

Diagnóstico
sobre la
transparencia
de los **préstamos**
para el **desarrollo**
en **México**

Diagnóstico sobre la transparencia de los préstamos para el desarrollo

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Autoras:

Mariana González Armijo

Con colaboración de:

Liliana Ruiz

Mónica Barrios

Diseño: Marco Partida

2015 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Cerrada de Alberto Zamora 21, Col. Villa Coyoacán, C.P. 04000, México, D.F.

ISBN: 978-607-7631-28-6

Este trabajo se realizó con el apoyo del Latin American Program de la Open Society Foundations y de la William and Flora Hewlett Foundation.

La presente obra se respalda con una licencia de creative commons. Alentamos la reproducción de este material por cualquier medio, siempre que se respete el crédito de la organización.



Impreso en México, Distrito Federal

Septiembre de 2015

Contenido

| | |
|---|-----------|
| Abreviaturas | 07 |
| Resumen ejecutivo | 09 |
| Introducción | 11 |
| Préstamos para el desarrollo | 14 |
| El papel de los préstamos en los ingresos y la deuda pública externa | 14 |
| Marco normativo | 18 |
| Avances en el acceso a la información y la transparencia presupuestaria en México | 20 |
| Información disponible sobre los préstamos para el desarrollo proveniente de los Organismos Financieros Internacionales | 21 |
| Organismos financieros internacionales | 26 |
| México y el Banco Mundial | 26 |
| México y el Banco Interamericano de Desarrollo | 28 |
| Políticas de Acceso a la Información del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo | 28 |
| Metodología: accediendo a información de los préstamos de México con los OFIs | 30 |
| Préstamos con el Banco Mundial | 32 |
| Préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo | 35 |
| Resultados | 38 |
| Solicitudes al gobierno | 38 |
| Solicitudes al gobierno sobre préstamos con el Banco Mundial | 38 |
| Solicitudes al gobierno sobre préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo | 39 |
| Solicitudes a los bancos | 41 |
| Banco Mundial | 42 |
| Banco Interamericano de Desarrollo | 43 |
| Resumen de respuestas | 44 |
| Conclusiones | 47 |
| Recomendaciones | 49 |
| Anexos | 51 |

Índice de gráficas y tablas

| | | |
|--------------------|--|----|
| Gráfica 1. | Composición de la deuda externa del Gobierno Federal | 16 |
| Gráfica 2. | Evolución de la deuda externa con OFIs 2000 – 2011 | 17 |
| Gráfica 3. | Porcentaje del financiamiento de OFIS del total de la deuda pública externa | 16 |
| Gráfica 4. | Techos de endeudamiento establecidos en las LIF 2008-2014 | 17 |
| Gráfica 5. | Porcentaje de los préstamos de México respecto al total de la cartera del BM. | 27 |
| Gráfica 6. | Principales ocho países en línea de crédito con el BM en 2011. | 27 |
| Gráfica 7. | Distribución del monto total de proyectos con el BM 1o. de julio 2010 - 30 junio 2013 (mdd) | 33 |
| Gráfica 8. | Instrumentos de préstamo utilizados para canalizar los recursos del BM 1o. julio 2010 - 30 abril (mdd) | 34 |
| Gráfica 9. | Distribución del monto total de proyectos con el BID | 36 |
| Gráfica 10. | Respuestas del gobierno préstamos BM. | 39 |
| Gráfica 11. | Respuestas del gobierno préstamos BID. | 41 |
| Gráfica 12. | Respuestas del Banco Mundial | 42 |
| Gráfica 13. | Respuestas del Banco Interamericano | 43 |
| Gráfica 14. | Respuestas del gobierno sobre préstamos con BM y BID. | 44 |
| Gráfica 15. | Respuestas del BM y BID | 45 |

| | | |
|------------------|---|----|
| Tabla 1. | Marco normativo que rige a la deuda pública y los préstamos con los OFIs | 19 |
| Tabla 2. | Perfil de amortizaciones de la deuda externa del gobierno federal en los próximos años (mdd) | 21 |
| Tabla 3. | Evolución de los saldos de la deuda externa del sector público federal Primer trimestre de 2014 (mdd) | 21 |
| Tabla 4. | Deuda externa del sector público federal, avance del programa de financiamiento | 22 |
| Tabla 5. | Lista de proyectos página web del BID | 23 |
| Tabla 6. | Documentos ME-L1115 Fortalecimiento de la Gestión e Inversiones Programa 3x1 para Migrantes, Fase II | 23 |
| Tabla 7. | Lista de proyectos de la página web del Banco Mundial | 24 |
| Tabla 8. | Principales 10 países prestatarios del BM (Año fiscal 2011) | 26 |
| Tabla 9. | Principales 5 países prestatarios por desembolsos acumulados BID (1961-2013) | 28 |
| Tabla 10. | Puntos de las Políticas de Acceso a la Información del BM y del BID. | 29 |
| Tabla 11. | Documentos del ciclo de proyecto en los préstamos del BID | 31 |
| Tabla 12. | Documentos del ciclo de proyecto en los préstamos del Banco Mundial | 31 |
| Tabla 13. | Total de solicitudes de información sobre préstamos para desarrollo realizadas | 32 |
| Tabla 14. | Proyectos/Préstamos de México con el BM del 1° julio de 2010 al 30 de abril de 2013 | 33 |
| Tabla 15. | Documentos que se solicitaron sobre préstamos con el Banco Mundial | 35 |
| Tabla 16. | Proyectos/Préstamos de México con el BID del 1° enero de 2011 al 30 de abril de 2013 | 36 |
| Tabla 17. | Proyectos/Préstamos de México con el BID del 1° enero de 2011 al 30 de abril de 2013 | 37 |
| Tabla 18. | Categorías de las respuestas a las solicitudes realizadas al gobierno | 38 |
| Tabla 19. | Instancias a las que se solicitó información de préstamos con el BM | 38 |
| Tabla 20. | Respuestas del gobierno sobre préstamos BM | 39 |
| Tabla 21. | Instancias a las que se solicitó información sobre préstamos con el BID | 40 |
| Tabla 22. | Respuestas del gobierno sobre préstamos BID | 40 |
| Tabla 23. | Categorías de las respuestas a las solicitudes realizadas a los bancos | 41 |
| Tabla 24. | Cumplimiento del Banco Mundial con su Política | 42 |
| Tabla 25. | Resumen de las respuestas a las solicitudes | 44 |

Abreviaturas

| | |
|--------------------------------|---|
| APF | Administración Pública Federal |
| BANOBRAS | Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos |
| BANSEFI | Banco del Ahorro Nacional y de Servicios Financieros |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BIRF | Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, comúnmente llamado Banco Mundial |
| BM | Banco Mundial, en referencia al BIRF |
| CONABIO | Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad |
| CONAFOR | Comisión Nacional Forestal |
| CONAGUA | Comisión Nacional del Agua |
| CPEUM | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| DPLs | <i>Development Policy Loans</i> – Préstamos para el desarrollo de políticas |
| FAIS | Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social |
| FAIS | Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social |
| FINRURAL | Financiera Rural |
| FIRCO | Fideicomiso de Riesgo Compartido |
| LFPRH | Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria |
| LFTAIPG | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental |
| LGCG | Ley General de Contabilidad Gubernamental |
| LGDP | Ley General de Deuda Pública |
| LIF | Ley de Ingresos de la Federación |
| LOAPF | Ley Orgánica de Administración Pública Federal |
| mdd | Millones de dólares |
| NAFIN | Nacional Financiera |
| NSGs | <i>Non-Sovereign Guaranteed loans</i> – Préstamos sin garantía soberana |
| OFI | Organismos Financieros Internacionales |
| PAF | Plan Anual de Financiamiento |
| PAI | Política de Acceso a la Información |
| PEF | Presupuesto de Egresos de la Federación |
| PGR | Procuraduría General de la República |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| SAGARPA | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación |
| SEDATU | Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social |
| SEDESOL – OPORTUNIDADES | Secretaría de Desarrollo Social – Oportunidades |
| SENER | Secretaría de Energía |
| SEP | Secretaría de Educación Pública |
| SGs | <i>Sovereign Guaranteed loans</i> – Préstamos con garantía soberana |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| SHF | Sociedad Hipotecaria Federal |
| SIL | <i>Specific Investment Loans</i> – Préstamos específicos de inversión |
| SNM | Servicio Nacional Meteorológico |
| SSA | Secretaría de Salud |
| STPS | Secretaría del Trabajo y Previsión Social |
| TALs | <i>Technical Assistance Loans</i> – Préstamos de Asistencia Técnica |

Resumen ejecutivo

La deuda pública externa del gobierno federal mexicano equivale a 5.2% del Producto Interno Bruto (PIB) del país y 30% de ésta proviene de organismos financieros internacionales (OFIs), como el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción (BIRF, comúnmente conocido como Banco Mundial) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los préstamos que el gobierno mexicano negocia con los OFIs son de suma relevancia, ya que tienen el mandato de contribuir al desarrollo económico y social del país y, por lo tanto, impactan directamente en el bienestar y la calidad de vida de la población. Asimismo, México es de los principales prestatarios del BM, ocupa el tercer lugar con el 9.2% de la cartera total; y el segundo más importante del BID, con el 18.82%.

Estos recursos forman parte de los ingresos públicos, por lo que son directamente parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El tener acceso a la información sobre estos préstamos permite conocer tanto la manera en que se ejercen los recursos públicos, como los resultados que se están alcanzando con los proyectos, programas y políticas implementadas con éstos. Además, el gobierno mexicano elabora reportes de preparación, implementación, seguimiento y evaluación que entrega a cada uno de los bancos desde la etapa de negociación de un préstamo hasta el cierre de la implementación del mismo.

Este Diagnóstico consiste en un ejercicio para tener claridad sobre cuál es el marco normativo que rige el flujo y la ejecución de estos recursos; qué información de los préstamos para el desarrollo está disponible; y qué información solicitada sobre los mismos entrega el gobierno mexicano. Nos enfocamos en el BM y el BID porque son los dos principales OFIs con los que el gobierno negocia préstamos; y también porque estos

dos organismos tienen sus respectivas Políticas de Acceso a la Información (PAIs), a través de las cuales se puede obtener información sobre los proyectos que han negociado con México. Esto permite contrastar la información publicada por los bancos con aquella provista por el gobierno federal. El resultado consiste en un diagnóstico sobre el estado actual de la transparencia de los préstamos para el desarrollo que el gobierno mexicano negocia todos los años con el BM y el BID.

El marco normativo claramente establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la encargada de negociar, autorizar y contratar los préstamos con los organismos financieros internacionales. Por un lado, la SHCP es la responsable de supervisar y mantener el registro de los recursos y de concentrar y publicar la información que las secretarías a cargo de ejecutar los préstamos le deben brindar periódicamente. Por otro lado, las secretarías responsables de la ejecución deben informar a la SHCP sobre el ejercicio de estos recursos. Por lo que, tanto la SHCP como cada una de las secretarías a cargo de los proyectos con financiamiento proveniente de OFIs, tienen la obligación de transparentar dicha información.

La metodología incluyó revisión de la literatura; análisis de los marcos normativos vigentes tanto del gobierno mexicano, como de los dos organismos financieros estudiados; examinación de la información que el gobierno y los OFIs divulgan proactivamente; y solicitudes de información al gobierno federal y a los dos bancos. Determinamos una muestra de 29 préstamos: 14 del BM y 15 del BID aprobados a partir de la entrada en vigor de cada una de las PAIS, hasta el 30 de abril de 2013. Analizamos la información disponible en las

bases de datos y detectamos la información faltante. En total, realizamos 220 solicitudes de información: 147 al gobierno federal, 28 al Banco Mundial y 45 al Banco Interamericano de Desarrollo.

De las 147 solicitudes de información dirigidas a la SHCP y a cada una de las 15 secretarías a cargo de la implementación, 51.7% de las respuestas consistieron en remitir a la página del banco correspondiente, sin que la información estuviera disponible en dichas páginas, por lo que se considera como no entregada. El gobierno declaró la información inexistente o determinó que la dependencia no tenía injerencia sobre dichos préstamos en 21.77% de las respuestas, a pesar de que la solicitud se dirigía a la instancia prestataria y a las ejecutoras. 19.73% de las respuestas aclaran que los documentos no están disponibles, ya que los proyectos están en implementación, por lo que no se habían generado. Solamente en 3.4% de los casos, es decir en cinco respuestas, el gobierno entregó la información solicitada.

El hecho de que las respuestas del gobierno mexicano remitan a las páginas web del BM y del BID, representa varios problemas. Primero, los bancos no cumplen con sus Políticas de Acceso a la Información, es decir, la información que debería ser divulgada rutinariamente no está completa y disponible. Segundo, al solicitarles los documentos que deben ser públicos no cumplen en todos los casos con los plazos establecidos y/o entregan la información; por ejemplo, el BM demoró hasta 80 días hábiles en responder en algunos casos, cuando su política establece un máximo de 20 días hábiles con posibilidad de solicitar una prórroga (lo cual no sucedió). Tercero, 53% de los documentos disponibles en la muestra estaban en inglés y el 47% restante en español, lo cual excluye a un considerable porcentaje de la población que no habla ese idioma, además de que no es el oficial en el país.

Finalmente, los recursos provenientes de préstamos de OFIs son una fuente importante de ingresos para el gobierno mexicano. Estos recursos son públicos, por lo que la información sobre su ejecución debería estar disponible de manera accesible. A pesar de que

el marco normativo que rige dichos préstamos es claro y completo, el gobierno no lo está cumpliendo cabalmente. La información que brinda la SHCP es insuficiente, por lo que no es posible conocer datos oportunos y veraces sobre la actuación gubernamental en este tema, sobre cómo gestiona los recursos públicos y el impacto de las decisiones que el gobierno toma. Esto representa un vacío importante de información pública, el cual es necesario atender, de tal forma que las personas podamos opinar y participar en los asuntos sobre el desarrollo del país.

Introducción

La deuda pública externa del gobierno federal mexicano equivale a 5.2% del Producto Interno Bruto (PIB) del país y 30% de esta deuda proviene de organismos financieros internacionales (OFIs) como el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción (BIRF, comúnmente conocido como Banco Mundial)¹ y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).²

Históricamente, México ha sido miembro y ha negociado préstamos con estos organismos y, según reportes del Banco Mundial (BM)³ y del BID⁴, nuestro país es de los principales receptores de préstamos de estos bancos. Estos OFIs tienen el mandato particular de brindar recursos para el desarrollo y la erradicación de la pobreza.⁵ Ambos objetivos son de primordial importancia en un país como México con 46.2% de su población en pobreza⁶, es decir, con por lo menos 55.3 millones de personas que requieren de políticas de desarrollo que impacten en sus vidas cotidianas. Con el argumento de reducir la pobreza, tal y como establecen sus respectivos mandatos, el BID y el BM negocian préstamos con el gobierno mexicano destinados a diversos sectores como: salud, vivienda, seguridad, alimentación, educación, agua y saneamiento, agricultura, infraestructura, energía,

finanzas, telecomunicaciones, administración pública, entre otros. Los préstamos se canalizan a través de proyectos concretos, programas o desarrollo de políticas públicas en todos los sectores.

Los préstamos que el gobierno negocia con OFIs son de suma relevancia, ya que tienen el mandato de contribuir al desarrollo económico y social del país y, por lo tanto, impactan directamente en el bienestar y la calidad de vida de la población. Estos recursos forman parte de los ingresos federales, por lo que son directamente parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El tener acceso a la información sobre estos préstamos permite conocer tanto la manera en que se ejercen los recursos públicos, como los resultados que se están alcanzando con los proyectos, programas y políticas implementadas con éstos. Además, el gobierno mexicano elabora reportes de preparación, implementación, seguimiento y evaluación que entrega a cada uno de los bancos desde la etapa de negociación de un préstamo hasta el cierre de la implementación del mismo.

Banco Mundial:

“Desde su concepción en 1944, **el Banco Mundial** ha pasado de ser una entidad única a un grupo de cinco instituciones de desarrollo estrechamente relacionadas. Su misión evolucionó desde el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) como facilitador de la reconstrucción y el desarrollo de posguerra al **mandato actual de aliviar la pobreza en el mundo**”.

Fuente: Banco Mundial. Historia. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/about/history>

¹ Al hablar sobre el Banco Mundial en este estudio nos referimos al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), brazo del Grupo del Banco Mundial que brinda préstamos al sector público.

² SHCP. Plan Anual de Financiamiento 2014, p.12. Disponible en http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/paf_2014.pdf, consultado el 13 de octubre de 2014.

³ Moody's Investors Service. 2012. Credit Analysis IBRD (World Bank) Disponible en http://treasury.worldbank.org/cmd/pdf/Moodys_IBRD_Report_2012.pdf, consultado el 22 de octubre de 2014.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. 2013. Informe Anual 2013. Disponible en <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6422/BID%20Informe%20anual%202013.%20%20Rese%C3%B1a%20del%20a%C3%B1o.pdf?sequence=2>, consultado el 13 de octubre de 2014.

⁵ Ver <http://www.bancomundial.org/es/about> y <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5995.html>, respectivamente. Consultados el 13 de octubre de 2014.

⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social – CONEVAL (2014) Anexo estadístico de pobreza en México 2014. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx, consultado el 30 de julio de 2015.

Banco Interamericano de Desarrollo:

“Apoyamos los esfuerzos de América Latina y el Caribe para **reducir la pobreza y la desigualdad**. Nuestro objetivo es lograr el desarrollo de manera sostenible y respetuosa con el clima. Fundado en 1959, somos la mayor fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe”.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. *Acerca del Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5995.html>

Gobierno de México:

“Todos los años **el gobierno de México negocia préstamos con organismos financieros internacionales** para complementar la capacidad financiera del Estado mexicano y asegurar la disponibilidad de los recursos fiscales y financieros necesarios **para el desarrollo del país**”.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013 – 2018*. Disponible en http://hacienda.gob.mx/RDC/programa_nacional/pronafide_2013_2018.pdf

Dada la relevancia del tema, en Fundar tenemos el proyecto de Transparencia y Rendición de Cuentas en Instituciones Financieras Internacionales (IFIs)⁷, el cual, como su nombre lo indica, tiene el objetivo de transparentar tanto la ejecución de recursos provenientes de estas instituciones como lo que se realiza en nombre del desarrollo desde una perspectiva de derechos humanos. Una de las líneas de investigación e incidencia del proyecto se enfoca en los marcos normativos y políticas que rigen a estos organismos. Por esto, durante los últimos años hemos estado involucrados en los procesos de revisión y creación de políticas del BM y del BID, como por ejemplo las políticas de: Acceso a la Información (PAIs), los mecanismos de queja (Panel de Inspección y Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación, MICI), los instrumentos de préstamo, las salvaguardas (sociales y ambientales) y las de los Consejos de Sociedad Civil (en el caso del BID, el ConSoc), entre otros procesos.

Asimismo, hemos dado seguimiento a algunos casos particulares financiados por organismos financieros internacionales, y trabajado directamente con

⁷ Se usan indistintamente los términos instituciones financieras internacionales (IFIs) y organismos financieros internacionales (OFIs).

comunidades afectadas por actividades impulsadas por estas instituciones, lo cual responde a la línea de investigación e incidencia a nivel local del proyecto.⁸

También hemos analizado las dinámicas existentes a nivel nacional y el andamiaje institucional que sostiene la ejecución de los recursos provenientes de los OFIs.

En este sentido, uno de los vacíos que encontramos se refiere a la información disponible sobre los préstamos para el desarrollo que el gobierno mexicano negocia todos los años y que las personas pagamos a través de los impuestos para saldar la deuda pública externa. La entrada en vigor de las nuevas Políticas de Acceso a la Información del Banco Mundial (julio 2010) y del Banco Interamericano de Desarrollo (enero 2011), representan un avance en cuanto al acceso a información sobre estos préstamos, sin embargo, no ha sido suficiente.

Por un lado, la información disponible en los sitios de los bancos a partir de la entrada en vigor de cada una de las PAIs está incompleta. Por otro, la información que el gobierno mexicano brinda respecto a los préstamos para el desarrollo es insuficiente: a) la información que divulga de manera proactiva es escasa, por ejemplo, en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública; y b) al solicitar información sobre los préstamos no la otorga; tal y como se muestra más adelante.

Al darnos cuenta del vacío de información existente decidimos realizar un ejercicio que nos permitiera ordenar el marco normativo que rige el flujo y la ejecución de estos recursos y analizar qué información de los préstamos para el desarrollo está disponible y cuál de la solicitada sobre los mismos entrega el gobierno. Lo anterior con el supuesto de que acceder a la información pública gubernamental de manera oportuna, comprensiva, confiable y de calidad permite

⁸ Acompañamos el caso de conversión a hidroeléctrica de la presa de Cerro de Oro, el cual estaba financiado por la Overseas Private Investment Company, la cual está sujeta a los estándares de desempeño de la Corporación Financiera Internacional, brazo del Banco Mundial que brinda financiamiento al sector privado. Ver González Armijo, Mariana y Lachenal, Cécile. (2014) Talking of Tensions in Development: Reflections from the Cerro de Oro Case, Oaxaca, Mexico en Barbera, Rosemary y Stevenson, Linda. (eds). (2014) Special Issue on Human Rights, Democracy and Development in Latin America and the Caribbean. Social Development Issues, Vol. 36, no. 3.

la participación informada de las personas en las decisiones públicas que impactan sus vidas y favorece al fortalecimiento de la democracia. Nos enfocamos en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo porque son los dos principales OFIs con los que el gobierno negocia préstamos y porque éstos tienen sus respectivas Políticas de Acceso a la Información, a través de las cuales pudimos obtener información sobre los proyectos que han negociado con México y con ésta construir la muestra de préstamos para analizar.

Al momento de negociar préstamos con el BM y el BID, así como al implementarlos y cerrarlos, el gobierno prepara diversos documentos. Algunos ejemplos se muestran abajo. A pesar de que estos documentos se entregan a los bancos, éstos no están disponibles a través de algún mecanismo gubernamental.

Banco Mundial

- Documento de evaluación inicial del proyecto
- Documento de información sobre el proyecto
- Ficha integrada de datos sobre salvaguardas
- Evaluación ambiental
- Informe sobre el estado de ejecución y los resultados

Banco Interamericano de Desarrollo

- Propuesta de préstamo
- Perfil de proyecto
- Plan de operaciones
- Análisis ambiental
- Estrategias ambientales y sociales
- Reporte de gestión ambiental y social
- Informe del monitoreo del progreso del proyecto

Fuente: Elaboración propia con información del BM y del BID.

Nuestra metodología incluyó revisión de la literatura; análisis de los marcos normativos vigentes tanto del gobierno mexicano, como de los dos organismos financieros estudiados; investigación de la información que el gobierno y los OFIs divulgan proactivamente; y solicitudes de información al gobierno federal y a los dos bancos. Determinamos una muestra de 29 préstamos: 14 del BM y 15 del BID aprobados a partir de la entrada en vigor de cada una de las Políticas de

Acceso a la Información, hasta el 30 de abril de 2013. Analizamos la información disponible en las bases de datos y detectamos la información faltante. En total, realizamos 220 solicitudes de información: 147 al gobierno federal, 28 al Banco Mundial y 45 al Banco Interamericano de Desarrollo.

El análisis del marco regulatorio de los préstamos incluyó la revisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Deuda Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo cual nos permitió esclarecer las obligaciones que las leyes establecen respecto a los préstamos de desarrollo, los principales sujetos responsables y obligados a otorgar información.

El resultado consiste en un diagnóstico sobre el estado actual de la transparencia de los préstamos para el desarrollo que el gobierno mexicano negocia todos los años con estos bancos. La primera parte del estudio analiza la naturaleza de estos préstamos para el desarrollo, de qué manera se insertan en los ingresos federales y en la deuda pública externa, el marco normativo que los rige, los avances en materia de acceso a la información y transparencia presupuestaria en el país, así como la información actualmente disponible sobre estos recursos.

La segunda parte muestra la relación que México ha tenido con el BID y el BM en los últimos años, así como el marco normativo en materia de acceso a la información de estos dos organismos financieros internacionales. La tercera parte presenta la metodología utilizada para realizar el diagnóstico, que explica cómo se estableció la muestra y los criterios para analizar la información disponible sobre los préstamos. La cuarta parte presenta los resultados obtenidos de las solicitudes de información dirigidas al gobierno y a cada uno de los OFIs. Finalmente, la quinta parte consiste en una serie de conclusiones y recomendaciones para mejorar el acceso a la información y la transparencia de los préstamos para el desarrollo que el gobierno de México negocia con estos organismos.

Préstamos para el desarrollo

El gobierno mexicano afirma que a través de los préstamos⁹ con organismos financieros internacionales busca satisfacer las necesidades de financiamiento del sector público al menor costo posible¹⁰, así como aprovechar la asistencia técnica y la experiencia internacional acumulada en el manejo de programas y proyectos que los OFIs poseen cuando se trata de bancas multilaterales para el desarrollo.¹¹

Como se ha mencionado, estos préstamos forman parte de la deuda pública externa y se destinan a proyectos concretos, programas y/o políticas públicas en diversos sectores. Generalmente los montos se negocian con base en los planes; el sector al que se destinará el financiamiento; la temporalidad, es decir, el periodo durante el que se ejecutarán los recursos; y la compatibilidad entre los objetivos del gobierno, del organismo financiero y de los proyectos en particular.

Existen instrumentos mediante los cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presenta información de la situación de la deuda pública y, en particular, sobre el saldo relativo a la deuda externa con los OFIs, como los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública (con los que se puede conocer los montos desembolsados y el saldo de la deuda)¹². Sin embargo, no hay manera de conocer detalladamente a través de algún mecanismo del gobierno información desagregada y sistematizada sobre los préstamos financiados por los OFIs, como por ejemplo:

- una lista completa de los montos y procedencia de los préstamos;
- los proyectos, programas o políticas a los que se destinarán;
- las fechas de inicio de implementación y de cierre del préstamo;
- la instancia ejecutora;
- los resultados obtenidos;

Esta información es relevante para poder dar seguimiento a los proyectos y al ejercicio del gasto, así como para medir sus resultados e impactos.

No hay manera de conocer detalladamente a través de algún mecanismo del gobierno información desagregada y sistematizada sobre los préstamos provenientes de los organismos financieros internacionales, la cual es relevante para poder dar seguimiento a los proyectos y al ejercicio del gasto.

El papel de los préstamos en los ingresos y la deuda pública externa

De acuerdo al Plan Anual de Financiamiento 2014¹³, al cierre de 2013 la deuda neta¹⁴ del gobierno federal equivalía a 27.6% del PIB del país¹⁵, mientras que la deuda pública externa total representaba 5.2% del mismo. Esta deuda externa se compone por bonos emitidos en los mercados internacionales (67%), créditos con organismos financieros internacionales (30%) y créditos bilaterales de comercio exterior

⁹ En este estudio al hablar de "préstamos" nos referimos a "préstamos para el desarrollo".

¹⁰ La Ley de Ingresos de la Federación (LIF) determina que el Congreso autorice al Ejecutivo, por conducto de la SHCP, la contratación de créditos y otras formas del ejercicio del crédito público en los términos de la Ley General de Deuda Pública (LGDP).

¹¹ Oficio Núm./710.346.IV/045/11 de la Dirección General de Recursos Financieros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 30 de noviembre de 2011.

¹² SHCP 2014. *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Primer Trimestre de 2014*. Apéndice Estadístico de Deuda Pública. http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/14/Paginas/1er_Trimestre_2014.aspx, consultado el 4 de septiembre de 2014.

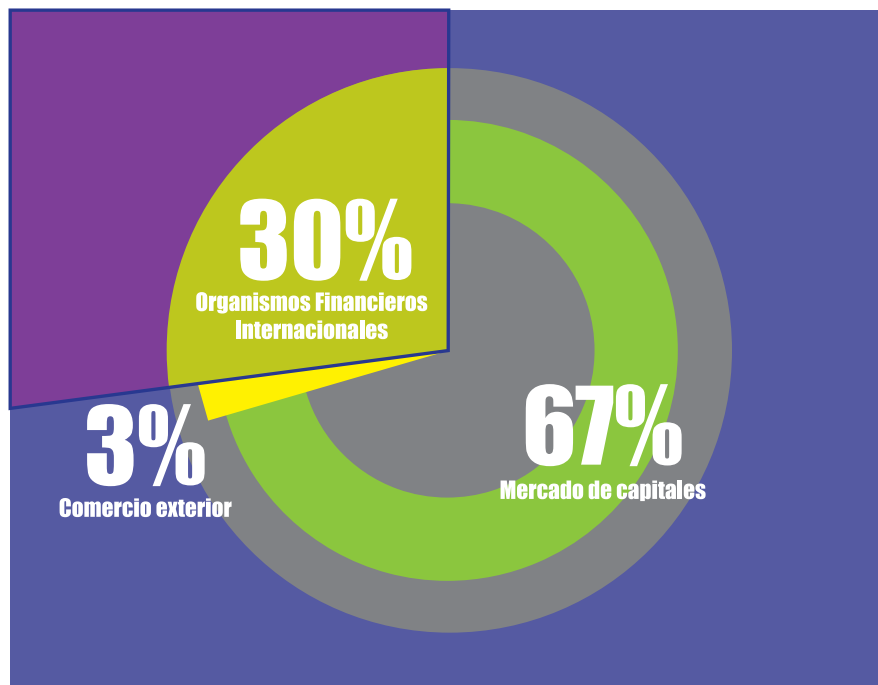
¹³ SHCP óp. cit., p.12.

¹⁴ El concepto de deuda neta se obtiene de descontar al saldo de la deuda bruta los activos financieros del gobierno federal, ver SHCP. Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Primer Trimestre de 2014. Apéndice Estadístico de Deuda Pública, p. 27. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf_trim/2014/1er_trim/docs/inf/inf05.pdf, consultado el 4 de septiembre de 2014.

¹⁵ En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH, art. 2, Fracc. XIV) se define al endeudamiento neto como: la diferencia entre las disposiciones y amortizaciones efectuadas de las obligaciones constitutivas de deuda pública, al cierre del ejercicio fiscal.

(3%), (ver Gráfica 1). Uno de los objetivos de este Plan consiste en “promover una política de comunicación y transparencia sobre el manejo del endeudamiento público, para que los inversionistas y el público en general conozcan los objetivos y las estrategias del Gobierno Federal como emisor de la deuda”.¹⁶

Gráfica 1. Composición de la deuda externa del Gobierno Federal



Fuente: SHCP, Plan Anual de Financiamiento 2014, p.12. Disponible en http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/paf_2014.pdf

En los Planes Anuales de Financiamiento¹⁷, el proveniente de organismos financieros internacionales se plantea como un elemento estratégico en el manejo de la deuda pública. Esto porque:

*A diferencia del endeudamiento a través del mercado de deuda que en los ciclos de restricción de liquidez o de volatilidad en los mercados tiende a restringirse y a encarecerse, el crédito con OFIs no presenta este comportamiento cíclico y, por lo tanto, es una fuente estable de recursos. Uno de los objetivos de estos organismos es precisamente aportar un factor de financiamiento contra-cíclico. Durante la crisis financiera de 2008-2009 los OFIs cumplieron adecuadamente con ser una fuente relativamente estable y barata de financiamiento.*¹⁸

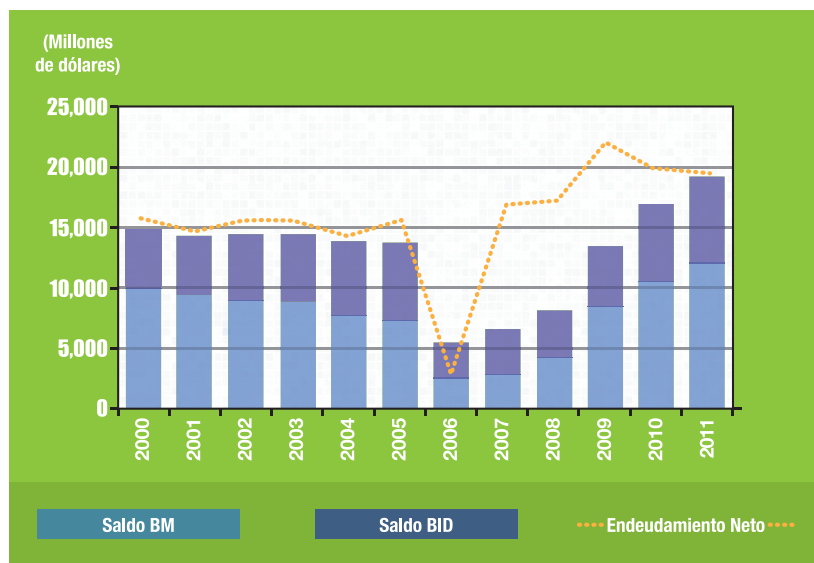
Por esto, el gobierno recurre a los OFIs como una fuente de financiamiento. La Gráfica 2 muestra la evolución del financiamiento contratado por nuestro país con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo, respectivamente. Se puede observar que al cierre del 2011 la deuda externa del país con OFIs ascendió a los \$19,296 millones de dólares y que de este monto más del 50% corresponde a saldos con el BM y el restante con el BID.

¹⁶ SHCP, óp. cit., p. 3.

¹⁷ Planes Anuales de Financiamiento disponibles en http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/credito_publico_ii/pol_credito_publico/Paginas/plan_anual_financiamiento.aspx, consultados el 22 de julio de 2015.

¹⁸ SHCP, Plan Anual de Financiamiento 2012, p. 37. Disponible en http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/credito_publico_ii/pol_credito_publico/plan_anual/PAF_2012.pdf, consultado el 3 de septiembre de 2014.

Gráfica 2. Evolución de la deuda externa con OFIs 2000 – 2011



Fuente: SHCP, Plan Anual de Financiamiento 2012, p.17. Disponible en http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/credito_publico_ii/pol_credito_publico/plan_anual/PAF_2012.pdf

Las fluctuaciones del porcentaje de la deuda con OFIs respecto a la deuda pública externa total varía a lo largo del tiempo, tal y como se muestra en la Gráfica 3. Al haber cambios de gobierno, la tendencia es que los préstamos con estos organismos disminuyan. Lo anterior sucede, entre otros motivos, por: 1) el cambio de administración, ya que en el primer año de gobierno no se ejercen los recursos cabalmente;¹⁹ y 2) con cada cambio de administración los bancos elaboran un plan alineado al Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno entrante, en el caso del Banco Mundial, la Alianza Estratégica para el país;²⁰ mientras que el BID desarrolla la Estrategia del BID con el país,²¹ por lo que el primer año de gobierno disminuyen los préstamos. Esto se puede observar en los porcentajes de los años 2001, 2007 y 2013 que tienden a la baja en la Gráfica 3.

Gráfica 3. Porcentaje del financiamiento de OFIS del total de la deuda pública externa



Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas 1999 – 2013 (se utiliza el año 1999 como base, ya que a partir de este año los porcentajes se especifican en la Cuenta Pública). Disponibles en http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx

¹⁹ Ver Esquivel, Gerardo. 2013. *Una recesión "hecha en México"*. Nexos en línea. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=15580>, consultado el 22 de octubre de 2014. En su texto Esquivel muestra que el gasto pagado por el sector público en el periodo enero – agosto 2013 comparado con el gasto del año previo se contrajo 3.9% en términos reales.
²⁰ Banco Mundial. Alianza Estratégica para México 2014-2019. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/12/12/WBG-New-Country-Partnership-Strategy-for-Mexico-2014-2019>, consultado el 23 de octubre de 2014.
²¹ BID. Estrategia del BID con el país 2013-2018. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38276070>, consultado el 23 de octubre de 2014.

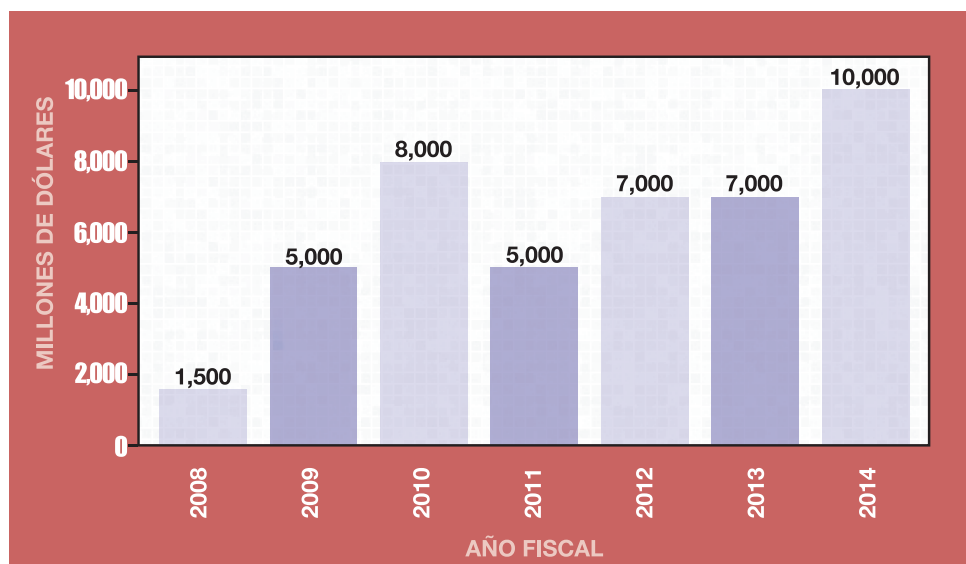
Con cada cambio de gobierno federal los bancos elaboran sus respectivos planes alineados al Plan Nacional de Desarrollo del país. Para el sexenio 2013-2018, el Banco Mundial elaboró la Alianza Estratégica para México 2014 – 2019 y el BID elaboró la Estrategia del BID con el país 2013 – 2018.

Independientemente de las fluctuaciones, los préstamos con los organismos financieros internacionales representan un porcentaje importante de la deuda pública externa. A su vez, la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) autoriza cada año al Ejecutivo un monto específico de endeudamiento neto externo:

*“El Ejecutivo Federal queda autorizado para contratar y ejercer en el exterior créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, **para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014**, así como para canjear o refinanciar obligaciones del sector público federal, a efecto de **obtener un monto de endeudamiento neto externo de 10 mil millones de dólares de los Estados Unidos de América, el cual incluye el monto de endeudamiento neto externo que se ejercería con organismos financieros internacionales.**” (Art. 2º, Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, énfasis añadido).²²*

A lo largo del tiempo, los techos establecidos para el endeudamiento han variado. La Gráfica 4 muestra los techos de endeudamiento neto externo en valores corrientes establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación para los años 2008 – 2014.

Gráfica 4. Techos de endeudamiento establecidos en las LIF 2008-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de las LIF 2008 – 2014 en valores corrientes (se utiliza el año 2008 como base, ya que previo a éste no se encuentran los techos de endeudamiento en las LIF). Disponibles en <http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/leyIngresos.aspx>.

La importancia de conocer los montos de estos préstamos reside no sólo en la necesidad de monitorear la ejecución de estos recursos públicos, sino porque con dicha información será posible evaluar los resultados que tienen los proyectos financiados, así como su impacto. Para lo anterior resulta imprescindible saber quiénes son los responsables de transparentar la información de los préstamos, así como de rendir cuentas sobre los resultados de su ejecución.

²² Ley de Ingresos Federales, disponible en http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2014/lif_2014.pdf, consultado el 23 de septiembre de 2014.

Marco normativo

Los préstamos con los organismos financieros internacionales se rigen bajo diversos marcos normativos, entre los que están la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley General de Deuda Pública (LGDP), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

La Constitución establece en materia de deuda pública que los empréstitos que se celebren deben tener como finalidad la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo algunas excepciones. Como ya se mencionó, los techos de endeudamiento para cada año fiscal son establecidos en el Artículo 2° de la LIF.

La Ley General de Deuda Pública entiende por financiamiento “la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo [...]” (Art. 2°). Asimismo, en su Artículo 3°, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de dicha Ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

Marco normativo que rige los préstamos de los OFIs:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Deuda Pública
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Ingresos de la Federación
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

El marco jurídico que rige la deuda pública en nuestro país incluye diversas leyes que regulan los préstamos internacionales para el desarrollo y que establecen las facultades y responsabilidades en materia de transparencia y monitoreo de los diferentes actores involucrados. La Tabla 1 presenta un resumen de las principales disposiciones legales al respecto. El Anexo I contiene información detallada sobre cada una de las leyes y el articulado correspondiente.

A partir del marco normativo se puede afirmar que la información respecto a los préstamos del gobierno mexicano con organismos financieros internacionales es pública, como también lo son los informes que preparan la SHCP y las diferentes secretarías a cargo de la implementación de los préstamos para la negociación, planeación, monitoreo y reporte de resultados respecto a estos recursos. Por lo tanto, cada una de las secretarías a cargo de ejecutar algún préstamo es responsable de realizar el proyecto, monitorear el uso de los recursos y proporcionar esta información a la SHCP. Finalmente, ésta última es la responsable de vigilar y mantener el registro del uso de los préstamos provenientes de los OFIs. En este sentido, tanto la SHCP, como cada una de las secretarías a cargo de los recursos están obligadas a proveer la información relacionada con los préstamos.

Asimismo, como se puede observar, el marco regulatorio hace hincapié en la necesidad de contratar deuda pública para fines determinados como llevar a cabo proyectos de desarrollo social o económico, así como en la importancia de conocer el destino de la deuda pública y la relevancia de llevar a cabo un monitoreo de la misma. Por estos motivos, se hace aún más evidente la necesidad de contar con información completa, clara y oportuna sobre la deuda pública y, en concreto, sobre los préstamos para el desarrollo otorgados por OFIs, para poder realizar las principales funciones que la legislación determina.

Tabla 1. Marco normativo que rige a la deuda pública y los préstamos con los OFIs.

| Marco | Establece |
|---|--|
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* | <ul style="list-style-type: none"> - 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 algunas excepciones muy específicas (Art. 73, Fracc. VIII). |
| Ley General de Deuda Pública** | <ul style="list-style-type: none"> - La SHCP tiene la facultad de cuidar que los recursos procedentes de deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social (Art. 4, Fracc. IV y V). - La SHCP mantendrá el registro de las obligaciones constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, anotando el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global (Art. 27 y 28). - La SHCP publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando todos aquellos que resulten significativos para su mejor comprensión (Art. 27 y 28). |
| Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*** | <ul style="list-style-type: none"> - Con excepción de la información reservada o confidencial, los sujetos obligados (Ejecutivo Federal, Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República, el Poder Legislativo y cualquier otro órgano federal) deberán poner a disposición del público y actualizar [...] la información siguiente: IX. [...] La SHCP informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto; [...] XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público. La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad (Art. 7) |
| Ley General de Contabilidad Gubernamental**** | <ul style="list-style-type: none"> - La Federación, las entidades federativas, los municipios, y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán en sus respectivas leyes de ingresos la información siguiente: Las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos de cualquier naturaleza con contrapartes, proveedores, contratistas y acreedores [...] Asimismo, la composición de dichas obligaciones y el destino de los recursos obtenidos (Art. 61, inciso b). |
| Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria***** | <ul style="list-style-type: none"> - Podrán contratarse créditos externos para financiar total o parcialmente programas y proyectos cuando cuenten con la autorización de SHCP y los montos para ejercerlos estén previstos en el Presupuesto de Egresos en los términos del Reglamento (Art. 35). - La SHCP establecerá un comité de crédito externo como instancia de coordinación para que sus integrantes analicen la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo (Art. 35). - El proyecto de Ley de Ingresos contendrá: [...] f) La evaluación de la política de deuda pública de los ejercicios fiscales anterior y en curso; (Art. 40). |

Fuente: Elaboración propia a partir del marco legal vigente.

*CPEUM disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_170614.pdf, consultado el 23 de septiembre de 2014.

**LGDP disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136.pdf>, consultado el 23 de septiembre de 2014.

***LFTAIPG disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>, consultado el 23 de septiembre de 2014.

****LGCG disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>, consultado el 23 de septiembre de 2014.

*****LFPRH disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>, consultado el 23 de septiembre de 2014.

A pesar de que hay un marco normativo claro y contundente para regular los préstamos que el gobierno mexicano negocia con los OFIs, no es posible acceder a información sobre éstos; en otras palabras, se está incumpliendo con las normas y no hay sanciones al respecto.

Avances en el acceso a la información y la transparencia presupuestaria en México

En las últimas décadas, ha habido avances normativos e institucionales importantes en materia de derecho de acceso a la información pública y de transparencia presupuestaria en el país. Por un lado, la entrada en vigor de la LFTAIPG en 2002 representa un parteaguas, ya que garantiza el derecho de acceso a la información a través de criterios y procedimientos claros, y se crean los mecanismos institucionales necesarios para su efectiva aplicación.

Con la reforma constitucional al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2007, se establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental, además de que se definen los principios y las bases que ahora rigen al derecho de acceso a la información.²³ La reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información²⁴ aprobada en 2014 y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública²⁵ aprobada en abril de 2015, establecen estándares que constituyen importantes avances en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Por otro lado, a finales de la década de 1970 se realizaron las primeras acciones en torno a la

transparencia presupuestaria con el presupuesto por programas. Desde entonces, se ha avanzado en la sistematización y presentación de la información presupuestaria y fiscal.²⁶ Algunos ejemplos son:

- 1) la aprobación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2008, que busca armonizar la manera en que los entes públicos de los tres niveles de gobierno registran y publican la información sobre sus gastos, ingresos y deuda;
- 2) la publicación del primer presupuesto ciudadano en 2010, que explica en lenguaje claro y sencillo el proceso presupuestario y los gastos públicos asignados a los diferentes sectores y programas, entre otras cosas;
- 3) la creación del portal de transparencia presupuestaria en 2011, que concentra una enorme cantidad de datos y cifras sobre finanzas públicas federales y locales;
- 4) la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2012, que entre otras cosas, incluye mayores requerimientos de información presupuestaria a los entes públicos de los tres órdenes de gobierno;
- 5) la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2013 que llama a propiciar la participación ciudadana en el seguimiento del gasto público federalizado en los gobiernos locales. Y, la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, que entre otras cosas, establece un sistema geo-referenciado para llevar a cabo un seguimiento de las obras financiadas con recursos del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS).

Todos estos puntos representan importantes avances en términos de la transparencia y el acceso a la información presupuestaria del país, lo que está vinculado con los préstamos para el desarrollo y, por lo tanto, los cambios también deberían reflejarse en este tema.

²³ López Ayllón, Sergio (2009). *El acceso a la Información como un derecho fundamental. La reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*. Cuadernos de transparencia. México. IFAI

²⁴ Ver Ávila, Guillermo (2014) *¿Cuáles son los retos para la transparencia y el acceso a la información, con la aprobación de la reforma constitucional en la materia?* Disponible en <http://mx.boell.org/sites/default/files/retosparalatransparencia.pdf>, consultado el 22 de octubre de 2014.

²⁵ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015, consultado el 5 de junio de 2015.

²⁶ Marín, José María (2013) *Derecho de acceso a la información gubernamental. Avances y retos en transparencia presupuestaria y fiscal*. En Lachenal, Cecile y Ruiz, Ana (coords) (2013) *Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios*. México. Fundar – Gedisa pp. 261-284

Información disponible sobre los préstamos para el desarrollo proveniente de los OFIs

¿Qué información hay disponible?

Como se mencionó previamente, los Informes Trimestrales que prepara la SHCP brindan cierta información y los montos agregados de la deuda pública externa. Por ejemplo, el Informe del Primer Trimestre de 2014 dice:

Al cierre del primer trimestre de 2014, el saldo de la deuda externa neta del Gobierno Federal ascendió a 71 mil 770.1 millones de dólares, monto superior en 1 mil 859.7 millones de dólares al registrado en el cierre de 2013. Como porcentaje del PIB, este saldo representa 5.7 por ciento. [...] Con base en el saldo contractual de la deuda externa del Gobierno Federal registrado al 31 de marzo de 2014, las amortizaciones durante el resto del año (abril a diciembre de 2014) serán por un monto estimado de 728.7 millones de dólares, los cuales se encuentran, principalmente, asociados a los vencimientos de créditos con los Organismos Financieros Internacionales (OFIS).²⁷

Asimismo, este documento brinda información relacionada con la evolución de los saldos de la deuda con OFIs y con la amortización de la misma, como lo muestran las Tablas 2 y 3. Sin embargo, estos montos no contribuyen para comprender de dónde provienen los recursos, a qué proyectos se destinaron, cómo se ejecutaron y cuáles fueron los resultados. La información se reduce a cifras agregadas, que no permiten conocer el destino último de los recursos.

Tabla 2. Perfil de amortizaciones de la deuda externa del gobierno federal en los próximos años (mdd)

| Concepto | 2014 | | | | | |
|------------------------------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | (abr-dic) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Total | 728.7 | 3,260.4 | 2,916.8 | 5,123.4 | 1,544.1 | 5,684.1 |
| Mercado de Capitales | 0.0 | 2,467.8 | 2,057.6 | 4,254.6 | 145.7 | 4,895.5 |
| Comercio Exterior | 102.3 | 135.2 | 147.7 | 145.8 | 142.0 | 141.3 |
| Organismos Financieros Int. (OFIS) | 626.4 | 657.4 | 711.5 | 723.0 | 1,256.4 | 647.3 |

Fuente: SHCP. 2014. Primer Informe Trimestral 2014 sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, p. 66 (énfasis añadido Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf_trim/2014/1er_trim/docs/inf/infit05.pdf).

Tabla 3. Evolución de los saldos de la deuda externa del sector público federal. Primer trimestre de 2014 (mdd)

| Concepto | Saldo 31-dic-13 | Movimientos de enero a marzo de 2014 | | | | Saldo 31-mar-14 P./ |
|---|--------------------|--------------------------------------|---------|---------|---------|------------------------|
| | | Disp. | Amort. | Endeud. | Ajustes | |
| | | | | | | |
| 1. SALDO DE LA DEUDA NETA (3-2) | 130,949.7 | | | | | 139,128.8 |
| 2. Activos ^{1/} | 3,486.2 | | | | | 3,671.5 |
| 3. SALDO DE LA DEUDA BRUTA | 134,435.9 | 17,475.5 | 9,403.1 | 8,072.4 | 292.0 | 142,800.3 |
| ESTRUCTURA POR PLAZO | 134,435.9 | 17,475.5 | 9,403.1 | 8,072.4 | 292.0 | 142,800.3 |
| Largo Plazo | 130,908.7 | 12,373.1 | 4,936.8 | 7,436.3 | 291.2 | 138,636.2 |
| Corto Plazo | 3,527.2 | 5,102.4 | 4,466.3 | 636.1 | 0.8 | 4,164.1 |
| ESTRUCTURA POR USUARIO | 134,435.9 | 17,475.5 | 9,403.1 | 8,072.4 | 292.0 | 142,800.3 |
| Gobierno Federal | 72,180.4 | 5,736.5 | 4,320.4 | 1,416.1 | 317.6 | 73,914.1 |
| Largo Plazo | 72,180.4 | 5,736.5 | 4,320.4 | 1,416.1 | 317.6 | 73,914.1 |
| Corto Plazo | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Organismos y Empresas Controladas | 53,358.1 | 6,890.1 | 619.9 | 6,270.2 | -45.5 | 59,582.8 |
| Largo Plazo | 53,358.1 | 6,603.2 | 558.2 | 6,045.0 | -45.5 | 59,357.6 |
| Corto Plazo | 0.0 | 286.9 | 61.7 | 225.2 | 0.0 | 225.2 |
| Banca de Desarrollo | 8,897.4 | 4,848.9 | 4,462.8 | 386.1 | 19.9 | 9,303.4 |
| Largo Plazo | 5,370.2 | 33.4 | 58.2 | -24.8 | 19.1 | 5,364.5 |
| Corto Plazo | 3,527.2 | 4,815.5 | 4,404.6 | 410.9 | 0.8 | 3,938.9 |
| ESTRUCTURA POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO | 134,435.9 | 17,475.5 | 9,403.1 | 8,072.4 | 292.0 | 142,800.3 |
| Mercado de Capitales | 90,301.7 | 9,667.3 | 4,113.2 | 5,554.1 | 358.1 | 96,213.9 |
| Organismos Financieros Internacionales (OFIS) | 27,350.1 | 69.2 | 229.2 | -160.0 | 9.4 | 27,199.5 |
| Comercio Exterior | 10,321.3 | 376.1 | 428.1 | -52.0 | 9.7 | 10,279.0 |
| Mercado Bancario | 6,178.1 | 7,076.0 | 4,570.9 | 2,505.1 | 4.8 | 8,688.0 |
| Pidiregas | 284.7 | 286.9 | 61.7 | 225.2 | -90.0 | 419.9 |

Fuente: SHCP. 2014. Apéndice del Primer Informe Trimestral 2014 sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, p. 46 (énfasis añadido). Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf_trim/2014/1er_trim/docs/ape/apedp27.pdf.

²⁷ SHCP. *Primer Informe Trimestral 2014 sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, p. 66. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf_trim/2014/1er_trim/docs/inf/infit05.pdf, consultado el 23 de septiembre de 2014.

En cuanto a la información disponible sobre el destino de estos recursos, el Primer Informe Trimestral de 2014, brinda la siguiente información (ver recuadro morado en Tabla 4):

Tabla 4. Deuda externa del sector público federal, avance del programa de financiamiento

| Concepto | Acumulado P./ | Programa/Destino |
|--|-----------------|---|
| TOTAL SECTOR PUBLICO | 17,475.5 | |
| Gobierno Federal | 5,736.5 | |
| Mercado de Capitales | 5,667.3 | |
| HSBC. | 1,000.0 | Financiamiento PEF, y/o Canje y/o Refinanciamiento de Pasivos |
| HSBC. | 3,000.0 | Financiamiento PEF, y/o Canje y/o Refinanciamiento de Pasivos |
| Goldman Sachs | 1,667.3 | Financiamiento PEF, y/o Canje y/o Refinanciamiento de Pasivos |
| Organismos Financieros Int. (OFI's) | 69.2 | |
| BID | 66.6 | |
| NAFIN | 0.2 | Programa Multifase Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias Fase II |
| | 2.1 | Programa de Educación Comunitaria Fase II: Constructores de Equidad |
| | 52.0 | Programa de Agua, Saneamiento e Higiene en la Educación Básica (PASHEB) |
| | 9.7 | Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y al Empleo. (PACE) Fase III |
| | 2.6 | Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión e Inversiones del Programa 3X1 para Migrantes, Fase II |
| BIRF | 1.6 | |
| NAFIN | 1.5 | Proyecto de Servicios Integrales de Energía |
| | 0.1 | Proyecto de Apoyo a la Gestión y Presupuesto Basado en Resultados |
| FIDA | 1.0 | |
| NAFIN | 1.0 | Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales e Indígenas del Noroeste Semiárido |
| Comisión Federal de Electricidad | 1,579.6 | |
| Mercado Bancario | 1,250.0 | |
| BBVA Bancomer S.A. | 1,250.0 | Refinanciamiento de un Crédito Sindicado y Financiar Actividades que Establece el Estatuto Orgánico de la CFE |
| Comercio Exterior | 42.7 | |
| Banco Bilbao Vizcaya | 0.2 | Financiar el 85% del Valor de Importaciones Provenientes de España |

Fuente: SHCP. 2014. Apéndice del *Primer Informe Trimestral 2014 sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, p. 53 (énfasis añadido). Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf_trim/2014/1er_trim/docs/ape/apedp27.pdf, consultado el 23 de septiembre de 2014.

El desglose de la información sobre la deuda con OFIs que brinda la SHCP en el Apéndice del Informe Trimestral (Tabla 4) representa un avance; sin embargo, no detalla el monto de cada préstamo. Esto lo podemos saber al contrastar esta información con la que brindan el BID y el BIRF en sus páginas web. Por ejemplo, al comparar la información de la Tabla 4 con la que brinda el BID en su página web vemos que el proyecto Fortalecimiento de la Gestión e Inversiones del Programa 3x1 para Migrantes Fase II, tiene un monto diferente (ver Tabla 5). Además, al seleccionar el proyecto a través de la página del BID podemos conocer las fechas de aprobación y cierre de los proyectos, las instancias a cargo de la ejecución, los montos totales, entre otra información relevante que ha sido preparada por el gobierno, como lo muestra la Tabla 6.

Lo mismo sucede con los recursos provenientes del Banco Mundial, en su página está la lista de proyectos (Tabla 7), al seleccionar alguno, se desglosa información y se tiene acceso a los documentos que se han preparado para ese préstamo. En este sentido, la información que brinda la SHCP a través de los Informes Trimestrales no permite conocer los rubros ya mencionados y no corresponde a la publicada en las páginas web del BID y del BM que el propio gobierno mexicano prepara.

Tabla 5. Lista de proyectos página web del BID

| DETALLES DE PROYECTOS | | | | |
|-----------------------------|------------------------------------|--|-----------|----------|
| 121 - 140 de 727 Resultados | | | | |
| PAÍS | SECTOR | TITULO DEL PROYECTO | FINANCING | ETAPA |
| México | SALUD | Sala Uno: Servicios de Atención Oftalmológica de Calidad Base de la Piramide | 0,25 | Approved |
| México | ENERGIA | Análisis comprensivo de valor compartido sobre energía renovable en Oaxaca | 0,10 | Approved |
| México | INVERSIONES SOCIALES | Fortalecimiento de la Gestión e Inversiones Programa 3x1 para Migrantes, Fase II | 21,00 | Approved |
| México | EMPRESAS PRIV Y DESARROLLO DE PYME | Proyecto Piloto Competitividad de MIPYME de Implementación Prácticas Sostenibles | 2,28 | Approved |
| México | ENERGIA | BNS2 Wind Power Corporate Loan | 76,00 | Approved |

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Lista de proyectos (énfasis añadido). Disponible en <http://www.iadb.org/es/proyectos/busqueda-avanzada,1301.html?query=&adv=true&Country=ME&tab=2&pagePIP=1&pageAPP=6&order=asc&sort=country&page=5>, consultado el 23 de julio de 2015.

Tabla 6. Documentos ME-L1115 Fortalecimiento de la Gestión e Inversiones Programa 3x1 para Migrantes, Fase II

| PROYECTOS | | DOCUMENTOS | |
|---|--|---|----------------------|
| PROJECT STATUS | CLASE DE DOCUMENTO | No puede encontrar un documento? Solicitud de Información | |
| + PREPARACIÓN | | | |
| - APROBADO | | | |
| Title | TIPO | Núm. del Proyecto | Fecha de publicación |
| Enlace electrónico Opcional 3. Informe de Evaluación de la Capacidad Institucional (ME-L1115) | Propuesta de Prestamo | ME-L1115;ME-T1019 | 17-may-2013 |
| Fortalecimiento de la Gestión e Inversiones del Programa 3x1 para Migrantes - Fase II (ME-L1115). | Propuesta de Prestamo | 2782/OC-ME;ME-L1115 | 07-sep-2012 |
| Enlace electrónico Requerido 4. Plan de Adquisiciones (PA) Inicial de proyecto (ME-L1115) | Propuesta de Prestamo | 2782/OC-ME;ME-L1115 | 14-may-2012 |
| Enlace electrónico Requerido 3. Plan de Monitoreo y Evaluación (ME-L1115) | Propuesta de Prestamo | 2782/OC-ME;ME-L1115 | 14-may-2012 |
| + OTROS | | | |
| - IMPLEMENTACIÓN | | | |
| Title | TIPO | Núm. del Proyecto | Fecha de publicación |
| Rapport pour Publication_PMR-#ME-L1115-2013-1º-Periodo (FrancÃ©s) | Informe Monitoreo de Progreso de Proyectos (Versi | 2782/OC-ME;ME-L1115 | 31-oct-2013 |
| Relatório para publicação_PMR-#ME-L1115-2013-1º-Periodo (PortuguÃ©s) | Informe Monitoreo de Progreso de Proyectos (Versi | 2782/OC-ME;ME-L1115 | 31-oct-2013 |
| Report for Publication_PMR-#ME-L1115-2013-1º-Period (InglÃ©s) | Project Monitoring Report (Public version) | 2782/OC-ME;ME-L1115 | 31-oct-2013 |
| Informe para Publicación_PMR-#ME-L1115-2013-1º-Periodo | Informe Monitoreo de Progreso de Proyectos (Versi | 2782/OC-ME;ME-L1115 | 31-oct-2013 |

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. ME-L1115 Fortalecimiento de la Gestión e Inversiones Programa 3x1 para Migrantes, Fase II. Disponible en <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=ME-L1115>, consultado el 23 de julio de 2015.

En las páginas web del BID y del BM se puede acceder a la lista de préstamos que han negociado con el gobierno mexicano, la cual contiene información sobre el nombre del proyecto, el número de identificación del mismo, el monto del financiamiento en millones de dólares y las fechas de aprobación y cierre, entre otra información relevante.

Tabla 7. Lista de proyectos de la página web del Banco Mundial

| | | | | | |
|--|--------|---------|--------|---------|-------------------------|
| Financiamiento adicional para el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible | México | P130623 | 50.0 | Activo | 20 de noviembre de 2012 |
| Sistemas de Producción Sostenible y Biodiversidad | México | P121116 | 11.69 | Activo | 30 de agosto de 2012 |
| Modernización del Servicio Meteorológico Nacional para abordar el cambio climático (MOMET) | México | P126487 | 105.26 | Activo | 17 de mayo de 2012 |
| Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre la Gestión del Riesgo Fiscal | México | P123505 | 300.75 | Cerrado | 22 de marzo de 2012 |
| Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre la Educación Secundaria Superior | México | P126297 | 300.75 | Cerrado | 13 de marzo de 2012 |
| Fortalecimiento de la Capacidad de Recuperación Social ante el Cambio Climático | México | P120170 | 300.75 | Cerrado | 1 de marzo de 2012 |
| México - Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático | México | P123760 | 350.0 | Activo | 31 de enero de 2012 |
| Proyecto de Inclusión Financiera y Consolidación del Sector de Ahorro y Crédito | México | P123367 | 100.0 | Activo | 1 de diciembre de 2011 |
| Development of an internal control IT system for the Ministry of Public Administration | México | P125764 | 0.12 | Cerrado | 23 de febrero de 2011 |
| Strengthening the Business Environment for Enhanced Economic Growth DPL | México | P112264 | 751.88 | Cerrado | 18 de enero de 2011 |
| Adaptation to Climate Change Impacts on the Coastal Wetlands in the Gulf of Mexico | México | P100438 | 4.5 | Activo | 23 de noviembre de 2010 |
| Efficient lighting and appliances | México | P106424 | 250.63 | Cerrado | 23 de noviembre de 2010 |

Fuente: Banco Mundial. Proyectos y operaciones. Disponible en http://www.bancomundial.org/projects/search?lang=es&searchTerm=&countrycode_exact=MX, consultado el 23 de julio de 2015.

¿Qué información sobre los préstamos se puede obtener a través de solicitudes de información?

El 8 de junio de 2012 a través del Sistema Infomex del Gobierno Federal²⁸, se le solicitó a la SHCP, instancia responsable de vigilar y documentar la información de los préstamos provenientes de los OFIs, lo siguiente:

*Solicito los documentos que contengan información sobre los proyectos que ha negociado el gobierno de México con el Banco Mundial (BIRF) de 2002 a la fecha, incluyendo: nombre del proyecto, fecha de aprobación, fecha de cierre, monto, instancia ejecutora y objetivo.*²⁹

A la cual, la SHCP, respondió remitiendo a la página web del Banco Mundial y afirmando que se adjuntaba un listado de préstamos (el cual no adjuntó) y que “los documentos son propiedad del Banco Mundial”, cuando el marco normativo claramente establece que dicha Secretaría es la responsable última de asegurar la ejecución de estos recursos públicos y de monitorear los resultados:

²⁸ Disponible en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>

²⁹ Solicitud de Acceso 0000600142312.

Se adjunta listado de préstamos aprobados por el Banco Mundial de 2002 a 2012. No obstante lo anterior, se informa que los documentos del proyecto son propiedad del Banco Mundial, por lo que abajo encontrará el link a través del cual el recurrente puede consultar la información solicitada.³⁰

Al solicitar la misma información (en la misma fecha) referente a los préstamos negociados por el gobierno mexicano con el BID, la SHCP también remite a la página web de este Banco, sin decir que los documentos pertenecen al Banco, a través de la siguiente respuesta:

En atención a la consulta de referencia, se informa que la documentación relativa a los proyectos que el Gobierno de México ha suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se encuentra disponible en la página de internet del BID en la siguiente dirección electrónica: [...].³¹

Poco más de año y medio más tarde, el 5 de febrero de 2014, se le solicitó a la SHCP lo siguiente:

Con base en el artículo sexto constitucional, solicito en versión electrónica, en datos abiertos y en caso de no existir en copia simple, las versiones públicas de los documentos que contengan información sobre los préstamos que el gobierno mexicano ha negociado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre enero de 2010 y enero de 2014, indicando número de proyecto, monto, instancia ejecutora, estatus del proyecto y resultados.³²

La misma solicitud se le hizo respecto a la información de los préstamos con el Banco Mundial³³. La Secretaría respondió ambas solicitudes remitiendo a la página web de cada uno de los bancos y afirmando que la solicitud no se ajustaba al marco de la LFTAIPG.

Por lo tanto, la SHCP no proporcionó la información solicitada relacionada con los préstamos que, con

³⁰ Íbid.

³¹ Solicitud de Acceso 0000600142412.

³² Solicitud de Acceso 0000600029414.

³³ Solicitud de Acceso 0000600029314.

base en sus facultades y obligaciones establecidas en las leyes expuestas previamente, está obligada a negociar, monitorear, registrar, y por lo tanto, a entregar. Este primer ejercicio permitió tener claridad sobre la información que divulga el gobierno proactivamente y las respuestas que brinda a través de solicitudes. Posteriormente, se revisaron tanto las Políticas de Acceso a la Información de los OFIs, como la información disponible en sus páginas web.

A partir de esto se elaboró una metodología que permitiera conocer el estado de la transparencia de los préstamos para el desarrollo en el país, como se muestra en las secciones siguientes.

Organismos financieros internacionales

Históricamente México ha negociado préstamos con el Banco Mundial y el BID, y ha sido uno de los principales países prestatarios de ambas instituciones, como se muestra a continuación, lo que remarca la importancia de que el gobierno transparente los recursos provenientes de estos OFIs.

México y el Banco Mundial

A lo largo del tiempo, México ha negociado préstamos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, comúnmente conocido como Banco Mundial, del cual nuestro país es miembro. México está en la lista de los diez principales países prestatarios del Banco Mundial con un importante porcentaje del total de los préstamos de la cartera del Banco (ver Tabla 8).

El Banco Mundial tiene diferentes instrumentos de préstamos como:

Préstamos Específicos de Inversión (*Specific Investment Loans*, SILs), que tienen un alcance de largo plazo y financian trabajos, bienes y servicios en gran parte de los diferentes sectores.

Préstamos para el Desarrollo de Políticas (*Development Policy Loans*, DPLs), que proveen desembolsos rápidos para apoyar las reformas tanto institucionales como de políticas de los gobiernos prestatarios.

Fuente: Banco Mundial. Instrumentos de Préstamo. Disponible en <http://digitalmedia.worldbank.org/projectsandops/lendingtools.htm>

Tabla 8. Principales 10 países prestatarios del BM (Año fiscal 2011)

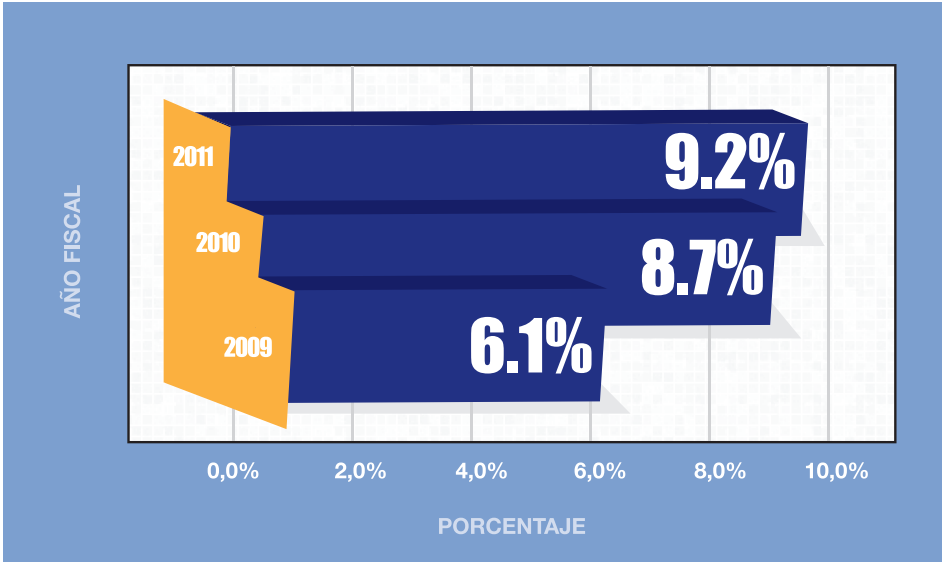
| País | 2011 (billones de dólares) | % cartera |
|---------------|----------------------------|------------|
| China | 13.0 | 9.8 |
| Turquía | 12.9 | 9.8 |
| México | 12.2 | 9.2 |
| India | 11.4 | 8.6 |
| Brasil | 10.4 | 7.9 |
| Indonesia | 8.9 | 6.8 |
| Colombia | 7.5 | 5.6 |
| Polonia | 5.6 | 4.2 |
| Argentina | 5.4 | 4.1 |
| Rumania | 3.3 | 2.5 |

Fuente: Moody's Investors Service. *Credit Analysis. IBRD (World Bank). Supranational*. Febrero 27 de 2012. p. 7. Disponible en http://treasury.worldbank.org/cmd/pdf/Moodys_IBRD_Report_2012.pdf, consultado el 4 de septiembre de 2014.

En 2011 los préstamos de México con el Banco Mundial representaban el 9.2% de la cartera total de dicho Banco (ver Gráfica 5). Asimismo, en 2013 fue el país con la mayor línea de crédito del Banco Mundial con \$14,000.9

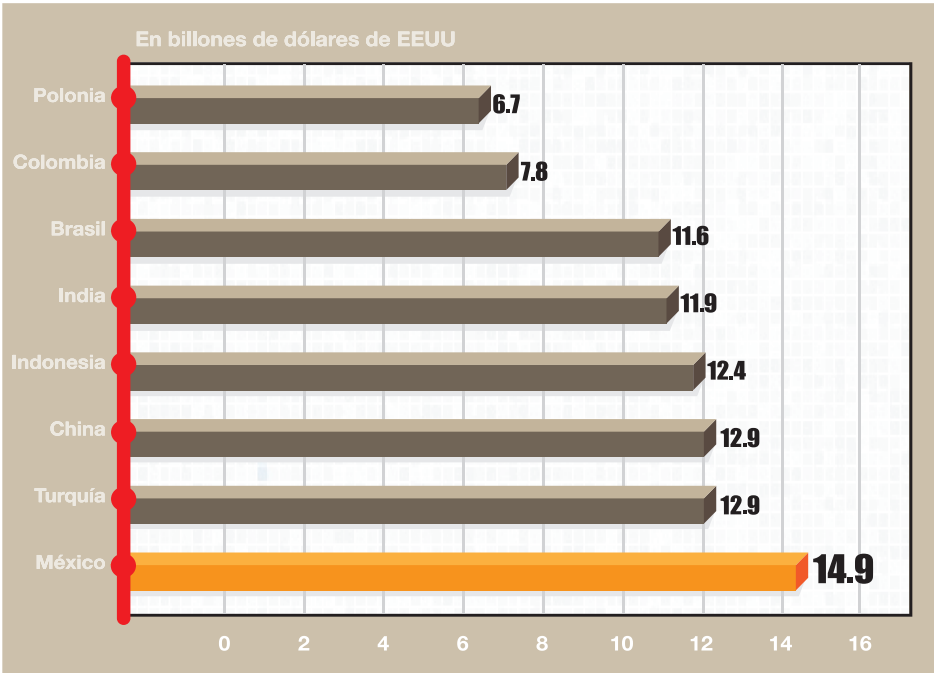
millones de dólares, formando parte del grupo de ocho países que suman el 61% de la línea de crédito de este banco (ver Gráfica 6).

Gráfica 5. Porcentaje de los préstamos de México respecto al total de la cartera del BM.



Fuente: Elaboración propia con información de Moody's Investors Service. *Credit Analysis. IBRD (World Bank). Supranational*. Febrero 27 de 2012. p. 7. Disponible en http://treasury.worldbank.org/cmd/pdf/Moodys_IBRD_Report_2012.pdf, consultado el 4 de septiembre de 2014.

Gráfica 6. Principales ocho países en línea de crédito con el BM en 2011.



Fuente: Banco Mundial, *Information Statement. IBRD*. Junio 30 de 2013, p. 34. Disponible en <http://treasury.worldbank.org/cmd/pdf/InformationStatement.pdf>, consultado el 4 de septiembre de 2014.

México y el Banco Interamericano de Desarrollo

Como miembro del BID, México también ha negociado préstamos con esta institución a lo largo del tiempo. Según el Informe Anual 2013 del BID,³⁴ México fue el país con el mayor monto total de desembolsos en ese año con 18.82% del total del Banco (\$2,109.5 millones de dólares). Entre 1961 y 2013 México es el país con el segundo mayor monto total de desembolsos (\$30,622.9 millones de dólares) después de Brasil, es decir, los préstamos que el BID ha otorgado a México en este periodo, equivalen al 15.4% del total de los desembolsos del Banco (ver Tabla 9).

El Banco Interamericano de Desarrollo tiene diferentes instrumentos de préstamo como:

- Préstamos con Garantía Soberana (Sovereign Guaranteed loans, SGs): se enfocan en los préstamos al sector público, tales como los préstamos otorgados a los países miembros prestatarios para impulsar proyectos.
- Préstamos sin garantía soberana (Non-Sovereign Guaranteed loans, NSGs): financiamiento destinado para proyectos del sector privado.

Fuente: BID. *Préstamos*. Disponible en <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/prestamos,6029.html>.

Tabla 9. Principales 5 países prestatarios por desembolsos acumulados BID (1961-2013)

| País | Total desembolsos 1961 – 2013 (mdd) | % del total |
|-----------|-------------------------------------|-------------|
| Brasil | \$38,364.7 | 19.30 |
| México | \$30,622.9 | 15.40 |
| Argentina | \$29,327.2 | 14.75 |
| Colombia | \$18,125.1 | 9.12 |
| Perú | \$9,978.5 | 5.02 |

Fuente: Elaboración propia con información del Informe Anual 2013, p. 12. Disponible en <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6422/BID%20Informe%20anual%202013.%20%20Rese%C3%B1a%20del%20a%C3%B1o.pdf?sequence=2>, consultado el 4 de septiembre de 2014.

³⁴ BID, *op.cit.* 4, p.12

Acceso a la Información del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo

Ambos organismos financieros internacionales cuentan con políticas que establecen la información que debe ser pública y divulgada rutinariamente y también con mecanismos para solicitar información que no esté disponible y que no esté clasificada dentro del grupo de excepciones. En el caso del Banco Mundial, su nueva Política de Acceso a la Información (PAI)³⁵ entró en vigor en julio de 2010, tras un proceso de revisión de su anterior Política de Divulgación de Información. Esta nueva política se construyó con base en cinco principios guía, que son³⁶:

- Maximizar el acceso a la información
- Establecer una clara lista de excepciones
- Salvaguardar los procesos deliberativos
- Proveer procedimientos claros para que la información esté disponible
- Reconocer el derecho de la persona solicitante a un proceso de apelación

Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo preparó su nueva Política de Acceso a la Información en abril de 2010,³⁷ la cual entró en vigor en enero de 2011. La creación de esta Política se basó en cuatro principios:

- Máximo acceso a la información
- Excepciones claras y delimitadas
- Acceso sencillo y amplio a la información
- Explicaciones de las decisiones y derecho a revisión

Ambas Políticas reconocen la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos de desarrollo y establecen que tienen un

³⁵ Banco Mundial. The World Bank Policy on Access to Information. 1° de julio de 2010. Disponible en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/07/01/000442464_20130701112846/Rendered/PDF/790340BR0SecM200Box0377330B00OU0090.pdf, consultado el 22 de septiembre de 2014.

³⁶ En julio de 2013 el Banco revisó nuevamente su Política e hizo algunas modificaciones, sin embargo, éstas no afectan el presente estudio, ya que los documentos que se solicitaron y analizaron permanecen con el criterio de divulgación rutinaria.

³⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. Política de Acceso a la Información. 26 de abril de 2010. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35167447>, consultado el 2 de septiembre de 2014.

alcance amplio, es decir, que serán aplicables a toda información generada a partir de su entrada en vigor, siempre y cuando no se encuentre en la lista de excepciones. Además, la PAI del Banco Mundial contempla en su apartado IV los aspectos para la implementación de la Política; mientras que el BID elaboró unas Directrices de Implementación.³⁸ La Tabla 10 contiene información relevante para este análisis respecto a lo que establecen las Políticas de Acceso a la Información de estos dos bancos. En este sentido, los dos OFIs han encaminado importantes avances en cuanto a establecer claramente qué información debe hacerse pública inmediatamente después de que se ha generado, cuáles son las excepciones y cuáles los mecanismos para solicitar información. Sin embargo, aún persisten retos para que estas Políticas se cumplan cabalmente en la práctica.

- La Política de Acceso a la Información del Banco Mundial entró en vigor el 1° de julio de 2010.
- La Política de Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo entró en vigor el 1° de enero de 2011.

Tabla 10. Puntos de las Políticas de Acceso a la Información del BM y del BID.

| Organismo | Entrada en vigor de la PAI | Sobre la divulgación rutinaria de información | Plazo de respuestas a solicitudes | Idioma |
|------------------------------------|----------------------------|---|--|--|
| Banco Mundial | 1° de julio 2010 | <p>20. (a) Antes de terminar el documento el Banco le solicita al país/prestatario identificar si el documento contiene alguna información confidencial.</p> <p>21. El Banco hace público los documentos finales que prepara conjuntamente con sus socios, tras haber llegado a un acuerdo sobre esto con el socio correspondiente.</p> <p>22. El Banco divulga rutinariamente una amplia gama de documentos a través de su página web una vez que los documentos estén listos.</p> | <p>24. La información que se puede divulgar de acuerdo a la Política y que no se encuentre en la página web del Banco está disponible a través de una solicitud.</p> <p>25. El Banco confirma la recepción de solicitudes de información por escrito en 5 días hábiles y provee una respuesta más comprensiva en los siguientes 20 días hábiles.</p> | <p>4. El Banco reconoce la importancia de traducir la información que genera. La perspectiva del Banco sobre las traducciones se encuentra en el <i>Marco de Traducción del Banco</i>, y el Banco traduce documentos a los idiomas apropiados en concordancia con dicho marco.</p> |
| Banco Interamericano de Desarrollo | 1° de enero 2011 | <p>3.1 (PAI) El Banco procura maximizar el acceso a la información que genera y, por tanto, divulga cualquier información que no figura en la lista de excepciones.</p> | <p>8.1 (Directrices) La información que se pueda divulgar en virtud de la Política, pero que no esté publicada en la página web del Banco, se podrá obtener mediante una solicitud.</p> <p>8.4 [...] el Centro de Información Pública [...] es responsable de recibir las solicitudes, acusar recibo de ellas y facilitar respuestas a las mismas dentro de 30 días civiles.</p> | <p>F – 4.10 (Directrices) El personal autorizado debe publicar simultáneamente las versiones de carácter “Público” de los documentos en todos los idiomas disponibles en el momento en que se divulguen. Si más adelante se dispone de otras traducciones, también se publicarán dichas versiones.</p> <p>5.2 (PAI) “se deberá suministrar la información en los lugares, idiomas y formatos que permitan consultas de buena fe con las partes afectadas”.</p> |

Fuente: Elaboración propia con información de la Política de Acceso a la Información del Banco Mundial y de la Política de Acceso a la Información y Directrices de Implementación del BID. Metodología: accediendo a información de los préstamos de México con los OFIs

³⁸ Banco Interamericano de Desarrollo. *Política de Acceso a la Información – Directrices de Implementación*. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37533000>, consultado el 2 de septiembre de 2014.

Metodología: accediendo a información de los préstamos de México con los OFIs

Nuestro estudio explora, dentro de un recorte temporal específico, los vacíos de información sobre los préstamos para el desarrollo. El análisis se realizó con la información disponible en las bases de datos de las páginas web del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial y con solicitudes de acceso a la información dirigidas a la SHCP, a las diversas secretarías responsables de los préstamos, al BM y al BID. Lo anterior con el propósito de conocer: a) qué tanto el gobierno transparenta información relacionada con los préstamos para el desarrollo; y b) el cumplimiento de los bancos con sus PAIs. Para tal propósito la metodología consistió en lo siguiente:

1. Las fechas de inicio de las muestras se determinaron a partir de la entrada en vigor de las Políticas de Acceso a la Información del Banco Mundial (1° de julio 2010) y del Banco Interamericano de Desarrollo (1° de enero de 2011). Se tomó la información de las bases de datos de estos dos bancos con la siguiente temporalidad:
 - a. Banco Mundial: proyectos aprobados del 1° de julio de 2010 al 30 de abril de 2013.
 - b. Banco Interamericano de Desarrollo: proyectos aprobados del 1° de enero de 2011 al 30 de abril de 2013.
2. En el caso del Banco Mundial se tomaron aquellos proyectos realizados a través de SILs y de DPLs y se dejaron fuera los de Asistencia Técnica (*Technical Assistance Loans, TAL*), ya que éstos son donaciones o complementos a acciones más amplias. Los préstamos de inversión tienen un alcance de largo plazo (5 a 10 años) y financian trabajos, bienes y servicios en gran parte de los sectores. Los préstamos para desarrollo de políticas proveen

desembolsos rápidos para apoyar las reformas tanto institucionales como de políticas de los gobiernos prestatarios.³⁹

3. En el caso del BID se tomaron aquellos proyectos realizados a través de operaciones de Préstamo con Garantía Soberana (*Sovereign Guaranteed loans*), dejando fuera las Operaciones de Cooperación Técnica y del Fondo Multilateral de Inversiones, que son donaciones; así como los préstamos destinados al sector privado, que no son recursos públicos. Los Préstamos con Garantía Soberana se refieren al financiamiento que el BID ofrece a los gobiernos y a las instituciones gubernamentales para el desarrollo y proyectos sociales.⁴⁰
4. Para determinar qué información solicitar, se elaboró una lista de algunos de los documentos correspondientes al ciclo del proyecto que no se encuentran en la lista de excepciones de las PAIs del BM y del BID. A partir de esto, se determinaron seis documentos que son relevantes por la información contenida sobre los proyectos y operaciones y que deben divulgarse rutinariamente, según lo establecido por la PAI de cada uno de los bancos (Tablas 11 y 12). Cabe recordar que estos documentos son elaborados por el gobierno mexicano y entregados a los OFIs para la negociación, aprobación, seguimiento y cierre de los préstamos/proyectos.

³⁹ Banco Mundial. *Instrumentos de Préstamo*. Disponible en <http://digitalmedia.worldbank.org/projectsandops/lendingtools.htm>, consultado el 2 de septiembre de 2014

⁴⁰ BID. *Acerca del BID. Préstamos*. Disponible en <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/prestamos.6029.html>, *ibid.*

Tabla 11. Documentos del ciclo de proyecto en los préstamos del BID

| Etapa | Documento |
|----------------|---|
| Preparación | Perfil de Proyecto |
| | Perfil de Cooperación Técnica |
| | Informe de Gestión Social y Ambiental |
| | Estados Financieros |
| | Documento de Aprobación para Cooperación Técnica |
| Aprobación | Propuesta de Préstamo |
| | Contrato de Préstamo |
| | Carta Convenio de Cooperación Técnica |
| Implementación | Informe de Monitoreo de Proceso del Proyecto |
| | Plan de Adquisiciones |
| | Plan de Operaciones |
| Cierre | Informe de Terminación del Proyecto |
| Otros | Memorando de Donantes |

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los proyectos y préstamos con el BID.

Tabla 12. Documentos del ciclo de proyecto en los préstamos del Banco Mundial

| Etapa | Documento |
|----------------|--|
| Preparación | Documento de Información del Proyecto (PID, por sus siglas en inglés) |
| | Documento de Evaluación del Proyecto (PAD) |
| | Documentación de Datos y Técnica |
| | Hoja Integrada con Información de Salvaguardas |
| | Reportes del Programa o Preparación de la Misión |
| | Resumen de la Discusión |
| Aprobación | Documento de Programa (PD) |
| | Memorándum del Consejo sobre el Préstamo (Hoja Verde) |
| | Acuerdo del Préstamo |
| Implementación | Reporte del Estado de Implementación (ISR) |
| | Reportes de Desembolsos |
| | Reportes de la Supervisión de la Misión |
| Cierre | Reporte de terminación de la implementación (ICR) |

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los proyectos y préstamos con el BM.

Del total de proyectos para el periodo establecido se analizaron cuáles de estos documentos estaban disponibles en las páginas web de cada uno de los bancos, para así determinar cuáles se solicitarían. Esto con el supuesto

de que todos los proyectos analizados requieren de los documentos elegidos y esperando una respuesta aclaratoria a la solicitud, en caso de que éstos no se requiriesen para alguno de los proyectos.

5. Cada uno de los documentos no disponibles en la base de datos de los bancos, pero que deben divulgarse rutinariamente, se solicitaron a:
 - a. Cada uno de los bancos correspondientes;
 - b. La SHCP como instancia prestataria; y
 - c. Cada una de las secretarías responsables de ejecutar los recursos.
6. Las solicitudes de información dirigidas tanto a los bancos como al gobierno fueron realizadas en español y en cada solicitud se especificó el número de proyecto, el nombre del mismo, la fecha de aprobación, el monto total y el nombre específico del documento solicitado.
7. En total se realizaron 220 solicitudes, como muestra la Tabla 13.

Tabla 13. Total de solicitudes de información sobre préstamos para desarrollo realizadas

| Solicitudes sobre préstamos a: | | Banco correspondiente | Gobierno (SHCP y secretaría ejecutora) |
|--------------------------------|------------------------------------|-----------------------|--|
| Préstamos con: | Banco Mundial | 28 | 54* |
| | Banco Interamericano de Desarrollo | 45 | 93** |
| Total | | | 220 |

Fuente: Elaboración propia.

*Son 54 y no 56, ya que para dos proyectos la SHCP era prestataria y ejecutora.

**Son 93 y no 90, ya que para tres solicitudes indicaron que la instancia responsable había cambiado, por lo que se le hizo la solicitud a la nueva secretaría responsable de ejecutar el préstamo.

8. Las respuestas obtenidas por parte del gobierno se clasificaron conforme a cinco categorías, tal y como se explica en la parte 4 sobre los resultados. Las respuestas obtenidas por parte de los OFIs para evaluar el estado de la implementación y cumplimiento con sus respectivas PAIs, también se clasificaron en cinco categorías.

Préstamos con el Banco Mundial

Acorde a la información disponible en la página web del Banco Mundial, del 1° de julio de 2010 al 30 de abril de 2013 se aprobaron 17 proyectos con México (Anexo II). El monto total de estos proyectos en valores corrientes fue de \$14,402.60 millones de dólares (Tabla 14).

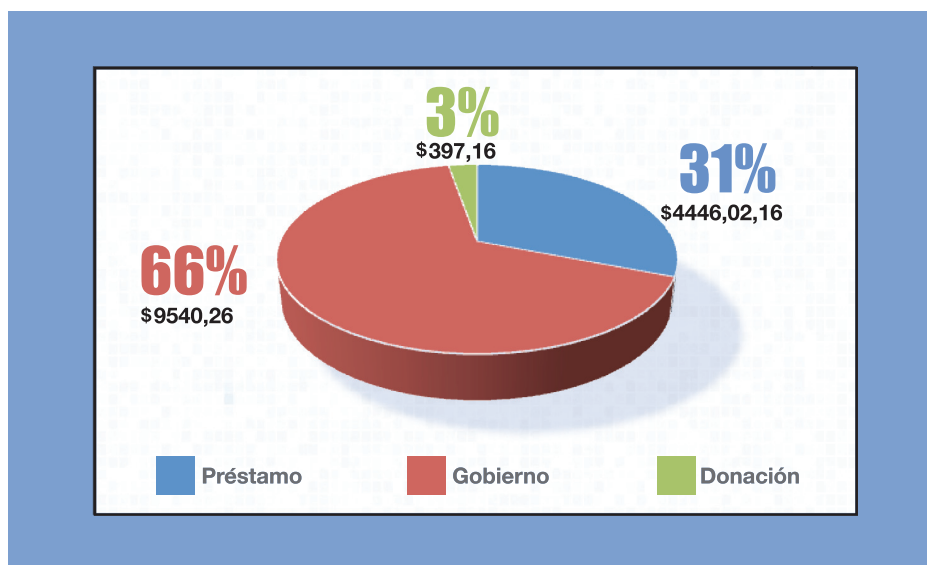
Tabla 14. Proyectos/Préstamos de México con el BM del 1° julio de 2010 al 30 de abril de 2013.

| Instrumento de préstamo | Julio - diciembre 2010 | | 2011 | | 2012 | | Total | | |
|-------------------------|------------------------|---------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|---------|
| | No. de proyectos | Millones de dólares | No. de proyectos | Millones de dólares | No. de proyectos | Millones de dólares | No. de proyectos | Millones de dólares | % |
| DPL | 1 | 401 | 1 | 751.88 | 3 | 902.25 | 5 | 2,055.13 | 14.27% |
| SIL | 5 | 11,029.06 | 2 | 209.74 | 4 | 1,108.4 | 11 | 12,347.20 | 85.73% |
| TAL | 0 | 0 | 1 | 0.27 | 0 | 0 | 1 | 0.27 | 0.0018% |
| Total | 6 | 11,430.06 | 4 | 961.89 | 7 | 2,010.7 | 17 | 14,402.60 | 100% |

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del BM en valores corrientes.

Del monto total de los 17 proyectos, 31% representa préstamos del Banco Mundial, 66% fueron recursos aportados por el país y 3% fue en calidad de donación (ver Gráfica 7).⁴¹

Gráfica 7. Distribución del monto total de proyectos con el BM
1o. de julio 2010 - 30 junio 2013 (mdd)

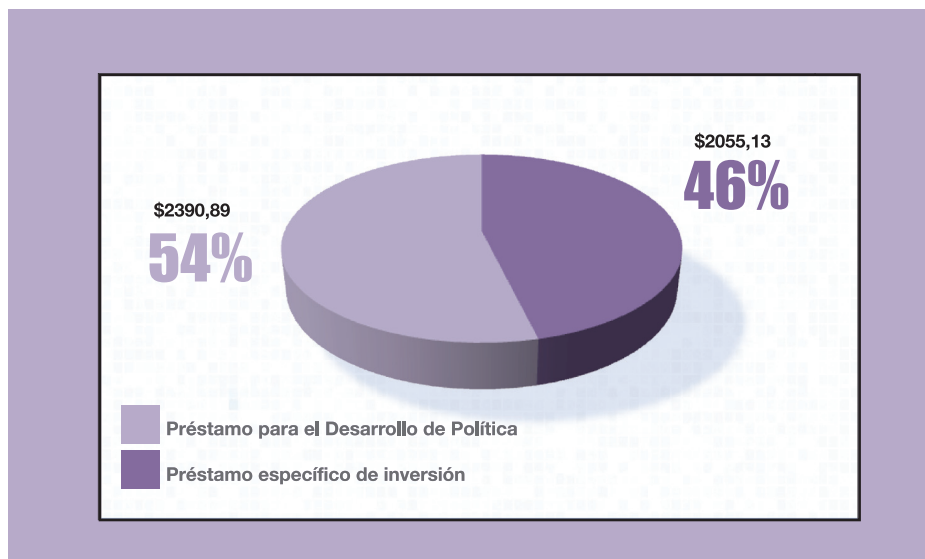


Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial

Del total de los préstamos, 54% de los recursos fueron canalizados a través de Préstamos de Inversión y el 46% restante a través de Préstamos para el Desarrollo de Políticas, como lo muestra la Gráfica 8.

⁴¹ Al negociar un préstamo con el país, se acuerda una composición del financiamiento, de tal manera que un porcentaje del monto final provenga de los fondos del país, otro porcentaje corresponda al préstamo, y, en algunos proyectos, otro porcentaje corresponde a una donación. Entre otras cosas, el hecho de que el país provea un porcentaje sirve para garantizar que se cumplirá el proyecto; o a veces el préstamo es sólo para complementar los recursos requeridos. Asimismo, en algunas ocasiones hay rubros que no pueden ser cubiertos a través del préstamo que otorga el OFI, así que se dispone de recursos del país para éstos. La parte de donación puede usarse, entre otros, para fortalecimiento institucional. Así que la composición varía entre los proyectos con financiamiento proveniente de algún OFI.

Gráfica 8. Instrumentos de préstamo utilizados para canalizar los recursos del BM
1o. julio 2010 - 30 abril (mdd)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial

De los 17 proyectos se dejaron fuera 3 proyectos que correspondían sólo a montos de donación⁴² y se analizaron los documentos disponibles en la página web del BM para el resto de los proyectos. Tomando en cuenta los seis documentos de proyecto que deberían ser divulgados rutinariamente y con el supuesto de que éstos eran necesarios para todos los proyectos. A partir de esto se determinaron los documentos que se solicitaron al Banco, a la SHCP y a la dependencia ejecutora.

La Tabla 15 abajo muestra una relación de estos documentos. En total se encontraron 59 documentos disponibles para la muestra de proyectos. De éstos, 73% (43 documentos), estaban en inglés y el 27% restante (16) estaban en español; lo que resulta importante para evaluar tanto el cumplimiento con lo establecido en la PAI del BM, como la accesibilidad de la información.

Los * muestran los documentos faltantes que se solicitaron: 28 en total. Las solicitudes de información al Banco se realizaron en español. Además, se solicitó la misma información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como responsable de los préstamos y a cada una de las secretarías encargadas de la ejecución del proyecto.

⁴² Los números de los proyectos que se dejaron fuera son: P100438, P125764 y P125973

Tabla 15. Documentos que se solicitaron sobre préstamos con el Banco Mundial.

| Número de identificación del proyecto | Nombre | Fecha de cierre | Instrumento de préstamo | Preparación | | | | | | Aprobación | | Implementación | | Evaluación | | Total | |
|---------------------------------------|---------|--|-------------------------|------------------------|-----------|--|----------|-------------------------|----------|-----------------------|----------|---|-----------|----------------------------|----------|----------|-----------|
| | | | | Documento del Proyecto | | Documento de Evaluación Inicial del Proyecto | | Resumen de la discusión | | Documento de Programa | | Informe sobre el estado del proyecto en ejecución | | Informe final de ejecución | | | |
| | | | | Inglés | Español | Inglés | Español | Inglés | Español | Inglés | Español | Inglés | Español | Inglés | Español | | |
| 1 | P122349 | Additional Financing for the Support to Oportunidades | N/A | SIL | 1 | 1 | * | 1 | | * | | * | | * | | 3 | |
| 2 | P121195 | MX Water Utilities Efficiency Improvement Project (PROME) | DEC 31, 2014 | SIL | 1 | 1 | 1 | 1 | * | | * | | 1 | | | 5 | |
| 3 | P121800 | MEDEC Low-Carbon DPL Loan | JUN 23, 2012 | DPL | 1 | | | | 1 | | 1 | | 1 | | * | 4 | |
| 4 | P120654 | MX GEF Efficient lighting and appliances | JUN 30, 2014 | SIL | * | | * | | * | | * | | 1 | | | 1 | |
| 5 | P106424 | Efficient lighting and appliances | JUN 30, 2014 | SIL | 1 | 1 | 1 | 1 | * | | * | | 1 | | | 5 | |
| 6 | P112264 | Strengthening the Business Environment for Enhanced Economic Growth DPL | JAN 31, 2012 | DPL | 1 | | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 6 | |
| 7 | P123367 | Savings and Credit Sector Consolidation and Financial Inclusion Project | JUL 31, 2015 | SIL | 1 | | 1 | 1 | * | | * | | 1 | | | 4 | |
| 8 | P123760 | Mexico Forests and Climate Change Project | FEB 28, 2017 | SIL | 1 | 1 | 1 | 1 | * | | * | | 1 | | | 5 | |
| 9 | P120170 | Strengthening Social Resilience to Climate Change | MAR 30, 2013 | DPL | 1 | 1 | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | | * | 6 | |
| 10 | P126297 | Second Programmatic Upper Secondary Education Development Policy Loan | NOV 29, 2013 | DPL | 1 | | | | * | | 1 | 1 | 1 | | | 4 | |
| 11 | P123505 | Fiscal Risk Management Development Policy Loan | NOV 29, 2013 | DPL | 1 | | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | | | 5 | |
| 12 | P126487 | Modernization of the National Meteorological Service for Improved Climate Adaptation (MOMET) | DEC 31, 2017 | SIL | 1 | 1 | 1 | 1 | * | | * | | 1 | | | 5 | |
| 13 | P121116 | Sustainable Production Systems and Biodiversity | AUG 31, 2017 | SIL | 1 | | 1 | 1 | * | | * | | 1 | | | 4 | |
| 14 | P130623 | Sustainable Rural Development Additional Financing | N/A | SIL | 1 | | * | | * | | * | | * | | * | 1 | |
| | | | | Total | 13 | 6 | 7 | 6 | 5 | 0 | 5 | 4 | 12 | 0 | 1 | 0 | 59 |

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Banco Mundial al 30 de abril de 2013.

 Disponibles  Solicitados

Préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo analizados

La información disponible en la página web del BID muestra que del 1° de enero de 2011 al 30 de junio de 2013 se aprobaron un total de 37 proyectos con México (Anexo III), excluyendo aquellos proyectos destinados a sociedad civil o al sector privado. El monto total de estos proyectos en valores corrientes fue de \$3,912.59 millones de dólares (Tabla 16).

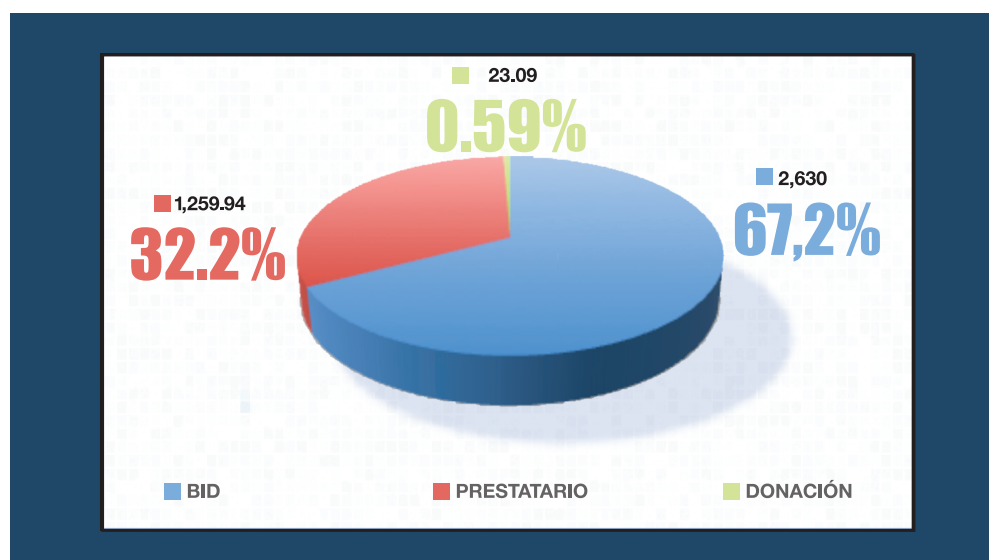
Tabla 16. Proyectos/Préstamos de México con el BID del 1° enero de 2011 al 30 de abril de 2013.

| Instrumento de préstamo | 2011 | | 2012 | | Total | | |
|-------------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|-------------|
| | No. de proyectos | Millones de dólares | No. de proyectos | Millones de dólares | No. de proyectos | Millones de dólares | % |
| Ayuda a la Inversión | 0 | 0 | 3 | 52 | 3 | 52 | 1.3% |
| Cooperación Técnica | 11 | 5.47 | 8 | 4.36 | 19 | 9.83 | 0.3% |
| SGs | 8 | 2,124.48 | 7 | 1,726.28 | 15 | 3,850.76 | 98.4% |
| Total | 19 | 2,129.95 | 18 | 1,782.64 | 37 | 3,912.59 | 100% |

Fuente: Elaboración propia con información del BID en valores corrientes.

Del monto total, 67.21% representa préstamos del BID, 32.2% son recursos propios del país y 0.59% fue en calidad de donación (ver Gráfica 9).

Gráfica 9. Distribución del monto total de proyectos con el BID



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Interamericano de Desarrollo BID

De los 37 proyectos se dejaron fuera 22 proyectos que correspondían a montos de cooperación técnica y de ayuda a la inversión. Se analizaron los documentos disponibles para los 15 proyectos restantes, tomando en cuenta los seis documentos que deberían ser divulgados rutinariamente y con el supuesto de que éstos eran necesarios para todos los proyectos. De esta manera, se determinaron los documentos que se solicitaron al BID, a la SHCP y a la dependencia ejecutora. La Tabla 17 muestra una relación de estos documentos. La relación de 59 documentos disponibles muestra que 40 (67.8%) estaban en inglés y los 19 restantes (32.2%) en español.

Los * muestran los documentos faltantes que se solicitaron: 45 en total. Las solicitudes de información al Banco se realizaron en español. Además, se solicitó la misma información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como responsable de los préstamos y a cada una de las secretarías encargadas de la ejecución del proyecto.

Tabla 17. Documentos que se solicitaron sobre préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo.

| Número de identificación del proyecto | Nombre | Fecha de cierre | Instrumento de préstamo | Preparación | | | | Aprobación | | | | Implementación | | Evaluación | Total |
|---------------------------------------|----------|-----------------|-------------------------|--------------------|-----------|---------------------------------------|----------|-----------------------|-----------|----------------------|-----------|--|----------|-------------------------------------|-----------|
| | | | | Perfil de Proyecto | | Informe de Gestión Ambiental y Social | | Propuesta de Préstamo | | Contrato de Préstamo | | Informe Monitoreo de Proceso de Proyecto | | Informe de terminación del proyecto | |
| | | | | Inglés | Español | Inglés | Español | Inglés | Español | Inglés | Español | Inglés | Español | | |
| 1 | ME-L1050 | 28-jun-11 | Operación de Préstamo | | 1 | * | | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | * | 6 |
| 2 | ME-L1086 | 28-jun-11 | Operación de Préstamo | | 1 | * | | * | | | 1 | 1 | 1 | * | 4 |
| 3 | ME-L1045 | 18-oct-11 | Operación de Préstamo | | 1 | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | * | 7 |
| 4 | ME-L1059 | 29-nov-11 | Operación de Préstamo | | 1 | * | | * | | | 1 | 1 | 1 | * | 4 |
| 5 | ME-L1098 | 25-oct-11 | Operación de Préstamo | | 1 | * | | * | | | 1 | 1 | 1 | * | 4 |
| 6 | ME-L1109 | 02-jul-12 | Operación de Préstamo | 1 | | * | | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | * | 6 |
| 7 | ME-L1055 | 30-abr-12 | Operación de Préstamo | | 1 | * | | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | * | 6 |
| 8 | ME-L1081 | 25-dic-12 | Operación de Préstamo | | 1 | * | | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | * | 6 |
| 9 | ME-L1114 | 31-jul-12 | Operación de Préstamo | | 1 | * | | 1 | 1 | * | | 1 | 1 | * | 5 |
| 10 | ME-L1103 | 15-nov-12 | Operación de préstamo | * | | * | | 1 | 1 | | 1 | | * | * | 3 |
| 11 | ME-L1115 | 05-oct-12 | Operación de Préstamo | | 1 | * | | | 1 | * | | | * | * | 2 |
| 12 | ME-L1128 | 22-nov-12 | Operación de Préstamo | | * | * | | 1 | 1 | * | | | * | * | 2 |
| 13 | ME-L1120 | 29-ene-13 | Operación de Préstamo | | 1 | * | | 1 | 1 | | 1 | | * | * | 4 |
| 14 | ME-L1119 | N/D | Operación de Préstamo | * | | * | | * | | * | | | * | * | 0 |
| 15 | ME-L1121 | 19-dic-12 | Operación de Préstamo | * | | * | | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Total | | | | 1 | 10 | 0 | 1 | 9 | 10 | 0 | 10 | 9 | 9 | 0 | 59 |

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo al 30 de abril de 2013.

 Disponibles  Solicitados

Resultados

Solicitudes al gobierno

Las respuestas recibidas a las solicitudes que se hicieron a la SHCP y a cada una de las 15 secretarías responsables de ejecutar los préstamos analizados, se clasificaron en cinco categorías (Tabla 18).

Tabla 18. Categorías de las respuestas a las solicitudes realizadas al gobierno

| Categoría | Significado |
|----------------|---|
| Inexistente | La instancia declara que no es de su injerencia; declara directamente que la información es inexistente; o brinda información que no corresponde a lo solicitado. |
| Banco | La instancia remite a la página del Banco (BID o BM) como respuesta. |
| Implementación | La instancia no brinda la información y explica que es inexistente, porque el proyecto aún está en la etapa de implementación. |
| Entregado | La instancia entrega la información. |
| Otro | La instancia argumenta que el préstamo pasó a ser responsabilidad de otra secretaría; o que el proyecto no requirió el documento solicitado. |

Fuente: Elaboración propia.

Solicitudes al gobierno sobre préstamos con el Banco Mundial

Se realizaron un total de 54 solicitudes de información al gobierno sobre los préstamos con el Banco Mundial (ver Anexo IV). De los 14 proyectos, se solicitaron un total de 28 documentos, cada uno a la SHCP y a las 10 secretarías encargadas de ejecutar el proyecto. Para dos proyectos la SHCP era prestataria y ejecutora (Tabla 19).

Tabla 19. Instancias a las que se solicitó información de préstamos con el BM

| Institución | Solicitudes |
|---|-------------|
| Banco del Ahorro Nacional y de Servicios Financieros (BANSEFI) | 2 |
| Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) | 2 |
| Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) | 2 |
| Servicio Nacional Meteorológico (SNM) | 2 |
| Secretaría de Desarrollo Social – Oportunidades (SEDESOL OPORTUNIDADES) | 4 |
| Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación - Fideicomiso de Riesgo Compartido (SAGARPA/FIRCO) | 5 |
| Secretaría de Energía (SENER) | 6 |
| Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) | 2 |
| Secretaría de Educación Pública (SEP) | 1 |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) | 28 |
| Total | 54 |

Fuente: Elaboración propia con base a las solicitudes de información realizadas.

La Tabla 20 muestra las solicitudes realizadas a cada una de las instancias, así como las respuestas que dieron. Solamente una instancia (Sedesol) entregó la información solicitada. 50% de las respuestas recibidas remiten a la página del BM; 33.33% de las respuestas aseveran que la información no existe, ya que el proyecto aún se encuentra en implementación; y 11.11% de las respuestas afirman que la información es inexistente.

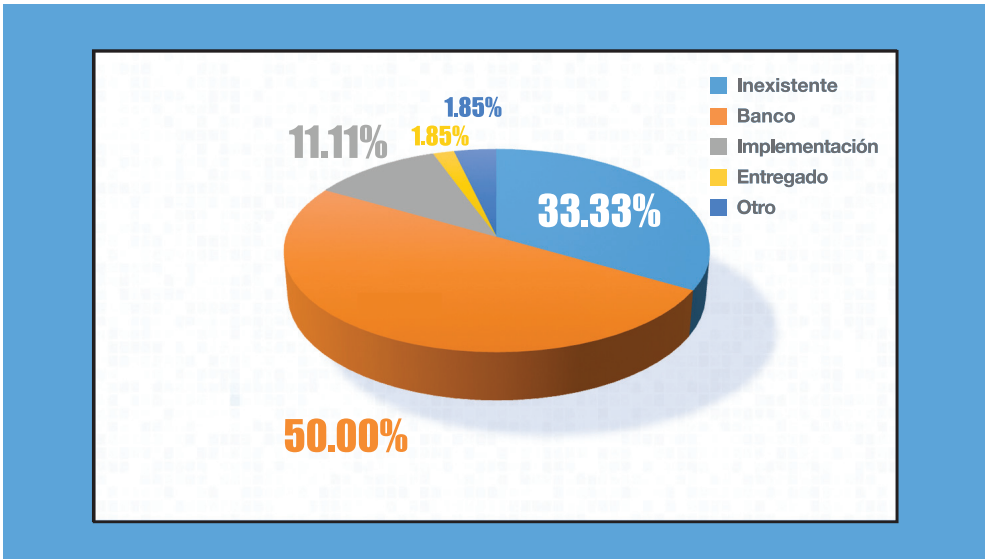
Tabla 20. Respuestas del gobierno sobre préstamos BM

| Solicitudes | | Respuestas | | | | |
|-----------------------|-----------|-------------|-----------|----------------|-----------|----------|
| Instancia | Total | Inexistente | Banco | Implementación | Entregado | Otro |
| BANSEFI | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| CONAGUA | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| CONAFOR | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| SNM | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SEDESOL OPORTUNIDADES | 4 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 |
| SAGARPA/FIRCO | 5 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| SENER | 6 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 |
| CONABIO | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SEP | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SHCP | 28 | 8 | 17 | 3 | 0 | 0 |
| Total | 54 | 18 | 27 | 6 | 1 | 2 |

Fuente: Elaboración propia con la información de las respuestas a las solicitudes

La Gráfica 10 muestra los porcentajes de las respuestas otorgadas según las categorías.

Gráfica 10. Respuestas del gobierno préstamos BM.



Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas del gobierno.

Solicitudes al gobierno sobre préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo

Se realizaron un total de 93 solicitudes al gobierno sobre los préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo (ver Anexo V). De los 15 proyectos, se solicitaron un total de 45 documentos cada uno a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como responsable de los préstamos y a cada una de las 11 secretarías encargadas (ver Tabla 21).

Tabla 21. Instancias a las que se solicitó información sobre préstamos con el BID.

| Institución | Solicitudes |
|--|-------------|
| Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) | 3 |
| Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) | 2 |
| Financiera Rural (FINRURAL) | 5 |
| Nacional Financiera (NAFIN) | 10 |
| Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA) | 1 |
| Secretaría de Educación Pública (SEP) | 3 |
| Secretaría de Salud (SSA) | 5 |
| Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) | 3 |
| Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) | 3 |
| Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) | 7 |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) | 45 |
| Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) | 6 |
| Total | 93 |

Fuente: Elaboración propia con base a las solicitudes de información realizadas.

La Tabla 22 muestra las solicitudes realizadas a cada una de las instancias. Solamente cuatro de las respuestas (4.3%) entregaron la información solicitada; 52.9% de las respuestas recibidas remiten a la página del BID; 24.73% de las respuestas aseveran que la información no existe, ya que el proyecto aún se encuentra en implementación; y en 15.05% de las respuestas afirman que la información es inexistente.

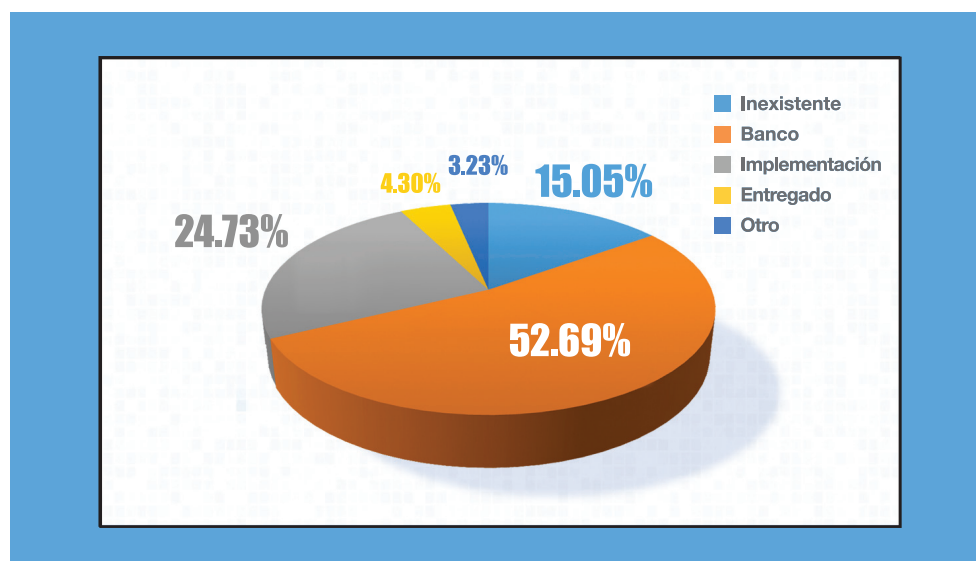
Tabla 22. Respuestas del gobierno sobre préstamos BID

| Solicitudes | | Respuestas | | | | |
|--------------|-----------|-------------|-----------|----------------|-----------|----------|
| Instancia | Total | Inexistente | BID | Implementación | Entregado | Otro |
| BANOBRAS | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| CONAGUA | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| FINRURAL | 5 | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 |
| NAFIN | 10 | 0 | 9 | 1 | 0 | 0 |
| SAGARPA | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| SEP | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| SSA | 5 | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 |
| STPS | 3 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 |
| SEDATU | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| SEDESOL | 7 | 1 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| SHCP | 45 | 9 | 21 | 14 | 1 | 0 |
| SHF | 6 | 0 | 5 | 1 | 0 | 0 |
| Total | 93 | 14 | 49 | 23 | 4 | 3 |

Fuente: Elaboración propia con la información de las respuestas a las solicitudes

La Gráfica 11 muestra los porcentajes de las respuestas otorgadas según las categorías.

Gráfica 11. Respuestas del gobierno préstamos BID.



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas del gobierno.

Solicitudes a los bancos

Como se ha mencionado previamente, a partir de las matrices se determinaron los documentos de publicación rutinaria que se le pedirían a cada uno de los bancos, asumiendo que éstos eran requeridos para todos los proyectos de la muestra. Sus respuestas fueron clasificadas en cinco categorías (Tabla 23).

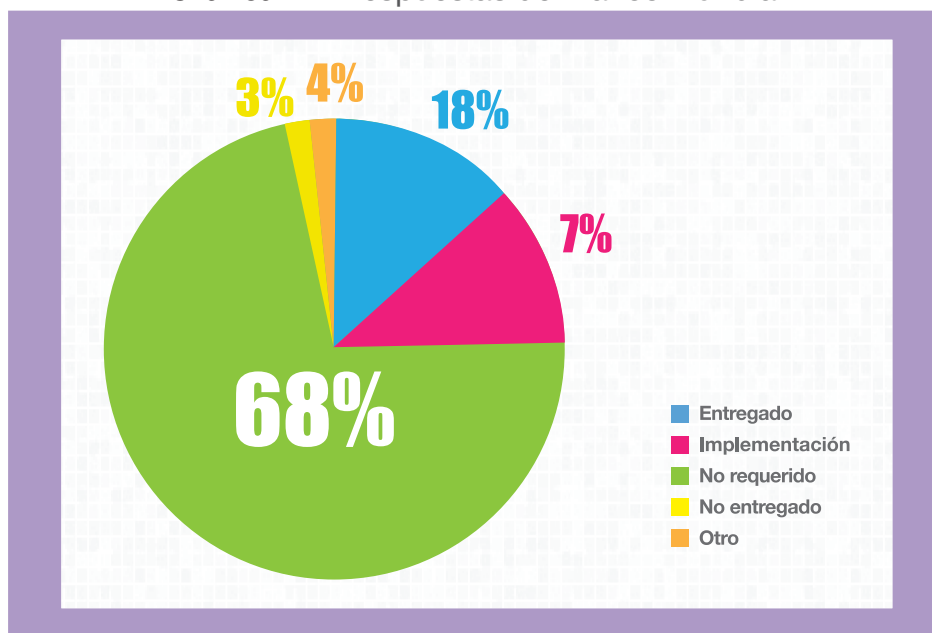
Tabla 23. Categorías de las respuestas a las solicitudes realizadas a los bancos

| Categoría | Significado |
|----------------|---|
| Entregado | El banco sube el documento solicitado a su página web. |
| Implementación | El banco no brinda la información y explica que es inexistente porque el proyecto aún está en la etapa de implementación. |
| No requerido | El banco argumenta que el documento solicitado no fue requerido o preparado para ese proyecto. |
| No entregado | El banco remite a su página web sin que el documento esté disponible; o brinda un documento distinto al solicitado. |
| Otro | El documento solicitado está en proceso de ser autorizado |

Fuente: Elaboración propia

A partir de la matriz se definieron los documentos que se le solicitaron al Banco Mundial. En total se realizaron 28 solicitudes a través de su página web para solicitar información.⁴³ La mayoría de las respuestas (68%) afirmaron que los documentos solicitados no eran requeridos para el proyecto; en 18% de los casos entregaron los documentos solicitados; 7% de las respuestas consistieron en que los documentos solicitados no se habían generado, dado que el proyecto seguía en la etapa de implementación; y finalmente, una de las solicitudes remitía al proyecto marco. La Gráfica 12 muestra las respuestas del Banco Mundial a las solicitudes realizadas.

Gráfica 12. Respuestas del Banco Mundial



Fuente: Elaboración propia.

En lo referente al cumplimiento con su Política de Acceso a la Información, el BM envió un acuse de recibido para todas las solicitudes. Sin embargo, no cumplió con el plazo establecido en su PAI de 20 días hábiles para responder. Las solicitudes al Banco Mundial se realizaron todas el 9 de julio de 2013 y en automático se generó el acuse de recibo. Tras tres meses sin respuesta, Fundar envió un correo directamente a la *Oficial Senior de Comunicaciones de la Oficina de Asuntos Externos de Desarrollo Abierto* el 8 de octubre de 2013. Las respuestas del Banco se entregaron entre el 11 y 29 de octubre de 2013 como lo muestra la Tabla 23.

Tabla 24. Cumplimiento del Banco Mundial con su Política

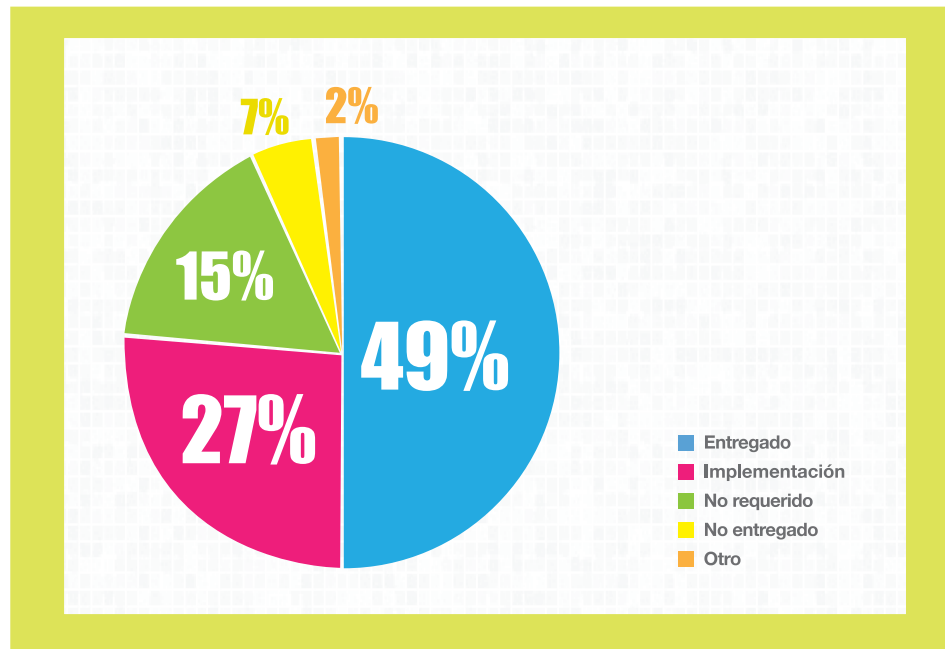
| No. solicitudes | Fecha solicitud (2013) | Fecha respuesta (2013) | Días hábiles |
|-----------------|------------------------|------------------------|--------------|
| 8 | 9-jul | 11-oct | 69 |
| 11 | 9-jul | 24-oct | 78 |
| 9 | 9-jul | 29-oct | 80 |

Fuente: Elaboración propia en base a solicitudes rechazadas al BM y sus respuestas.

⁴³ Disponible en <http://go.worldbank.org/15L52QMZW0>, consultado el 24 de enero de 2015

A partir de la matriz se definieron los documentos que se solicitaron al Banco Interamericano de Desarrollo. En total se realizaron 45 solicitudes a través de su página web para solicitar información.⁴⁴ Del total, 49% de las respuestas entregaron los documentos solicitados; 27% de las respuestas consistieron en que los documentos solicitados no se habían generado, ya que el proyecto seguía en la etapa de implementación; 15% de las respuestas afirmaron que los documentos solicitados no eran requeridos para el proyecto; en 7% de estos casos no se entregó la información y finalmente, uno de los documentos solicitados estaba en proceso de autorización. La Gráfica 13 muestra las respuestas del Banco Interamericano a las solicitudes realizadas.

Gráfica 13. Respuestas del Banco Interamericano



Fuente: Elaboración propia.

En lo referente al cumplimiento con su Política de Acceso a la Información, el BID envió un acuse de recibido para todas las solicitudes. Asimismo, cumplió con el plazo establecido en todos los casos, dado que respondió en los siguientes 30 días hábiles posterior a la recepción de las solicitudes.

⁴⁴ Disponible en <http://access.iadb.org/es/acceso-a-informacion/solicitud-acceso-a-informacion>, consultado el 24 de enero de 2015

Resumen de respuestas

La Tabla 24 resume las respuestas que el gobierno, el BM y el BID dieron a las solicitudes.

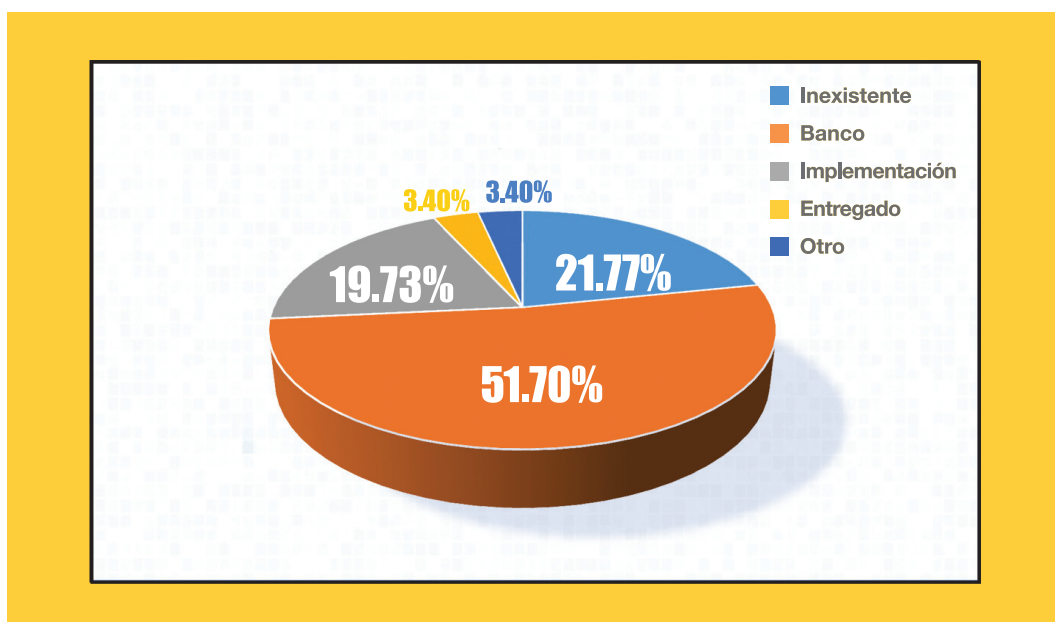
Tabla 25. Resumen de las respuestas a las solicitudes

| Instancia | No. de solicitudes | Respuestas | | | | |
|--------------------------|--------------------|--------------|----------------------|----------------|-----------|------|
| | | Inexistente | Página web del banco | Implementación | Entregado | Otro |
| Gobierno | 147 | 32 | 76 | 29 | 5 | 5 |
| | | No requerido | No entregado | Implementación | Entregado | Otro |
| BM | 28 | 19 | 1 | 2 | 5 | 1 |
| | | 7 | 3 | 12 | 22 | 1 |
| Total solicitudes | 220 | | | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas.

Del total de 147 solicitudes de información dirigidas al gobierno sobre los 29 proyectos analizados, 51.7% de las respuestas remitieron a la página web del banco correspondiente; 21.77% afirmó que la información solicitada es inexistente; 19.73% aclaró que el documento no podía ser entregado, ya que el proyecto estaba aún en implementación; y el gobierno solamente entregó la información requerida en cinco solicitudes, es decir, 3.4% (Gráfica 14).

Gráfica 14. Respuestas del gobierno sobre préstamos con BM y BID

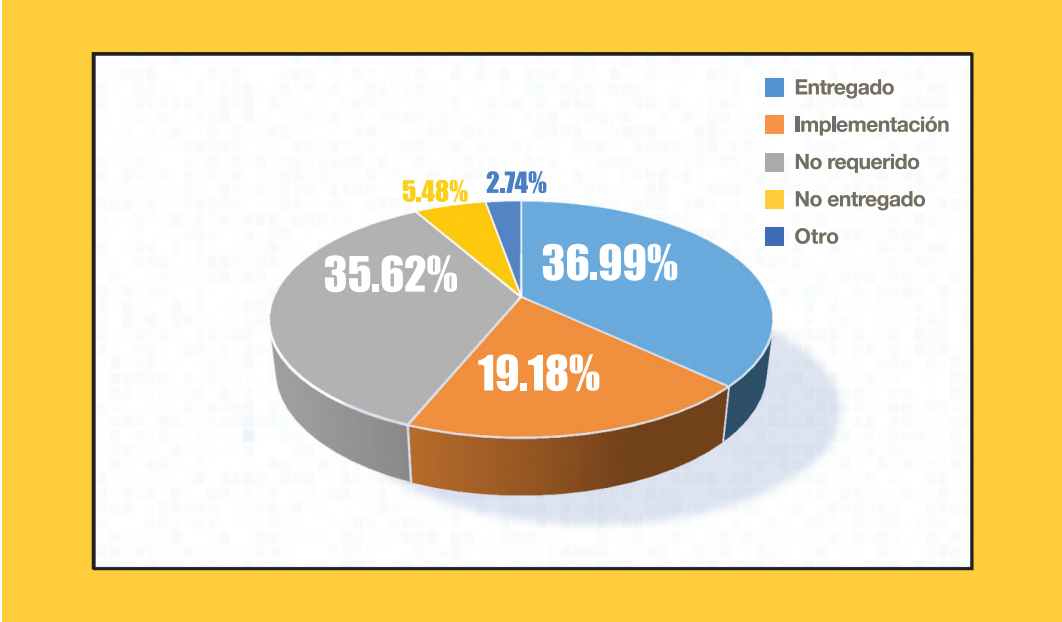


Fuente: Elaboración propia.

Del total de 73 solicitudes que se le hicieron a los bancos, 36.99% de la información fue entregada; 35.62% de las respuestas aclararon que el documento solicitado no se requería para el proyecto; 19.18% afirmaron que

no se tenía, ya que seguía en implementación; y en 4,58% de los casos (cuatro solicitudes), los documentos solicitados no se entregaron, (Gráfica 15).

Gráfica 15. Respuestas del BM y BID



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

- A pesar de tener un marco normativo claro no se puede acceder a información detallada sobre los préstamos que el gobierno negocia con los OFIs y que forman parte de la deuda pública externa. El marco normativo establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de negociar, autorizar y contratar los préstamos con los organismos financieros internacionales. Asimismo, esta Secretaría es la responsable de supervisar y mantener el registro de los recursos y de concentrar y publicar la información que las secretarías a cargo de ejecutar los préstamos le deben brindar periódicamente. Además, las secretarías responsables de la implementación deben informar a la SHCP sobre el ejercicio de estos recursos. Por lo que, tanto la SHCP, como cada una de las secretarías a cargo de implementar los proyectos con financiamiento proveniente de OFIs, tienen la obligación de transparentar dicha información y de rendir cuentas sobre los resultados de los mismos.
- En los últimos años ha habido avances en cuanto a transparentar la información de la deuda pública externa. Si bien existe información disponible sobre los préstamos para el desarrollo en los Informes Trimestrales y sus anexos y apéndices, ésta consiste en cifras agregadas que no permiten conocer información detallada sobre los montos de cada préstamo negociado, la dependencia responsable de la ejecución, las fechas de aprobación y de cierre y los resultados obtenidos, entre otros. Además, el gobierno prepara informes cualitativos que entrega a los bancos en seguimiento a los préstamos que negocian, los cuales no están disponibles para su consulta pública.
- La información que publica la SHCP en los apéndices de los Informes Trimestrales no sólo no está detallada y completa, sino que no coincide con las listas de préstamos e información sobre cada uno de los proyectos que el Banco Mundial y el Banco Interamericano publican en sus páginas web. El responsable último de transparentar esta información es el gobierno mexicano, por lo que es necesario contar con mecanismos gubernamentales efectivos que permitan acceder a dicha información.
- De las 147 solicitudes de información dirigidas a la SHCP y a cada una de las 15 secretarías a cargo de la implementación, 51.7% de las respuestas consistieron en remitir a la página del banco correspondiente, sin que la información estuviera disponible en dichas páginas, por lo que se considera como información no entregada. El gobierno declaró la información inexistente o determinó que la dependencia no tenía injerencia sobre dichos préstamos en 21.77% de las respuestas, a pesar de que solicitud se dirigía a la instancia prestataria y a las ejecutoras. 19.73% de los respuestas aclaran que los documentos no están disponibles, ya que los proyectos están en implementación, por lo que no se habían generado. Solamente en 3.4% de los casos, es decir 5 respuestas, el gobierno entregó la información solicitada.
- El hecho de que las respuestas del gobierno mexicano remitan a las páginas web del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, representa varios problemas. Primero, los bancos no cumplen con sus Políticas de Acceso a la Información, es decir, la información que debería ser divulgada rutinariamente no está completa y disponible. Segundo, al solicitar los documentos que deben ser públicos no necesariamente cumplen con los plazos establecidos y/o entregan la información; por ejemplo, el Banco Mundial demoró hasta 80 días hábiles en responder en algunos casos. Tercero, 53% de los documentos disponibles en la muestra estaban en inglés y el 47% restante en español, lo cual excluye a un considerable porcentaje de la población que no habla ese idioma, además de que éste no es el oficial en el país.

Finalmente, los recursos provenientes de préstamos de OFIs son una fuente importante de ingresos para el gobierno mexicano. Estos recursos son públicos, por lo que la información sobre su ejecución debería estar disponible de manera accesible. A pesar de que el marco normativo que rige dichos préstamos es claro y completo, el gobierno no lo está cumpliendo cabalmente. La información que brinda la SHCP es insuficiente, por lo que no es posible conocer datos oportunos y veraces sobre la actuación gubernamental en este tema: cómo gestiona los recursos públicos y el impacto de las decisiones que el gobierno toma. Esto representa un vacío importante de información pública, el cual es necesario atender, de tal forma que las personas podamos opinar y participar en los asuntos sobre el desarrollo del país.

Recomendaciones

Los resultados obtenidos en el Diagnóstico sobre la Transparencia de los Préstamos para el Desarrollo en México, demuestran la necesidad de realizar acciones concretas que garanticen el acceso a la información sobre estos préstamos, de tal manera que sean más transparentes y que tanto el gobierno, como los OFIs puedan rendir cuentas sobre éstos.

En este sentido, brindamos las siguientes recomendaciones para el Gobierno de México y para los Organismos Financieros Internacionales.

Gobierno de México

Modificaciones al proyecto de Ley de Ingresos Federales 2016

1. Añadir al final del primer párrafo del Artículo 2º del proyecto de la LIF para 2016 lo siguiente:

Los financiamientos provenientes de los organismos financieros internacionales deberán transparentarse, de tal manera que se provea de manera periódica información sistematizada de los préstamos contratados con estos organismos

Por lo que quedaría:

Artículo 2º. [...]El Ejecutivo Federal queda autorizado para contratar y ejercer en el exterior créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, así como para canjear o refinanciar obligaciones del sector público federal, a efecto de obtener un monto de endeudamiento neto externo de hasta 6 mil millones de dólares de los Estados Unidos de América, el cual incluye el monto de endeudamiento neto externo que se ejercería con organismos financieros internacionales. **Los financiamientos provenientes de los organismos financieros internacionales deberán transparentarse, de tal manera que se provea de manera periódica información sistematizada de los préstamos contratados con estos organismos. [...]**

2. Agregar un último párrafo al Artículo 26 del Capítulo III

Sobre este particular, se sugiere agregar un último párrafo al artículo 26 del capítulo III, “De la Información, la Transparencia, la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento”, el cual señale:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá hacer del conocimiento público mediante un sitio de internet en la página de transparencia presupuestaria (<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>) la información relativa a los préstamos para el desarrollo, negociados con los organismos financieros internacionales, los cuales forman parte de la deuda pública externa. La información que deberá ser publicada es:

- Nombre del proyecto
- Procedencia de los recursos
- Monto total
- Montos de préstamo, del país y en calidad de donación
- Fecha de aprobación
- Fecha de cierre
- Instancia ejecutora
- Documentos del proyecto
 - Propuesta de proyecto
 - Programa del proyecto
 - Reporte de avances
 - Reporte final de resultados

El punto anterior, sobre la necesidad de que la SHCP provea rutinariamente información sistematizada sobre los préstamos que negocia con organismos financieros internacionales en un portal específico, así como los proyectos, programas o desarrollo de política pública a los que se destinarán los recursos, obedece a lo establecido en el Artículo 7 fracción IX de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y al Artículo 70 fracción XXII de la Ley General de Transparencia.

Organismos financieros internacionales

- Que los Bancos implementen efectivamente sus Políticas de Acceso a la Información correspondientes, de tal manera que cumplan con: la divulgación rutinaria;
- los plazos establecidos para responder a las solicitudes realizadas a través de sus portales; y
- la traducción de los documentos al idioma oficial del país prestatario.

Anexos

Anexo I. Marco normativo

Tabla 1. Obligaciones en materia de deuda pública establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

| | | |
|--------------------------------|--|----------------------------|
| Facultades del Congreso | 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. | Artículo 73, Fracción VIII |
|--------------------------------|--|----------------------------|

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_170614.pdf, revisada el 7 de mayo de 2015.

Tabla 2.. Obligaciones de transparencia en materia de deuda pública establecidas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental

| | | |
|--------------------------------|--|-----------------------|
| Obligaciones de la LGCG | ... La Federación, las entidades federativas , los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán en sus respectivas leyes de ingresos y presupuestos de egresos u ordenamientos equivalentes, apartados específicos con la información siguiente: I. Leyes de Ingresos: Las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos de cualquier naturaleza con contrapartes, proveedores, contratistas y acreedores, incluyendo la disposición de bienes o expectativa de derechos sobre éstos, contraídos directamente o a través de cualquier instrumento jurídico considerado o no dentro de la estructura orgánica de la administración pública correspondiente, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores y sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito el canje o refinanciamiento de otras o de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables. Asimismo, la composición de dichas obligaciones y el destino de los recursos obtenidos. ... | Artículo 61, Inciso b |
|--------------------------------|--|-----------------------|

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>, revisada el 7 de mayo de 2015.

Tabla 3. Obligaciones en materia de deuda pública establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

| | | |
|--|--|--------------------|
| <p>Obligaciones en la LFPRH</p> | <p>Podrán contratarse créditos externos para financiar total o parcialmente programas y proyectos cuando cuenten con la autorización de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público y los montos para ejercerlos estén previstos en el Presupuesto de Egresos en los términos del Reglamento.</p> <p>Las dependencias y entidades serán responsables de prever los recursos presupuestarios suficientes para la ejecución de los programas y proyectos financiados con crédito externo, conforme a lo acordado con la fuente de financiamiento. El monto de crédito externo será parte del techo de presupuesto aprobado para estos programas y proyectos, por lo que la totalidad del gasto a ejercerse deberá incluir tanto la parte financiada con crédito externo como la contraparte nacional.</p> <p>Las dependencias y entidades informarán a la Secretaría del ejercicio de estos recursos, conforme a lo dispuesto en el Reglamento.</p> <p>La Secretaría establecerá un comité de crédito externo como instancia de coordinación para que sus integrantes analicen la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo.</p> | <p>Artículo 36</p> |
| <p>Ley de Ingresos</p> | <p>El proyecto de Ley de Ingresos contendrá: [...] f) La evaluación de la política de deuda pública de los ejercicios fiscales anterior y en curso; [...]</p> | <p>Artículo 40</p> |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>, revisada el 6 de mayo de 2015.

Tabla 4. Facultades y obligaciones SHCP con relación a los préstamos de los OFIs

| | | |
|--|--|---|
| <p>Facultades SHCP</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social. - Contratar y manejar la deuda pública del gobierno federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro. - El manejo que hagan las entidades de recursos provenientes de financiamientos contratados en los términos de la Ley de Deuda Pública, será supervisado por la SHCP, la que podrá coordinarse con la secretaría de Estado a que corresponda el sector respectivo. | <p>Artículo 4º, Fracciones IV y V.</p> <p>Artículo 7º</p> |
| <p>Contratación de los financiamientos del gobierno federal</p> | <ul style="list-style-type: none"> - El Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo podrán contratar financiamientos a través de la SHCP. | <p>Artículo 17</p> |

| | | |
|--|--|--------------------------|
| <p>Vigilancia de las operaciones de endeudamiento</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Las entidades acreditadas, ya sean del gobierno federal o del sector paraestatal, llevarán los registros de los financiamientos en que participen conforme a las reglas que señale la SHCP. Deberán además proporcionar a la misma SHCP, toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que le compete respecto a la aplicación de los recursos provenientes de financiamientos autorizados, con la periodicidad y en la forma que dicha Secretaría determine. | <p>Artículos 23 y 26</p> |
| <p>Registro de obligaciones financieras</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Las secretarías de Estado encargadas de la coordinación de los sectores correspondientes, en el desempeño de sus funciones, vigilarán la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades de su sector. - La SHCP mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global. - La SHCP publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando todos aquellos que resulten significativos para su mejor comprensión. - Los titulares de las entidades están obligados a comunicar a la SHCP los datos de todos los financiamientos contratados así como de los movimientos que en éstos se efectúen. | <p>Artículos 27 y 28</p> |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Deuda Pública. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136.pdf>, revisada el 7 de mayo de 2015.

Tabla 5. Obligaciones de transparencia de las secretarías

| | | |
|---|---|----------------------------------|
| <p>Sujetos obligados</p> | <p>Sujetos obligados: a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; [...] f) Cualquier otro órgano federal.</p> | <p>Artículo 3º, Fracción XIV</p> |
| <p>Obligaciones de transparencia</p> | <p>Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar [...] la información siguiente: [...] IX. . La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto; [...] XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable [...] XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados; [...] XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público. La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad</p> | <p>Artículo 7º</p> |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>, revisada el 7 de mayo de 2015.

Anexo II. Préstamos con el Banco Mundial

| Número de proyecto | Nombre |
|--------------------|--|
| P122349 | Additional Financing for the Support to Oportunidades |
| P121195 | MX Water Utilities Efficiency Improvement Project (PROME) |
| P121800 | MEDEC Low-Carbon DPL Loan |
| P120654 | MX GEF Efficient lighting and appliances |
| P106424 | Efficient lighting and appliances |
| P100438 | Adaptation to Climate Change Impacts on the Coastal Wetlands in the Gulf of Mexico |
| P112264 | Strengthening the Business Environment for Enhanced Economic Growth DPL |
| P125764 | Development of an internal control IT system for the Ministry of Public Administration |
| P125973 | Development of labor statistics at the local level |
| P123367 | Savings and Credit Sector Consolidation and Financial Inclusion Project |
| P123760 | Mexico Forests and Climate Change Project |
| P120170 | Strengthening Social Resilience to Climate Change |
| P126297 | Second Programmatic Upper Secondary Education Development Policy Loan |
| P123505 | Fiscal Risk Management Development Policy Loan |
| P126487 | Modernization of the National Meteorological Service for Improved Climate Adaptation (MOMET) |
| P121116 | Sustainable Production Systems and Biodiversity |
| P130623 | Sustainable Rural Development Additional Financing |

Anexo III.

Préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo

| Número de proyecto | Nombre |
|--------------------|--|
| ME-L1050 | Sostenibilidad Servicios de Agua Potable y Saneamiento Comunidades Rurales III |
| ME-L1086 | Programa de Agua, Saneamiento e Higiene en la Educación Básica |
| ME-T1163 | Integrando Ciudades: Cómo Prevenir Violencia e Impulsar Sosten. Barrios Pobres |
| ME-T1172 | Estudios de soporte para el diálogo de políticas públicas con el nuevo gobierno |
| ME-T1173 | Apoyo al Desarrollo de un Plan Nacional de Parques Logísticos |
| ME-T1184 | Programa Nacional de Reservas Potenciales de Agua en México como Medida de Gestión |
| ME-L1045 | Programa de Fortalecimiento de Bienes Públicos Rurales |
| ME-T1174 | Apoyo sector público para el diálogo: políticas mercado laboral y segur. social |
| ME-L1059 | Infraestructura, Servicios Públicos y Fortalecimiento Institucional II |
| ME-L1098 | Programa Integral de Atención a la Pobreza Urbana |
| ME-T1188 | Sistema de Apoyo a la Toma de Decisiones para la Cuenca del Río San Juan |
| ME-T1148 | Apoyo para la Implementación de un Sistema de Gestión por Resultados en Campeche |
| ME-T1187 | Innovación y productividad en México |
| ME-L1109 | Facilidad de Financiamiento Energía Renovable CTF para México |
| ME-T1168 | Fortalecimiento Institucional de la Unidad de Proyectos Sust y Cambio Climático |
| ME-T1183 | Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables II |
| ME-T1176 | Acompañamiento de Escuelas Básicas Indígenas |
| ME-L1055 | Financiamiento Rural en México |
| ME-L1081 | Segunda Operación Individual para el Apoyo al Desarrollo Empresarial de México |

| Número de proyecto | Nombre |
|--------------------|--|
| ME-T1210 | Preparación del Programa de Inversión Forestal |
| ME-T1190 | Innovación del Análisis de Resultados de Programas de Empleo |
| ME-X1011 | Desarrollo de Tecnología Eólica Local |
| ME-L1114 | Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y el Empleo PACE Fase III |
| ME-G1001 | Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 - México |
| ME-T1202 | Preparación del Programa de Vivienda Ecocasa |
| ME-T1185 | Promoción de Merc de CO2 en Mex: NAMAS, Acuerd Comercial y Regst Prycts Mitigacion |
| ME-T1199 | Apoyo a FINRURAL con un Sistema de Gestión de Riesgo Ambiental y Social |
| ME-L1103 | Programa Global de Crédito para Desarrollo Mercados Hipotecarios IV |
| ME-L1115 | Fortalecimiento de la Gestión e Inversiones Programa 3x1 para Migrantes, Fase II |
| ME-L1128 | Creciendo sanos: fortaleciendo la atención a la salud de la niñez mexicana |
| ME-G1002 | Financiamiento de Estrategias de Bajo Carbono en Áreas Forestales |
| ME-L1120 | Financiamiento de estrategias de bajo carbono en áreas forestales |
| ME-L1119 | Tercera Operación Individual para el Apoyo al Desarrollo Empresarial de México |
| ME-T1192 | Esquema de Sistema de Financiamiento Proyectos de Eficiencia Energética |
| ME-T1203 | Políticas Públicas para Maximizar Beneficios Locales de Proyectos Eólicos |
| ME-L1121 | CTF-BID Programa "ECOCASA" |
| ME-T1201 | Cooperación Técnica para el Programa CTF-BID ECOCASA ME-L1121 |

Anexo IV.

Solicitudes al gobierno sobre préstamos con el Banco Mundial

| Folio | Dependencia |
|-----------------|---------------|
| 600186713 | SHCP |
| 2000100010313 | OPORTUNIDADES |
| 600186813 | SHCP |
| "2000100010413" | OPORTUNIDADES |
| 6000186913 | SHCP |
| 2000100010513 | OPORTUNIDADES |
| 600187013 | SHCP |
| 2000100010613 | OPORTUNIDADES |
| 600187113 | SHCP |
| 1610100117713 | CONAGUA |
| 600187213 | SHCP |
| 1610100117813 | CONAGUA |
| 600187313 | SHCP |
| 600187413 | SHCP |
| 1800035913 | SENER |
| 600187513 | SHCP |
| 1800036013 | SENER |
| 600187613 | SHCP |
| 1800036113 | SENER |
| 600187713 | SHCP |
| 1800036213 | SENER |
| 600187813 | SHCP |
| 1800036313 | SENER |
| 600187913 | SHCP |
| 1800036413 | SENER |
| 600188113 | SHCP |
| 680000009813 | BANSEFI |

| Folio | Dependencia |
|-----------------|-----------------|
| 600188313 | SHCP |
| 680000009913 | BANSEFI |
| 600188413 | SHCP |
| 1616100032013 | CONAFOR |
| 600188513 | SHCP |
| 1616100032113 | CONAFOR |
| 600188613 | SHCP |
| 600188713 | SHCP |
| 1100294013 | SEP |
| 600188813 | SHCP |
| 1610100117913 | CONAGUA |
| 600188913 | SHCP |
| 1610100118013 | CONAGUA |
| 600189013 | SHCP |
| 1600196713 | SEMARNAT |
| 600189113 | SHCP |
| 1600196913 | SEMARNAT |
| 600189213 | SHCP |
| 833100004713 | SAGARPA / FIRCO |
| "0000600189313" | SHCP |
| "0833100004813" | SAGARPA / FIRCO |
| "0000600189413" | SHCP |
| "0833100004913" | SAGARPA / FIRCO |
| "0000600189513" | SHCP |
| "0833100005013" | SAGARPA / FIRCO |
| "0000600189613" | SHCP |
| "0833100005113" | SAGARPA / FIRCO |

Anexo V.
Solicitudes al gobierno sobre préstamos con el BID

| Folio | Dependencia | Folio | Dependencia | Folio | Dependencia |
|-------------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|
| "0000600171513" | SHCP | "0656500007013" | FINRURAL | "0000600176313" | SHCP |
| "1610100104713" " | CONAGUA | "0000600174813" | SHCP | "0001200224913" | SSA |
| "0000600171613" | SHCP | "0678000010713" | NAFIN | "0000600176413" | SHCP |
| "1610100112813" | CONAGUA | "0000600174913" | SHCP | "0001200225013" | SSA |
| "0000600172713" | SHCP | "0678000010813" | NAFIN | "0000600176513" | SHCP |
| "0001100280013" | SEP | "0000600175013" | SHCP | "0001200225113" | SSA |
| "0000600172913" | SHCP | "0001400054313" | STPS | "0000600176613" | SHCP |
| "0001100280113" | SEP | "0000600175113" | SHCP | "0656500007113" | FINRURAL |
| "0000600173013" | SHCP | "0001400054413" | STPS | "0000600176713" | SHCP |
| "0001100280213" | SEP | "0000600175213" | SHCP | "0656500007213" | FINRURAL |
| "0000600173113" | SHCP | "0001400054513" | STPS | "0000600176813" | SHCP |
| "0000800069413" | SAGARPA | "0000600175313" | SHCP | "0656500007313" | FINRURAL |
| "0000600173213" | SHCP | "0682000006813" | SHF | "0000600177013" | SHCP |
| "0632000016013" | BANOBRAS | "0000600175413" | SHCP | "0678000011013" | NAFIN |
| "0000600173313" | SHCP | "0682000006913" | SHF | "0000600177113" | SHCP |
| "0632000016113" | BANOBRAS | "0000600175513" | SHCP | "0678000011113" | NAFIN |
| "0000600173513" | SHCP | "0682000007013" | SHF | "0000600177213" | SHCP |
| "0632000016213" | BANOBRAS | "0000600175613" | SHCP | "0678000011213" | NAFIN |
| "0000600173613" | SHCP | "0682000007113" | SHF | "0000600177313" | SHCP |
| "0002000097613" | SEDESOL | "0000600175713" | SHCP | "0678000011313" | NAFIN |
| "0000600173713" | SHCP | "0002000098413" | SEDESOL | "0000600177413" | SHCP |
| "0002000097713" | SEDESOL | "0000600175813" | SHCP | "0678000011413" | NAFIN |
| "0000600173813" | SHCP | "0002000098513" | SEDESOL | "0000600177513" | SHCP |
| "0002000097813" | SEDESOL | "0000600175913" | SHCP | "0678000011513" | NAFIN |
| "0000600174413" | SHCP | "0002000098613" | SEDESOL | "0001500051913" | SEDATU |
| "0678000010513" | NAFIN | "0000600176013" | SHCP | "0001500052013" | SEDATU |
| "0000600174513" | SHCP | "0002000098713" | SEDESOL | "0001500052113" | SEDATU |
| "0678000010613" | NAFIN | "0000600176113" | SHCP | 600236913 | SHCP |
| "0000600174613" | SHCP | "0001200224713" | SSA | "0682000009913" | SHF |
| "0656500006913" | FINRURAL | "0000600176213" | SSA | 600237013 | SHCP |
| "0000600174713" | SHCP | "0001200224813" | SSA | "0682000010013" | SHF |

