de la primera etapa, particularmente de 1980 a 1987, la deuda bruta del sector público presupuestario medida como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), se incrementó poco más de 73 puntos porcentuales del producto, situación que contrasta con lo observado en el lapso 1987-2001, donde el saldo de obligaciones experimentó una sólida tendencia descendente que le llevó a reducir 77.9 puntos porcentuales, al pasar de 104.1 a 26.2 por ciento del PIB, nivel inferior al registrado en 1980 (30.7 por ciento).

Por su origen, el componente externo mostró una tendencia similar a la de la deuda total. De esta manera, durante periodo 1980-1987, el débito externo se incrementó poco más de 61 puntos porcentuales del producto al pasar de 12.2 a 73.4 por ciento del PIB, en tanto que en el lapso 1987-2001 este porcentaje disminuyó hasta un nivel de 12.7 por ciento del PIB, ligeramente inferior al registrado en 1980.

El componente doméstico, por su parte, representó en promedio el 26 por ciento del PIB durante el lapso 1980-1990; en contraste, durante el periodo 1991-2001, dicho pasivo registró en promedio el 12 por ciento del PIB.

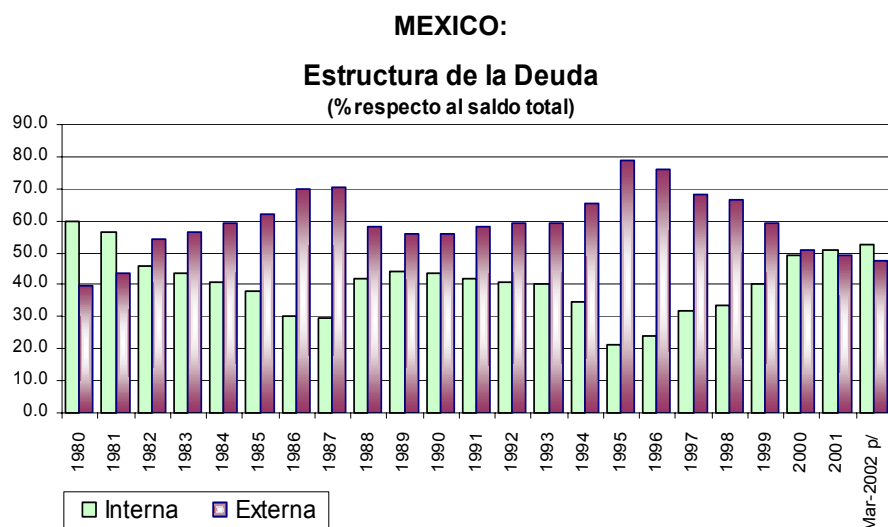


2. Estructura de la deuda pública 1982- marzo de 2002

De 1982 a 2000, predominó la participación del componente externo en el total de la deuda pública, al representar en promedio anual el 62 por ciento, alcanzando su máximo nivel en 1995 cuando participó con el 78.6 por ciento del saldo total.

La estructura de pasivos se invirtió a partir del 2001, cuando las obligaciones internas superaron a las externas, participando con el 51 por ciento de la deuda total, tendencia que se mantuvo al 31 de marzo de 2002, cuando el saldo interno representó el 52.4 por ciento de la deuda total.

Es importante recordar que para los años 2001 y 2002, el H. Congreso de la Unión únicamente autorizó endeudamiento neto interno, señalando en la Ley de Ingresos un techo de “cero” endeudamiento neto con el exterior.



De acuerdo con datos al primer trimestre de 2002, el saldo total de la deuda pública ascendió a 1 billón 551 mil 543 millones de pesos. De esta cifra, los pasivos internos concentran el 52.4 por ciento y las obligaciones externas el restante 47.6 por ciento.

El saldo contractual de la deuda indica que el 94.2 por ciento de la deuda externa está constituido por pasivos de largo plazo y el restante 5.8 por ciento de corto plazo. Asimismo, en el saldo de la deuda interna, el 76.3 por ciento se clasifica como deuda de largo plazo y el restante 23.7 por ciento como de corto plazo.

Atendiendo a la estructura de la deuda por fuentes de financiamiento, se observa que para el caso de la deuda externa, el 53 por ciento está constituido por bonos públicos colocados en los mercados internacionales de capital, el 20.5 por ciento por créditos provenientes de Organismos Financieros Internacionales y el restante 26.5 por ciento por otros pasivos, principalmente, deuda reestructurada y créditos bilaterales. Para el caso de la deuda interna, el 89.6 por ciento está constituido por valores gubernamentales, el 6.6 por ciento por recursos SAR y el restante 3.8 por ciento por otro tipo de deuda. Del total de valores gubernamentales, el 43 por ciento está representado por Bondes, el 26.4 por Cetes, el 17.6 por ciento por Bonos de desarrollo a tasa fija y el restante 12.5 por ciento por Udibonos.

3. Indicadores comparados de deuda pública

Como se señaló, al cierre de 2001, el saldo de la deuda pública en México se ubicó en 26 por ciento del PIB. En una comparación internacional, ese nivel resulta, en principio, sustancialmente inferior al registrado por los países de la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón, como se observa en el cuadro siguiente:

EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA 1/

(Como porcentaje del PIB)

PAISES	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
JAPON	63.5	69.0	73.9	80.4	86.5	92.0	103.0	115.5	122.8	131.1
ITALIA	107.7	118.1	123.8	123.2	122.1	120.2	116.4	114.5	110.6	109.4
BELGICA	131.4	138.1	136.8	133.9	130.1	125.3	119.3	115.0	109.3	107.5
AUSTRIA	57.2	61.8	64.7	69.2	69.1	64.7	63.9	64.9	63.6	61.7
ALEMANIA	42.9	46.9	49.3	57.0	59.8	61.0	60.9	61.3	60.3	59.8
ESTADOS UNIDOS	74.1	75.8	75.0	74.5	73.9	71.4	68.8	65.3	59.4	57.5
ESPAÑA	46.8	58.4	61.1	63.9	68.1	66.7	64.6	63.1	60.4	57.2
FRANCIA	39.6	45.3	48.4	54.6	57.1	59.3	59.5	58.5	57.4	57.2
SUECIA	0.0	0.0	76.2	76.2	76.0	73.1	70.5	65.0	55.3	56.0
PORTUGAL	54.4	59.1	62.1	64.3	62.7	58.9	54.8	54.2	53.4	55.6
PAISES BAJOS	77.8	79.0	76.3	77.2	75.2	69.9	66.8	63.1	56.0	53.2
DINAMARCA	66.3	78.0	73.5	69.3	65.1	61.2	56.2	52.7	46.8	44.5
FINLANDIA	40.6	56.0	58.0	57.2	57.1	54.1	48.8	46.8	44.0	43.6
IRLANDA	100.1	96.2	90.4	82.6	74.2	65.1	55.1	49.6	39.0	36.6
MÉXICO	31.4	28.2	39.8	45.7	35.0	28.0	31.1	28.4	25.8	26.0
LUXEMBURGO	5.0	6.2	5.7	5.6	6.2	6.1	6.3	6.0	5.6	5.5

1/ Corresponde a la deuda del Gobierno General actualizada al 17 de mayo de 2002. Para México se refiere a Deuda directa del sector público presupuestario.

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de página Web de la Unión Europea

Es importante advertir, sin embargo, que las fuertes diferencias entre las cifras de México y del resto de países puede explicarse, entre otros factores, porque los datos de aquellos se refieren a la Deuda del Gobierno General, en tanto que para el caso de México es únicamente deuda directa del sector público federal.

Con todo, se observa que los niveles de deuda como proporción del tamaño de las economías, son muy variables y van de niveles mínimos del 5.5 por ciento del PIB en el caso de Luxemburgo; 36.6 por ciento en Irlanda; 43.6 por ciento en Finlandia, hasta niveles de superiores al 100 por ciento en los casos de Bélgica, Italia y Japón. Otros como el Austria, Alemania, Estados Unidos, España y Francia se ubicaron por encima de México con deudas de más del 50 por ciento de su producto.

Evidentemente, utilizar la cifra de 26 por ciento del PIB que representa la deuda directa del sector público federal en México, no sería el mejor indicador para hacer un comparativo internacional.

Para efectos únicamente de comparación, podríamos realizar un ejercicio buscando identificar el tamaño más amplio de los pasivos del sector público en México, en cuyo caso a la deuda directa del sector federal, tendríamos que agregar los pasivos contingentes (independientemente de que estén reconocidos), así como la deuda de los estados y municipios.

Bajo estos supuestos, en el cuadro siguiente se puede apreciar que los pasivos del sector público en México llegarían a representar cerca del 50 por ciento del PIB, una cifra mucho más cercana metodológicamente a la del resto de los países.

SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA CONSOLIDADA				
Concepto	Millones de pesos		Como % del PIB	
	2000	2001	2000	2001
Deuda consolidada	2,695,072.9	2,865,143.0	49.1	49.6
Deuda directa	1,401,428.8	1,498,042.8	25.5	26.0
Deuda externa bruta	709,707.3	734,484.2	12.9	12.7
Deuda interna bruta	691,721.5	763,558.6	12.6	13.2
Pasivos contingentes	1,204,210.9	1,268,037.3	21.9	22.0
Con garantía expresa del G.F.	245,907.2	256,241.8	4.5	4.4
FARAC	105,401.1	121,875.5	1.9	2.1
Fideicomisos y fondos de fomento	123,426.4	122,717.6	2.2	2.1
Banca de desarrollo	13,239.1	8,525.4	0.2	0.1
Otros (principalmente CFE)	3,840.6	3,123.3	0.1	0.1
Pasivos contingentes de PIDIREGAS	151,548.0	165,631.0	2.8	2.9
Pasivos totales del IPAB	750,407.0	788,217.0	13.7	13.7
Programa de apoyo a deudores	56,348.7	57,947.5	1.0	1.0
Deuda de Estados y Municipios	89,433.2	99,062.9	1.6	1.7

Fuente: CEFPE con base en datos de Cuenta Pública Federal 2000, del Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al 4° trimestre de 2001 y de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública al 4° trimestre 2001.

4. Deuda y déficit público

Generalmente, la evolución de la deuda pública está ligada al resultado que muestra el balance fiscal. Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, durante los últimos diez años, la mayoría de los países europeos experimentaron una tendencia a reducir su déficit fiscal, aunque evidentemente existieron años en que se presentaron ciertos repuntes. Esta tendencia puede obedecer, entre otros factores, a las recomendaciones establecidas en el Tratado de Maastricht en el sentido de que en el mediano plazo, las economías registren un déficit público del 3 por ciento como máximo.

Balance Público como % del PIB										
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Luxemburgo	2.6	5.2	4.7	2.3	2.6	3.4	3.2	3.8	5.8	5.0
Finlandia	-5.6	-7.3	-5.7	-3.7	-3.2	-1.5	1.3	1.9	7.0	4.9
Suiza		-11.9	-10.8	-7.9	-3.4	-1.5	1.9	1.5	3.7	4.7
Dinamarca	-2.2	-2.9	-2.4	-2.3	-1.0	0.4	1.1	3.1	2.5	2.5
Irlanda	-3.0	-2.7	-2.0	-2.2	-0.2	1.2	2.3	2.3	4.5	1.7
Estados Unidos	-5.9	-5.0	-3.6	-3.1	-2.2	-0.9	0.3	0.8	1.7	0.6
Belgica	-7.9	-7.3	-5.0	-4.3	-3.7	-2.0	-0.8	-0.6	0.1	0.2
Austria	-2.0	-4.2	-5.0	-5.2 r	-3.8 r	-1.9	-2.4	-2.2	-1.5	0.1
España					-4.9	-3.2	-2.6	-1.1	-0.3	0.0
México	4.1	0.7	0.2	0.0	0.0	-0.7	-1.2	-1.1	-1.1	-0.7
Francia	-4.2	-6.0	-5.5	-5.5	-4.1	-3.0	-2.7	-1.6	-1.3	-1.4
Italia	-10.7	-10.3	-9.3	-7.6	-7.1	-2.7	-2.8	-1.8	-0.5	-1.4
Portugal	-6.0	-8.9	-6.6	-4.5	-4.0	-2.7	-2.3	-2.2	-1.5	-2.2
Alemania	-2.5	-3.1	-2.4	-3.3	-3.4	-2.7	-2.2	-1.6	1.2	-2.7
Japón	0.8	-2.4	-2.8	-4.2	-4.9	-3.7	-5.5	-7.0	-6.6	-6.3

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Comunidad Europea

De los países seleccionados, llama la atención el creciente déficit fiscal que registra Japón, el cual llegó al cierre de 2001 al 6.3 por ciento del PIB; de hecho, es el mayor registro de esta muestra de países. Otras naciones con déficit fiscal elevado son Luxemburgo; Finlandia y Suiza, que registran 5.0; 4.9 y 4.7 por ciento del producto, respectivamente, en tanto que países como Bélgica, Austria y España, están prácticamente en equilibrio.

En el caso mexicano, se observa que desde los años noventa, las finanzas públicas se han mantenido en equilibrio, incluso en el año de 1992 con un fuerte superávit derivado de los ingresos extraordinarios por la venta de empresas paraestatales.

5. Requerimientos Financieros del Sector Público

Si bien es cierto que en México el indicador más reconocido para medir los resultados de finanzas públicas es el balance público, existe un indicador adicional que 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 indicador se conoce como Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP).

Los RFSP consideran además del balance tradicional, todos aquellos conceptos que requieren financiamiento por parte del sector público, es decir, se incluyen rubros como los Pidiregas, el IPAB, el fideicomiso de apoyo para el rescate de autopistas concesionadas (FARAC), los programas de apoyo a deudores, entre otros.

En el cuadro siguiente se observa que agrupando estos conceptos, los requerimientos financieros del sector público se incrementaron en el último año y se ubicaron en 219 mil millones de pesos, es decir, 3.8 por ciento del PIB, lo que significa una cifra equivalente a cinco veces el déficit público.

REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO (RFSP)				
Concepto	(Millones de pesos)		(Porcentaje del PIB)	
	2000	2001	2000	2001
1. Balance público tradicional	-60,596.60	-42,050.30	-1.1%	-0.7%
2. Requerimientos financieros por PIDIREGAS	-43,590.10	-45,392.60	-0.8%	-0.8%
3. Requerimientos financieros del IPAB	-29,989.00	-55,209.00	-0.5%	-1.0%
4. Adecuaciones a los registros presupuestarios	-25,117.20	-17,383.00	-0.5%	-0.3%
5. Requerimientos financieros del FARAC	-13,577.10	-9,227.70	-0.2%	-0.2%
6. Programa de deudores	-8,766.80	-433.2	-0.2%	0.0%
7. Req. Fin. de banca de desarrollo y fondos de fomento	2,358.10	-8,421.20	0.0%	-0.1%
8. RFSP (1+2+3+4+5+6+7)	-179,278.70	-178,117.00	-3.3%	-3.1%
9. Ingresos no recurrentes	21,781.00	40,892.50	0.4%	0.7%
10. RFSP sin considerar ingresos no recurrentes (8-9)	-201,059.70	-219,009.50	-3.7%	-3.8%

Nota: En los RFSP y el balance el signo negativo significa déficit y el signo positivo superávit.

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en datos de las SHCP.

MEXICO:

Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario									
(Millones de pesos corrientes)			% del PIB			Estructura porcentual			
Año	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Externa
1980	1,446.4	868.7	577.8	30.7	18.4	12.2	100.0	60.1	39.9
1981	2,348.0	1,320.3	1,027.8	36.3	20.4	15.9	100.0	56.2	43.8
1982	7,777.3	3,563.5	4,213.8	74.7	34.2	40.5	100.0	45.8	54.2
1983	12,415.1	5,403.4	7,011.7	66.2	28.8	37.4	100.0	43.5	56.5
1984	17,972.2	7,333.0	10,639.2	58.1	23.7	34.4	100.0	40.8	59.2
1985	34,128.5	12,891.7	21,236.8	68.1	25.7	42.3	100.0	37.8	62.2
1986	81,308.1	24,588.1	56,720.0	98.8	29.9	68.9	100.0	30.2	69.8
1987	211,686.4	62,492.0	149,194.3	104.1	30.7	73.4	100.0	29.5	70.5
1988	267,009.2	112,058.4	154,950.8	64.7	27.1	37.5	100.0	42.0	58.0
1989	320,619.6	141,645.4	178,974.2	58.8	26.0	32.8	100.0	44.2	55.8
1990	385,151.6	168,793.6	216,358.0	52.4	23.0	29.4	100.0	43.8	56.2
1991	394,432.2	165,783.9	228,648.3	41.7	17.5	24.2	100.0	42.0	58.0
1992	352,588.8	143,190.9	209,397.9	31.4	12.7	18.6	100.0	40.6	59.4
1993	353,982.4	143,445.4	210,537.0	28.2	11.4	16.8	100.0	40.5	59.5
1994	565,819.1	195,415.8	370,403.3	39.8	13.7	26.0	100.0	34.5	65.5
1995	841,629.8	180,214.4	661,415.4	45.7	9.8	35.9	100.0	21.4	78.6
1996	884,625.7	211,162.0	673,463.7	35.0	8.3	26.6	100.0	23.9	76.1
1997	920,557.4	295,209.1	625,348.3	29.0	9.3	19.7	100.0	32.1	67.9
1998	1,197,505.3	401,224.8	796,280.5	31.1	10.4	20.7	100.0	33.5	66.5
1999	1,302,247.7	527,258.4	774,989.3	28.4	11.5	16.9	100.0	40.5	59.5
2000	1,401,428.8	691,721.5	709,707.3	25.8	12.7	13.1	100.0	49.4	50.6
2001	1,498,042.8	763,558.6 a/	734,484.2	26.0	13.2	12.7	100.0	51.0	49.0
Mar-2002 p/	1,551,543.0	812,912.6 a/	738,630.4				100.0	52.4	47.6

a/ Se refiere a la deuda interna del Gobierno Federal, toda vez que no se cuenta con la correspondiente al sector paraestatal en los informes trimestrales.
Fuente: Elaborado por el CEF de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-2000, y del informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, para el año 2001 y enero-marzo de 2002.