



# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

LA TRANSPARENCIA EN LA DEUDA PÚBLICA DE QUINTANA ROO PARA EL PERIODO 2008-2012: CONDICIONES DE CONTRATACIÓN, USO Y REGISTRO

Tesis

Para obtener el título en:

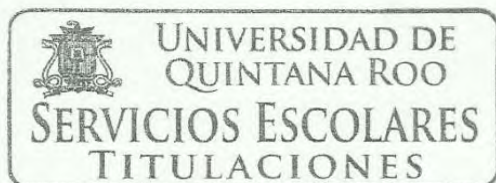
Maestría en Economía del Sector Público

Presenta:

Luis Miguel Castillo Moreno

Director de Tesis:

Dra. Crucita A. Ken Rodríguez



Chetumal, Quintana Roo, México, Febrero de 2015



# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

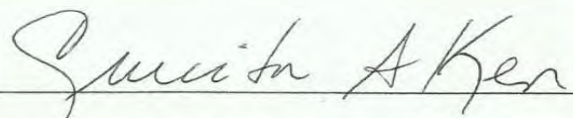
## LA TRANSPARENCIA EN LA DEUDA PÚBLICA DE QUINTANA ROO PARA EL PERIODO 2008-2012: CONDICIONES DE CONTRATACIÓN, USO Y REGISTRO

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Maestría y aprobada como requisito para obtener el grado de:

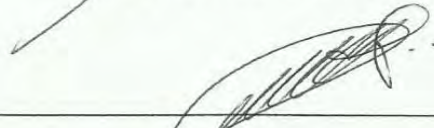
MAESTRO EN ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

COMITÉ DE TESIS

Director:

  
Dra. Crucita A. Ken Rodríguez

Asesor:

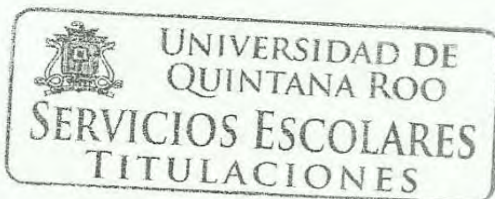
  
Mtra. Enalli Olvera Calderón

Asesor:

  
Dra. Maribel Lozano Cortés



Chetumal, Quintana Roo, México, Febrero de 2015



## **AGRADECIMIENTOS**

**...con gran estima y cariño para:**

Mi madre (†): María A. Moreno

Mis hermanas: Eli, Yeni, Mary y Kari

Mis tías: Ana María Castillo y Francisca Castillo

Y mi directora de tesis: Crucita Ken

**...que de una manera u otra, siempre estuvieron presentes en este proyecto.**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I. EL CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA Y SU MARCO LEGAL EN MÉXICO Y EN QUINTANA ROO</b> .....	<b>13</b>
<b>1.1. LA TEORÍA ECONÓMICA Y EL MARCO LEGAL DE LA DEUDA PÚBLICA</b> .....	<b>13</b>
1.1.1. Concepto general de deuda pública.....	14
1.1.2. La deuda pública en la teoría clásica, neoclásica y keynesiana.....	15
1.1.3. El marco legal de la deuda pública en México.....	19
1.1.4. El marco legal de la deuda pública en Quintana Roo.....	22
<b>1.2. CONDICIONES DE CONTRATACIÓN Y REGISTRO DE LA DEUDA PÚBLICA DE ACUERDO AL MARCO LEGAL DE QUINTANA ROO</b> .....	<b>25</b>
1.2.1. Las condiciones de contratación.....	26
1.2.2. El registro de la deuda pública.....	30
<b>1.3. USOS DE LA DEUDA PÚBLICA</b> .....	<b>32</b>
1.3.1. Usos de la deuda pública de acuerdo al marco legal de México y Quintana Roo.....	32
1.3.2. Usos de la deuda pública de acuerdo a la literatura económica.....	34
<b>1.4. CONCLUSIONES</b> .....	<b>36</b>
<b>CAPÍTULO II. EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA Y SU MARCO LEGAL EN MÉXICO Y QUINTANA ROO</b> .....	<b>38</b>
<b>2.1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y LEGALES DE LA TRANSPARENCIA</b> .....	<b>38</b>
2.1.1. Transparencia y democracia.....	39
2.1.2. La transparencia en la nueva gestión pública.....	41
2.1.3. El marco legal de la transparencia en México.....	43
2.1.4. El marco legal de la transparencia en Quintana Roo.....	47
<b>2.2. ÁREAS DE TRANSPARENCIA EN LA DEUDA PÚBLICA</b> .....	<b>57</b>
2.2.1. El uso de la deuda pública.....	57
2.2.2. El registro de la deuda pública.....	59
2.2.3. Las condiciones de contratación de la deuda pública.....	60
<b>2.3. LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA DEUDA PÚBLICA</b> .....	<b>61</b>
<b>2.4. CONCLUSIONES</b> .....	<b>63</b>

**CAPITULO III. PRECEDENTES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ANÁLISIS DE LA DEUDA PÚBLICA EN QUINTANA ROO ..... 65**

**3.1. ANTECEDENTES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LA DEUDA PÚBLICA DE QUINTANA ROO ..... 65**

3.1.1. Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) del IMCO ..... 66

3.1.2. Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal (ITDIF) de AREGIONAL... 69

3.1.3. Métrica de la Transparencia del CIDE-COMAIP ..... 73

**3.2. LA DEUDA PÚBLICA EN QUINTANA ROO EN EL PERIODO 2008-2012 ..... 76**

3.2.1. Deuda Pública de Quintana Roo: monto total absoluto y relativo ..... 76

3.2.2. Deuda pública de Quintana Roo: por habitante y respecto al PIB ..... 80

3.2.3. Deuda Pública de Quintana Roo: respecto a sus ingresos totales, ingresos propios y sus participaciones federales ..... 83

3.2.4. Deuda Pública de Quintana Roo: características y aspectos generales ..... 89

**3.3. CONCLUSIONES ..... 94**

**CAPÍTULO IV. LA TRANSPARENCIA EN LA DEUDA PÚBLICA DE QUINTANA ROO EN EL PERIODO 2008-2012: CONDICIONES DE CONTRATACIÓN, USO Y REGISTRO ..... 96**

**4.1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN ..... 97**

4.1.1. Sustento jurídico para la aplicación de la metodología ..... 98

4.1.2. Aplicación de la metodología en el área de transparencia: condiciones de contratación ..... 102

4.1.3. Aplicación de la metodología en el área de transparencia: uso de la deuda pública ..... 105

4.1.4. Aplicación de la metodología en el área de transparencia: el registro de la deuda pública ... 107

**4.2. GRADO DE TRANSPARENCIA EN LA DEUDA PÚBLICA DE QUINTANA ROO EN EL PERIODO 2008-2012 ..... 109**

4.2.1. Transparencia en las condiciones de contratación de la deuda pública ..... 110

4.2.2. Transparencia en el uso de la deuda pública ..... 121

4.2.3 Transparencia en el registro de la deuda pública ..... 131

4.2.4. Grado de transparencia general ..... 136

**4.3. CONCLUSIONES ..... 139**

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES ..... 142**

**BIBLIOGRAFÍA ..... 147**

**ANEXOS ..... 151**

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfica 1.</b> Resultados obtenidos por Quintana Roo en el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) en el periodo 2008-2013 .....	<b>67</b>
<b>Gráfica 2.</b> Resultados del ITDIF 2013 por entidad federativa .....	<b>70</b>
<b>Gráfica 3.</b> Porcentaje de cumplimiento de los informes de Deuda Pública de las entidades federativas, publicados en sus portales de transparencia (al 23 de abril de 2013).....	<b>72</b>
<b>Gráfica 4.</b> Calificación obtenida por las entidades federativas en la categoría de usuario simulado de la MT 2010.....	<b>75</b>
<b>Gráfica 5.</b> Evolución de la deuda pública de Quintana Roo en el periodo 2003-2012. En millones de pesos a precios constantes de 2008.....	<b>78</b>
<b>Gráfica 6.</b> Deuda pública de las entidades federativas para el año 2012 (millones de pesos corrientes).	<b>79</b>
<b>Gráfica 7.</b> Deuda pública con respecto al PIB de las entidades federativas para el año 2012 .....	<b>81</b>
<b>Gráfica 8.</b> Deuda pública por habitantes de las entidades federativas para el año 2012 .....	<b>82</b>
<b>Gráfico 9.</b> Deuda pública total del estado de Quintana Roo con respecto a sus ingresos totales para el periodo 2002-2012 .....	<b>84</b>
<b>Gráfica 10.</b> Deuda pública total de Quintana Roo con respecto a sus ingresos propios durante el periodo 2002-2012.....	<b>85</b>
<b>Gráfica 11.</b> Deuda pública total de las entidades federativas con respecto a sus ingresos propios para el año 2012.....	<b>86</b>
<b>Gráfica 12.</b> Deuda pública de Quintana Roo con respecto a sus participaciones federales durante el periodo 2002-2012 .....	<b>87</b>
<b>Gráfica 13.</b> Deuda pública de las entidades federativas con respecto a sus participaciones federales para el año 2012.....	<b>88</b>
<b>Gráfica 14.</b> Tasa de interés nominal promedio de las obligaciones financieras de las entidades federativas durante el periodo 2008-2012.....	<b>90</b>
<b>Gráfica 15.</b> Plazo promedio de vencimiento de la deuda pública de las entidades federativas durante el periodo 2008-2012 en número de años .....	<b>91</b>
<b>Gráfica 16.</b> Porcentaje de la deuda pública de Quintana Roo respecto al tipo de acreedor para el año 2012.....	<b>92</b>
<b>Gráfica 17.</b> Porcentaje de la deuda pública de Quintana Roo de acuerdo al tipo de garantía para su pago para el año 2012.....	<b>93</b>
<b>Gráfica 18.</b> Grado de transparencia en las condiciones de contratación de la deuda en el periodo 2008-2012, de acuerdo al año en que fue adquirido el empréstito .....	<b>119</b>
<b>Gráfica 19.</b> Grado de transparencia en las condiciones de contratación de la deuda pública de Quintana Roo en el periodo 2008-2012 de acuerdo a cada sujeto obligado.....	<b>120</b>
<b>Gráfica 20.</b> Grado de transparencia en el uso de la deuda pública en el periodo 2008-2012 de acuerdo al año en que fue adquirido el empréstito .....	<b>130</b>

<b>Gráfica 21.</b> Grado de transparencia en el uso de la deuda pública de Quintana Roo en el periodo 2008-2012 de acuerdo a cada sujeto obligado .....	<b>131</b>
<b>Grafica 22.</b> Grado de transparencia general en la gestión de la deuda pública de Q. Roo de acuerdo al año en que fue adquirido el empréstito .....	<b>138</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Resumen de los principales artículos contenidos en la LTAIPQROO .....	<b>54</b>
<b>Cuadro 2.</b> Criterios de evaluación utilizados por el IMCO para la elaboración del Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE), 2013 .....	<b>66</b>
<b>Cuadro 3.</b> Porcentaje de cumplimiento obtenido por Quintana Roo en el IIPE 2013 en lo concerniente al criterio de obligaciones financieras .....	<b>68</b>
<b>Cuadro 4.</b> Porcentaje de cumplimiento en información de deuda pública para Quintana Roo en el ITDIF 2013 .....	<b>71</b>
<b>Cuadro 5.</b> Evolución de la deuda pública de Quintana Roo en el periodo 2003-2012. En millones de pesos a precios constantes de 2008 .....	<b>77</b>
<b>Cuadro 6.</b> Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios de la SHCP en el periodo 2008-2012 .....	<b>103</b>
<b>Cuadro 7.</b> Sujeto obligado y método utilizado para realizar la consulta de información respecto a las condiciones de contratación de la deuda pública .....	<b>104</b>
<b>Cuadro 8.</b> Solicitudes de información ingresadas para conocer la transparencia en el uso de la deuda pública .....	<b>106</b>
<b>Cuadro 9.</b> Información que fue consultada en el portal electrónico de la SEFIPLAN .....	<b>109</b>
<b>Cuadro 10.</b> Grado de transparencia en las condiciones de contratación de la deuda en el periodo 2008-2012, de acuerdo al año en que fue adquirido el empréstito .....	<b>118</b>
<b>Cuadro 11.</b> Grado de transparencia en el uso de la deuda en el periodo 2008-2012, de acuerdo al año en que fue adquirido el empréstito .....	<b>129</b>
<b>Cuadro 12.</b> Información que fue consultada en el portal electrónico de la SEFIPLAN .....	<b>132</b>
<b>Cuadro 13.</b> Resultados obtenidos en la revisión del portal electrónico de SEFIPLAN .....	<b>135</b>
<b>Cuadro 14.</b> Grado de transparencia general en la gestión de la deuda pública de Q. Roo de acuerdo al año en que fue adquirido el empréstito .....	<b>136</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Reconocimiento legal de la deuda pública en el marco federal .....	<b>21</b>
<b>Figura 2.</b> Clasificación de la deuda pública del Estado de Quintana Roo según el marco normativo .....	<b>24</b>
<b>Figura 3.</b> Principales obligaciones de los sujetos obligados en la contratación de deuda pública .....	<b>29</b>

<b>Figura 4.</b> Principales usos de la deuda pública en el ámbito federal y estatal. ....	<b>33</b>
<b>Figura 5.</b> Resumen de los principales artículos que rigen el derecho a la transparencia y el acceso a la información a nivel federal. ....	<b>46</b>
<b>Figura 6.</b> Resumen de los principales artículos que rigen el derecho a la transparencia y el acceso a la información a nivel estatal.....	<b>50</b>
<b>Figura 7.</b> Cronograma de la evolución del derecho a la transparencia en México y Quintana Roo .....	<b>56</b>
<b>Figura 8.</b> Área de transparencia: uso de la deuda pública .....	<b>58</b>
<b>Figura 9.</b> Área de transparencia: condiciones de contratación de la deuda pública.....	<b>61</b>
<b>Figura 10.</b> Cumplimiento en Obligaciones financieras de Quintana Roo para el IIPE 2013.....	<b>68</b>
<b>Figura 11.</b> Incremento porcentual de la deuda pública de Quintana Roo de 2008 a 2012.....	<b>76</b>
<b>Figura 12.</b> Áreas de transparencia de la deuda pública e información que persiguen .....	<b>97</b>
<b>Figura 13.</b> Ubicación de las Unidades de Vinculación del Poder Ejecutivo y del Legislativo. ....	<b>99</b>
<b>Figura 14.</b> Proceso de acceso a la información pública asentadas en la Ley de Transparencia de Quintana Roo .....	<b>100</b>
<b>Figura 15.</b> Métodos usados para conocer la transparencia en las condiciones de contratación de la deuda pública en Quintana Roo en el periodo 2008-2012.....	<b>103</b>
<b>Figura 16.</b> Métodos utilizados para conocer el uso que se le ha dado a la deuda pública en Quintana Roo en el periodo 2008-2012. ....	<b>105</b>



## INTRODUCCIÓN

Imaginemos una situación en la que el cónyuge A solicita un crédito bancario para cubrir las necesidades económicas de su hogar. Poco después le informa a su pareja (el cónyuge B) que debe hacerse responsable del pago de esa deuda, ya que el cónyuge A solo es el administrador de la casa y el B la fuente de ingresos. En esa situación, ¿acaso no sería justo que el cónyuge A le informe previamente al B el monto que desea contratar y el uso que pretende darle? Así como informarle después ¿cuáles fueron las condiciones de contratación del crédito, tales como el plazo y la tasa de interés? La respuesta resulta más que obvia, pues a nadie le gustaría estar pagando una deuda que no sabe a ciencia cierta en que se utilizó ni las condiciones en que fue contratado.

Esta situación, por burda que parezca, resulta análoga a lo que actualmente ocurre con el manejo de la deuda pública por parte de las entidades gubernamentales y la ciudadanía. El gobierno en calidad de administrador de los recursos públicos, tiene la obligación de mantener informada a la sociedad acerca del uso que le está dando a esos recursos. Es decir, el **agente** tiene la obligación de mantener informado al **principal**.

La situación atrás descrita se presta para realizar un extenso análisis de lo que lícito y razonablemente puede considerarse como correcto. Por ejemplo, es normal que la sociedad se preocupe en el uso que las autoridades le están dando a la deuda pública contratada, puesto que tarde o temprano será la propia ciudadanía quienes por diferentes vías terminarán saldando la deuda que nuestros gobiernos contraten, (y con mayor razón si se vive en una de las entidades más endeudadas a nivel nacional como Quintana Roo). En ese sentido, las autoridades tienen la obligación de informar periódicamente y por distintos medios las obras, programas o proyectos realizados, y esto es lo que en gestión pública se conoce como rendición de cuentas en el uso de la deuda pública y lo que por sentido común, podría considerarse como lo lícito y razonablemente correcto.

Pero no solo por eso nuestras autoridades tienen la obligación de mantenernos informados, recordemos que históricamente la contratación de deuda pública nunca ha sido bien vista por la ciudadanía, en innumerables momentos se le ha juzgado como un instrumento financiero nocivo

para la economía. Por tales motivos, el gobierno no debe permitir caer en la opacidad en la gestión de la deuda, pues solo crearía desconfianza social y demeritaría su calidad de gobierno auténticamente democrático, lacerando el tejido social creado entre este y la ciudadanía. En otras palabras, esto podría significar perder o disminuir la legitimidad política en un contexto en el que no es bueno ni para la sociedad ni para el gobierno convivir en un ambiente de hostilidad social y político, pues ambos bandos se necesitan mutuamente para coexistir.

Además, según estudios analizados en el capítulo dos, existe evidencia empírica que demuestra que una menor transparencia puede desembocar en mayores niveles de deuda pública, puesto que los gobernantes se sienten menos observados y por ende más propensos a incurrir en contabilidades creativas. Otro estudio empírico demostró que existe una relación inversa entre transparencia y deuda pública, es decir, aquellos países que tienen un grado de transparencia más alto, tienden a presentar menores niveles de endeudamiento público.

Ahora bien, ya hemos explicado la importancia de mantener una gestión transparente de la deuda pública, pero lamentablemente en Quintana Roo no existen estudios o investigaciones orientadas a indagar si realmente se está actuando de esa manera o se está ocultando información relevante de la deuda. Los estudios más cercanos que podemos encontrar al respecto solo dan cuenta de la transparencia existente a nivel electrónico, es decir, solo se analiza la disponibilidad de información relacionada con la deuda en los portales electrónicos de las entidades encargadas del manejo de la misma. De ahí la importancia del presente estudio, que buscó conocer de primera mano si realmente las autoridades son capaces de informar aspectos como las obras o proyectos realizados y las condiciones de contratación de la deuda pública, alertándolas también que ahora la ciudadanía necesita y quiere una mayor rendición de cuentas y que estará atenta a cualquier malversación de los recursos públicos.

Con todo lo anterior, esta investigación tiene como objetivo general conocer cuán transparentes son nuestras autoridades en Quintana Roo en el manejo de la deuda pública durante el periodo 2008-2012. Grado de transparencia que fue examinado desde tres ángulos diferentes: el uso, las condiciones de contratación y el registro de la deuda. Pero antes, fue necesario analizar algunos aspectos teóricos y empíricos que permitieron fundamentar nuestro estudio y nos dotaron de las herramientas necesarias para llevar a cabo el ejercicio práctico que permitió materializar el

objetivo general. En ese contexto, el primer concepto importante fue el de deuda pública, abordado desde el ámbito académico y legal; el segundo concepto fue el de transparencia también estudiado desde los mismos ámbitos; y, por último, se analizó la situación de la deuda pública de Quintana Roo para el periodo 2008-2012, así como también se examinaron los diferentes estudios elaborados a nivel nacional para conocer el grado de transparencia en la gestión de la deuda pública de las entidades del país.

Una vez cumplido el objetivo general y los específicos de esta investigación, tuvimos la capacidad de aceptar o rechazar nuestra hipótesis, la cual argumenta que en base al actual marco legal que rige en Quintana Roo en materia de transparencia y acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, se observa que en lo concerniente a la contratación de deuda por parte del Estado y los municipios en el periodo 2008-2012 se carece de un grado de transparencia aceptable que permita conocer el uso, las condiciones de contratación y el registro de la deuda pública.

Ahora bien, para comprobar la hipótesis, se diseñó una metodología lo más integral posible, esto significó buscar el grado de transparencia desde tres dimensiones diferentes: de manera presencial; por medio de solicitudes en internet; y, revisando el portal electrónico de la SEFIPLAN (encargada de hacer pública y llevar el registro de la deuda de Quintana Roo). Para la primera dimensión se hace uso de una metodología usada por el CIDE en su métrica de transparencia que elabora cada dos años, la cual consiste en simular la necesidad de solicitar información pública de manera presencial en las unidades de vinculación de los diferentes sujetos obligados; el segundo método, se denominó INFOMEX, por ser la plataforma oficial del gobierno para solicitar información de manera electrónica, es decir, enviando solicitudes de información sin necesidad de trasladarse personalmente a las unidades de vinculación; y, el último se ha nombrado dimensión portales, ya que con él se buscó conocer si realmente la SEFIPLAN está colocando información respecto a la deuda en su página electrónica oficial.

De esta manera, el presente estudio está estructurado de la siguiente forma. En el primer capítulo se detallan aspectos como la importancia de contratar deuda pública para hacer frente a inversiones que traerán beneficios a futuro y no para gasto corriente. Esto porque serán las generaciones posteriores las que gozarán de los beneficios de las obras y por ende es justo que sean ellas las que carguen con el peso de la deuda. En cambio el gasto corriente se considera

como improductivo, que en el mejor de los casos debe ser cubierto con ingresos presentes. También, se analiza el concepto de deuda pública desde el ámbito legal, en donde se asienta claramente que las entidades públicas (Quintana Roo y sus municipios) solo pueden contratar deuda exclusivamente para inversiones públicas productivas.

En el segundo capítulo, se estudió el concepto de transparencia, en donde se definió como una política pública indispensable para fomentar la democracia, la participación ciudadana y como una herramienta necesaria para ayudar a legitimar así el papel del gobierno en calidad de administrador de los recursos públicos. Así también, se analizó cómo este concepto se fue institucionalizado, hasta lograr tener su propia ley a nivel estatal en donde se asientan los preceptos que garantizan a todo ciudadano quintanarroense el libre acceso a toda información en posesión de todos los servidores públicos.

En el capítulo tres, se estudió la evolución y las principales características de la deuda pública de Quintana Roo para el periodo que va de 2008 a 2012, pues en dicho periodo se ha vivido uno de los mayores incrementos en el nivel de endeudamiento del estado. Se resaltan aspectos como la deuda con respecto al PIB estatal, a los ingresos propios y a las participaciones federales recibidas en un determinado año; además de un análisis comparativo entre las demás entidades federativas. También se analizaron otros aspectos básicos como la tasa promedio de interés de los empréstitos contratados, las garantías de pago, el tipo de acreedor, entre otros. En este mismo capítulo, también se examinaron los distintos estudios realizados a nivel nacional acerca de la transparencia de las entidades federativas en cuanto al manejo de la deuda pública, en concreto, se estudiaron tres índices que dan cuenta del lugar que a nivel nacional ocupa la entidad en este rubro.

En el cuarto y último capítulo, se muestra primero la metodología que se utilizó para llevar a cabo el ejercicio práctico que permitió conocer el grado de transparencia de Quintana Roo en la gestión de su deuda pública desde 2008 al 2012, y después se analizaron los resultados obtenidos, contrastándolos con los resultados alcanzados en los estudios señalados en el capítulo tres. Por último, se detallan las conclusiones y recomendaciones encaminadas a fomentar el buen manejo de la deuda pública de la entidad y a impulsar la transparencia en la gestión de la misma.

## **CAPÍTULO I. EL CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA Y SU MARCO LEGAL EN MÉXICO Y EN QUINTANA ROO**

A lo largo de este primer capítulo se estudia la literatura económica concerniente al concepto de deuda pública desde dos ámbitos diferentes: el punto de vista académico y el punto de vista jurídico, es decir, la importancia que los estudiosos de la economía y otras ciencias afines le han consignado al uso de la deuda como una herramienta para el desarrollo y la forma en como los gobiernos han tratado de vigilarla jurídicamente para lograr que su utilización vaya encaminada hacia los objetivos estipulados en dichos mandamientos legales. Se pone especial atención al segundo ámbito en lo concerniente a las funciones que la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo (LDPQROO) le concede a la misma, puesto que el objetivo principal de la presente investigación es conocer el grado de transparencia que existe en la contratación, el registro y el uso de la deuda pública desde un punto de vista ciudadano y valiéndose de las leyes legales que avalan el derecho a la transparencia y el acceso a la información vigentes en el Estado.

### **1.1. LA TEORÍA ECONÓMICA Y EL MARCO LEGAL DE LA DEUDA PÚBLICA**

A lo largo de la historia, el pensamiento económico relacionado a la deuda pública o al déficit presupuestario ha sido moldeado por las ideas imperantes de las distintas corrientes económicas en turno. Así, por ejemplo, si se pretende analizar cronológicamente el concepto de deuda pública, necesariamente se tendría que partir del pensamiento clásico, (por supuesto que esto no necesariamente implica que el concepto de deuda pública haya nacido con esta escuela del pensamiento económico) pues es precisamente en las ideas de ésta escuela donde se comenzó a indagar con mayor énfasis el papel que desempeñaba el endeudamiento público en la vida económica de una sociedad. Como sucesión de la escuela clásica llegaron las ideas del pensamiento neoclásico y en ella, el papel de la deuda pública adquirió nuevos matices para la vida económica de una nación; sin embargo, pronto apareció como réplica a las ideas neoclásicas una nueva corriente económica: la llamada corriente keynesiana, en la que nuevamente el concepto de deuda pública adquirió nuevas funciones.

Por otro lado, la deuda pública, al igual que otros conceptos de la administración gubernamental, también es objeto de regulación legal en México y en las entidades federativas; en dichas leyes

se asientan las funciones que como instrumento financiero debe desempeñar para el crecimiento y el desarrollo del país y de los estados; también sirve para guiar a los servidores públicos en cuestiones de contratación y registro de la misma. Por ello, en este capítulo se presentan también las definiciones del concepto de deuda pública desde la perspectiva legal, tanto Federal como estatal, puesto que es importante conocer los planteamientos de ley en este concepto para sustentar más adelante las áreas de transparencia en el manejo de la misma.

### **1.1.1. Concepto general de deuda pública**

En la jerga ciudadana y en términos fiduciarios, el concepto de deuda parece ser simple y sencillo de entender, esto quizá porque estamos acostumbrados a usar frecuentemente ese término en nuestra vida cotidiana. Así, cualquiera diría que representa la obligación que tenemos de devolver a otra persona una determinada cantidad de dinero. Sin embargo, cuando analizamos más a fondo lo que realmente implica estar endeudado, nos damos cuenta de que un concepto tan sencillo puede resultar falaz, ya que endeudarnos en el presente realmente implica comprometer nuestros ingresos en el futuro, aun cuando sabemos que el futuro siempre será el campo de lo incierto y desconocido. Sin embargo, no todo lo relacionado al concepto de deuda entra en el campo de lo pernicioso, por ejemplo, cuando nos endeudamos para invertir en algún negocio, sabemos que es muy probable que esa inversión redunde en una remuneración económica en el futuro, lo cual nos ayudará a solventar la deuda contratada. Pero en el presente trabajo no hablaremos de deuda personal o privada, hablaremos de deuda pública. La analogía realizada en el primer párrafo solo tiene la finalidad de que como ciudadanos debemos entender que los efectos de una mala gestión de la deuda por parte del gobierno, puede traer consecuencias similares a las acarreadas cuando tenemos un mal manejo de nuestra deuda personal.

Una primera definición de deuda pública es ofrecida por la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008), quien la define como las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo del gobierno federal, estatal y del Distrito Federal o municipales, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento. Una segunda definición de carácter jurídico es proporcionada por la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo (2010), quien la define como el conjunto de obligaciones directas y contingentes

derivadas de empréstitos, créditos y financiamientos, incluso a través de la emisión de valores a cargo del Estado, los municipios, los organismos descentralizados estatales o municipales, las empresas de participación mayoritaria estatal o municipal y los fideicomisos en que el fideicomitente sea algunas de las entidades señaladas en las fracciones anteriores. Por último, en la Cuenta Pública de Quintana Roo 2011, se definió como un instrumento de financiamiento orientado a apoyar el gasto público y destinado primordialmente a la realización de inversión pública productiva.

En cuanto a las definiciones de carácter académico, resaltan la estipulada por Retchkiman (1987), quien argumenta que el concepto de deuda pública tiene una definición muy corta, pues no es más que la deuda que contrae el gobierno de un país ya sea interna o externamente. Una definición más es la que presenta Samuelson y Nordhaus (1992) para quienes la deuda publica la constituyen los préstamos totales o acumulados recibidos por el Estado. Por último, Ayala (2001:309) define a la deuda pública como:

*“La suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación”.*

### **1.1.2. La deuda pública en la teoría clásica, neoclásica y keynesiana**

#### **La teoría clásica**

Normalmente se considera como el comienzo de la economía clásica la publicación, en 1776, de la obra de Adam Smith: una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, más conocido como La riqueza de las naciones, aunque también se consideran como obras fundamentales de esta corriente los principios de economía política y tributación (1814) de David Ricardo y los principios de economía política, con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social (1848) de John Stuart Mill.

La gran preocupación de los economistas clásicos siempre fue la cuestión del progreso económico de las naciones, y con diferentes matices, cada uno de ellos concebía a la

acumulación de capital como el motor del progreso material de toda sociedad. En el lenguaje de los economistas clásicos siempre estuvo presente el tema de la deuda pública, (aunque ellos la analizaban desde el punto de vista del déficit presupuestario) la cual siempre era relacionada con los gastos de guerra en los que incurrían los países europeos de su época, debido a eso, siempre coincidieron en que la deuda pública era más un gasto improductivo que un verdadero recurso de formación de capital y solo en pocas ocasiones aprobaban la deuda pública como algo necesario, por ejemplo, para mantener la defensa nacional de sus países.

Smith (1776) sostenía que la falta de austeridad económica por parte del gobierno en los tiempos de paz era una de las principales causas de contraer deuda pública en épocas de guerra; en aquellos tiempos era común que el gobierno comprometiera sus impuestos futuros a cambio de obtener empréstitos los más rápido posible, pues no podía optar por esperar los ingresos obtenidos a causa de un incremento en los impuestos.

De acuerdo a la obra de Smith, estos son los principales puntos de análisis que tocó su obra en relación a la deuda pública:

- Cómo afectan el déficit gubernamental y la consecuente emisión de deuda pública a la acumulación de capital y por ello al sector productivo.
- Dado un determinado gasto público, ¿es conveniente financiar el gasto a través de impuestos o bien es preferible la emisión de deuda pública?
- ¿Son los intereses pagados por la deuda pública una mera transferencia de ingresos entre los ciudadanos con implicaciones económicas nulas?

El punto más tratado por Smith en su obra fue el primero; según él, el gasto del gobierno, principalmente el relacionado a las actividades de la guerra, es un gasto improductivo y que los fondos obtenidos mediante la emisión de deuda son extraídos de los ahorros que la sociedad ha acumulado para transformarlo en capital productivo. Así, se puede deducir que la creación de deuda pública tiene efectos nocivos para el bienestar de la población, pues ese dinero utilizado en las guerras nunca se verá reflejado en inversiones productivas y por ende, no habrá crecimiento económico. De esta forma, Smith sostenía que era mejor usar el financiamiento



impositivo que la emisión de deuda pública. En conclusión, en aquella época era común que el gobierno optara por cubrir los gastos de una guerra con deuda pública, la cual era financiada con ahorros que bien podrían haberse destinado a inversiones productivas que redundaran más tarde en crecimiento económico.

Al igual que Adam Smith, David Ricardo (1814) se hacía la misma pregunta en torno a que tan importante era la acumulación de capital productivo en vez de usarlo para financiar las guerras, pero su preocupación iba más allá, pues se planteaba la disyuntiva sobre que era más importante para el Estado cuando tenía que hacer frente a problemas de guerra, ¿recabar un impuesto para financiarla o recurrir a la deuda pública?, además, para este último caso, también se preguntaba sobre los efectos negativos que traería el pago de los intereses.

Lasa (1997), en base a estudios ricardianos, opina que el gasto improductivo del gobierno, cuando se financia mediante la tributación, provoca principalmente una reducción del consumo y en menor medida afecta la acumulación de capital, mientras que para la segunda opción las cosas no son tan diferentes, pues según Ricardo, si el gobierno usa la deuda pública para el financiamiento de las guerras, el contribuyente tarde o temprano tendrá que hacer frente a esos gastos gubernamentales; sin embargo, David Ricardo se inclinaba más hacia el mecanismo de la tributación, que al de endeudamiento público, pues decía que este último tiende a cegarnos respecto a nuestra verdadera situación económica, es decir, crea una ilusión fiscal en la que los individuos se sienten más ricos cuando el gobierno toma el endeudamiento que cuando les impone más tributo, aunque al final de cuentas la misma sociedad termina por financiar los gastos gubernamentales.

Respecto al pago de los intereses, Ricardo sostenía que esto no era más que una transferencia del contribuyente hacia el acreedor del gobierno, es decir, había una transferencia de un grupo económico (la sociedad) a otro grupo (los acreedores) y que esto no necesariamente impactaba la acumulación de capital o la riqueza de la nación, puesto que la propensión a ahorrar de ambos grupos económicos no puede considerarse distinta en cada grupo, por ello, los efectos del pago de intereses pueden considerarse neutros o indefinidos.

## La teoría neoclásica

Para comenzar a hablar de la deuda pública en el pensamiento neoclásico, es necesario comenzar describiendo lo que economistas como Bernheim (1986), denominan el paradigma neoclásico, el cual es aquel que percibe a los individuos con visión de largo alcance que planean su consumo para todo su ciclo vital y que por tal motivo el déficit público (o deuda pública) elevan el consumo durante toda su vida trasladando sus impuestos a las siguientes generaciones. Si existe pleno empleo de los recursos económicos, el incremento del consumo implica necesariamente una reducción del ahorro. Los tipos de interés deberán entonces subir para devolver el equilibrio a los mercados de capitales. De esta forma, los déficits persistentes ejercen un efecto de crowding out sobre la acumulación privada de capital (ahorro) con unas consecuencias muy perjudiciales para la economía.

Esto quiere decir, que cuando un país no es capaz de financiar sus gastos con ingresos generados por el mismo se ve en la necesidad de pedir préstamos que constituyen deuda pública, así, se prepara el terreno para crear un efecto desplazamiento de la capacidad de inversión de las empresas privadas por parte de la deuda pública. De acuerdo a la teoría neoclásica, el efecto desplazamiento se puede observar claramente en la subida del tipo de interés, con lo cual se hace más costosa la financiación de la inversión de las empresas privadas.

Diamond (1965), intentó estudiar los efectos del déficit público en el contexto de este paradigma neoclásico. En sus argumentos destaca que un incremento permanente en el ratio entre la deuda mantenida domésticamente y la renta nacional, deprime el estable ratio entre capital y trabajo. Al tipo inicial de interés, los consumidores no desean mantener el volumen inicial de capital físico y bonos, junto con los nuevos bonos; elevando los tipos de interés se estimula un ahorro adicional y se reduce la inversión hasta que se restablece el equilibrio en el mercado de capitales. Así, déficits públicos persistentes provocan, como ya se mencionó líneas arriba, crowding out sobre la acumulación de capital privado. Otras de las conclusiones a las que Bernheim llegó es que los neoclásicos se ocupaban más del déficit a largo plazo que al de corto plazo.

## **La teoría keynesiana**

Al contrario de los economistas clásicos o neoclásicos, quienes consideraban que el Estado no debería interferir en la economía, Keynes le concedía un papel muy importante en la determinación del nivel de actividad económica de los países. Para Flores (2006), la propuesta keynesiana argumenta que el presupuesto debía estar cíclicamente equilibrado, ser deficitario en las fases económicas recesivas que requieren una intervención estimulante, financiando el déficit mediante deuda pública, la cual será amortizada con los superávits de otros años.

Keynes argumentó que la economía no se encuentra siempre en equilibrio o como lo aseveran los neoclásicos en pleno empleo, por lo que la economía necesita ser intervenida por el Estado para manejar la política fiscal y la política monetaria y con ello lograr trasladar a una economía en subempleo a una de pleno empleo. Según la política económica keynesiana, el déficit presupuestario es una herramienta válida para promover la actividad económica cuando la inversión privada se ha reducido y el gasto en consumo se encuentra deprimido. Keynes llegó a la conclusión de que la deuda puede ser usada para inversión o para consumo, a diferencia de los clásicos y neoclásicos quienes la consideraban improductiva e infructuosa.

Interpretando las palabras de Lasa (1997), cuando la economía se encuentra en recesión, es necesario que el gobierno intervenga la política fiscal, incrementando el gasto público, sin importar que se incurra en déficit presupuestal, pues de esta manera se lograrían aumentar las compras del gobierno y se crearía un efecto multiplicador del ingreso.

### **1.1.3. El marco legal de la deuda pública en México**

González-Aréchiga (2004) menciona que el concepto de deuda pública aparece en el marco legal mexicano en dos niveles: a nivel primario, el reconocimiento de la deuda pública se hace de manera ex ante en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a nivel secundario aparece en la Ley General de Deuda Pública de manera ex post. Reinterpretando las líneas del autor, la condición de reconocimiento ex ante de la deuda pública se hace en la Constitución como un marco normativo que indica cual debe ser el uso que se le debe dar a la deuda pública,

es decir, anticipa cuales son las funciones y las excepciones para la contratación de deuda por parte de cualquier entidad gubernamental facultada para hacerlo.

En concreto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014), en su **artículo 73**, párrafo VIII, dice:

*“El Congreso tiene facultad 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. Así mismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.*

Y en su **artículo 117**, párrafo VIII, también mandata:

*Los Estados no pueden en ningún caso...contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional... Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública...”.*

La condición de reconocimiento ex post de la deuda pública como instrumento para la política económica viene enmarcada en la Ley General de Deuda Publica (2012) y hace referencia a las

obligaciones que tienen las autoridades gubernamentales cuando ya han contratado deuda pública, es decir, esta definición dicta claramente lo que legalmente es considerado como deuda pública; al respecto, el artículo primero de dicha Ley expresa lo siguiente:

**“Artículo 1.** Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento y a cargo de las siguientes entidades:

I. El ejecutivo federal y sus dependencias.

II. El departamento del Distrito Federal.

III. Los organismos descentralizados.

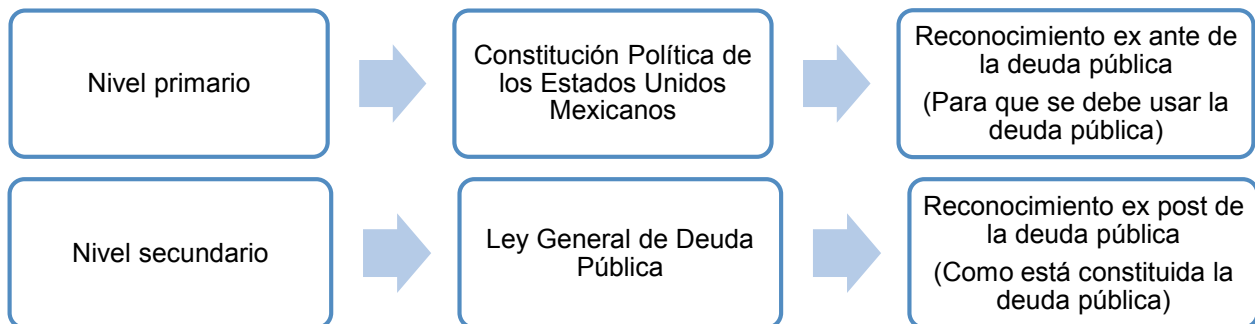
IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.

V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de finanzas.

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

Desafortunadamente, la disparidad entre el concepto de deuda pública en el nivel ex ante y el reconocimiento ex post de la misma, ha dado lugar a muchos debates sobre la legalidad y la constitucionalidad de la deuda, haciendo que algunos tomen como referencia los mandatos de la Constitución y otros más se valgan de los preceptos de la Ley General de Deuda Pública.

**Figura 1. Reconocimiento legal de la deuda pública en el marco federal**



**Fuente:** Elaboración propia en base al libro de González-Aréchiga (2004) *Transparencia Integral para el Reposicionamiento de la Deuda Pública: Criterios, Áreas y Retos para México*, PP. 21-23.

En este diagrama se resume el carácter legal de la deuda pública en el marco regulatorio federal, destacándose el hecho de que esta división ha dado lugar a ambigüedades en la referente al concepto legal de la deuda pública y por consiguiente a una mala interpretación por parte de las personas encargadas en su administración.

#### **1.1.4. El marco legal de la deuda pública en Quintana Roo**

Al igual que el marco federal, también la regulación estatal de la deuda pública se entiende desde las perspectivas ex ante y ex post en su reconocimiento como instrumento de inversión.

Primero, la deuda pública se encuentra enmarcada en la Constitución Política del Estado de Quintana Roo (2013) en su nivel ex ante, en donde se expresan los derechos de la Legislatura del Estado como ente regulador de la deuda, expresamente, en el artículo 75, fracción XXV establece lo siguiente...

***Artículo 75.** Son facultades de la Legislatura del Estado... **XXV.** Autorizar al ejecutivo y a los ayuntamientos para contratar empréstitos a nombre del Estado y de los Municipios, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y Municipal, siempre que se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases que establezca la Ley de Deuda Pública del Estado y por los conceptos y montos que la Legislatura señale anualmente en los respectivos Presupuestos. El ejecutivo y los ayuntamientos en su caso informarán de su ejercicio al rendir la Cuenta Pública.*

En base al artículo anterior, se puede entender que ésta condición ex ante se refiere a una etapa anterior a la contratación de deuda pública y remarca el objetivo principal que como instrumento presupuestal debe tener este concepto en el desarrollo económico del Estado, pues hace énfasis en que su contratación únicamente debe ser para inversión productiva, que genere ingresos en un futuro y salvo en ciertas circunstancias, como alguna contingencia ambiental o desastre natural, se podría contratar deuda pública para otros fines.

En su condición ex post, se reconoce a la deuda pública en la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo, en donde expresamente dice lo siguiente...

**ARTICULO 2º.-** *La deuda pública está constituida por las obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos, créditos y financiamientos, incluso a través de la emisión de valores, a cargo de las siguientes entidades:*

*I. El Estado;*

*II. Los municipios;*

*III. Los organismos descentralizados estatales o municipales;*

*IV. Las empresas de participación mayoritaria estatal o municipal.*

*V. Los fideicomisos en que el fideicomitente sea algunas de las entidades señaladas en las fracciones anteriores.*

En el artículo tercero de esta misma ley, fracción VIII, se hace aún más explícita la definición de deuda pública, al respecto:

**ARTICULO 3º.-** *Para los efectos de esta Ley se entiende por...VIII. Deuda Pública: las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, que resulten de operaciones de endeudamiento mediante las cuales las entidades reciban un ingreso numerario sobre el crédito público de las entidades.*

De acuerdo a esta Ley, la deuda pública puede agruparse en las siguientes categorías:

a. **Deuda Pública del Estado:** la que contraiga el Estado por conducto del Poder Ejecutivo como responsables directos o como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos de las entidades, a través de las siguientes formas;

b. **Deuda Pública Directa del Estado:** la que contraiga el Estado como responsable directo, por conducto del Poder Ejecutivo;

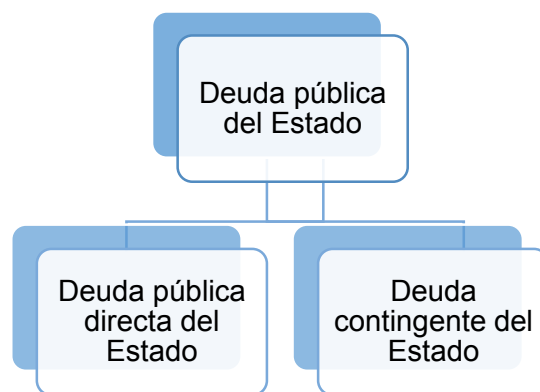
c. **Deuda Contingente del Estado:** la que derive de operaciones de endeudamiento en las cuales el Estado funja como garante, avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto de sus organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y de los municipios del Estado;

d. **Deuda Pública Municipal:** la que contraigan los municipios, por conducto de sus ayuntamientos, como responsables directos o como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos de las entidades de la administración pública paramunicipal a su cargo;

e. **Deuda Pública Directa de los Municipios:** la que contraigan los municipios como responsables directos;

Analizando el concepto de deuda pública expresamente para el ámbito de Quintana Roo, esta ley apenas detalla cuál es el objetivo primordial de la deuda, pues solo hace una pequeña referencia en el artículo cuarto, aludiendo a que ésta (la deuda pública) debe ser utilizada únicamente para inversiones públicas productivas.

**Figura 2. Clasificación de la deuda pública del Estado de Quintana Roo según el marco normativo.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a la Constitución Política del Estado de Quintana Roo 2013, art. 3.

En este diagrama se muestra más claramente como está dividida la deuda pública de la entidad, por un lado, se muestra aquella parte de la deuda que ha sido contraída directamente por el Ejecutivo estatal para hacer frente a sus necesidades financieras y por el otro aquella deuda en la que el Estado ha fungido como garante o avalista, pero que no ha hecho uso de dicha deuda, puesto que ha sido solicitada por otros organismos como son los ayuntamientos o las empresas de participación estatal mayoritaria. Para el desarrollo de la presente investigación es necesario recalcar que se tomará como referencia la deuda pública del Estado, es decir, tanto la deuda directa como la contingente, esto, acorde a los registros de deuda asentados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien da a conocer los montos de endeudamiento total de cada estado tomando como base la deuda tanto directa como contingente.



## **1.2. CONDICIONES DE CONTRATACIÓN Y REGISTRO DE LA DEUDA PÚBLICA DE ACUERDO AL MARCO LEGAL DE QUINTANA ROO**

Ahora que ya se ha definido el concepto de deuda pública, es preciso conocer cuáles son las condiciones de contratación y las obligaciones de registro de la deuda pública que las autoridades gubernamentales deben seguir. Para ello tendremos como principal sustento jurídico la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo (LDPQROO), que es la encargada de establecer las bases y requisitos para la contratación, registro y control de empréstitos, créditos, financiamientos o cualquiera otra obligación que forme parte de la deuda pública del Estado de Quintana Roo y sus Municipios.

La LDPQROO está estructurada en 6 capítulos:

1. Disposiciones generales
2. De las facultades y obligaciones de las autoridades en materia de crédito público
3. De la contratación de empréstitos, créditos y financiamientos
4. De las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito
5. De las garantías y mecanismos de pago
6. Del registro único de obligaciones y empréstitos del estado

Para el desarrollo de este apartado, el análisis está sustentado principalmente en los capítulos 3, 4 y 6, puesto que el sentido de esta investigación está orientado a conocer el grado de transparencia que existe en el manejo de la deuda principalmente en cuestiones de contratación y registro de la misma y la metodología utilizada para lograrlo se centra básicamente en dichos capítulos; así, con su análisis se busca aceptar o rechazar la hipótesis de la presente investigación, la cual establece que bajo el actual marco jurídico que impera en el Estado de Quintana Roo en lo concerniente a la transparencia y el acceso a la información por parte de la ciudadanía, se observa que dichos conceptos no son evidentes en la contratación y el registro de la deuda pública en la entidad durante el periodo 2008-2012 por parte de las autoridades gubernamentales encargadas del manejo de la deuda.

Cabe mencionar que en una ley (LDPEQROO) que regula un tema tan importante para las finanzas públicas de la entidad, es extraño que no exista ningún capítulo o por lo menos algún

artículo que hable acerca de las sanciones a las que se harán merecedores quienes infrinjan esta ley, ya que esto da pie a que las acciones en materia de deuda pública se lleven a cabo bajo un ambiente de discrecionalidad. De poco sirve tener una ley clara y estructurada si al final no se establecen las sanciones para aquellos que osen desobedecerla.

### **1.2.1. Las condiciones de contratación**

Previo a analizar las condiciones de contratación que un sujeto obligado debe acatar de acuerdo a la LDPEQROO, es necesario revisar algunas de las principales facultades de cada sujeto en el proceso de contratación. De acuerdo al artículo nueve de la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo, las autoridades facultadas en materia de deuda pública, son las siguientes:

- La Honorable Legislatura del Estado de Quintana Roo
- El Ejecutivo del Estado
- La Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo (SEFIPLAN)
- Los ayuntamientos
- Los presidentes municipales
- Los tesoreros municipales
- Los titulares de los organismos descentralizados estatales o municipales
- Las empresas de participación mayoritaria estatal o municipal
- Los comités técnicos de financiamiento municipales.
- El Instituto para el Desarrollo y Financiamiento del Estado de Quintana Roo (IDEFIN)

En esta parte es necesario aclarar que para el análisis de transparencia en materia de deuda pública de la presente investigación, es preciso delimitar a los sujetos obligados que son objeto de estudio bajo sus respectivas obligaciones y facultades en materia de contratación de deuda pública, estos son los siguientes:

1. **El Ejecutivo del Estado.**
2. **La Secretaría de Finanzas y Planeación (en adelante SEFIPLAN).** Esta dependencia forma parte del Poder Ejecutivo, es decir, auxilia al ejecutivo del Estado

en cuestiones sobre el manejo de la deuda pública. Pero su principal papel en esta investigación se centra en el registro de la deuda, el cual se analiza más adelante.

**3. Los municipios.**

**4. La Legislatura del Estado de Quintana Roo (en adelante la Legislatura).**

A continuación se expresan algunas de las principales facultades y obligaciones de estos cuatro sujetos obligados de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Deuda Pública de la entidad.

**ARTÍCULO 10.** *A la Legislatura del Estado le compete...*

- *Analizar y aprobar los programas crediticios estatales y municipales;*
- *Autorizar anualmente los montos y conceptos de endeudamiento, directo y contingente, que sean necesarios para el financiamiento de las entidades en el ejercicio fiscal correspondiente;*
- *Solicitar a las entidades la documentación e información que se requiera para el análisis de las solicitudes de autorización, para contratar operaciones de deuda pública directa o contingente, en los casos en que conforme a las disposiciones aplicables se requiera la aprobación de la Legislatura;*
- *Vigilar que los recursos obtenidos de las operaciones a que se refiere esta Ley sean destinados a las inversiones públicas productivas autorizadas.*

**ARTÍCULO 11.-** *Al Ejecutivo del Estado compete.*

- *Presentar anualmente a la Legislatura del Estado las Iniciativas de Ley de Ingresos proponiendo los montos y conceptos de endeudamiento, directo y contingente.*
- *Informar a la Legislatura del Estado sobre la situación de la deuda pública y el ejercicio de las partidas correspondientes al rendir la cuenta pública estatal.*
- *Destinar los recursos obtenidos con motivo de las operaciones a que se refiere esta Ley de acuerdo con lo autorizado por la Legislatura del Estado.*

**ARTÍCULO 12.-** *Corresponde al Ejecutivo del Estado en materia de deuda pública, por conducto de la Secretaría (SEFIPLAN):*

- *Controlar la aplicación del programa crediticio de la deuda pública.*
- *Llevar el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado de acuerdo a lo previsto en esta Ley.*
- *Publicar anualmente, en un diario de circulación local y en un diario de circulación nacional, la información fiscal y financiera que el Estado considere relevante, incluyendo el saldo actualizado de la deuda pública estatal.*
- *Publicar anualmente, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, la información relativa a los registros de la deuda pública estatal que consten en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado.*

**ARTÍCULO 13.** *Los Ayuntamientos tendrán las facultades y obligaciones siguientes:*

- *Aprobar el proyecto del programa crediticio municipal y someterlo a la Legislatura del Estado para su análisis y autorización.*
- *Informar a la Legislatura del Estado sobre la situación de la deuda pública y el ejercicio de las partidas correspondientes al rendir la cuenta pública municipal.*
- *Destinar los recursos obtenidos con motivo de las operaciones a que se refiere esta Ley de acuerdo con lo autorizado por la Legislatura del Estado.*
- *Solicitar la inscripción de los financiamientos en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado e informar a dicha dependencia sobre la situación que guarden sus obligaciones.*

En el siguiente diagrama se muestran resumidamente las principales obligaciones de los sujetos obligados en materia de contratación de deuda pública.

**Figura 3. Principales obligaciones de los sujetos obligados en la contratación de deuda pública**

EJECUTIVO DEL ESTADO	LEGISLATURA DEL ESTADO	MUNICIPIOS	SEFIPLAN
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Presenta ante la legislatura del Estado las iniciativas de financiamiento proponiendo montos y conceptos de endeudamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Aprueba o rechaza las iniciativas de endeudamiento presentadas por el Ejecutivo del Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Presenta ante la legislatura del Estado las iniciativas de financiamiento proponiendo montos y conceptos de endeudamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Informa sobre la situación actual de la deuda pública y lleva el registro de la misma</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia en base a la Ley de Deuda Pública de Quintana Roo, 2010.

Una vez analizadas las principales obligaciones y facultades de los sujetos obligados, se pasará a analizar las condiciones y el proceso de contratación de deuda, también bajo el sustento jurídico que proporciona la Ley de Deuda Pública de Quintana Roo. En este apartado se propone filtrar aquellos artículos que hacen referencia a las condiciones de contratación con las que cuenta cada financiamiento adquirido por el Ejecutivo o por algún municipio. Al respecto, el artículo 18 Bis, dice lo siguiente:

**ARTÍCULO 18 Bis.-** *El procedimiento para que las entidades públicas accedan a financiamiento con la participación del Instituto (Instituto para el Desarrollo y Financiamiento del Estado de Quintana Roo) será conforme a los siguientes pasos:*

**II.** *Inscripción de las entidades públicas para participar en las operaciones de financiamiento. Las entidades públicas interesadas se inscribirán ante el Instituto conforme a las instrucciones publicadas en la convocatoria y entregando la documentación indicada, que al menos incluirá lo siguiente:*

- a. La fecha de la operación de financiamiento en la que la entidad pública desea participar;*
- b. El monto del financiamiento requerido;*
- c. El plazo estimado;*
- d. Los flujos de efectivo que dedicará al pago de las obligaciones;*

- e. Las preferencias en la forma de pago incluyendo años de gracia en el pago de capital;*
- f. El destino de los recursos; y*
- g. Cualquier otra indicación o interés de la entidad pública en cuanto al financiamiento requerido.*

**ARTÍCULO 20.-** *La contratación de empréstitos, créditos y financiamientos se sujetará a los montos y conceptos de endeudamiento autorizados por la Legislatura del Estado, conforme a lo previsto en el Artículo 10, fracción II, de esta Ley.*

Estos dos artículos están en concordancia con uno de los objetivos de la presente investigación: saber hasta qué grado los sujetos obligados son capaces de poner a disposición del público información referida expresamente a las condiciones de contratación de deuda pública, por ejemplo, la tasa de interés, el plazo y el destino de la deuda pública. Con estos artículos sentamos las bases para analizar más adelante el grado de transparencia en las condiciones de contratación de deuda pública por parte de los sujetos obligados: Ejecutivo del Estado, Poder Legislativo, los Municipios y la SEFIPLAN.

### **1.2.2. El registro de la deuda pública**

Con los preceptos legales de la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo (LDPEQROO) que se muestran a continuación, se sientan las bases para analizar más adelante si realmente los sujetos obligados cumplen con sus obligaciones del registro de la deuda pública. Cabe aclarar que cuando nos referimos al “registro”, estamos haciendo referencia a la colocación de información de la deuda pública en el portal de internet del sujeto obligado (SEFIPLAN) responsable de llevar dicho control. También es necesario dejar en claro que aún falta el análisis de la Ley de Transparencia de la entidad (el cual se realiza en el siguiente capítulo) por lo que en este apartado solo se expresa lo que literalmente estipula la LDPEQROO en lo concerniente a la manera en cómo debe llevarse el registro y control de la deuda estatal. Más adelante (en la metodología mostrada en el capítulo cuatro) se detalla a fondo la forma en cómo se pretende conocer que tan transparente son nuestras autoridades en este aspecto.

Dentro de los principales artículos de la LDPEQROO relacionados al registro de la deuda resaltan los siguientes:

**ARTICULO 39.-** *En el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado se inscribirán, para efectos declarativos, a solicitud de las entidades, los financiamientos que constituyan deuda pública, directa o contingente, contraídos por las mismas conforme a lo establecido en esta Ley. Asimismo, deberán inscribirse en dicho Registro las obligaciones señaladas en el Artículo 6º de la misma Ley.*

Este artículo hace referencia a las obligaciones que tienen todas las entidades para el caso del registro de su deuda pública, la cual tiene que quedar inscrita en las siguientes fuentes: el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios (registro federal) y el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado (registro estatal) para el caso de los financiamientos celebrados por el Estado. En cuanto a las obligaciones municipales, además de realizar los registros anteriores también serán inscritos en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos Municipal.

**ARTÍCULO 43.-** *En la inscripción al Registro se anotará lo siguiente:*

- I. *El número y fecha de inscripción; y,*
- II. *Las principales características y condiciones del financiamiento de que se trate.*

**ARTÍCULO 45.-** *Las entidades deberán informar mensualmente a la Secretaría de Hacienda del Estado, la situación que guarden sus obligaciones inscritas en el Registro.*

Lamentablemente, (conforme al reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual habla acerca de que las participaciones federales) solo se registrará ante la SHCP la deuda de la entidades garantizadas con participaciones federales, dando cabida así, a que los gobiernos subnacionales contraten deuda que por ley no están obligados a registrarla ante la SHCP. Así, cabe aclarar que para la presente la investigación solo tomará en cuenta aquella deuda pública asentada en los registros de la SHCP.

### 1.3. USOS DE LA DEUDA PÚBLICA

Una vez analizado los principales preceptos legales que las autoridades encargadas de la contratación, el manejo y el registro de la deuda pública deben seguir, ahora se escudriñarán las funciones principales que persigue la contratación de la misma, para ello, primero se estudiará su objetivo desde el punto de vista legal, es decir, la justificación que las leyes en materia de deuda pública le han asignado a este instrumento político y después se analizarán sus funciones desde la perspectiva teórica del mundo académico.

#### 1.3.1. Usos de la deuda pública de acuerdo al marco legal de México y Quintana Roo

Se comenzará por conocer lo que dicta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de deuda pública, la cual establece lo siguiente:

***Artículo 73: ...fracción VIII.** 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.*

Mientras que en otro artículo asienta lo siguiente.

***Artículo 117: ...fracción VIII.** Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública...”.*

Por su parte, la constitución política del Estado de Quintana Roo señala lo siguiente.

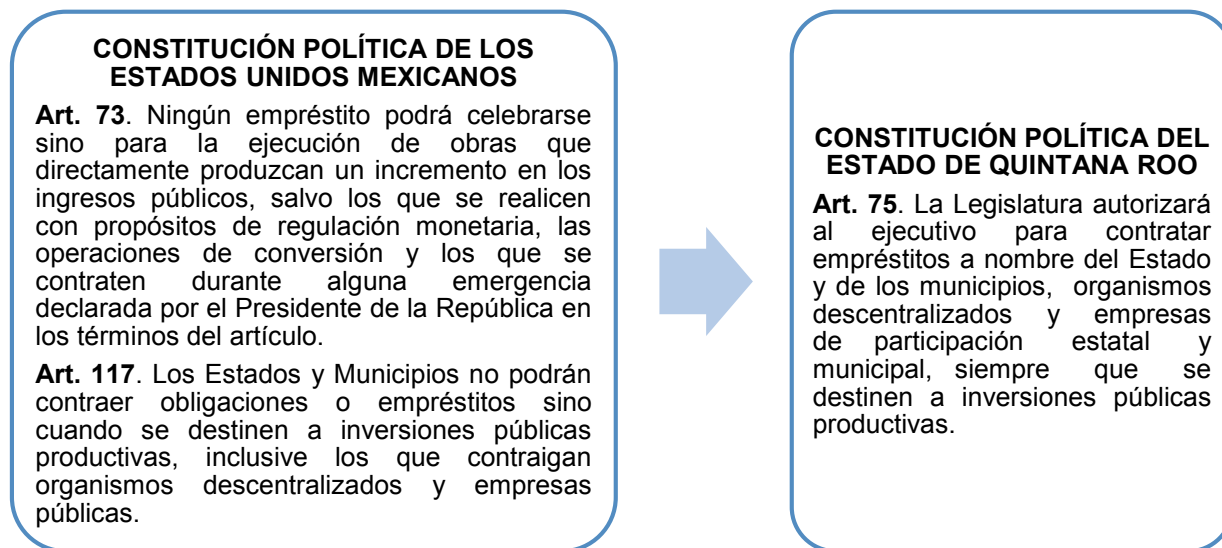


**Artículo 75:** *Son facultades de la Legislatura del Estado...XXV. Autorizar al Ejecutivo y a los ayuntamientos para contratar empréstitos a nombre del Estado y de los municipios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal, siempre que se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases que establezca la Ley de Deuda Pública del Estado y por los conceptos y montos que la Legislatura señale anualmente en los respectivos Presupuestos. El Ejecutivo y los ayuntamientos en su caso, informarán de su ejercicio al rendir la Cuenta Pública.*

Finalmente, la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo, establece lo siguiente:

**Artículo 4º.** *Los recursos obtenidos por las entidades mediante operaciones de deuda pública únicamente podrán ser destinados a inversiones públicas productivas. Los actos realizados en contravención a las disposiciones previstas en la presente Ley serán nulos de pleno derecho. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurran quienes los lleven a cabo.*

**Figura 4. Principales usos de la deuda pública en el ámbito federal y estatal.**



### **LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA**

**Art. 4.** Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.



### **LEY DE DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO**

**Art. 4.** Los recursos obtenidos por las entidades mediante operaciones de deuda pública únicamente podrán ser destinados a inversiones públicas productivas.

**Fuente:** Elaboración propia en base a la Ley General de Deuda Pública (2012), la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo (2010), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014) y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (2013).

Analizando los artículos anteriores es posible darse cuenta de lo limitadas que son las leyes en el país y el estado en cuanto a las funciones que debe cumplir la deuda pública, sin embargo, todas estas disposiciones jurídicas son claras en una característica sobre la principal función que debe desempeñar como instrumento financiero, al respecto, nos dicen que todo empréstito debe tener como única finalidad el incremento del ingreso público mediante el uso de la misma en inversiones productivas, salvo algunas excepciones señaladas ya en los párrafos anteriores.

### **1.3.2. Usos de la deuda pública de acuerdo a la literatura económica**

Para conocer un poco más sobre el uso que debe darse a este instrumento financiero, podríamos tomar como fuente de referencia las ideas del mundo académico. Al respecto, González-Aréchiga (2004), considera que la deuda pública debe ser contratada (entre otras funciones menos importantes) para cumplir con las funciones macroeconómicas primarias, es decir, aquellas acciones que tienen como objetivo cubrir el déficit fiscal, o lo que es lo mismo: hacer frente a gastos de cuenta corriente o de capital cuando no es posible hacerlo con los ingresos tributarios. A decir verdad, esta puede considerarse como la principal función de la deuda, pues en ella se incluyen, en teoría, los principales proyectos productivos y las actividades económicas que redundarán en mayores beneficios para la sociedad.

Por otro lado, Musgrave y Musgrave (1992) hacen referencia a la importancia de la deuda pública distinguiéndola de la naturaleza que persigue el gobierno cuando realiza sus actividades de gasto, es decir:

- 1.- Si se trata de un gasto corriente, el beneficio lo obtiene la generación actual, por lo tanto, el financiamiento de este tipo de gastos debe hacerse mediante impuestos que graven a esta generación.
- 2.- Si se trata de gastos de inversión, para obras de infraestructura por ejemplo, el beneficio no lo adquiere la generación actual, éste se distribuye en el tiempo sobre las generaciones futuras; por lo tanto, el financiamiento debe hacerse mediante la emisión de deuda pública, lo cual garantiza que su costo se distribuya también en el tiempo sobre las distintas generaciones beneficiadas.

Interpretando las palabras de Musgrave, queda claro que la función principal de la deuda pública es el financiamiento de proyectos productivos, gasto en infraestructura que beneficiaría con el paso del tiempo a las generaciones futuras, por ello, es justo que sean esas generaciones las que paguen la deuda adquirida por el gobierno para la realización de dichas obras; no sería justo que los gastos de inversión sean cubiertos por las generaciones presente, pues los beneficios futuros no recaerían necesariamente en ellos. Asimismo, también deja en claro que cuando se trate del financiamiento de gasto corriente, como el pago de salarios a empleados públicos, no se debe contratar deuda para ello, pues no es justo que sean las generaciones futuras las que tengan que cargar con el pago de la misma. Ayala (1999) también presenta algunas razones por las que es necesaria la contratación de deuda pública como mecanismo de financiamiento, estas son:

1. Para la construcción de obras públicas, cuyo monto de gasto requerido no pueden ser financiados con ingresos ordinarios.
2. Para cubrir un déficit presupuestal generado en circunstancias anormales, tales como devaluaciones bruscas, salidas de capital, etc., y ante las cuales el gobierno no puede hacerles frente en el corto plazo.
3. En casos de emergencias, como guerras, desastres naturales, epidemias, etc.

También está la opinión del Premio Nobel de Economía, Joshep Stiglitz (2000) quien argumenta que es adecuado el financiamiento a través de deuda pública en el caso de una carretera, una escuela o un proyecto industrial, que brindarán beneficios por muchos años; pero no es correcto cuando los recursos se utilizan para financiar planes que nunca concluyen o costear sueldos de funcionarios.

Por último, nos encontramos con las funciones que el Instituto del Banco Mundial (2008) le asigna a la contratación de deuda pública por parte de los gobiernos locales y estatales, al respecto, menciona que la principal responsabilidad de los gobiernos locales, en general, es la de proporcionar los servicios públicos que sus ciudadanos demandan. Desde esta perspectiva, en el caso de los gobiernos locales, la deuda serviría para financiar proyectos que permitan aumentar los servicios ofrecidos, su cobertura o calidad. Dicho de otra manera, el principal objetivo de la deuda pública es el de financiar proyectos de capital, también llamados inversiones públicas productivas. En conclusión, todos estos autores dejan en claro la principal función de la deuda pública: no debe, por ningún motivo ser usada para actividades que no sustenten para el Estado la devolución de ingresos, como si lo harían proyectos en infraestructura, por citar un ejemplo.

#### **1.4. CONCLUSIONES**

En este primer capítulo se ha puesto de manifiesto el concepto de deuda pública desde dos ámbitos diferentes: el legal y el académico. En el primer ámbito se destaca principalmente lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 73 y 115 y por Constitución Política del Estado de Quintana Roo en su artículo 75, así como también lo asentado en la Ley General de deuda Pública (ámbito federal) y la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo ambas en su artículo 4; en todo momento dichas leyes dejan en claro que la contratación de deuda pública será única y exclusivamente para proyectos productivos que conlleven en un futuro la generación de ingresos, salvo en ocasiones en las que la deuda sea contratada para propósitos de regulación monetaria o durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 de la Constitución Federal.

Desde el ámbito académico, son muchos los autores que abordan el tema de la deuda pública y presentan una definición muy corta de la misma: la deuda pública la constituyen los préstamos

totales o acumulados recibidos por el Estado. En cuanto al objetivo que debe tener la contratación de deuda por parte de las autoridades gubernamentales, la opinión de todos los académicos consultados cae en la unanimidad de que debe servir exclusivamente para financiar proyectos o programas de inversión y no para sufragar gasto corriente.

Asimismo, se analizaron a los distintos sujetos que intervienen directa o indirectamente en la contratación, manejo y registro de deuda pública de acuerdo al marco legal que existe para ella, poniendo énfasis en aquellos que están relacionados directamente con la presente investigación, los cuales son el Ejecutivo del Estado, La Legislatura del Estado, la Secretaría de Planeación y Finanzas y los municipios del estado de Quintana Roo, quienes más adelante serán objeto de estudio y servirán de soporte para conocer el grado de transparencia que existe en el uso, la contratación y el registro de la deuda pública de la entidad.

Cabe aclarar que aunque el marco legal de la deuda pública es hasta cierto punto preciso y conciso en cuestiones como las condiciones de contratación y las diferentes obligaciones y facultades de los sujetos obligados, existen dos campos que no quedan del todo bien definidas, la primera de ellas es la que se refiere al uso que debe darse a la deuda pública, pues aunque en repetidas ocasiones se menciona que es única y exclusivamente para inversiones públicas productivas, no deja en claro a qué tipo de inversiones se refiere, por lo que su uso y contratación puede no siempre redundar en desarrollo económico. La siguiente cuestión se refiere a las sanciones para aquellos sujetos que infrinjan los preceptos de la Ley de Deuda Pública, las cuales no aparecen en ningún artículo de la citada ley, contribuyendo así a que sus mandamientos puedan verse intencionalmente malinterpretados.

Con todo lo analizado, se cumple uno de los objetivos específicos de esta investigación: sentar las bases teóricas y legales para que más adelante un nuevo concepto regulado también de manera legal y parte central de este trabajo: la transparencia, permita identificar aquellas áreas en las que este último concepto puede resultar de gran valor en aspectos específicos e importantes relacionados al uso, registro y condiciones de contratación de la deuda pública de Quintana Roo.

## **CAPÍTULO II. EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA Y SU MARCO LEGAL EN MÉXICO Y QUINTANA ROO**

Ahora que conocemos cual deber ser el uso que por ley debe darse a los recursos financieros obtenidos mediante la contratación deuda pública, comenzaremos a abordar el concepto de transparencia, esto con la finalidad de averiguar más adelante si realmente se cumplen los preceptos asentados en la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo en lo concerniente a la gestión de la deuda estatal, valiéndonos del marco legal que rige en el Estado el derecho de transparencia y acceso a la información en posesión de las autoridades gubernamentales.

Primeramente se estudia el concepto de transparencia de manera general, es decir, la forma en que ésta se ha convertido últimamente en una herramienta muy importante en la gestión pública para lograr mantener en equilibrio el tejido de corresponsabilidad creado entre gobierno y sociedad; después se analiza la transparencia desde una perspectiva jurídica, esto es, la manera en como éste concepto se ha ido institucionalizando en México y en Quintana Roo al grado de que actualmente existen en todas las entidades una ley que salvaguarda el cumplimiento del derecho a la información. Por último, se examina cómo éste sistema institucional puede servir para crear áreas de transparencia que nos permitan conocer que tan *transparente* son nuestras autoridades gubernamentales en la gestión de la deuda, valiéndonos de los tres rubros ya analizados en el capítulo anterior: condiciones de contratación, uso y registro de la deuda pública.

### **2.1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y LEGALES DE LA TRANSPARENCIA**

El concepto de transparencia ha estado en boga en gran parte de las democracias del mundo moderno desde hace varias décadas. Se ha descubierto que la transparencia es una parte fundamental de dicha democracia, ya que se ha convertido últimamente en la vitrina donde la ciudadanía puede visualizar la forma en que está trabajando su gobierno, más específicamente, en que se está gastando el dinero público. No solo eso, ahora que este concepto se ha institucionalizado como un derecho ciudadano, se hace más fácil la participación de la sociedad en la gestión pública y de esta manera se crea un ambiente de legitimidad entre ciudadanía y gobierno. En otras palabras, y en términos ideales, ambos bandos pueden llegar a un punto en donde no es posible dar cabida a cuestiones de discrecionalidad u opacidad en la administración

pública. En ese sentido, en los siguientes párrafos abordaremos primero la importancia de la transparencia en cuestiones como la construcción de una democracia más participativa e incluyente y después conoceremos como se ha ido institucionalizando este concepto en el marco jurídico mexicano.

### **2.1.1. Transparencia y democracia**

El poder del pueblo...en solo cuatro palabras se puede expresar el término democracia, aunque en la realidad, dicho término puede adoptar innumerables connotaciones. En efecto, etimológicamente la palabra democracia viene del griego *kratos*, que significa poder y de la palabra *demos* que significa pueblo. Sartori (2007). Reinterpretando las palabras de Delhumeau (1970), la democracia es la técnica de organización social que parte de la libertad, respeto y unidad de los individuos para poder organizarse de forma en que todos participen y aporten sus opiniones para un bien común en un ambiente donde haya cultura política y conciencia ciudadana. Para el filósofo Bobbio (1994), la democracia no es más que el estado de sociedad donde existe igualdad.

Ahora bien, el término democracia no es nuevo, ni siquiera se sabe con exactitud cuándo ni cómo surgió en la vida organizacional de los seres humanos, es probable que en las primeras relaciones tribales de la humanidad ya existieran las primeras nociones de democracia. En cambio, lo que sí se sabe con certeza es que muchas culturas de la antigüedad, como la griega, en el siglo V a. de C. ya habían desarrollado un sistema con tintes democráticos en la que los varones se reunían en una asamblea y se votaba libremente sobre diversos temas de incumbencia social; o el caso de la cultura romana, que por esos mismos siglos tenían un sistema de gobierno parecido, en el que los ciudadanos podían votar libremente para elegir a sus gobernantes.

El término democracia puede parecer muy amplio a primera vista, tanto que se podría citar una enorme lista de autores y cada uno de ellos daría una definición diferenciada del mismo. Sin embargo, en este trabajo no se pretende realizar tal acción, sino solo mencionar que como un término histórico que se ha ido puliendo a lo largo del tiempo, éste ha sumado distintas connotaciones que nos han permitido vincularlo con nuevos conceptos tales como la libertad de

expresión y el acceso a la información y a la transparencia gubernamental. En ese, sentido, para comenzar a analizar la relación entre democracia y transparencia, es necesario tener una idea de lo que significa este último término.

De esta manera, tenemos que Sen (2000: 39), premio Nobel en Economía, plantea lo siguiente:

*En las interacciones sociales, los individuos se relacionan unos con otros a partir de ciertos supuestos sobre lo que otros individuos les ofrecen a ellos y lo que ellos pueden esperar recibir. En este sentido, la sociedad opera sobre ciertos supuestos básicos de confianza. Las garantías de transparencia se refieren a la necesidad de la apertura que las personas pueden esperar sea satisfecha: la libertad para relacionarse con otros al amparo de garantías de revelación y transparencia. Cuando esta confianza es seriamente violentada, las vidas de muchas personas —directa e indirectamente involucradas— pueden ser afectadas de manera adversa por la falta de apertura. Las garantías de transparencia (incluyendo el derecho a la revelación) pueden ser elementos centrales de la libertad instrumental. Estas garantías desempeñan una clara función instrumental en la prevención de la corrupción, la irresponsabilidad financiera y el cohecho.*

En su definición, Sen pone de manifiesto las cualidades de la transparencia para mejorar las relaciones sociales mediante la confianza mutua, y va más allá, al mencionar que la transparencia también resulta ser una herramienta útil en el combate a la corrupción o la malversación de los recursos públicos. En otras palabras, la transparencia es hoy en día un componente muy importante para mantener la confianza entre gobierno y ciudadanía, en donde el primero, en su calidad de servidor público, es el sujeto obligado en hacer valer el derecho de transparencia y el ciudadano en hacer uso de dicho derecho. En la medida en que ambos cumplan con dicho mandato, se estará dando pasos firmes en la consolidación de una democracia más participativa.

Haciendo énfasis al párrafo anterior, es preciso mencionar a Grijelmo (2001) quien señala que a pesar de que en el mundo lingüístico no existen los sinónimos completos, sí hay palabras que no siendo sinónimas, suelen evocar las mismas cuestiones. En este sentido, las palabras transparencia y democracia no son sinónimas, sin embargo, transparencia evoca democracia y democracia evoca transparencia. En ese tenor, cuando se habla de un país con una democracia



madura y estable, es razonable creer que en dicha sociedad existe muy poco espacio para la opacidad en cuestiones de finanzas públicas y lo mismo se puede pensar a la inversa, es decir, en una gestión pública transparente, no es aventurado concluir que estamos haciendo referencia a una democracia bien consolidada. Por supuesto que esto no es una regla general, pero no se puede negar que ambos términos se complementan y que resultan indispensables para mantener la confianza del pueblo hacia sus autoridades. Aquí es necesario aclarar que por más reciprocidad que exista entre ambos conceptos, no debemos perder en cuenta que la democracia es una forma de gobierno y la transparencia una política pública adoptada por dicha democracia.

Por otro lado, Ortiz y Romero (2004) mencionan que la transparencia ayuda a conocer las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, los cuales deben ser accesibles, claros y se deben comunicar al público en general, puesto que como servidores públicos están obligados a rendirle cuentas a la sociedad. Por su parte, López (1984), menciona que el derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia; es la fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico.

De esta manera, se puede concluir que la transparencia es una política pública adoptada por los gobiernos democráticos, mediante la cual exponen al escrutinio público su quehacer institucional por propia voluntad. Este mecanismo, si se acoge plenamente por las autoridades, logra enviar a la sociedad mensajes de legalidad, eficiencia, eficacia, imparcialidad y objetividad en los procesos que realiza, revistiendo una clara muestra de la disponibilidad del gobierno a permitir que cualquier persona observe su gestión y la forma en cómo emplea el dinero público. En base a ello, se destaca que la transparencia puede ser un recurso que ayude a reforzar el desarrollo de un régimen democrático más social, es decir, tendiente a tomar en cuenta a la sociedad como un actor importante y necesario en la vida económica, política y social de un país.

### **2.1.2. La transparencia en la nueva gestión pública**

La transparencia es de suma importancia para la vida organizacional, sin embargo, solo recientemente se ha comenzado a hablar del término. En los últimos años, diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales para transparentar su información y explicar sus decisiones.

Desde la perspectiva de la gestión pública y el análisis organizacional, la transparencia ha cobrado importancia recientemente porque las reformas administrativas en diversos países, inspiradas en la Nueva Gestión Pública (NGP) la han llevado a convertirse en un importante mecanismo de control sobre políticos y funcionarios de todos los niveles. Por ello, distintos organismos e instituciones públicas promueven la transparencia como una de las características fundamentales del buen gobierno, apoyándose teóricamente en los conceptos de la NGP.

Pero ¿Qué es la Nueva Gestión Pública? Interpretando las ideas de García (2007) la NGP es el conjunto de modos, formas y métodos que persiguen la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.

Cadena (2008) sostiene que el cambio en el contexto económico, social y político en México ha estado marcado por la aparición de nuevos derechos, la revaloración de actores, mayor demanda de democratización y una exigencia de control y transparencia. Con ésta nueva corriente administrativa se trata de convertir al ciudadano en un ente importante en la administración pública, se le dota de nuevas teorías que les permitan ser participe en la toma de decisiones por parte de las autoridades, de tal manera que estos últimos dejen de actuar en un ambiente de opacidad y adopten la transparencia como una herramienta que permita crear una atmósfera de buen gobierno y de legitimidad política.

En la medida en que todos los niveles de gobierno hagan disponibles al público la información necesaria para juzgar la calidad de sus políticas, su nivel de desempeño y los resultados obtenidos, se reducirá la asimetría de información y será posible que la sociedad recupere control sobre sus gobiernos. Con su conocimiento y ejercicio, es indudable que gradualmente la población en general podrá contar con mejores elementos, basados en información, que le permitan acceder a una mejor calidad de vida, que incentiven la participación ciudadana con base en información confiable y veraz y que a la larga se traduzca en una ciudadanía informada, para

mejorar las instituciones y la sociedad en general. Por último, como recomendación de Nonell (2006) la sociedad debe ser un ente más participativo, hacer valer sus derechos por curiosidad o necesidad, por investigación o por pasatiempo, es necesario que ejerzamos este importante derecho, teniendo presente uno de sus principios básicos: una sociedad más y mejor informada siempre obligará a sus gobernantes a hacer las cosas mejor.

### **2.1.3. El marco legal de la transparencia en México**

De acuerdo a Villanueva (2003:151), en México, el genérico concepto de derecho a la información fue introducido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1977.

*Durante 23 años, distintos sectores se enfrascaron en discusiones sobre el significado de ese concepto. Las suspicacias, diferencias y desconfianzas entre activistas sociales, académicos, periodistas y empresas informativas fueron algunas de las razones que explican por qué durante más de dos décadas no pudo avanzarse en ese terreno. En el año 2000, un grupo de académicos y de editores coincidió en la necesidad de unir esfuerzos y trabajar bajo el método de aproximaciones sucesivas identificando consensos y separando otros aspectos que pudieran retrasar reformas legales. El consenso que pudo lograrse fue en torno al derecho de acceso a la información pública como un punto de partida de otras reformas que habrían de promoverse tiempo después.*

Poco después, académicos, activistas sociales, dueños de medios y periodistas trabajaron conjuntamente en lo que se denominó como Grupo Oaxaca. Esta organización social elaboró un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, el cual fue retomado por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, logrando que el Congreso nombrara una comisión con representantes del gobierno federal y del Grupo Oaxaca, quienes discutieron la nueva propuesta de Ley, llegando a un consenso de casi el 100 en los puntos discutidos.

Finalmente, el 11 de junio de 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIG), que

reglamentó el derecho de acceso a la información y delimitó muchas de las cuestiones que hasta ese momento habían permanecido intocadas. Así, el acceso a la información y la transparencia como un derecho legal, está fundamentado de manera general en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIG).

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma 2014) establece lo siguiente:

**Artículo 6.** *...toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.*

**Fracciones:**

**I.** *Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.*

**III.** *Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

**IV.** *Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.*

*V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.*

*VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.*

En otro artículo de la CPEUM y más relacionado con la transparencia en el manejo de los recursos económicos, se dicta lo siguiente:

***Artículo 134.*** *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

En dicho artículo se manifiesta la obligación del gobierno de manejar los recursos económicos – incluidos la deuda pública- de manera transparente, de tal forma que la contratación de deuda, por ejemplo, sea utilizada para fines de carácter productivo exclusivamente. Respecto a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, (última reforma 2012), se destacan los siguientes artículos:

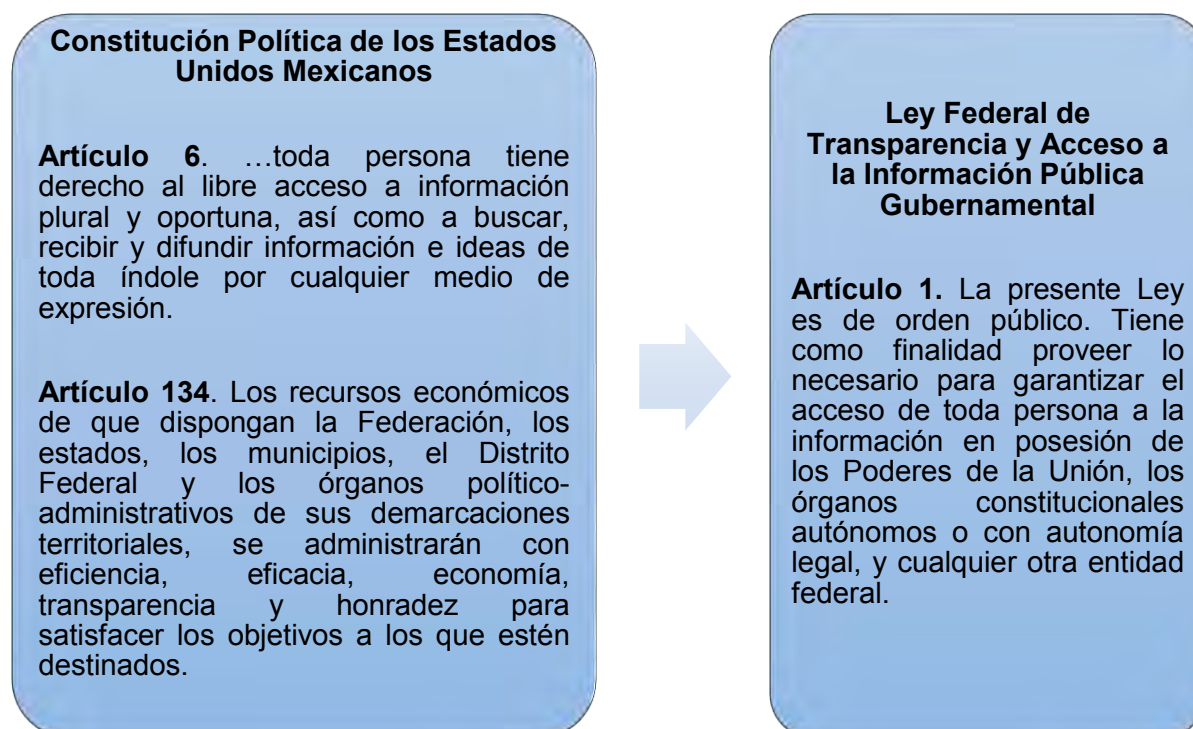
***Artículo 1.*** *La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.*

***Artículo 2.*** *Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.*

***Artículo 7.*** *...los sujetos obligados deberán poner a disposición del público la información siguiente:*

*IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución; 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.*

**Figura 5. Resumen de los principales artículos que rigen el derecho a la transparencia y el acceso a la información a nivel federal.**



**Fuente:** elaboración propia en base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014 y a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2012.

Con dichos artículos se pone de manifiesto el derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía y la obligación por parte de los sujetos obligados de hacer valer ese derecho. Es pertinente resaltar que la LFTAIPG es, como dice su nombre, de carácter federal. Esto quiere decir que los únicos sujetos obligados en acatar esta ley son los órganos federales. En base a ello es preciso hacer mención que esta ley no resulta imprescindible para llevar a cabo la presente investigación, puesto que el objetivo principal es conocer el grado de transparencia en la deuda pública del Estado de Quintana Roo y para ello la base legal recaerá en la Ley de Transparencia

y Acceso a la Información Pública de dicha entidad. Sin embargo, es preciso hacer mención de ella, pues precisamente con la promulgación de la LFTAIPG se comienza a tomar mayor conciencia a nivel subnacional de la importancia de la transparencia y el acceso a la información, además de servir como modelo para las leyes de transparencias de las entidades federativas.

#### **2.1.4. El marco legal de la transparencia en Quintana Roo**

En lo que respecta a la entidad, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (última reforma 2013), en su artículo 21 dice lo siguiente:

***Artículo 21.** ...Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, regirán los principios y bases siguientes:*

***I.** Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo estatal o municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*

***III.** Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

***V.** Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. Los sujetos obligados deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a*

***VII.** La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.*

Específicamente para dar cumplimiento al derecho de acceso a la información y la transparencia en la entidad, se creó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo (LTAIPEQROO), publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de mayo de

2004, entrando en vigor el 1 de enero de 2005. Dicha Ley, de acuerdo a la última reforma del 02 de julio de 2008, está dividida en 5 títulos:

1. El primero hace referencia a las disposiciones comunes para los sujetos obligados,
2. El segundo trata del acceso a la información pública,
3. El tercero muestra los medios de impugnación,
4. El cuarto nos muestra “otras disposiciones en materia de acceso a la información en los sujetos obligados”; y, por último,
5. El quinto nos habla de las responsabilidades y sanciones.

Entre los principales artículos destacan los siguientes:

**Artículo 1.-** *La presente Ley es de orden público con aplicación en todo el territorio del Estado de Quintana Roo. Tiene por objeto garantizar el acceso de toda persona a la información y la protección de datos personales en posesión de los Sujetos Obligados señalados en esta Ley.*

Con el artículo anterior se sientan las bases para que toda persona, ya sea física o moral que radique en la entidad, tiene derecho a acceder a la información en posesión de los sujetos obligados, sin necesidad de comprobar para que va a utilizar dicha información. En el siguiente artículo se explican quiénes son los sujetos obligados a que se refiere la Ley.

**Artículo 5.-** *Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

**IV. Información pública:** *La contenida en los documentos y/o instrumentos, que generen, recopilen, mantengan, procesen, administren o resguarden los Sujetos Obligados.*

**V. Sujetos obligados:** *Los Poderes Públicos Estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los Ayuntamientos; cualquier otro organismo, dependencia o entidad estatal o municipal; y los Órganos Autónomos.*



**IX. Información reservada:** La información pública que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en esta Ley.

Para el caso de la presente investigación los sujetos obligados serán únicamente el Poder Ejecutivo (SEFIPLAN), el Poder Legislativo y los municipios.

**Artículo 6.-** La presente Ley tiene como objetivos:

I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;

II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los Sujetos Obligados

**Artículo 8.-** Quienes produzcan, administren, manejen, archiven o conserven información pública serán responsables de la transparencia de la información conforme a lo establecido en la presente Ley. Toda la información en poder de los Sujetos Obligados estará a disposición de las personas, salvo aquella que se considere como reservada o confidencial prevista en esta Ley. Quienes soliciten información pública tienen derecho, a su elección, a que ésta les sea proporcionada de manera verbal o por escrito, y a obtener por cualquier medio, la reproducción de los documentos en que se contenga.

En la práctica, para acceder a la información pública en posesión de los sujetos obligados existen dos vías formales: por correo electrónico (INFOMEX) o de manera presencial. En el caso del Poder Legislativo, la única vía es disponible de acuerdo a información proporcionada por su unidad de vinculación es de manera presencial.

**Artículo 15.-** Los Sujetos Obligados deberán publicar a través de internet, en forma permanente y actualizada, con acceso al público y mediante procesos informáticos sencillos y de fácil comprensión, la información básica siguiente:

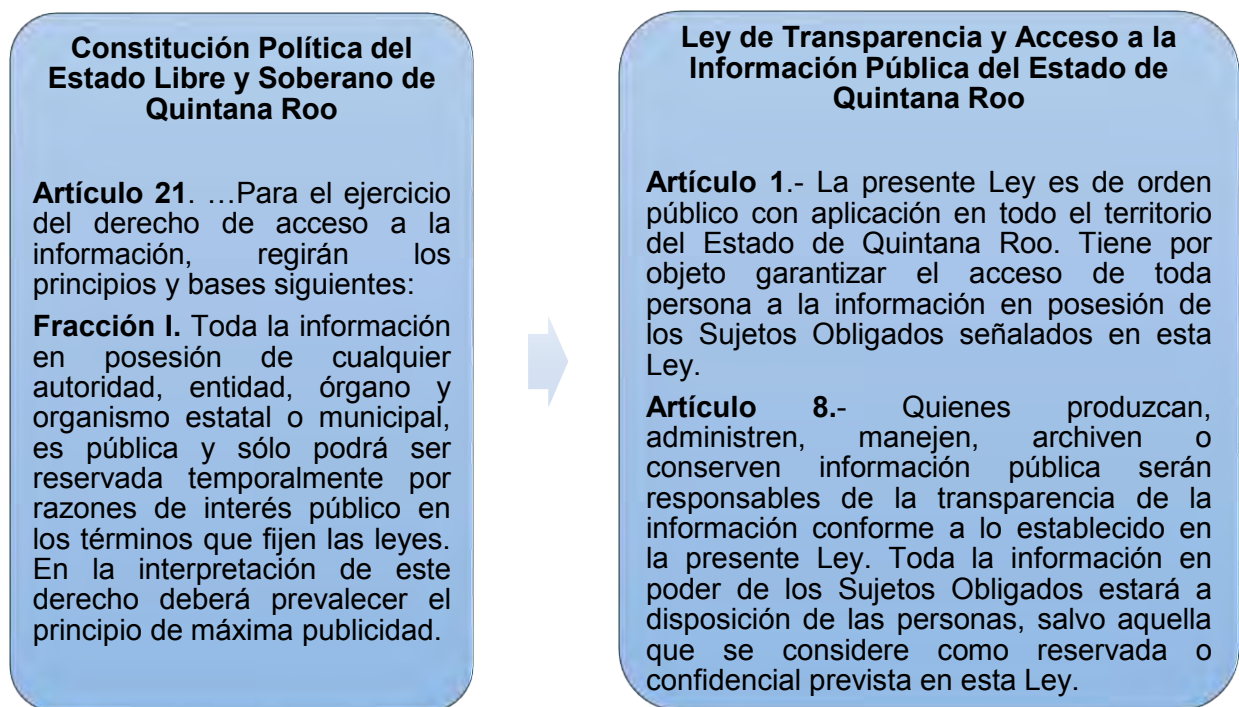
VI. Las metas y objetivos de sus programas más relevantes, así como información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión.

*VIII. El monto del presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución. En el caso del Poder Ejecutivo, dicha información pública será proporcionada respecto de cada una de sus dependencias y entidades, además informará sobre la situación financiera de dicho Poder y su deuda pública;*

*IX. Los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, cualquiera que sea su destino, así como los informes que dichas personas deben entregar sobre el uso y destino de éstos.*

*XX. La relación de solicitudes de acceso a la información pública y las respuestas que se les den.*

**Figura 6. Resumen de los principales artículos que rigen el derecho a la transparencia y el acceso a la información a nivel estatal.**



**Fuente:** elaboración propia en base a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (2013) y a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo (2008).

En este diagrama se distinguen las leyes que rigen el cumplimiento al derecho a la transparencia y el acceso a la información a nivel estatal. Con la información de los artículos anteriores, queda

claro que los sujetos obligados tienen la obligación de publicar en internet su situación financiera, incluyendo por supuesto, las condiciones de su deuda pública, pero lo más relevante de dicho artículo se expresa en su fracción IX, en donde se especifica claramente que se debe de dar a conocer los destinatarios y el uso de los recursos públicos y por ende también de la deuda pública.

**Artículo 20.-** *Las escuelas de educación media superior, universidades e instituciones de educación superior procurarán en sus actividades académicas curriculares y extracurriculares, incluir temas que ponderen la importancia social de la cultura de la apertura informativa y del derecho de acceso a la información. El Instituto impulsará, conjuntamente con instituciones de educación superior, la implementación de mecanismos que permitan la investigación, difusión y docencia sobre derecho de acceso a la información, que promueva la socialización de conocimiento sobre el tema y coadyuve con el Instituto en sus tareas sustantivas.*

El artículo anterior ha sido asentado en la presente investigación con el único fin de reforzar el objetivo que la misma persigue: conocer el grado de transparencia en las condiciones de contratación, el uso y el registro de la deuda pública, reivindicando con ello la necesidad de establecer vínculos entre la Universidad de Quintana Roo y las instituciones gubernamentales, y coadyuvar así al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía.

**Artículo 36.-** *La búsqueda de información pública que soliciten las personas será gratuita.*

**Artículo 38.-** *Se crea el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, como un órgano público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, proteger los datos personales en poder de los Sujetos Obligados, y coadyuvar en la formación de la cultura de la transparencia y el derecho a la información.*

Para el caso del primer artículo se establece que el acceso a la información por parte de la ciudadanía debe ser totalmente gratuito, salvo excepciones en las que la respuesta requiera ser entregada de manera física, como fotocopias o discos. Mientras que el segundo artículo menciona que se crea el Instituto de Transparencia con el fin de actuar como mediador entre los sujetos obligados y los usuarios (personas que solicitan información pública), así como el principal promotor para el fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información.

**Artículo 50.-** *Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquiera de los sujetos obligados. La solicitud podrá hacerse por escrito o a través de medios electrónicos, a menos que las condiciones del solicitante se lo impidan, en cuyo caso será verbal y el sujeto obligado, registrará en un formato los requisitos de la solicitud y procederá a entregar una copia del mismo al interesado.*

Parte de la información asentada en el artículo anterior ya ha sido explicada en párrafos anteriores, sin embargo, es necesario mencionar que en la práctica es requisito estar domiciliado en la entidad para solicitar información del Poder Ejecutivo, esto de acuerdo a información proporcionada por la Unidad de Vinculación, ya que una de las formas de entrega de la información es mediante correo postal.

**Artículo 58.-** *Toda solicitud de información realizada en los términos de la presente Ley deberá ser satisfecha en un plazo no mayor de diez días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros diez días hábiles de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. En su caso, el Sujeto Obligado deberá comunicar, tres días antes del vencimiento del plazo de diez días, las razones por las cuales hará uso de la prórroga excepcional. En ningún caso el plazo excederá de veinte días hábiles.*

**Artículo 62.-** *Contra las decisiones de las Unidades de Vinculación que nieguen el acceso a la Información o cuando esta no haya sido proporcionada dentro de los plazos correspondientes, así como cuando se pretenda otorgar la información reservada o datos personales, procederá el recurso de revisión, que podrá interponer el solicitante o su legítimo representante.*

La información asentada en los dos artículos anteriores es clara y concisa referente al plazo que existe para la entrega de la información solicitada, solo es necesario ahondar en los referente al recurso de revisión, el cual hace referencia al derecho que tiene el usuario de interponer una queja ante el Instituto de Transparencia cuando considere que la información le ha sido negada o entregada fuera del límite de tiempo.

**Artículo 98.-** *Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, las siguientes:*

*II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la substanciación de las solicitudes de acceso o en la difusión de la información pública a que están obligados conforme a esta Ley;*

*III. Denegar intencionalmente información pública no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;*

*IV. Clasificar como reservada o confidencial, información pública que no cumple con las características señaladas en esta Ley;*

*VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información pública requerida en una solicitud de acceso;*

*VII. No proporcionar la información pública cuya entrega haya sido ordenada por la Unidad de Vinculación o la autoridad correspondiente;*

*VIII. La demora injustificada para proporcionar la información pública;*

*IX. Proporcionar información falsa.*

**Artículo 99.-** *A quienes incurran en las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior, se les aplicarán las sanciones y los procedimientos previstos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo o en otras leyes aplicables.*

**Artículo 100.-** *El Instituto aplicará, a su prudente arbitrio, los siguientes medios de apremio a quien desacate una resolución o acuerdo que recaigan en el recurso de revisión previsto en esta Ley:*

*I. Amonestación; o*

*II. Multa equivalente al monto de cincuenta a quinientos días de salario mínimo general diario vigente en el Estado.*

A diferencia de la Ley de Deuda Pública de la entidad, la Ley de Transparencia sí expresa más o menos claro las sanciones y castigos para los sujetos obligados y/o servidores públicos que no acaten los preceptos de la misma, sin embargo, sigue siendo ambigua por el hecho de quedar enlazada con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo.

En el cuadro siguiente se resumen más detalladamente los principales artículos de la LTAIQROO, los cuales servirán de base para más adelante llevar a cabo un ejercicio de transparencia acerca de la gestión de la deuda pública por parte de las autoridades de Quintana Roo.

**Cuadro 1. Resumen de los principales artículos contenidos en la LTAIQROO**

Descripción del artículo	Artículo
Cuáles son los objetivos de la LTAIQROO	1 y 2
Qué sujetos deben hacer valida la LTAIQROO	8
Qué información es considerada como pública	15
Órgano garante del cumplimiento de la LTAIQROO	38
Del procedimiento para acceder a la información pública	36, 50 y 58
De los recursos de apelación y de revisión	62
De las causas de responsabilidad por incumplimiento de la LTAIQROO por parte de los sujetos obligados	98
De las sanciones	99 y 100

**Fuente: elaboración propia en base a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (2008).**

Los artículos anteriores son apenas 14 de 101 que contiene en total la LTAIPQROO, sin embargo, son los que mejor se apegan al tema de investigación: estipulan quienes son los sujetos que deben acatar y hacer cumplir esta ley y escuetamente las sanciones a las que se harán acreedores aquellos sujetos que no cumplan con los mandamientos de la misma.

Con esta ley se sientan las bases legales para hacer valido el derecho de acceso a la información por parte de cualquier ciudadano quintanarroense; desafortunadamente, algunos de sus artículos no son tan claros en algunos aspectos, por ejemplo, cuando se habla de información reservada, no se hace explícito a que se refiere dicha información, sino que se deja a criterio del sujeto obligado. Así también en lo que respecta a las sanciones, solo se hace una breve mención sin abundar mucho en el tema, permitiendo que los sujetos obligados actúen con discrecionalidad en temas tan importantes como el manejo de las finanzas públicas por ejemplo y haciendo que en la LTAIPEQROO se presente una dicotomía entre el concepto de transparencia y discrecionalidad. Con ello, se hace evidente que la LTAIPQROO parece flaquear en otros criterios más, tales como la poca especificidad en las obligaciones y responsabilidades de ciertos sujetos obligados que resultan claves en la vida política, social y económica de la entidad, como los partidos políticos, la cámara de diputados y senadores y las entidades encargadas del manejo del gasto y el ingreso público.

A pesar de ello, es innegable el avance logrado en materia de fomento a la transparencia y el acceso a la información en la entidad, comenzando por la promulgación de la LTAIPQROO. Sin embargo, como lo señala Guerrero y Ramírez (2006), aunque una ley tenga aparentemente un buen diseño, no es el único factor que determina la eficacia de tal sistema, sino que deben tomarse en cuenta otros factores que bien podrían obstaculizar el buen entendimiento entre el ciudadano y los sujetos obligados.

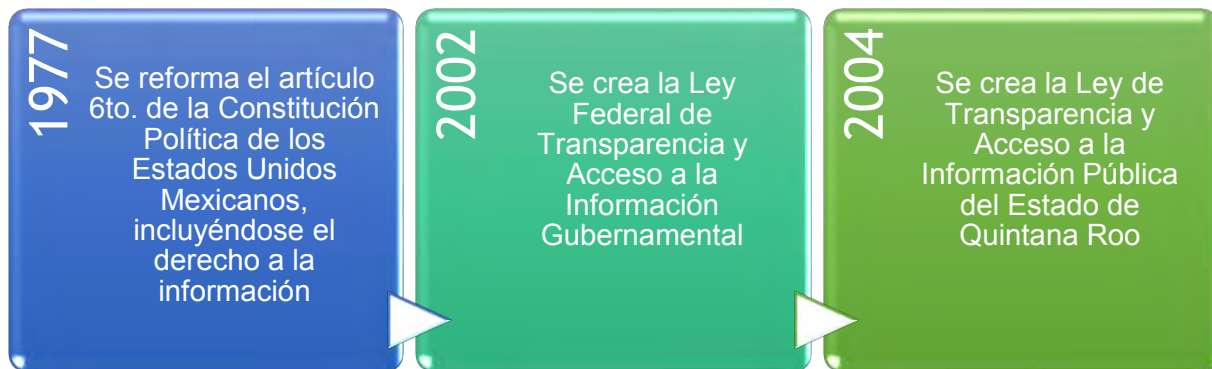
Entre estos aspectos destacan la facilidad de acceso a la información y estipulación de sanciones; en ese contexto, para conocer que leyes subnacionales referidas al tema de la transparencia y el acceso a la información podrían ser consideradas como las más completas, estos autores construyeron un Índice de Evaluación de las Leyes Estatales (IELE) con el cual llegaron a la conclusión de que la mayoría de las leyes de transparencia adolecen de serios problemas en lo concerniente a las siguientes categorías:

- Cobertura de sujetos obligados.
- Cobertura de obligaciones de transparencia.
- Facilidad de acceso y en la observancia de la ley.

En sus resultados, los autores anteriormente señalados, mostraron que solo dos entidades tuvieron una calificación aprobatoria en cuanto a la calidad de su ley de transparencia: Jalisco y Querétaro, con un valor de 0.76 y 0.51 respectivamente de 1 posible. Para el caso de Quintana Roo, se obtuvo un valor de 0.31, apenas 0.04 más que la media nacional que fue de 0.27.

En pocas palabras, lo que el índice trata de mostrar es que tan completa están las diferentes leyes en las categorías mencionadas, asignándole una valor que del 1 al 0 para cada categoría. Así, el resultado para Quintana Roo indica que existen deficiencias para garantizar una plena transparencia hacia la ciudadanía, como ya lo hemos puntualizado líneas arriba.

**Figura 7. Cronograma de la evolución del derecho a la transparencia en México y Quintana Roo**



**Fuente:** Elaboración propia en base a las disposiciones federales y estatales aplicables a los conceptos de transparencia y acceso a la información.

En el diagrama anterior se observa cómo se ha ido institucionalizando el concepto de la transparencia en México y después en el Estado de Quintana Roo, destacando que tuvieron que pasar 25 años para que se reconociera en el ámbito federal la importancia del acceso a la información y la transparencia y 27 años para que esto sucediera a nivel estatal.



## **2.2. ÁREAS DE TRANSPARENCIA EN LA DEUDA PÚBLICA**

Para llevar a cabo un ejercicio que pretenda conocer el grado de transparencia en la gestión de la deuda pública de una determinada entidad, es necesario diseñar una metodología que cuente con una base teórica y conceptual que la hagan factible, de tal manera que dicho método permita arrojar resultados lo más objetivo e integrales posible. En ese sentido, para el presente estudio se han analizado ya las bases teóricas (y legales) en los capítulos anteriores, resaltando principalmente las leyes que a nivel estatal rigen la gestión de la deuda pública y el derecho a la transparencia. Así, para la consecución de la presente investigación, se ha creado lo que González- Aréchiga (op. cit.:99) ha denominado áreas de transparencia, las cuales ha definido de la siguiente manera:

*Las “áreas de transparencia” son tipos de información sustantiva que deben ser materia de revelación formal y sistemática. La pregunta es ¿en qué ser transparente?*

Para el caso que nos ocupa, la respuesta hace referencia a tres aspectos clave en la gestión de la deuda de cualquier gobierno:

- 1.-El uso o destino de la deuda;
- 2.-Las principales condiciones de contratación de la deuda; y,
- 3.-El registro de la deuda.

En ese contexto, ahora se analizarán más a detalle dichas áreas de transparencia.

### **2.2.1. El uso de la deuda pública**

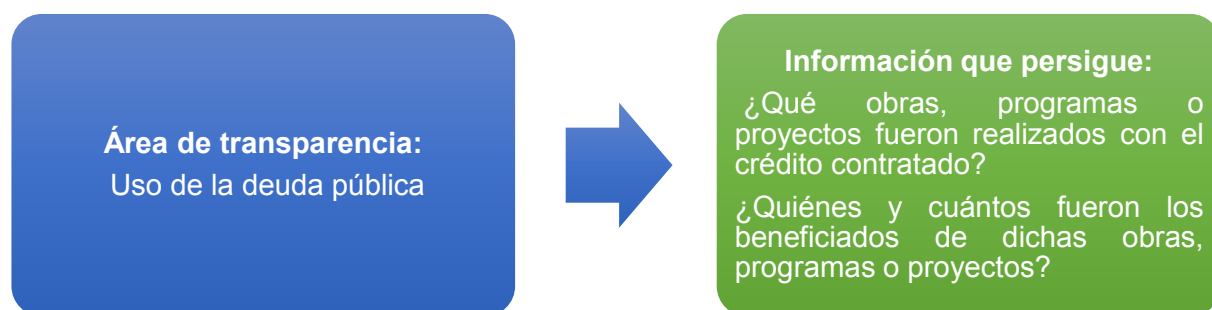
Esta es una de las áreas de transparencia más importantes para la investigación, puesto que con ella vamos a saber si realmente nuestras autoridades estatales son capaces de informarnos para que han utilizado la deuda que han contratado en el periodo que va del 2008 al 2012. Recordemos

que como dice Gonzalez-Aréchiga (op. cit.), las autoridades deben informar sobre el uso que se le da a la deuda, también deben aportar información que permita el análisis sobre la aplicación, eficiencia y eficacia en el cumplimiento de esos fines. Haciendo énfasis a la obligación que tiene las autoridades en hacer pública toda información relacionada a la deuda pública, cabe recordar que el marco legal ya analizado en el capítulo uno (principalmente lo estipulado por la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo), expresa claramente el uso que debe darse a la deuda contratada:

**Artículo 4º.** *Los recursos obtenidos por las entidades mediante operaciones de deuda pública únicamente podrán ser destinados a inversiones públicas productivas. Los actos realizados en contravención a las disposiciones previstas en la presente Ley serán nulos de pleno derecho. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurran quienes los lleven a cabo.*

Es necesario añadir que el marco legal no deja lo suficientemente claro a que se le conoce como *inversiones públicas productivas*, por lo que dentro de ese concepto pueden entrar muchas categorías que en el sentido estricto de la frase pueden no ser consideradas como “*inversiones públicas productivas*”. Aunado a eso, esta área de transparencia nos permitirá conocer si por lo menos las autoridades tienen la capacidad de informar a qué tipo de inversiones fue destinada la deuda contratada.

**Figura 8. Área de transparencia: uso de la deuda pública**



**Fuente:** elaboración propia en base a la metodología de la presente investigación, 2014.

De acuerdo al diagrama anterior, es posible darse cuenta de lo laxa que parece ser la información que será requerida a los sujetos obligados en el ejercicio de transparencia que se describirá en el capítulo cuatro de este trabajo, puesto que no se está requiriendo información sobre los resultados económicos y sociales que permitan evaluar la eficiencia y eficacia de la deuda contratada. Por supuesto que lo ideal sería solicitar también esa información, pero por ahora solo abarcaremos la información ya descrita en el diagrama.

### **2.2.2. El registro de la deuda pública**

En esta área de la transparencia se pretende conocer si las autoridades gubernamentales cumplen con las disposiciones de la LDPEQROO y la LTAIPEQROO en materia de registro de la deuda pública y de acceso a la información respectivamente, ya que de acuerdo a dichas leyes, es obligación del Poder Ejecutivo y de los municipios llevar el registro tanto interno como externo sobre la gestión de su deuda pública. Por el lado externo, dicho registro lo llevará la SHCP y por el lado interno la Secretaría de Hacienda del Estado. Para poner en contexto lo anterior, traeremos a colación el siguiente artículo de la LDPEQROO, la cual menciona lo siguiente:

***ARTÍCULO 45.-*** Las entidades deberán informar mensualmente a la Secretaría de Hacienda del Estado, la situación que guarden sus obligaciones inscritas en el Registro.

Por la Secretaría de Hacienda del Estado entendemos que se trata de la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN), la cual en su reglamento interior estipula lo siguiente:

***Artículo 44.*** El Titular de la Dirección de Crédito y Desarrollo tendrá las siguientes facultades...

***Fracción IX.*** Inscribir los contratos de crédito de las entidades a que hace referencia el Artículo 2º de la Ley de Deuda Pública del Estado, en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado.

Por último, la LTAIPEQROO estipula lo siguiente:

**Artículo 15.-** Los Sujetos Obligados deberán publicar a través de internet, en forma permanente y actualizada, con acceso al público y mediante procesos informáticos sencillos y de fácil comprensión, la información básica siguiente:

**Fracción VIII.** El monto del presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución. En el caso del Poder Ejecutivo, dicha información pública será proporcionada respecto de cada una de sus dependencias y entidades, además informará sobre la situación financiera de dicho Poder y su deuda pública.

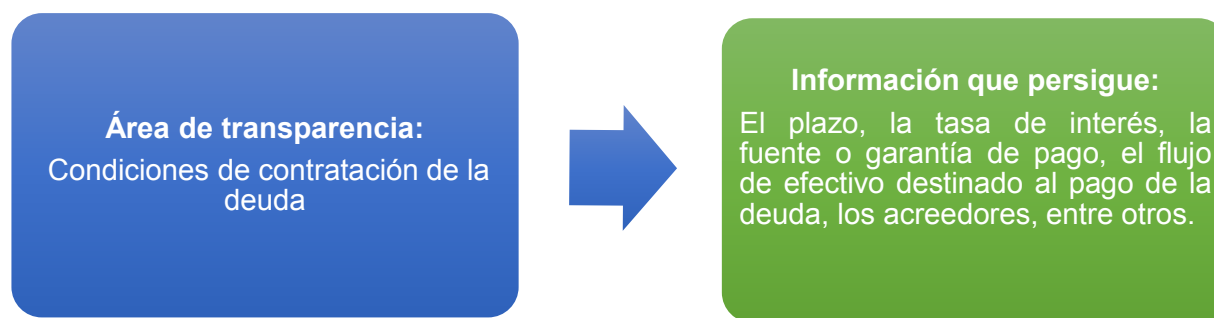
En conclusión, lo que persigue esta área de transparencia es revisar el portal electrónico de la SEFIPLAN y constatar si realmente se da a conocer información relacionada a la deuda pública, tales como el saldo de la deuda total, el monto asignado al pago de la deuda, la tasa de interés, el plazo, entre otros aspectos.

### **2.2.3. Las condiciones de contratación de la deuda pública**

En esta categoría se busca que sea de conocimiento general las condiciones con las que fue contratada la deuda pública, es decir, conocer el monto total, el plazo, la tasa de interés, los acreedores, funcionarios firmantes del convenio, entre otros. A diferencia del área: *registro de la deuda*, en esta se busca constatar la disposición de las autoridades encargadas del manejo de la deuda pública de informar mediante una solicitud \_\_ya sea acudiendo de manera personal a las unidades de vinculación o por medio de un correo electrónico\_\_ información básica de la deuda. En la medida en que dicha información sea puesta a disposición del público de una manera sencilla y sin trámites engorrosos, se puede considerar que existe transparencia por lo menos en el proceso institucional.

Estos conceptos deben ser claros en todo momento, no solo para la ciudadanía, sino para las propias autoridades gubernamentales, ya que permiten tener un diagnóstico de cómo ha evolucionado o podrían evolucionar las finanzas públicas, es decir, con dicha información es posible saber si se está en condiciones de realizar un refinanciamiento o reestructuración de la deuda o si se puede incurrir en una nueva contratación, solo por citar algunos ejemplos.

**Figura 9. Área de transparencia: condiciones de contratación de la deuda pública**



**Fuente: elaboración propia en base a la metodología de la presente investigación, 2014.**

Asimismo, es preciso que las autoridades den a conocer al público cuestiones como el alargamiento de plazos, cambios en las tasas de interés, aportación de nuevos financiamientos, capitalización parcial de intereses, entre otros aspectos. El contenido de todas estas negociaciones debe ser de conocimiento general una vez concluido el proceso.

### **2.3. LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA DEUDA PÚBLICA**

Desde el principio de los años 80, muchos gobiernos del mundo comenzaron a adoptar un nuevo modelo de gestión pública que privilegia la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos. Entre las herramientas y técnicas más relevantes y arraigadas de la nueva forma de gestión gubernamental encontramos la filosofía del New Public Management o Nueva Gestión Pública (NGP) que tiene como objetivo la mejora en la eficiencia del gobierno para ejercer sus funciones y por ende, mejorar las condiciones de vida de la población. Al respecto, Bonnefoy y Armijo (2005), mencionan que la gestión gubernamental ha transitado de un modelo burocrático-tradicional hacia un modelo de gestión pública orientado a los resultados; en sintonía con dicha filosofía surge la imperante necesidad de transparentar la manera en cómo se utilizan los recursos financieros y especialmente aquellos que surgen de la contratación de empréstitos.

Así, Kopits y Craig (1998) señalan que la transparencia puede definirse como el grado de apertura hacia el público en general acerca de la estructura del gobierno, las funciones, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones de dicho gobierno. Pero Alt y Lassen (2003) van más allá al afirmar que la menor transparencia produce mayores niveles de deuda y déficits más grandes, puesto que los gobernantes tienen mayores incentivos para incurrir

en contabilidades creativas al encontrarse en un ambiente donde es nula la transparencia en el manejo de la deuda pública. Amoroso (2008) analizó empíricamente la relación entre la transparencia y la deuda pública, encontrando que entre dichas variables existe una relación inversa que hace que aquellos países que tienen un mayor grado de transparencia presupuestaria tienden a presentar niveles más bajos de deuda pública y déficits fiscales.

Estos resultados vienen a reforzar la posición de esta investigación, en el entendido de que la transparencia es una herramienta muy útil cuando se pretende reducir la discrecionalidad u opacidad en el manejo de la deuda pública, desembocando de esta manera a un ambiente en donde gobierno y ciudadanía se sienten complementados y seguros, puesto que el presupuesto de un gobierno se financia del erario público, el cual es propiedad de las ciudadanas y los ciudadanos. Esto se traduce en que el presupuesto de un país o entidad es un cúmulo de responsabilidades que el gobierno adquiere con el ciudadano y la ciudadana. De acuerdo a Marín (2010), una mayor transparencia presupuestaria aumenta la confianza de la ciudadanía para con su gobierno y es un elemento necesario para una estado cohesionado. Por su parte, Cadena (2008), considera que con solo la posibilidad de que los funcionarios o políticos estén obligados a informar sobre las decisiones que toman (pasadas o presentes) y la forma en que gastan los recursos, permitirá a los ciudadanos tener un control sobre las acciones del gobierno que les afectan directamente. De ahí la importancia también de que la ciudadanía se comience a involucrar en asuntos públicos, pues solo de esta manera los funcionarios comenzaran a sentirse observados, cerrando así el margen que tienen para la discrecionalidad en el manejo de los recursos presupuestales.

Interpretando las palabras de Ackerman (2008), teóricamente la transparencia y el acceso a la información pública facilita la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente. Esto se debe a que cuando los servidores públicos están conscientes de que sus decisiones y comunicaciones pueden ser revisadas y analizadas por actores externos, sería de esperarse que su actuar público se fundamentara y documentara de mejor forma. Así, la transparencia y el acceso a la información se reflejan en una mayor rendición de cuentas, fortalece el estado de derecho y desemboca en un mejor desempeño gubernamental, por ello, uno de los objetivos de revelar información por parte del gobierno es construir y mantener la confianza necesaria para la interacción social. Al respecto Ackerman (2008) sostiene que una de las consecuencias en materia de democracia que conllevan la puesta en marcha de la transparencia es la cuestión de

buen gobierno, entendido como la construcción de un aparato gubernamental honesto, eficiente y eficaz. Ackerman vincula en este caso el concepto de democracia con transparencia, aludiendo al carácter recíproco que existe entre ambos.

En lo que respecta al manejo de la deuda pública, Gonzalez-Aréchiga (2004) sostiene que la deuda pública ha sido símbolo de falta de comunicación y desconfianza entre la sociedad y su gobierno; sin embargo ésta debe verse y consolidarse como una herramienta ordinaria para la conducción de la política fiscal, la operación macroeconómica, la estabilización monetaria y la ordenada apertura al comercio y los servicios internacionales. No hacerlo así equivaldría a perder un instrumento de política económica muy poderoso o a utilizarlo sin el adecuado apoyo y entendimiento de la sociedad.

Es cierto que a lo largo de la historia de México se han tenido deudas aceptadas por la población, como son las de la nacionalización del petróleo y de los ferrocarriles, pero todavía no se reconoce la deuda como una herramienta legítima para la conducción ordinaria de la economía y la búsqueda del desarrollo. El manejo responsable de los recursos y deuda pública no debe ser una excepción, sino una constante del ejercicio de la función de gobierno. Sólo con transparencia y rendición de cuentas efectivas es posible construir una democracia moderna, que esté a la altura de las exigencias de los ciudadanos.

## **2.4. CONCLUSIONES**

En este segundo capítulo se analizó el concepto de transparencia desde dos ángulos distintos: desde el punto de vista académico y desde el punto de vista legal. Para el primero de los casos, se concluye que en las democracias actuales, el concepto de transparencia ha adquirido una importancia preponderante para mantener una sana relación entre gobierno y sociedad, orientada a la legitimización que pretende tener el primero sobre el segundo, es decir, a medida que los gobiernos democráticos o los que pretenden alcanzar la plena democracia se vuelven más transparentes en sus quehaceres diarios como servidores públicos, serán percibidos por la ciudadanía como entes confiables y desteñidos del halo que a lo largo de la historia ha caracterizado a muchos gobiernos del mundo: la corrupción.

Sin embargo, el solo concepto de transparencia no puede hacer de una sociedad un espacio armonioso por más impregnado que dicho concepto se encuentre en la memoria de los servidores públicos y de la ciudadanía, por ello, los propios gobiernos se han valido del campo del derecho para fomentar la transparencia y el acceso a la información gubernamental, partiendo de que estos conceptos son derechos inalienables de todos los individuos que componen una sociedad. Para el caso de México y del estado de Quintana Roo, se han promulgado leyes que velan el cumplimiento de estos derechos, en concreto, se trata de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo respectivamente. Para el caso de la primera, sólo se garantiza el acceso a la información pública de las entidades federales, mientras que para la Ley de Quintana Roo se incluyen tanto los entes estatales como municipales.

Valiéndonos en dichas leyes, hemos identificado ciertos artículos que bien pueden servir de base para conocer el grado de transparencia en ciertos aspectos de la gestión de la deuda pública de Quintana Roo; así, en conjunto con las leyes que salvaguardan el buen uso del financiamiento público, se han delimitado tres áreas útiles para conocer qué tan transparente son las autoridades estatales en la gestión de su deuda: condiciones de contratación, registro y uso de la deuda pública.

Finalmente, también se remarcó la importancia que un nutrido grupo de académicos le ha asignado a la transparencia en la gestión de la deuda pública, argumentando que ésta (la transparencia) ayuda a mantener sanas las finanzas públicas. En ese contexto, cabe resaltar las evaluaciones empíricas hechas por Amoroso (op. cit.) quien dedujo que aquellos países que tienen un mayor grado de transparencia presupuestaria tienden a presentar niveles más bajos de deuda pública y déficits fiscales.

Con todo ello, se ha cumplido uno de los objetivos específicos de la presente investigación, el cual tiene como fin poner en contexto la importancia de la transparencia para los gobiernos actuales, además de analizar el carácter jurídico que la sostiene tanto a nivel nacional como a nivel estatal, todo ello, para estudiar más adelante si realmente el gobierno hace valer los mencionados preceptos legales de la transparencia en lo que respecta al manejo de la deuda pública.



### **CAPITULO III. PRECEDENTES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ANÁLISIS DE LA DEUDA PÚBLICA EN QUINTANA ROO**

En este capítulo se busca conocer el desempeño de la entidad en lo que respecta a la transparencia en la gestión de las finanzas públicas a nivel nacional, específicamente, se pretende recalcar aquellos análisis hechos en materia de deuda pública. La base para lograrlo recae en los diferentes estudios realizados en esta materia por instituciones como el IMCO, Aregional y el CIDE. Estos índices muestran la disposición de las autoridades en hacer pública información relacionada al uso y a las condiciones de contratación de la deuda.

Por el lado del endeudamiento, se pretende poner en contexto la situación de la deuda pública de Quintana Roo en el periodo 2008-2012, resaltando aspectos como la deuda total, la deuda con respecto al PIB, la deuda per cápita, entre otros. Para lograr los objetivos mencionados, se tiene como base el registro que elabora la SHCP en lo que respecta a la gestión de la deuda pública de los gobiernos subnacionales.

#### **3.1. ANTECEDENTES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LA DEUDA PÚBLICA DE QUINTANA ROO**

Actualmente, son muy pocos los trabajos desarrollados en materia de transparencia en la deuda pública de las entidades federativas del país, y son nulos en lo que respecta a los elaborados en Quintana Roo. Sin embargo, esto no significa que tanto a nivel nacional o estatal no se esté realizando nada para fomentar la transparencia en las finanzas o en cualquier otro ámbito relacionado con lo público, y prueba de ello son las investigaciones llevadas a cabo por el IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad), la consultoría Ar Información para Decidir, S.A., de C.V. (mejor conocida como Aregional) y el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica) en materia de transparencia gubernamental. Para la presente investigación se tomarán como referencia los estudios llevados a cabo por las instituciones arriba mencionadas.

### 3.1.1. Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) del IMCO

En el caso de la primera institución (IMCO) se trata de un estudio anual que evalúa la calidad de la información presupuestal y las finanzas públicas de las entidades federativas, sustentados sobre la base de un catálogo de buenas prácticas y las normas de contabilidad gubernamental. En concreto, el índice tiene como objetivo primordial mejorar la calidad de la información de los presupuestos estatales, con el fin de impulsar la lucha contra la opacidad en el manejo del dinero público.

Para lograr el objetivo arriba mencionado, el IMCO (2013) usa una metodología compuesta de diez criterios de evaluación relacionados básicamente con el presupuesto estatal, los cuales se enumeran en el siguiente cuadro. Cabe mencionar que dicha evaluación sólo toma en cuenta los presupuestos estatales en base a la información que las autoridades gubernamentales colocan en sus portales de internet; partiendo de ello, es necesario recalcar la diferencia entre la evaluación del IMCO y la que se pretende realizar en la presente investigación, pues en ésta el grado de transparencia en la deuda pública será determinado por dos vías: por medio de solicitudes de acceso a la información aplicadas personalmente a las entidades correspondientes y mediante la revisión del portal electrónico de la Secretaría de Finanzas del Estado.

**Cuadro 2. Criterios de evaluación utilizados por el IMCO para la elaboración del Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE), 2013.**

Criterios	Información evaluada
<b>Acceso inicial</b>	Publicación del presupuesto de egresos e ingresos en los portales de internet oficiales del congreso local y del gobierno del estado.
<b>Aspectos generales</b>	Presupuesto de ingreso y egresos en cuestiones como datos de publicación oficial y estructura armonización de dichos presupuestos.
<b>Clasificaciones</b>	Clasificación del gasto en el presupuesto de egresos.
<b>Poderes/dependencias/organismos</b>	Desglose del presupuesto por dependencia, poderes y organismos.
<b>Municipios</b>	Recursos destinados a los municipios.
<b>Tabuladores/plazas</b>	Número de plazas, salarios y remuneraciones de la administración pública estatal.
<b>Obligaciones financieras</b>	Información relacionada con la deuda pública.

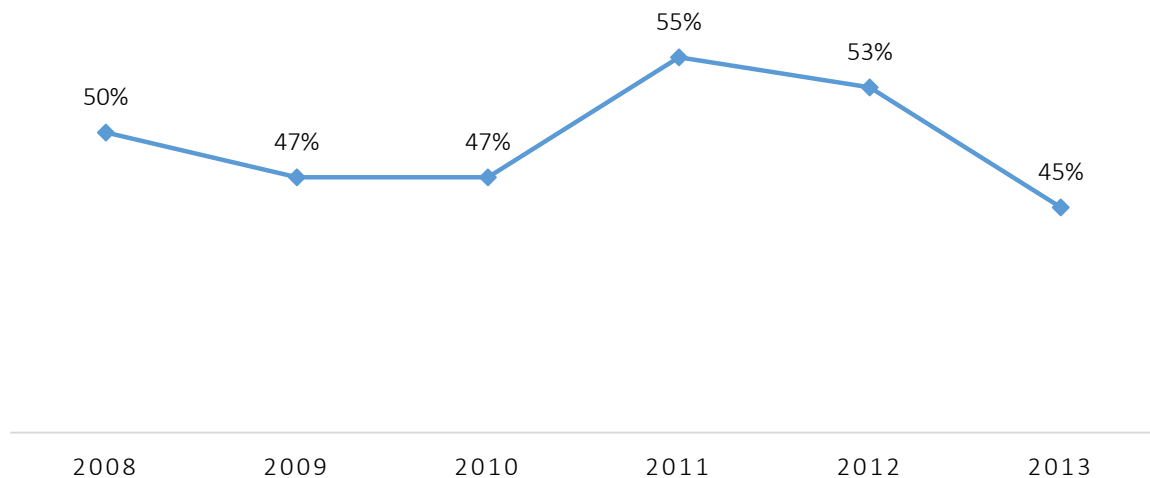
<b>Recursos federales</b>	Recursos federales e ingresos propios.
<b>Rubros específicos</b>	Desglose y uso del presupuesto destinado a partidos políticos, seguro popular, fideicomisos, universidades públicas, etc.
<b>Criterios</b>	Criterios específicos usados para la reasignación del gasto, aprobación de fideicomisos, aprobación de subsidios, incrementos salariales, entre otros.

**Fuente: elaboración propia en base a la metodología del IMCO, 2013.**

La metodología para asignar la calificación final de cada criterio es muy simple, puesto que cada uno de ellos está compuesto de una serie de preguntas, las cuales tienen el mismo grado de importancia, así, sólo se determina el porcentaje de preguntas con respuesta positivas del total de preguntas de cada criterio. Si se desea conocer la calificación general de cada año sólo se saca el promedio de todas las calificaciones.

Para el caso de Quintana Roo, se han obtenido los siguientes resultados tomando en cuenta los diez criterios de evaluación presentados en el cuadro anterior.

**Gráfica 1. Resultados obtenidos por Quintana Roo en el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) en el periodo 2008-2013**



**Fuente: IMCO, 2013**

De la gráfica anterior se deduce que en ningún año del horizonte de evaluación se ha tenido una plena transparencia (desde el punto de vista de la calidad de la información recibida por el IMCO), lo más cercano a ella es el porcentaje obtenido en 2011 cuando se alcanzó un 55% de cumplimiento en la información solicitada. Sin embargo, como ya se había comentado, para el

caso de la presente investigación el criterio más importante es el relacionado a las obligaciones financieras, pues mediante dicho criterio el IMCO obtiene información relacionada a la deuda pública de las entidades federativas. Así, para el año 2013 se obtuvo el siguiente porcentaje de cumplimiento en la información solicitada.

**Cuadro 3. Porcentaje de cumplimiento obtenido por Quintana Roo en el IPE 2013 en lo concerniente al criterio de obligaciones financieras.**

Pregunta	Sí/No
1. ¿Desglosa topes para contratación de deuda pública?	No
2. ¿Desglosa saldos de deuda pública?	No
3. ¿Desglosa el monto asignado al pago de deuda pública?	Sí
4. ¿Desglosa la deuda pública en pago de principal y pago de intereses?	No
5. ¿Desglosa deuda por número de crédito?	No
6. ¿Desglosa deuda por institución bancaria?	No
7. ¿Desglosa tasas de contratación de deuda?	No
8. ¿Desglosa plazo de contratación de deuda?	No
9. ¿Desglosa pagos de adeudos fiscales anteriores?	Sí
Porcentaje de cumplimiento	22%

Fuente: IMCO, 2013.

En este criterio es importante resaltar que Quintana Roo no ha tenido buenos resultados, pues durante el último índice dado a conocer por el IMCO se tuvo una calificación de 22%. Esto indica que sólo dos de las nueve preguntas del criterio de obligaciones financieras obtuvieron una respuesta favorable.

**Figura 10. Cumplimiento en Obligaciones financieras de Quintana Roo para el IPE 2013.**



Fuente: elaboración propia en base a datos del IPE 2013 del IMCO.

Además, cuestiones tan importantes como el plazo y la tasa de contratación ni siquiera se han dado a conocer a la ciudadanía, constatándose de esta manera que el grado de transparencia en Quintana Roo en lo que respecta a la deuda pública está todavía muy rezagado y que existe mucha información que aún permanece en la opacidad.

### **3.1.2. Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal (ITDIF) de AREGIONAL**

Para el caso de las investigaciones llevadas a cabo por la consultora *Ar Información para Decidir, S.A., de C.V.*, en adelante aregional, se desprenden los siguientes resultados, pero antes describiremos brevemente a que se dedica esta organización:

*...es una consultoría especializada en temas financieros y económicos que dio inicio a sus operaciones en octubre de 2000, orientada a la asesoría de los gobiernos federales, estatales y municipales; organizaciones del sector privado y asociaciones civiles, en materia de finanzas públicas; en el diseño de estrategias de planeación, desarrollo regional, competitividad y análisis gubernamental, así como en programación, evaluación y control de recursos públicos.*

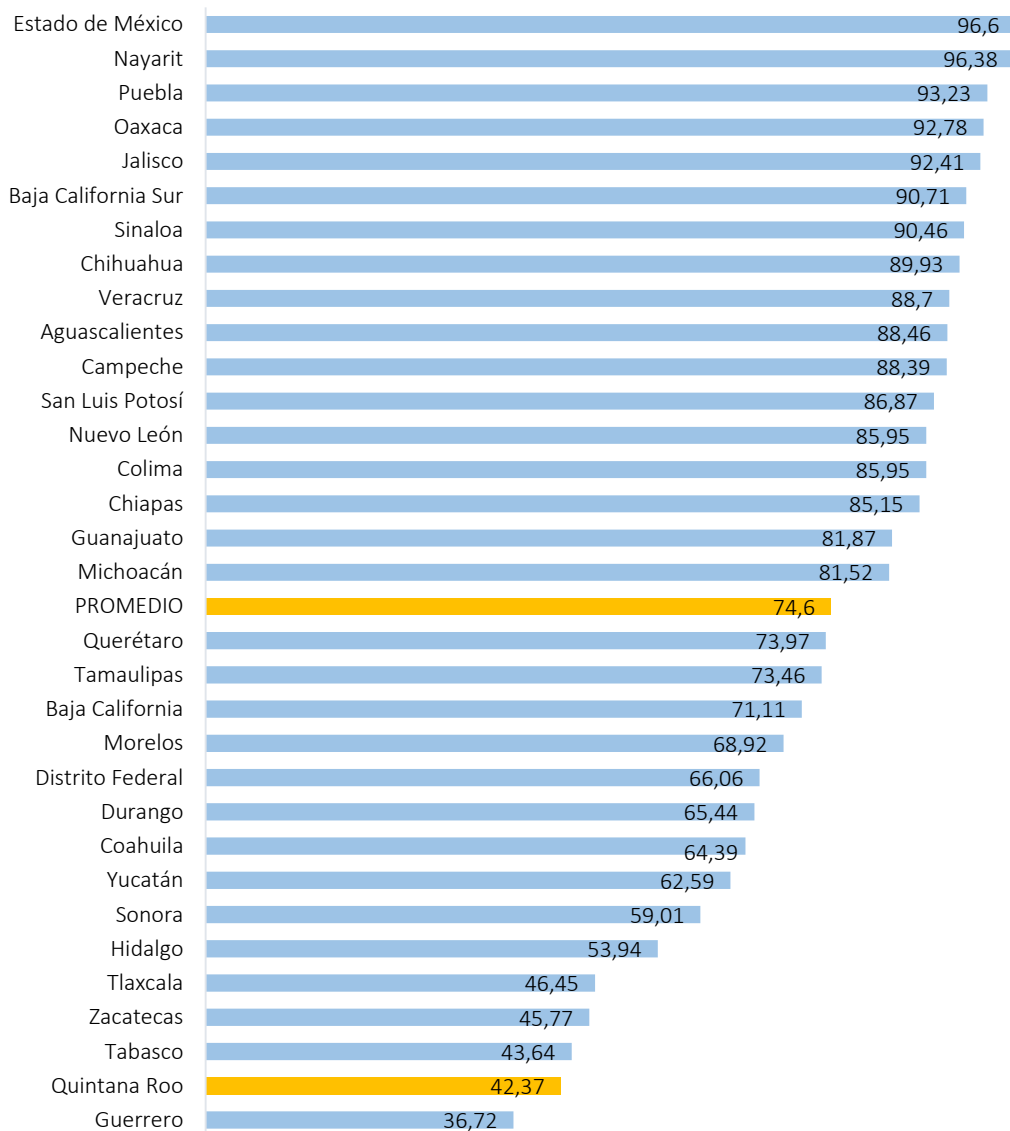
Sus principales temas de trabajo están orientados a los siguientes tópicos:

1. Competitividad sistemática en las entidades federativas
2. Competitividad sistemática de las ciudades mexicanas
3. Transparencia y disponibilidad de la información fiscal
4. Transparencia y acceso a la información de las universidades públicas
5. Desempeño financiero en las entidades federativas
6. Marco presupuestal de las entidades federativas

De los tópicos anteriores, es precisamente el número tres el que está directamente relacionado a la presente investigación, Así, por ejemplo, en el índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal (ITDIF) 2013 se consideraron diferentes aspectos de la gestión y desempeño gubernamental, a fin de evaluar de manera integral la transparencia en la información fiscal de

cada una de las entidades federativas. Dichos aspectos se integraron en seis grandes bloques: marco regulatorio; costos operativos; marco programático-presupuestal; rendición de cuentas; evaluación de resultados y estadísticas fiscales.

**Gráfica 2. Resultados del ITDIF 2013 por entidad federativa.**



**Fuente: ar. (aregional) 2013**

En dicha gráfica es observable el bajo grado que obtuvo Quintana Roo en materia de transparencia y disponibilidad de la información fiscal, ubicándose en el penúltimo lugar nacional,

con una calificación de 42,37 de 100 posibles, y muy por debajo de la media nacional que fue de 74,60. Esto significa que las autoridades gubernamentales de la entidad no han sido capaces de diseñar un sistema virtual que permita a la ciudadanía acceder a información pública en materia fiscal.

Sin embargo, si se estudia más detalladamente cada uno de los bloques que componen dicho índice, la realidad resulta mucho más preocupante en el área de la transparencia en materia de deuda pública. Así, desglosando el bloque llamado: *rendición de cuentas*, en la cual se analiza la calidad en la presentación de la deuda por parte de las autoridades gubernamentales, Quintana Roo obtuvo en las siguientes variables el resultado que se muestra a continuación:

**Cuadro 4. Porcentaje de cumplimiento en información de deuda pública para Quintana Roo en el ITDIF 2013.**

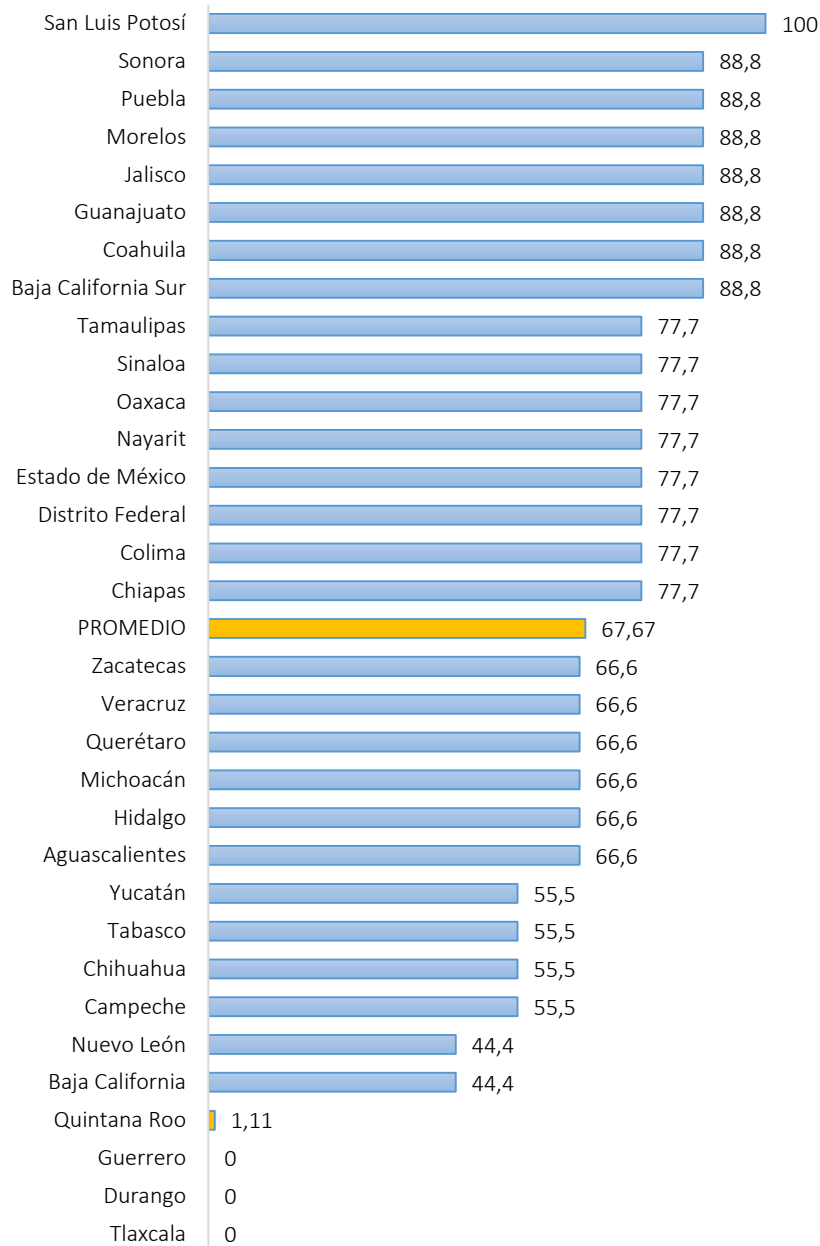
<b>Variab</b> les	<b>¿Existe la información?</b>
Deuda a corto plazo	No
Deuda a largo plazo	No
Deuda indirecta	No
Deuda directa	No
Fuente de financiamiento	No
Amortizaciones	No
Tasa de interés	No
Intereses de la deuda (pagados)	No
Endeudamiento neto (financiamientos menos amortizaciones)	Si
<b>Porcentaje de cumplimiento</b>	<b>11,11%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base al Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF) 2013 de ar. (aregional).

Del cuadro anterior se hace elocuente el gran rezago que impera en materia de transparencia y acceso a la información de la deuda pública en Quintana Roo, pero para una comprensión más

general y comparativa, se muestran también los resultados obtenidos por las demás entidades federativas en la siguiente gráfica:

**Gráfica 3. Porcentaje de cumplimiento de los informes de Deuda Pública de las entidades federativas, publicados en sus portales de transparencia (al 23 de abril de 2013).**



**Fuente:** elaboración propia en base al informe ejecutivo del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF) 2013 de ar. (aregional).



Para el caso del estado de Tlaxcala se obtuvo un porcentaje de cumplimiento del 0% debido a que no se encontró ninguna información en su portal electrónico y para los estados de Durango y Guerrero no se cumplió con la periodicidad del 2012 como lo obliga la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

De la gráfica anterior se concluye que Quintana Roo es de los peores estados en materia de transparencia fiscal en lo que respecta a la información colocada en los portales oficiales de las autoridades gubernamental referentes a la deuda pública, ubicándose, como en la gráfica anterior, muy por debajo de la media nacional, la cual tuvo un cumplimiento del 67.67% y destacándose que solo se ha cumplido con una de las nueve variables solicitadas, dejando en la opacidad aspectos tan importantes como las tasas de interés, la fuente de financiamiento y la deuda a corto plazo.

### **3.1.3. Métrica de la Transparencia del CIDE-COMAIP**

Por último, se hará mención a los resultados obtenidos por Quintana Roo en la Métrica de la Transparencia (MT) 2010 desarrollada por la COMAIP (Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública) y el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), la cual tiene como objetivo principal conocer el estado que guarda la transparencia y el acceso a la información en todo el país en lo concerniente a cuatro dimensiones: la calidad normativa, la calidad de información pública de oficio (en los portales oficiales de internet), la calidad de las solicitudes de información (mediante un método conocido como usuario simulado) y otras dimensiones (estadísticas, archivos, diagramas de procedimientos, entre otros).

Es preciso mencionar que la relación que guarda la MT con la presente investigación solo se reduce a una de las dimensiones arriba señaladas, esta es: la dimensión de la calidad de las solicitudes de acceso a la información, ya que en dicha métrica se hizo uso del usuario simulado, el cual consiste en solicitar a las autoridades gubernamentales, información considerada como pública, ya sea por correo electrónico o acudiendo personalmente a las instalaciones físicas.

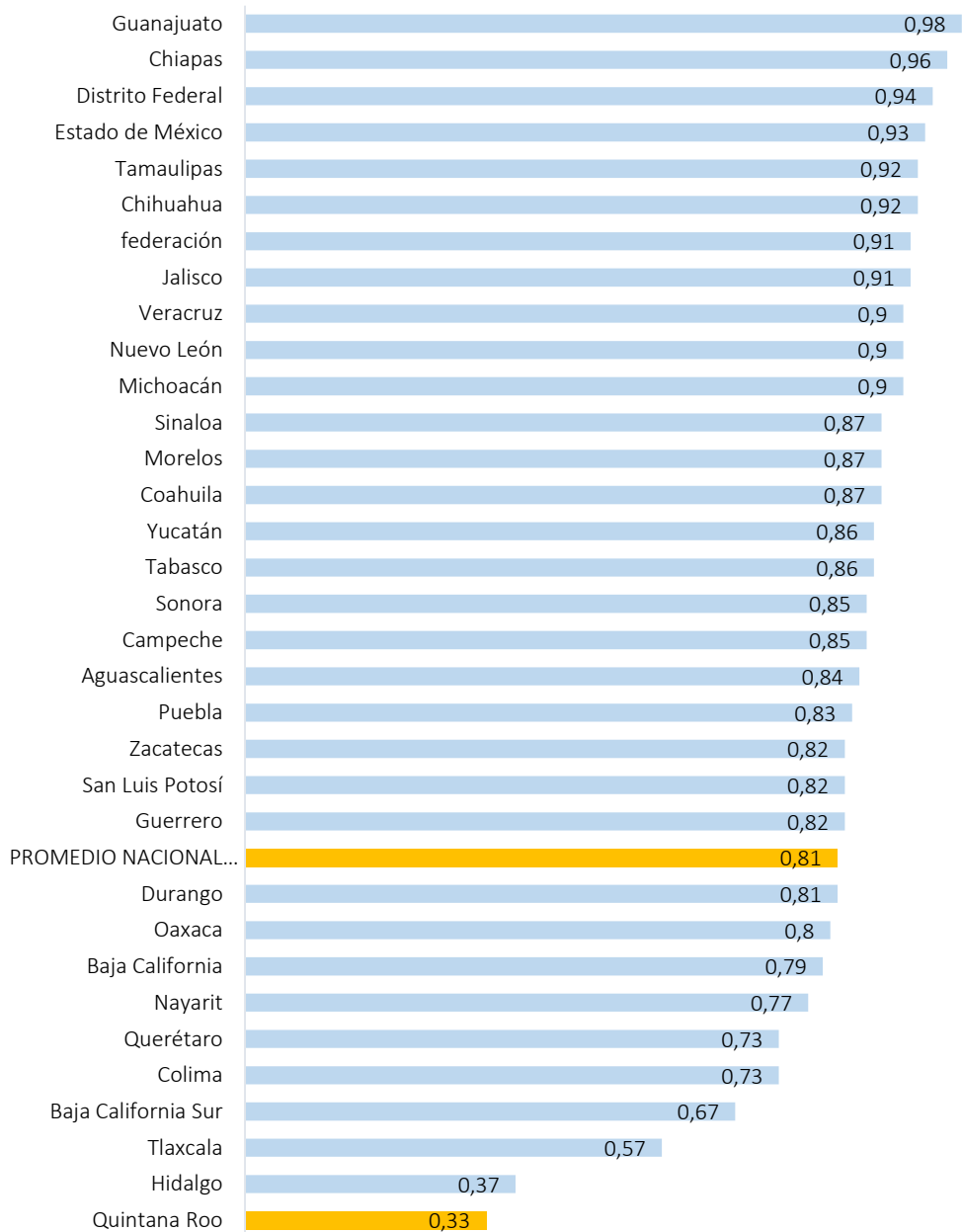
Esa metodología es precisamente la que se usará para el desarrollo de la presente investigación. La calificación final fue construida en base a la calidad de la información recibida, la cual tomaba una puntuación de 1 cuando la respuesta era completa, 0.5 cuando era parcial y 0 cuando se negó o no se respondió a la solicitud. Además, se ponderó con una calificación otorgada en base al tiempo ocupado en recibir la respuesta, la cual tomaba una puntuación de 1 si esta recibía en el tiempo establecido en las leyes de transparencia o de 0 cuando era otorgada a destiempo. Las solicitudes de acceso a la información fueron dirigidas a los siguientes sujetos obligados:

- Oficina del ejecutivo
- Seis secretarías del ejecutivo (gobierno, finanzas, desarrollo social, salud, educación y seguridad pública)
- Tribunal superior
- Congreso
- Órganos autónomos (transparencia, electoral y derechos humanos)
- Órganos descentralizados (comisión de agua, DIF)
- Tres municipios (o delegaciones) más poblados

Las solicitudes de información estuvieron relacionadas a los gastos de viajes (propósito, costo del transporte y viáticos) del titular y sobre el presupuesto aprobado y ejercido de cada una de las dependencias. Como podrá observarse, en este índice, la relación con la transparencia en la deuda pública es nula, puesto que las preguntas que fueron dirigidas a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo no estuvieron encaminadas en conocer la situación de la deuda, sin embargo, como ya se explicó líneas arriba, la necesidad de incluir los resultados de este índice se dio más por la similitud en la metodología usada en esta investigación y la que se llevará en la presente investigación en los capítulos siguientes (usuario simulado).

De esta manera, los resultados obtenidos por Quintana Roo en la MT 2010 se muestran a continuación.

**Gráfica 4. Calificación obtenida por las entidades federativas en la categoría de usuario simulado de la MT 2010.**



**Fuente: Métrica de la Transparencia 2010. COMAIP-CIDE**

Nuevamente es preocupante observar como Quintana Roo aparece en el último lugar, con una calificación muy baja de apenas 0.33, ocupando así el último lugar nacional y quedando muy por debajo de la media nacional que fue de 0.81. De hecho, solo ésta entidad \_al igual que Hidalgo\_

obtuvieron una calificación considerada como reprobatoria. La conclusión principal desprendida de esta métrica es que en la entidad los sujetos obligados no se preocupan por brindar a la ciudadanía información que es legalmente pública, esto aunado a que dicha información es entregada a destiempo.

### 3.2. LA DEUDA PÚBLICA EN QUINTANA ROO EN EL PERIODO 2008-2012

En este subcapítulo se analizará la deuda pública del estado de Quintana Roo de manera general, es decir, resaltando las características más importantes de la misma durante el cuatrienio 2008-2012. En dicho análisis se describirán datos como la deuda total y la evolución de la misma; un comparativo entre las demás entidades federativas en relación al saldo total; la deuda con respecto al PIB; el monto de endeudamiento por habitante; la tasa promedio de contratación; el vencimiento promedio en años; la deuda como proporción de los ingresos totales, ingresos propios y participaciones federales; el tipo de acreedor y por último la fuente con la cual está sustentado el pago de la deuda.

#### 3.2.1. Deuda Pública de Quintana Roo: monto total absoluto y relativo

Al 31 de diciembre de 2012 y de acuerdo con la información publicada por la SHCP con base en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios, el saldo de la deuda total de Quintana Roo (incluido los municipios) ascendió a \$15,000 millones de pesos corrientes. Por practicidad y para observar realmente el efecto que ha tenido la inflación en los saldos de la deuda en la entidad, se han ajustado los montos en términos constantes. Así, tenemos que la deuda de Quintana Roo en términos reales, se ha incrementado un 324% en el periodo de 2008 al 2012.

**Figura 11. Incremento porcentual de la deuda pública de Quintana Roo de 2008 a 2012.**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la SHCP, 2014.

Para analizar la evolución que ha tenido la deuda desde el 2003 y observar los cambios porcentuales que han existido entre cada año, se presenta el siguiente cuadro.

**Cuadro 5. Evolución de la deuda pública de Quintana Roo en el periodo 2003-2012. En millones de pesos a precios constantes de 2008.**

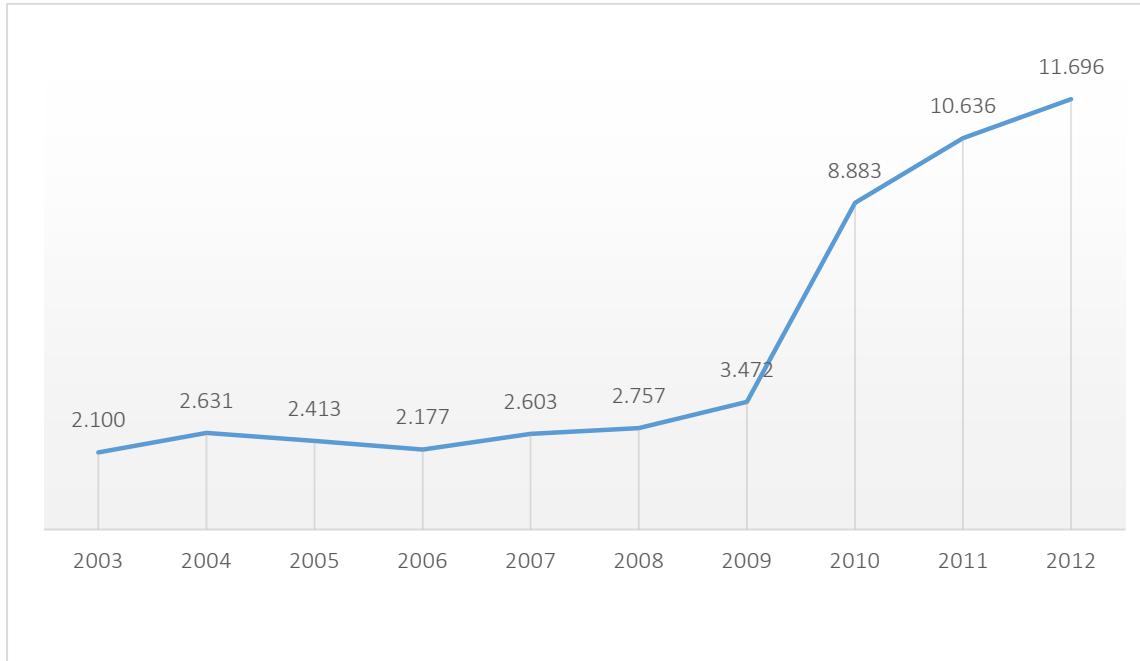
Año	Deuda pública (millones de pesos constantes)	Incremento porcentual
2003	2.099,52	9%
2004	2.630,53	25%
2005	2.412,58	-8%
2006	2.177,28	-10%
2007	2.602,85	20%
2008	2.757,02	6%
2009	3.471,77	26%
2010	8.882,50	156%
2011	10.636,08	20%
2012	11.696,11	10%

**Fuente: Elaboración propia en base a información de la SHCP, 2014. Montos deflactados a precios de 2008 de acuerdo al IPI (Índice de Precios Implícitos) del PIB.**

Es curioso observar como durante los años 2005 y 2006 se experimentaron cambios negativos en el saldo de la deuda pública, es decir, hubo una disminución de -8% y -10% respectivamente, mientras que a partir de 2008 se empezó una escalada incremental que culminó con un sorprendente 156% durante el año 2010.

Durante ese bienio la deuda de la entidad pasó de \$ 3471 millones a \$ 8882 millones en montos reales. Durante los siguientes años se siguió experimentando un crecimiento de la deuda en términos absolutos, hasta alcanzar la sorprendente cifra de \$ 11 696 millones para el año 2012.

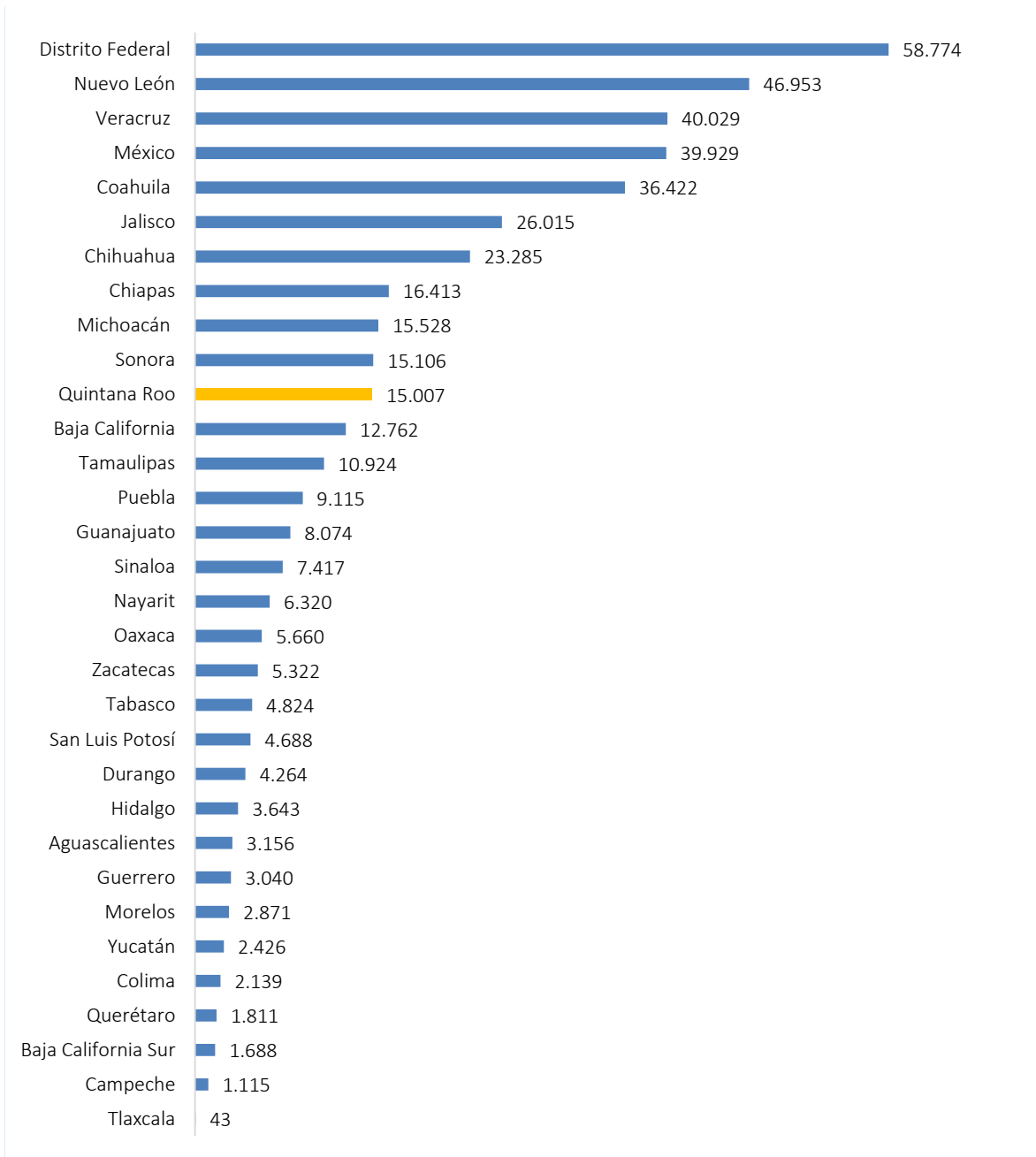
**Gráfica 5. Evolución de la deuda pública de Quintana Roo en el periodo 2003-2012. En millones de pesos a precios constantes de 2008.**



**Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2014.**

En la gráfica anterior se muestra la evolución del saldo de la deuda de Quintana Roo en millones de pesos a precios constantes de 2008, destacándose el incremento en términos porcentuales experimentado entre 2009 y 2010, cuando la deuda se incrementó un 156%, es decir, durante ese año la deuda se multiplicó por 2.5. Se concluye también que la tendencia en los últimos 5 años del periodo de evaluación ha mantenido una tendencia ascendente en cuanto al monto absoluto de la deuda, pero se ha observado una leve disminución de la tasa de crecimiento porcentual de un año a otro entre el 2010 y el 2012.

**Gráfica 6. Deuda pública de las entidades federativas para el año 2012 (millones de pesos corrientes).**



**Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2014.**

En esta gráfica se muestra el lugar que ocupa la entidad en razón del monto total de su deuda para el año 2012 en pesos corrientes, ubicándose en el lugar 11 entre los estados más endeudados. A primera vista pareciera que la situación no está tan mal como se podría pensar

que está la de otras entidades como Coahuila, Nuevo León o Veracruz, puesto que la deuda de dichos estados sobrepasa por mucho la deuda de Quintana Roo. Por ejemplo, en relación a Coahuila, la deuda quintanarroense representa apenas el 25% de la deuda de este último estado. Sin embargo, un análisis sobre deuda pública estatal no debe de realizarse tomando en cuenta los montos absolutos ni haciendo comparaciones entre entidades federativas, pues como ya se ha señalado, las cifras pueden resultar engañosas.

En lugar de ello, se deben tomar en cuenta aspectos como la sostenibilidad de la deuda, es decir, la capacidad de pago que pueda tener la entidad ya sea con recursos propios o con las participaciones federales, como se verá más adelante y en donde Quintana Roo no resulta bien parado

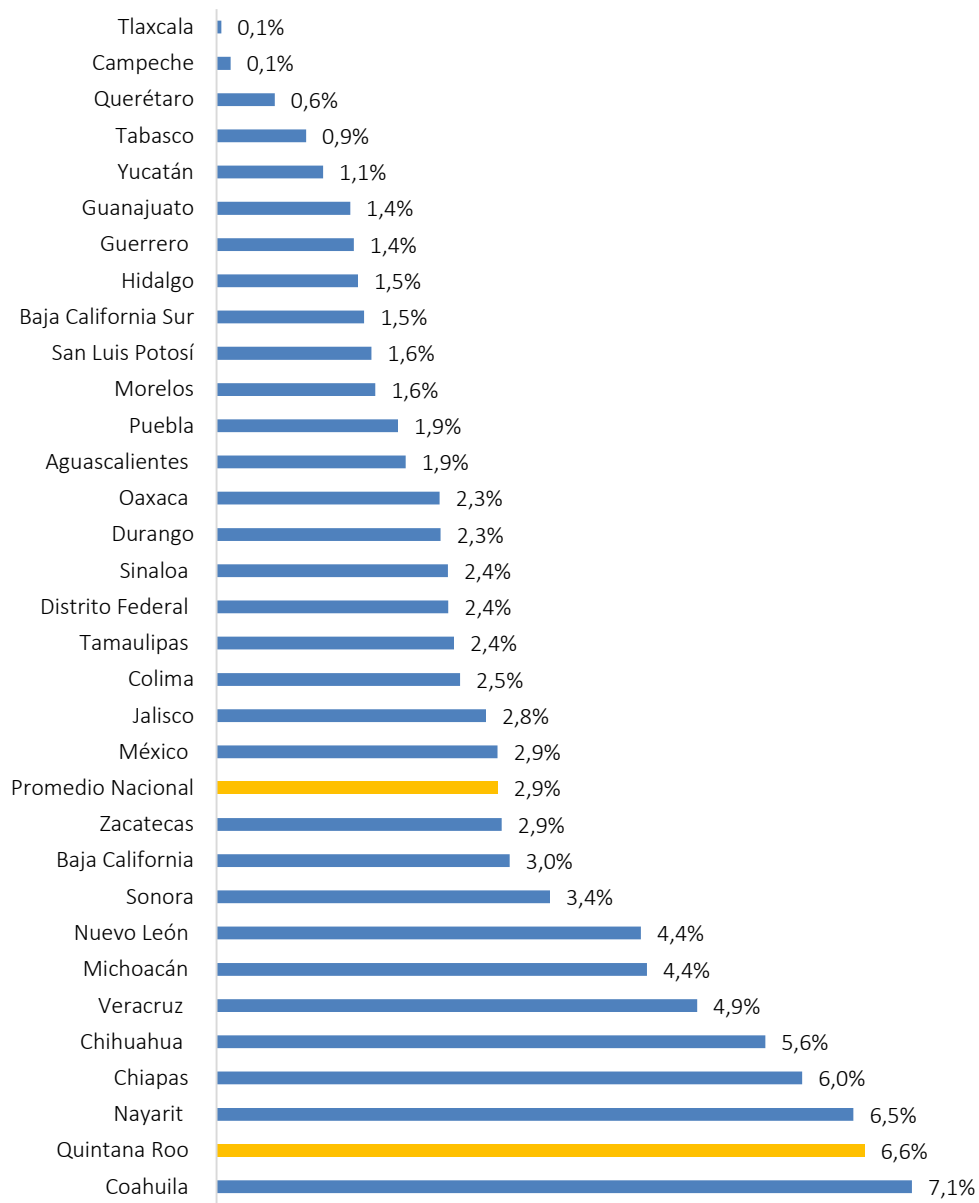
### **3.2.2. Deuda pública de Quintana Roo: por habitante y respecto al PIB**

Una forma más ilustrativa de analizar la deuda de Quintana Roo es tomando en cuenta la proporción que ocupa respecto a su Producto Interno Bruto (PIB) y a su deuda por habitante, puesto que así se puede observar más claramente la problemática que puede suscitarse por un sobreendeudamiento excesivo.

Hasta ahora no se conoce un límite establecido de endeudamiento ni de manera legal ni en el mundo académico, pero eso no significa que dichas proporciones no puedan arrojar luces preventivas para identificar un sobreendeudamiento público. Aunado a eso, es necesario también un análisis comparativo con las demás entidades federativas, puesto que ese escenario permite saber si realmente los abultados montos absolutos de endeudamiento son homogéneos a las demás entidades o se está haciendo un uso desmedido e irresponsable del financiamiento público.



**Gráfica 7. Deuda pública con respecto al PIB de las entidades federativas para el año 2012.**

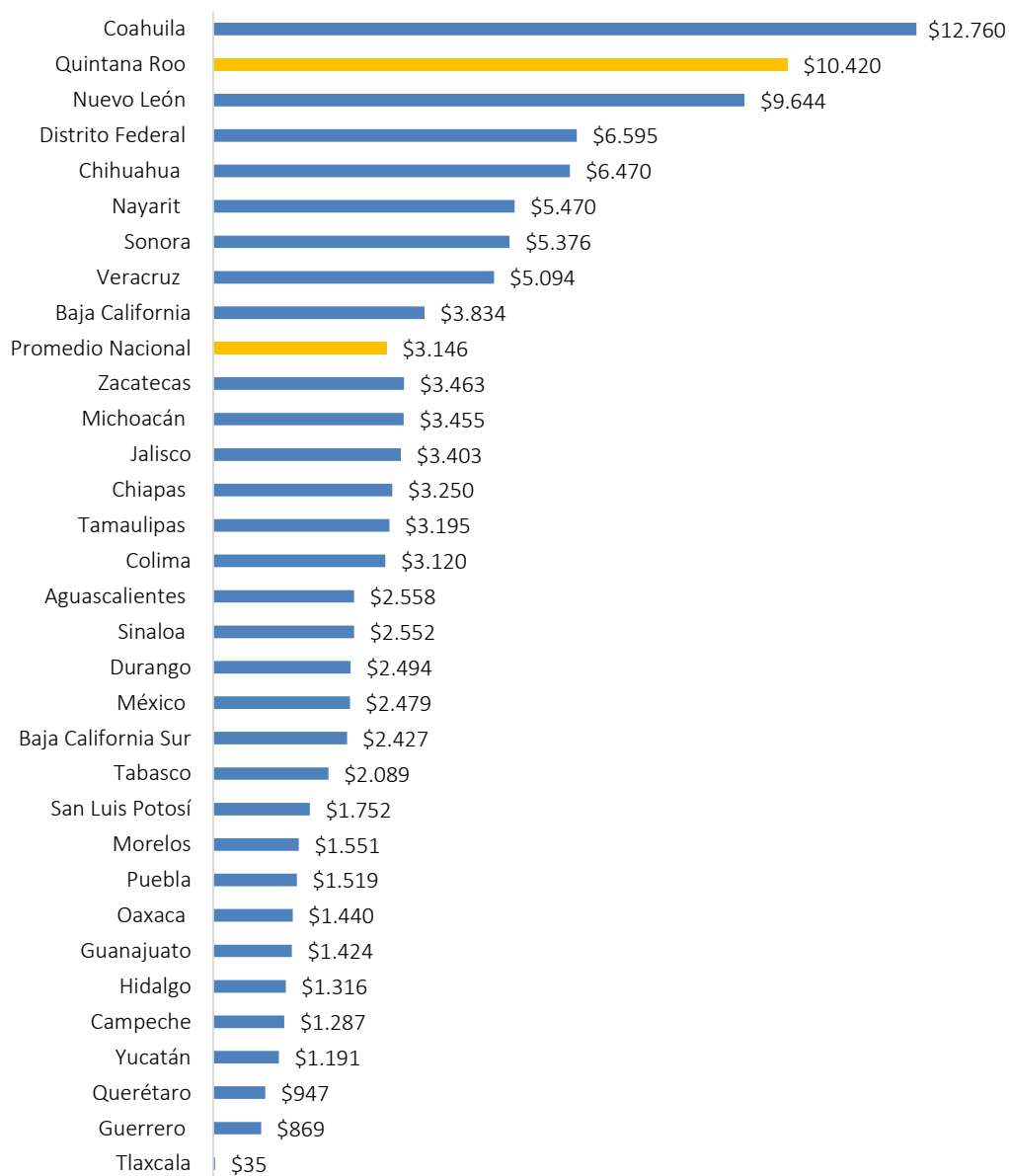


**Fuente: elaboración propia en base a información de la SHCP e INEGI para el año 2014.**

Observando la gráfica anterior salta a la vista que Quintana Roo a pesar de que tiene un monto absoluto de deuda muy por debajo de otras entidades federativas, parece ser que no está bien ubicado si se toma en cuenta la proporción de la deuda total con respecto a su PIB, la cual representa el 6.6%, ocupando así el segundo lugar a nivel nacional, solo por debajo de Coahuila que tiene una proporción del 7.1% y muy por encima del promedio nacional que oscila alrededor

del 2.9%. Otra idea aún más clara y comparativa del nivel de endeudamiento de una entidad es aquella que refleja la deuda per cápita, es decir, el monto que cada ciudadano de una determinada entidad tendría que pagar para saldar la deuda total de su estado. Así para el año 2012, se tienen los siguientes resultados para Quintana Roo y las demás entidades federativas.

**Gráfica 8. Deuda pública por habitantes de las entidades federativas para el año 2012 (miles de pesos).**



**Fuente: elaboración propia en base a información de la SHCP y CONAPO para el año 2014.**

Como ha sido una constante hasta ahora, Quintana Roo y Coahuila se han adjudicado los primeros lugares en temas no tan honrosos como el endeudamiento público. En esta ocasión, cada habitante de la entidad debe aproximadamente \$10,420. Este monto solo es superado por otra de las entidades que presenta también graves problemas de sobreendeudamiento, Coahuila, en donde cada habitante debe aproximadamente \$12,760. Ambas entidades se encuentran muy por encima de la media nacional, la cual es de \$3,146.

En este análisis se pone de manifiesto que el monto nominal de la deuda pública no es necesariamente el problema, por ejemplo, entidades como Nuevo León o Veracruz tienen altos montos de endeudamiento absoluto, pero al hacer el análisis per cápita estos no ocupan los primeros lugares como si lo hace Quintana Roo.

### **3.2.3. Deuda Pública de Quintana Roo: respecto a sus ingresos totales, ingresos propios y sus participaciones federales**

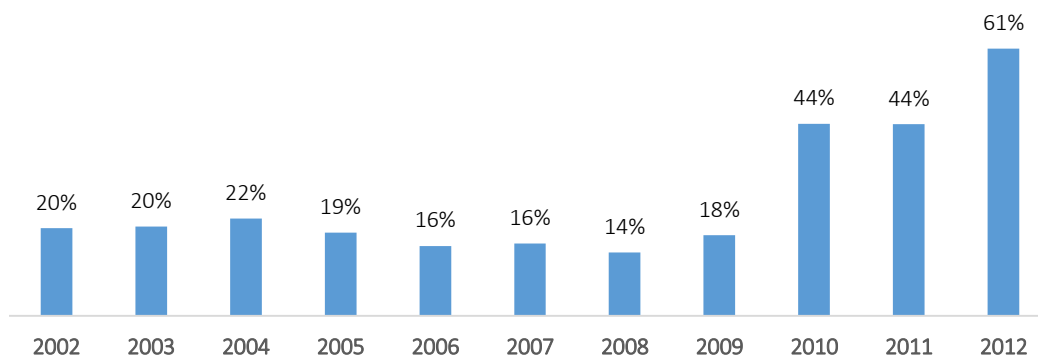
Uno de los parámetros más importantes para conocer qué tan alarmante puede resultar el nivel de endeudamiento de una entidad es comparando la totalidad de dicha deuda con los recursos totales del Estado. Como ingresos totales se entiende al conjunto de recursos compuesto por los ingresos propios (impuestos, productos, derechos y aprovechamientos) y las transferencias federales (aportaciones y participaciones).

Aunque en la actualidad no existe una tope máximo de deuda pública reconocido como económicamente sustentable, es de esperarse que dicha deuda no debe sobrepasar el 100% de sus ingresos totales.

#### **Deuda pública de Quintana Roo respecto a sus ingresos totales**

Aquí veremos la relación observada entre la deuda de la entidad respecto a sus ingresos totales durante el periodo 2002-2012.

**Gráfico 9. Deuda pública total del estado de Quintana Roo con respecto a sus ingresos totales para el periodo 2002-2012.**



**Fuente: elaboración propia en base a información de la SHCP e INEGI para el año 2014.**

Para el 2012, los ingresos totales de Quintana Roo fueron \$24,731 millones de pesos, mientras que el monto total de la deuda pública ascendía a \$15,007 millones de pesos (ambos a precios corrientes de ese mismo año), esto significa que para ese año, la deuda representaba un 61% de los ingresos totales, en otras palabras, si se hubiera pagado la deuda en su totalidad, solo le hubieran quedado a la entidad \$9,724 millones de pesos.

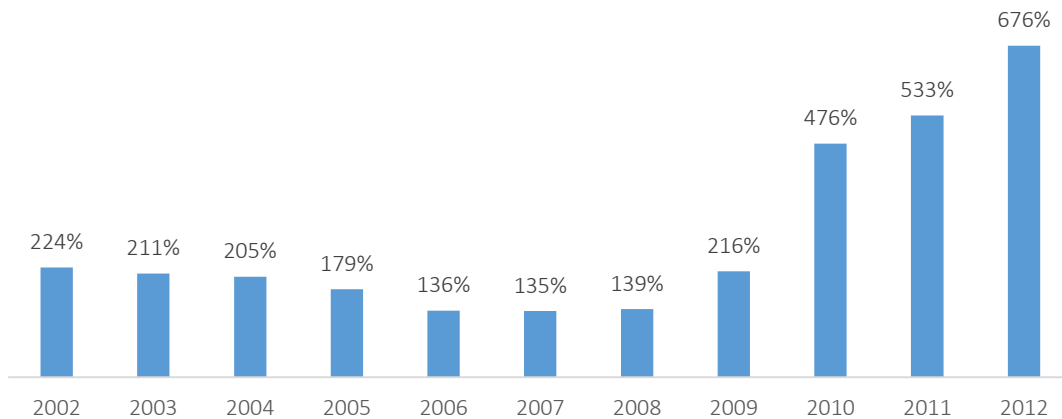
De la gráfica anterior también se desprenden ciertos aspectos como el incremento gradual que se experimentó desde el año 2008, cuando proporcionalmente la deuda pública representaba el 14%, para los siguientes años dichos porcentajes se incrementaron a 18%, 44% y 61%.

### **Deuda pública de Quintana Roo con respecto a sus ingresos propios**

En párrafos anteriores se mencionó que los ingresos propios de una entidad estaban conformados por la suma de los recursos financieros obtenidos de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos; en la actualidad, dicha suma de recursos con respecto a los ingresos totales es muy baja para todas las entidades del país. Así, para el año 2012, los recursos propios de Quintana Roo apenas representaron poco menos del 9% de los recursos totales. En otras palabras, la mayor parte de los ingresos tuvieron su fuente en las arcas federales (aportaciones y participaciones). Es crucial que las autoridades gubernamentales tomen

precauciones y sean cautos a la hora de contratar deuda pública, puesto que el pago de la misma generalmente se realiza con los ingresos federales, los cuales en su mayoría ya vienen etiquetados para determinados rubros, tales como infraestructura y programas sociales y el resto de las transferencias pueden resultar insuficientes para hacer frente a los pasivos de deuda pública, puesto que como ya se dijo, los recursos propios serían insuficientes para cubrirlos.

**Gráfica 10. Deuda pública total de Quintana Roo con respecto a sus ingresos propios durante el periodo 2002-2012.**



**Fuente: elaboración propia en base a información de la SHCP e INEGI para el año 2014.**

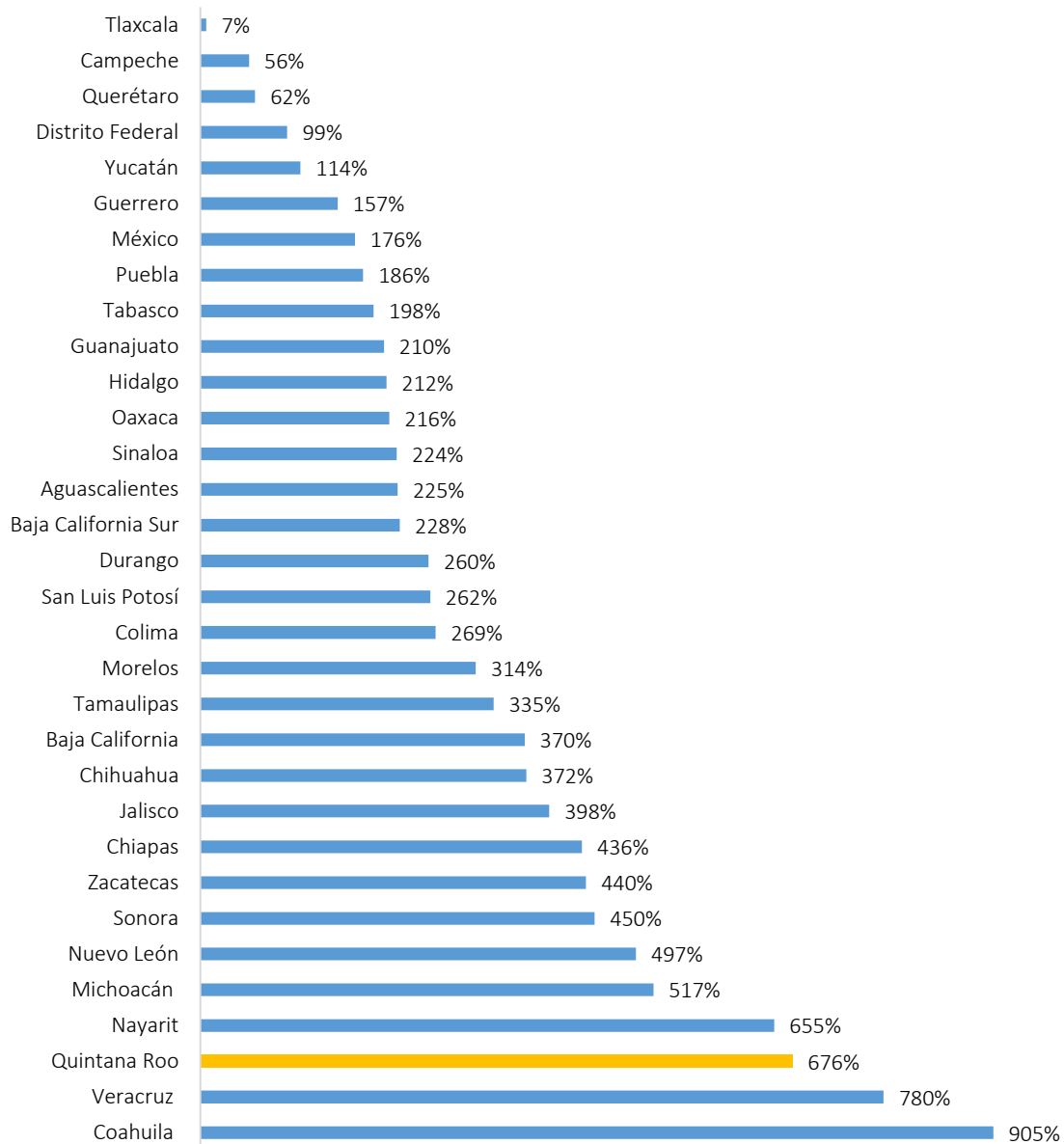
Durante todos los años de evaluación que pueden observarse en la gráfica anterior se deduce que el monto total de deuda pública siempre ha sobrepasado por mucho la recaudación de los recursos propios. Dicha tendencia ha mostrados los mayores sobresaltos durante los años 2008 a 2012, en dónde para este último año, representó un 676%, es decir, se necesitarían todos los recursos financieros obtenidos durante los siguientes siete años para poder liquidar la deuda pública en el año 2012.

### **Deuda pública de las entidades federativas con respecto a los ingresos propios**

Es importante poner en contexto nacional la situación de endeudamiento público de Quintana Roo tomando como referencia la proporción de la deuda pública con respecto a los ingresos

propios, ello permitirá conocer cuan grave o diferente es la situación de la entidad con respecto a los demás estados.

**Gráfica 11. Deuda pública total de las entidades federativas con respecto a sus ingresos propios para el año 2012.**



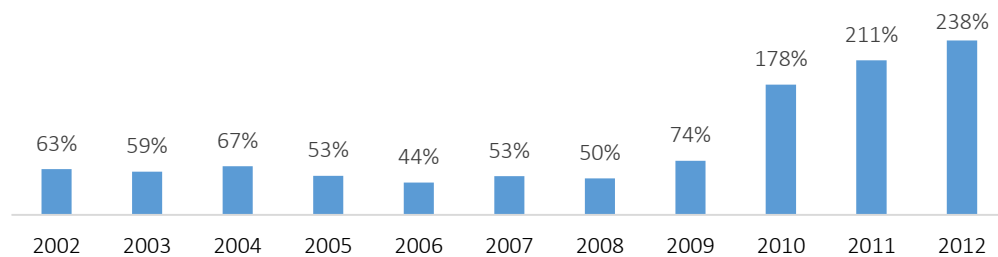
**Fuente: elaboración propia en base a información de la SHCP e INEGI para el año 2014.**

Es indudable que el problema de endeudamiento público de Quintana Roo es muy grave, pues como ya se mencionó anteriormente, la deuda pública representó un 676% con respecto a los ingresos totales, poniendo a la entidad en la cima de los estados más endeudados, solo por detrás de Coahuila y Veracruz, con un 905% y 780% respectivamente, muy lejos de entidades como Tlaxcala, Campeche y Querétaro, con apenas el 7%, 56% y 62% respectivamente.

### **Deuda pública de Quintana Roo con respecto a sus participaciones federales**

En líneas anteriores se analizó la relación entre la deuda pública de Quintana Roo con respecto a sus ingresos totales y con respecto a sus ingresos propios; para ambos casos se observó una tendencia creciente a partir del año 2008, alcanzando el punto más alto en el año 2009, cuando la deuda pública representó un 61% y un 676% para cada caso respectivamente. Esta situación refleja que gran parte de los ingresos del estado provienen de fuentes externas, más propiamente dicho, de las transferencias federales (aportaciones y participaciones). Aquí se debe aclarar que en el caso de las aportaciones su gasto ya viene condicionado por el gobierno federal para la consecución y cumplimientos de objetivos enmarcados en la Ley de Coordinación Fiscal, enfocándose principalmente al fortalecimiento de la salud y la educación. Esto significa que las autoridades estatales no pueden hacer uso de dichos recursos para el pago de deuda pública, por lo que en muchas ocasiones son las participaciones las que se utilizan para dicha acción.

**Gráfica 12. Deuda pública de Quintana Roo con respecto a sus participaciones federales durante el periodo 2002-2012.**



**Fuente: elaboración propia en base a información de la SHCP e INEGI para el año 2014.**

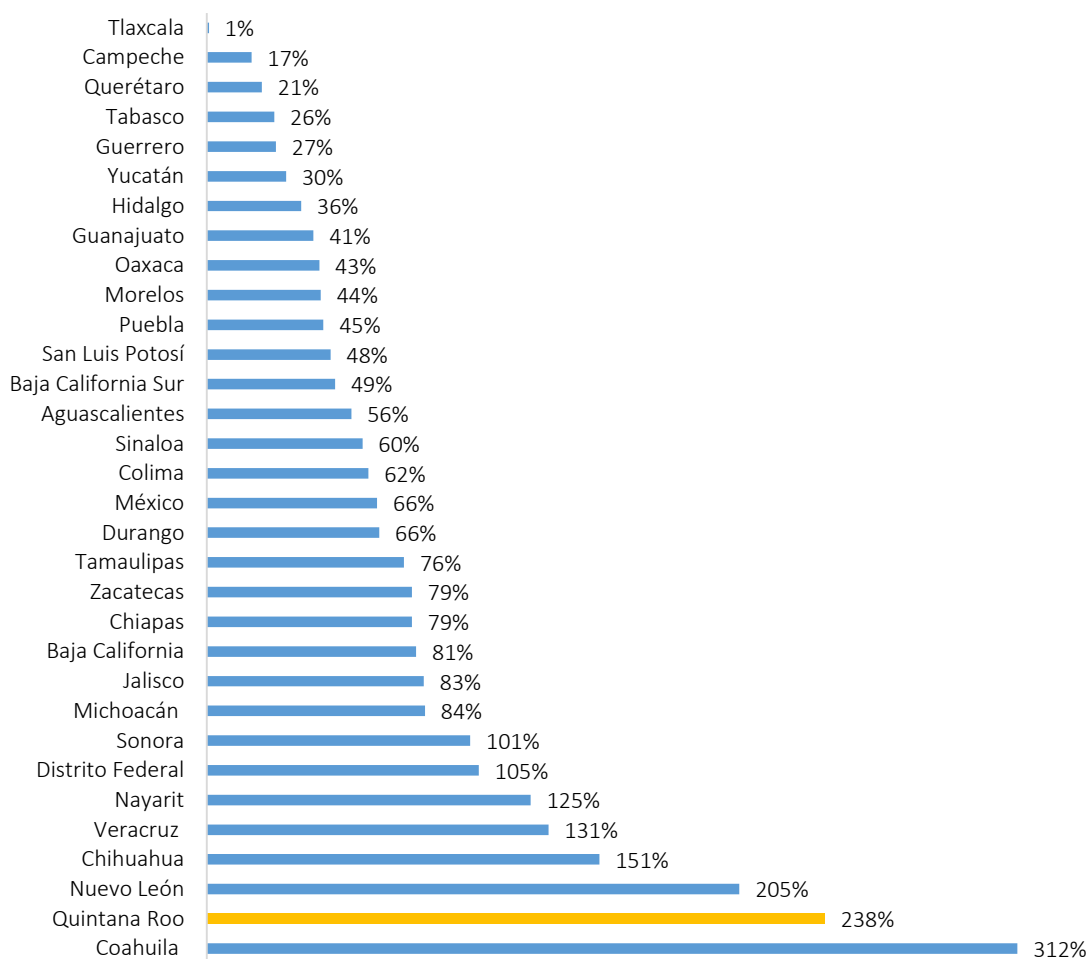
Es importante recalcar también qué proporción existe entre la deuda pública de Quintana Roo y sus participaciones federales, puesto que como ya se ha analizado, los ingresos recaudados

dentro del estado resultan insuficientes para hacer frente a los pasivos de deuda pública. Para el 2009 se alcanzó una proporción del 238%, esto significa que la entidad necesitaría más de dos veces el monto recibido en sus participaciones para poder cubrir la totalidad de su deuda.

### Deuda pública de las entidades federativas con respecto a sus participaciones federales

Para poner en contexto la situación descrita en la gráfica anterior, es necesario observar que está pasando con la relación entre deuda pública/participaciones federales a nivel nacional para el año 2012.

**Gráfica 13. Deuda pública de las entidades federativas con respecto a sus participaciones federales para el año 2012.**



**Fuente: elaboración propia en base a información de la SHCP e INEGI para el año 2014.**



En la gráfica se observa que efectivamente Quintana Roo tiene una deuda pública muy alta con respecto a sus participaciones federales, tan es así que solamente es superado por una entidad que desde hace varios años se encuentra en graves problemas de endeudamiento público: Coahuila, entidad que guarda una proporción de 312%. Del otro lado se encuentran entidades que apenas alcanzan un 1% para el caso de Tlaxcala y un 17% para el caso de Campeche.

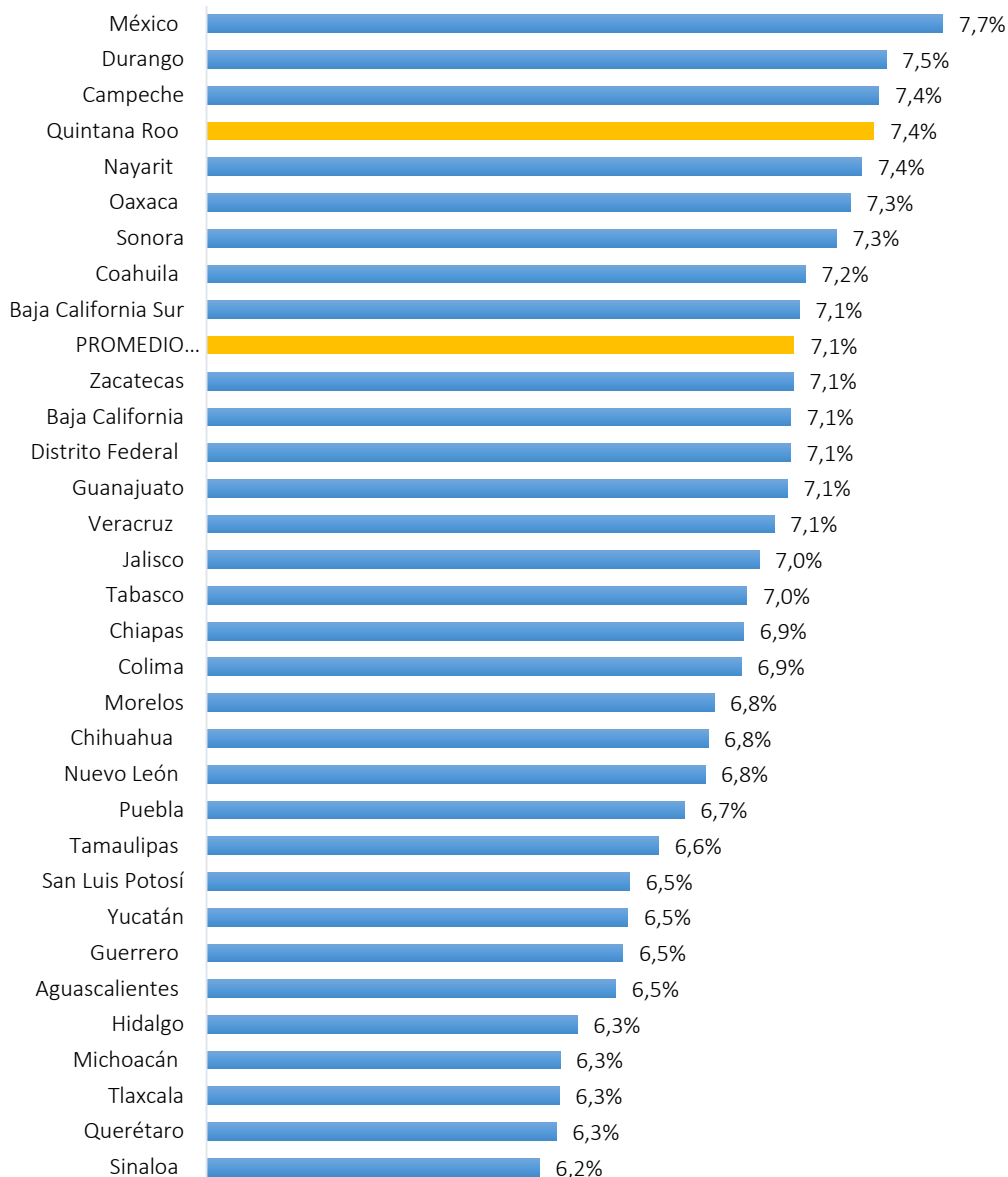
#### **3.2.4. Deuda Pública de Quintana Roo: características y aspectos generales**

En este apartado se analizan algunos de los aspectos más sobresalientes de la deuda pública de la entidad, tales como la tasa de interés a la que el gobierno está dispuesto a acceder al financiamiento; el plazo en años de vencimiento de la deuda; el tipo de acreedor y finalmente, la garantía de pago para hacer frente a los servicios de la deuda pública. Asimismo, se continuará realizando una comparación de estos aspectos de la deuda en relación a las demás entidades federativas.

#### **Tasa de interés nominal promedio en el periodo 2008-2012**

La tasa de interés nominal del servicio de la deuda pública hace referencia al costo que le implica a un estado el endeudarse con dinero de terceros. La tasa de referencia utilizada para conocer dicho costo es la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE), la cual se ha mantenido a la baja durante el periodo 2008-2012, esto ha propiciado una disminución del costo financiero promedio de la deuda subnacional. Así, en la siguiente gráfica se analizan las diferentes tasas de interés promedio de las entidades federativas para el periodo 2008-2012.

**Gráfica 14. Tasa de interés nominal promedio de las obligaciones financieras de las entidades federativas durante el periodo 2008-2012.**



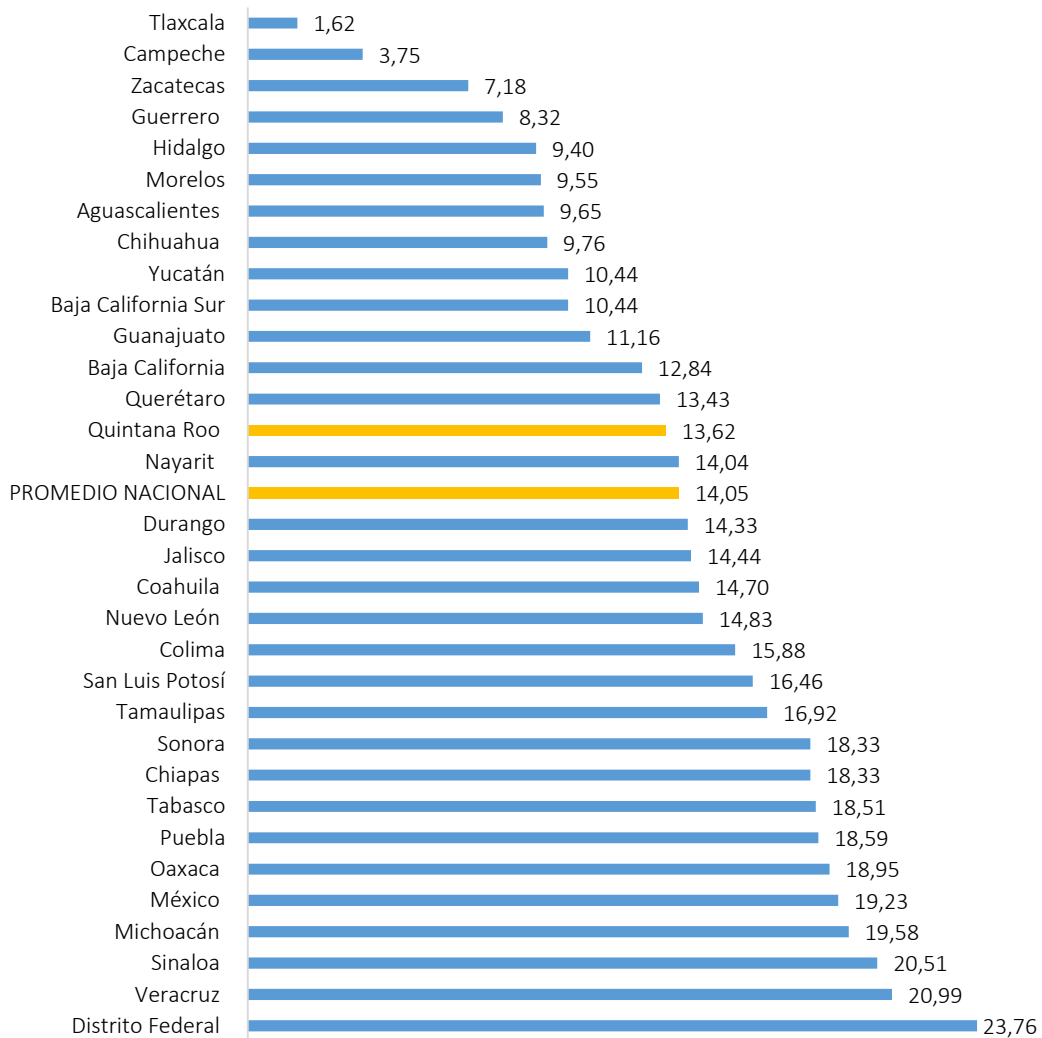
**Fuente: elaboración propia en base a información de la SHCP, 2014.**

En esta gráfica se observa que Quintana Roo paga una de las tasas de interés promedio más altas del país, la cual es de 7.4%, solo superada por las tasas que pagan el estado de México y Durango, quienes tienen una tasa del 7.7% y 7.5% respectivamente. A nivel nacional en promedio se paga una tasa del 7.1%.

## Plazo promedio de vencimiento de la deuda pública

El plazo de vencimiento para el pago de la deuda pública esta expresado en años, esto significa que las autoridades estatales se comprometen a liquidar sus empréstitos en un determinado número de años; dicho lapso de tiempo generalmente es seleccionado por la entidad, aunque por lo general la gestión del mismo obedece a circunstancias de capacidad de pago observadas por las entidades bancarias.

**Gráfica 15. Plazo promedio de vencimiento de la deuda pública de las entidades federativas durante el periodo 2008-2012 en número de años.**



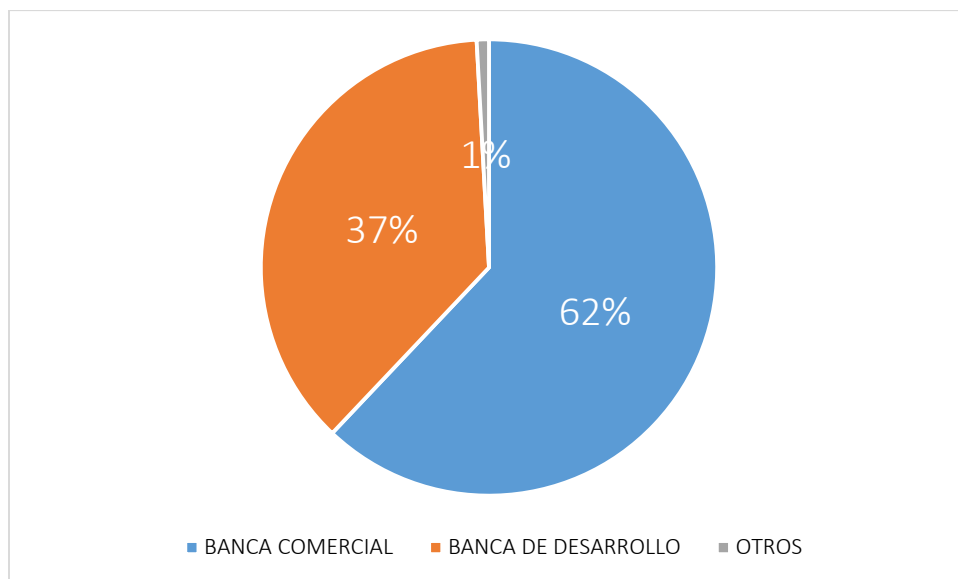
**Fuente: elaboración propia en base a información de la SHCP, 2014.**

El plazo promedio para la liquidación de empréstitos en México es de aproximadamente 14 años; pero resulta curioso que existen grandes contrastes entre los plazos adoptados por Distrito Federal, que alcanza aproximadamente los 24 años y los plazos adoptados por Tlaxcala y Campeche, los cuales no sobrepasan un periodo de 4 años. Quintana Roo se encuentra levemente por debajo del promedio nacional, con casi 14 años de plazo promedio de vencimiento para el pago de sus deudas.

### Tipo de acreedor de la deuda pública de Quintana Roo

De acuerdo a los datos dados a conocer por la SHCP la deuda pública contratada por el estado de Quintana Roo tiene diferentes acreedores, en donde sobresale la banca comercial.

**Gráfica 16. Porcentaje de la deuda pública de Quintana Roo respecto al tipo de acreedor para el año 2012.**



**Fuente: elaboración propia en base a información de la SHCP, 2014.**

De las tres fuentes de financiamiento con las que cuenta la entidad, la banca comercial es la que ha financiado en más de un 62% la deuda pública de Quintana Roo, en segundo lugar se

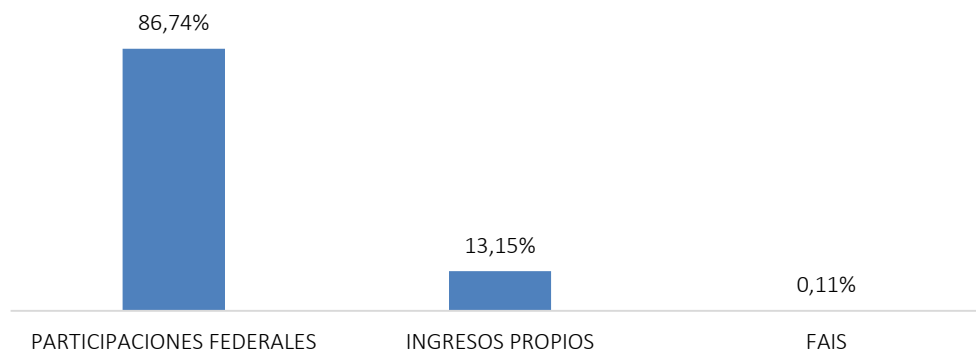
encuentra la banca de desarrollo con un 37%, el resto del financiamiento proviene de otras fuentes, con apenas un 1%.

### Tipo de garantía para el pago de la deuda pública de Quintana Roo

En gráficas anteriores se analizó la proporción que guarda el monto de la deuda pública de Quintana Roo con respecto a sus ingresos propios y después con respecto a sus participaciones federales. En esos párrafos se recalcó la importancia de que el monto de la deuda no sobrepase determinados límites económicos para no comprometer la sostenibilidad de la misma y que en un futuro se lleguen a comprometer las participaciones federales, a tal grado de que se dejen de destinar recursos para áreas realmente importantes y necesarias.

En la presente gráfica se expondrán las garantías otorgadas por la entidad para el pago de su deuda pública, es decir, las fuentes de ingresos con las cuales el gobierno planea cubrir su adeudo.

**Gráfica 17. Porcentaje de la deuda pública de Quintana Roo de acuerdo al tipo de garantía para su pago para el año 2012.**



**Fuente: elaboración propia en base a información de la SHCP, 2014.**

**Nota: FAIS = Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.**

De la gráfica se desprende que las autoridades estatales han garantizado el pago de la deuda principalmente con las participaciones federales que reciben cada año, el porcentaje garantizado con estos recursos alcanza el 87%, el resto lo ha hecho con sus ingresos propios (13.15%) y con recursos del FAIS (0.11%) que son recursos etiquetados provenientes de las aportaciones.

### **3.3. CONCLUSIONES**

En esta parte de la investigación ya tenemos noción del comportamiento de Quintana Roo en materia de transparencia en la gestión de la deuda pública. A manera de resumen se observó el inquietante desempeño de la entidad en los diferentes estudios analizados, por ejemplo, en el índice elaborado por el IMCO, apenas se alcanzó un porcentaje de cumplimiento del 22%; en el estudio de Aregional, la entidad obtuvo un porcentaje de cumplimiento aún más vergonzoso: 11%, ubicándose como una de las entidades menos transparentes del país. Por último, en la métrica realizada por el CIDE, Quintana Roo ocupó el último lugar en materia de transparencia fiscal, con un registro de 0.33 de uno posible.

Por el lado del comportamiento del nivel de endeudamiento del Estado, también son alarmantes los resultados obtenidos. Por ejemplo, la deuda en términos reales se incrementó un 324% durante el periodo 2008-2012. En lo que respecta a tópicos como la deuda por habitante, la deuda en relación al PIB, a los ingresos propios y a las participaciones federales, también se observa un pésimo manejo de Quintana Roo comparado con las demás entidades federativas, pues se solo fue superado por Coahuila.

Así, se concluye que a nivel nacional somos una de las entidades menos transparentes en materia de gestión de deuda pública y uno de los estados con peor desempeño en el manejo de la misma. Con esos antecedentes, se pondrá en marcha en el siguiente capítulo la metodología diseñada por la presente investigación para conocer de primera mano la negligencia o disponibilidad de las autoridades de dar a conocer información relacionada al uso, a las condiciones de contratación y el registro de la deuda pública de Quintana Roo en el periodo 2008-2012.

Con todo ello, se cumple otro más de los objetivos específicos propuestos al inicio de la investigación, en el sentido de analizar los antecedentes en materia de transparencia en la entidad y analizar el comportamiento de su deuda pública.

## **CAPÍTULO IV. LA TRANSPARENCIA EN LA DEUDA PÚBLICA DE QUINTANA ROO EN EL PERIODO 2008-2012: CONDICIONES DE CONTRATACIÓN, USO Y REGISTRO**

Finalmente hemos llegado al último capítulo de la investigación, la parte donde se analizan los resultados obtenidos de la puesta en marcha de la metodología que se describe a continuación. Pero antes, es necesario hacer un breve repaso que describa la forma en la que se ha llegado a este punto. En ese sentido, cabe recordar que en el capítulo uno se analizó desde dos ángulos diferentes el concepto de deuda pública: la manera legal de concebirla por parte de las leyes federales y estatales, y la connotación atribuida por el mundo académico. En ambos bandos, existe el consenso de que la contratación de deuda pública debe destinarse inobjetablemente a la inversión pública productiva.

En el capítulo dos se analizó el concepto de transparencia también desde el ángulo jurídico y el ámbito académico. Para el primer caso, este concepto adquiere la facultad de un derecho inalienable a todo ciudadano mexicano interesado en conocer información pública; mientras que desde el punto de vista académico, el concepto de transparencia adquiere diferentes matices, resaltando aquel que la considera como un sinónimo de democracia, que coadyuva a mantener una buena relación entre el gobierno y ciudadanía.

En el capítulo tres se habla acerca de la evolución de la deuda pública en Quintana Roo, concluyendo que ésta ha tenido una evolución atípica en comparación con las demás entidades federativas, puesto que ocupa los primeros lugares en varios rubros nada honrosos, tales como la deuda por habitante, deuda con respecto a los ingresos propios, deuda con respecto a las participaciones federales, entre otros. En este mismo capítulo se analizaron también los más importantes estudios encaminados a conocer la transparencia y el buen manejo de la deuda pública por parte de las entidades federativas, resaltando los bajos niveles de transparencia alcanzados por Quintana Roo, que la colocan como uno de los estados menos transparentes del país.

Para finalizar, en el presente capítulo se detalla la metodología y se pone en marcha la aplicación de la misma, esto, con la finalidad de conocer qué tan transparente son las autoridades de Quintana Roo en la gestión de su deuda pública durante el periodo 2008-2012, (periodo en el



cual se observaron los incrementos de deuda más alarmantes), desagregándola en tres áreas de transparencia: las condiciones de contratación, el uso y el registro, las cuales nos permitirán tener una visión más integral de la misma.

#### 4.1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Con este subcapítulo la investigación empieza a adentrarse de lleno al campo de la transparencia en cuestiones relacionadas a la gestión de la deuda pública de Quintana Roo durante el periodo 2008 al 2012. En otras palabras, es aquí donde se comienza a poner en marcha la metodología diseñada para conocer el grado de transparencia que ofrece el Poder Ejecutivo (en conjunto con la Secretaría de Finanzas y Planeación), el Poder Legislativo y algunos municipios que para el año 2012 eran considerados como los más endeudados de Quintana Roo (Benito Juárez, Othón P. Blanco y Cozumel), en tres aspectos relacionados a la deuda pública: las condiciones de contratación, el uso y el registro.

**Figura 12. Áreas de transparencia de la deuda pública e información que persiguen**



**Fuente: elaboración propia en base al diseño de la metodología de la investigación, 2014.**

Pero antes, es preciso mencionar que a pesar de que la investigación tiene como principal sustentación la Ley de Transparencia y la Ley de Deuda Pública (ambas para el estado de Quintana Roo), el objetivo no es hacer una interpretación exhaustiva de dichas leyes, puesto que

se carece de las herramientas formativas que serían necesarias para lograrlo, más bien, se pretende rescatar solo aquellos capítulos y artículos que ayuden a nutrir y a sustentar la metodología de la investigación. Así, en conjunto con el análisis previo realizado a las condiciones de la deuda pública de la entidad (las cuales no son para nada favorecedoras) permitirán sacar conclusiones y recomendaciones no solo para mejorar la relación entre gobierno y ciudadanía, sino también para mostrarles que la transparencia puede servir para tener mejores finanzas públicas.

#### **4.1.1. Sustento jurídico para la aplicación de la metodología**

En el capítulo uno se habló más detalladamente de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, en donde se identificaron aquellos artículos que hacen referencia a las obligaciones que toda entidad gubernamental tiene respecto a la publicación de información considerada como pública, así como hacer valer el derecho de acceso a la información a todo ciudadano quintanarroense. Sin embargo, en este apartado será necesario recalcar ciertos conceptos enmarcados en dicha Ley que ayudarán a comprender mejor la metodología de la investigación, por ejemplo:

**Sujetos obligados:** toda aquella entidad gubernamental obligada a hacer pública toda información que procese y posea, con la salvedad de aquella información considerada como reservada por la Ley. Para la presente metodología, se tomarán como sujetos obligados al poder ejecutivo, al poder legislativo y a los Municipios.

**Unidades de vinculación:** son el enlace entre los sujetos obligados y el solicitante, ya que son las responsables de entregar la información solicitada. Para el caso del Poder Ejecutivo se ha creado una unidad de vinculación general para todas las dependencias, conocida como Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo. Respecto al Legislativo, se ha creado la Unidad de Transparencia del Poder Legislativo. Por último, para los municipios, cada uno de ellos tiene su propia Unidad de Vinculación.

**Figura 13. Ubicación de las Unidades de Vinculación del Poder Ejecutivo y del Legislativo.**

<p><b>Ubicación de la Unidad de Vinculación del Poder Ejecutivo</b></p> <p>Av. Efraín Aguilar 464 entre Armada de México y 7 de Enero. Col. Campestre, Chetumal, Q. Roo, México.</p> <p>Correo: transparencia@qroo.gob.mx</p> <p>Página electrónica: <a href="http://transparencia.qroo.gob.mx">http://transparencia.qroo.gob.mx</a></p>	<p><b>Ubicación de la Unidad de Vinculación del Poder Legislativo</b></p> <p>Av. Calzada del Centenario 481, Esq. Benjamín Gil, Col. Adolfo López Mateos, Chetumal, Q. Roo, México.</p> <p>Correo: vinculacion@congresoqroo.gob.mx</p> <p>Página electrónica: <a href="http://www.congresoqroo.gob.mx/transparencia/">http://www.congresoqroo.gob.mx/transparencia/</a></p>
--	---

**Fuente:** elaboración propia en base al análisis del portal electrónico de las unidades de vinculación.

En los cuadros anteriores se asienta la ubicación de las Unidades de Vinculación de los sujetos obligados en cuestión. Por otro lado, es conveniente mencionar aquellos artículos de la Ley de Transparencia que se refieren directamente a la forma como los ciudadanos pueden acceder a la información pública de la entidad. Al respecto, el artículo tercero menciona lo siguiente:

*Para ejercer el derecho de acceso a la información pública, no es necesario acreditar interés jurídico, ni fundar o motivar la solicitud; y su ejercicio no tendrá más límites que los dispuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado y en la presente Ley.*

Aunado a las especificaciones anteriores, la Ley de Transparencia del Estado también estipula en su artículo 36 que la búsqueda de información pública que soliciten las personas será gratuita, no obstante, el solicitante cubrirá los gastos propios de su reproducción y entrega. En tanto, el artículo 50 de la misma Ley menciona que la solicitud de información podrá hacerse por escrito o través de los medios electrónicos. Para ambos casos es requisito que la solicitud contenga los datos y el domicilio del solicitante. Por último, uno de los artículos más importantes para la consecución de la presente investigación es el 58, el cual estipula lo siguiente:

*Toda solicitud de información realizada en los términos de la presente Ley deberá ser satisfecha en un plazo no mayor de diez días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros diez días hábiles de mediar circunstancias que hagan difícil reunir*

*la información solicitada. En su caso, el Sujeto Obligado deberá comunicar, tres días antes del vencimiento del plazo de diez días, las razones por las cuales hará uso de la prórroga excepcional. En ningún caso el plazo excederá de veinte días hábiles.*

Como complemento a lo anterior, el artículo 59 dice lo siguiente:

*Cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, si la solicitud de información no se hubiese satisfecho o la respuesta fuese ambigua o parcial a juicio del solicitante, éste podrá acudir al Instituto a fin de que requiera al Sujeto Obligado correspondiente la información solicitada en los términos legalmente procedentes. Cuando no se dé respuesta en tiempo y forma a la solicitud de acceso a la información, el silencio de la autoridad se entenderá como una negación de acceso a la información, por lo que se configura la negativa ficta.*

**Figura 14. Proceso de acceso a la información pública asentadas en la Ley de Transparencia de Quintana Roo.**

¿Quiénes pueden solicitar información?	• Toda persona física o moral interesada en conocer información en posesión de los sujetos obligados
¿Con quién se debe acudir para hacer válido el derecho de acceso a la información?	• A la unidad de vinculación o al portal de internet de los sujetos obligados
¿Qué medios se pueden utilizar para solicitar información?	• Existen dos formas: por escrito o por internet
¿En cuánto tiempo se obtiene la información solicitada?	• Si cumple con los requisitos de Ley, el plazo máximo es de 10 días hábiles, si no, puede haber una prórroga de 10 días más

**Fuente: elaboración propia en base a la Ley de Transparencia de Quintana Roo, 2008.**

En lo concerniente a la Ley de Deuda Pública de Quintana Roo, solo se recalcarán las obligaciones que las entidades tienen respecto al uso de la deuda pública y lo relacionado a las condiciones de contratación y el registro de la misma. Respecto al tema, la Ley en su artículo cuarto estipula que los recursos obtenidos por las entidades mediante operaciones de deuda pública únicamente podrán ser destinados a inversiones públicas productivas.

En el artículo 10 se hace mención de las facultades y obligaciones que el poder legislativo tiene en el proceso de contratación de deuda, por ejemplo, en la fracción XIV dice lo siguiente:

*Vigilar que los recursos obtenidos de las operaciones a que se refiere esta Ley sean destinados a las inversiones públicas productivas autorizadas.*

Para el caso del poder ejecutivo, en el artículo 11 fracción XIII se estipula lo siguiente:

*Al Ejecutivo del Estado compete:*

*...destinar los recursos obtenidos con motivo de las operaciones a que se refiere esta Ley de acuerdo con lo autorizado por la Legislatura del Estado.*

Respecto al registro de la deuda, la Ley subraya en su artículo 12 fracción cuarta y quinta, que corresponde al Ejecutivo del Estado en materia de deuda pública, por conducto de la Secretaría de Hacienda del Estado:

*IV... Llevar el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado de acuerdo a lo previsto en esta Ley.*

*V... Inscribir los financiamientos que celebren el Estado y las demás entidades señaladas en las fracciones II, III, IV y V del artículo 2 de esta Ley, en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado, así como mantener actualizada la información sobre la situación que guarden sus obligaciones inscritas y cancelar, en su caso, las inscripciones correspondiente*

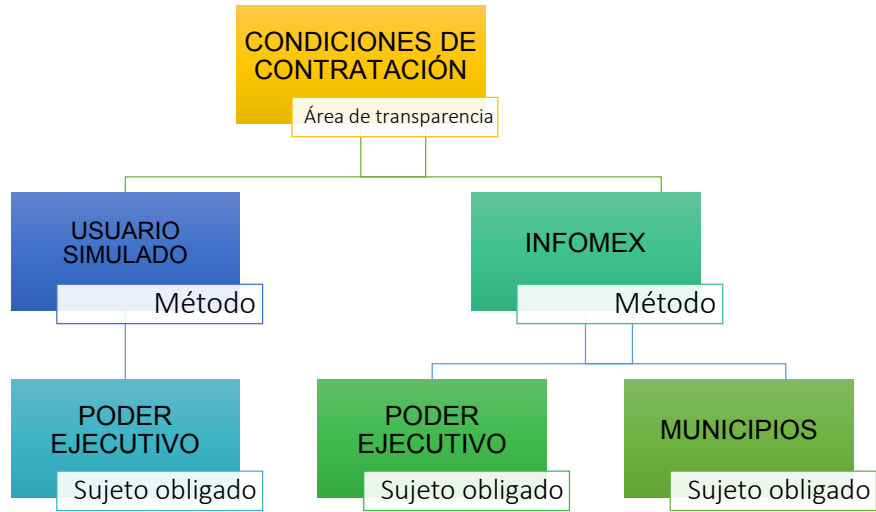
#### **4.1.2. Aplicación de la metodología en el área de transparencia: condiciones de contratación**

Una vez analizado los conceptos anteriores, se está en una mejor posición para comprender la metodología utilizada en la investigación. Para la primer área de transparencia: condiciones de contratación de la deuda pública, se utilizaron dos métodos diferentes: el primero es conocido como usuario simulado y se usó con el Poder Ejecutivo, mientras que el segundo se ha bautizado como solicitudes INFOMEX, el cual se utilizó tanto con el Poder Ejecutivo como con los municipios. La razón por la que no se ha incluido al Legislativo radica en que la función principal de este Poder es la de autorización de empréstitos, más que enfocarse a las condiciones de contratación de la misma.

El primer método (usuario simulado) ya ha sido usado por el CIDE para llevar a cabo su métrica de transparencia 2010, y hace referencia a una simulación de solicitud de información en las ventanillas de las unidades de vinculación de los sujetos obligados. Con éste método, se logran identificar los procesos y las respuestas a las que los ciudadanos se enfrentan cuando buscan obtener información gubernamental mediante los mecanismos de acceso a la información previstos en las leyes aplicables. Así como también el tiempo en que tardan los sujetos obligados en responder a la solicitud de información.

El segundo método fue llamado solicitudes INFOMEX, el cual hace referencia a un sistema electrónico en el que se capturan las solicitudes de información destinadas a los distintos sujetos obligados. Para el uso de este método es necesario crear un usuario y una contraseña, donde previamente se han registrado algunos datos del solicitante tales como: el nombre completo, domicilio, teléfono, correo electrónico, entre otros. Para el caso de esta investigación dicho método se usó con el Poder Ejecutivo y los municipios.

**Figura 15. Métodos usados para conocer la transparencia en las condiciones de contratación de la deuda pública en Quintana Roo en el periodo 2008-2012.**



**Fuente: elaboración propia en base a la metodología diseñada para la presente investigación, 2014.**

Es necesario dejar en claro que todas las solicitudes de información que fueron enviadas a los distintos sujetos obligados tienen su sustento en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, llevado a cabo por la SHCP (2014), información que se muestra a continuación.

**Cuadro 6. Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios de la SHCP en el periodo 2008-2012.**

Acreditado	Acreedor	Fecha de inscripción	Monto original contratado	Plazo pactado (meses)
Cozumel	Banobras	10/12/2008	\$85.000.000	144
Othón p. Blanco	Banobras	05/08/2009	\$20.800.000	120
Benito Juárez	Banobras	15/12/2009	\$230.000.000	180
Benito Juárez	Banorte	10/03/2010	\$229.656.192	120
Benito Juárez	Banobras	21/12/2010	\$227.045.020	180
Benito Juárez	Banobras	21/12/2010	\$1.171.706.185	240
Othón p. Blanco	Banorte	17/02/2011	\$130.000.000	240

Gobierno del Edo.	IDEFIN	16/03/2011	\$700.000.000	216
Cozumel	Banobras	16/03/2011	\$124.000.000	237
Gobierno del Edo.	Banorte	25/11/2011	\$2.250.000.000	240
Gobierno del Edo.	Banobras	12/12/2011	\$4.000.000.000	300
Gobierno del Edo.	HSBC	20/12/2011	\$1.500.000.000	180
Gobierno del Edo.	Interacciones	20/12/2011	\$1.434.458.407	216
Gobierno del Edo.	Multiva	20/12/2011	\$1.543.532.736	180
Gobierno del Edo.	Banobras	10/12/2012	\$273.394.812	240
Cozumel	Interacciones	26/12/2012	\$130.000.000	180

Fuente: SHCP, 2014.

Con el método usuario simulado se ingresaron dos solicitudes de acceso a la información dirigida al Poder Ejecutivo, y con el método INFOMEX se ingresaron nueve solicitudes repartidas entre el Ejecutivo y los municipios, lo que hace un total de 11 solicitudes de información.

**Cuadro 7. Sujeto obligado y método utilizado para realizar la consulta de información respecto a las condiciones de contratación de la deuda pública.**

Año	Sujeto obligado	Método
2008	Poder Ejecutivo (SEFIPLAN)	INFOMEX
2008	Cozumel	INFOMEX
2009	Poder Ejecutivo (SEFIPLAN)	INFOMEX
2009	Benito Juárez	INFOMEX
2010	Poder Ejecutivo (SEFIPLAN)	INFOMEX
2010	Benito Juárez	INFOMEX
2011	Poder Ejecutivo	INFOMEX
2011	Othón P. Blanco	INFOMEX
2011	Poder Ejecutivo	Usuario Simulado
2012	Poder Ejecutivo	INFOMEX
2012	Poder Ejecutivo	Usuario Simulado

Fuente: elaboración propia en base a la metodología diseñada para la presente investigación, 2014.

Es necesario aclarar que la mayoría de las solicitudes fueron ingresadas por el método INFOMEX debido a la factibilidad de solicitar información a los municipios de Benito Juárez y Cozumel sin necesidad de trasladarse personalmente hasta sus unidades de vinculación.



La escala de valores para calificar si una respuesta es o no satisfactoria fue la siguiente:

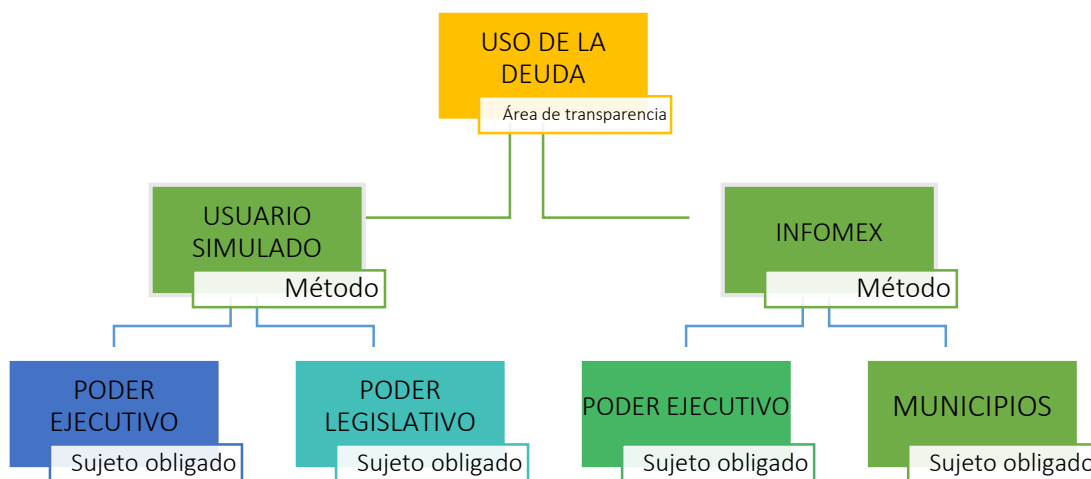
- Valor de 1 si la respuesta fue completa (o incluyó algún vínculo de internet donde la información estuvo disponible).
- Un valor de 0.5 cuando la información recibida fue parcial o incompleta.
- Un valor de 0 cuando no se recibió respuesta o no correspondió a lo solicitado.

Una vez obtenidas las respuestas se procedió a evaluarlas conforme a la escala ya mencionada. Esto permitió obtener una calificación para cada el área de transparencia analizada (condiciones de contratación de la deuda pública) en cada año, así como también para cada sujeto obligado.

#### 4.1.3. Aplicación de la metodología en el área de transparencia: uso de la deuda pública

En párrafos anteriores se especificó la metodología y las solicitudes de información remitidas a los sujetos obligados vía INFOMEX y Usuario Simulado para conocer el grado de transparencia en las condiciones de contratación de la deuda pública. Ahora toca el turno de conocer la metodología que se utilizó para conocer el grado de transparencia en el uso que se le ha dado a la deuda pública por parte del gobierno de Quintana Roo en el periodo 2008-2012. Para ilustrarlo más claramente, se muestra el siguiente diagrama:

**Figura 16. Métodos utilizados para conocer el uso que se le ha dado a la deuda pública en Quintana Roo en el periodo 2008-2012.**



**Fuente: elaboración propia en base a la metodología diseñada para la presente investigación, 2014.**

Como podemos darnos cuenta en el diagrama, los métodos utilizados en esta área de transparencia son los mismos que se usaron para conocer las condiciones de contratación: INFOMEX y Usuario Simulado. Para el caso de los municipios analizados (Benito Juárez, Cozumel y Othón P. Blanco), resulta difícil hacer uso del usuario simulado, puesto que para ello se tendría que ir hasta las instalaciones de sus unidades de vinculación, razón por la cual solo se hace uso de las solicitudes INFOMEX. También se ingresaron un total de 11 solicitudes de información, dirigidas a los tres sujetos obligados: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y los Municipios.

**Cuadro 8. Solicitudes de información ingresadas para conocer la transparencia en el uso de la deuda pública.**

Año	Sujeto obligado	Método
2008	Cozumel	INFOMEX
2008	Poder Legislativo	Usuario Simulado
2009	Benito Juárez	INFOMEX
2009	Poder Legislativo	Usuario Simulado
2010	Poder Legislativo	Usuario Simulado
2011	Poder Ejecutivo	INFOMEX
2011	Othón P. Blanco	INFOMEX
2011	Poder Legislativo	Usuario Simulado
2011	Poder Ejecutivo	Usuario Simulado
2012	Poder Ejecutivo	INFOMEX
2012	Poder Ejecutivo	Usuario Simulado

**Fuente: elaboración propia en base a la metodología diseñada para la presente investigación, 2014.**

La escala de valores utilizada para calificar las respuestas recibidas de los sujetos obligados es la misma que se asentó en la metodología anterior:

- Valor de 1 si la respuesta fue completa (o incluyó algún vínculo de internet donde la información esté disponible).
- Un valor de 0.5 cuando la información recibida fue parcial o incompleta.

- Un valor de 0 cuando no se recibió la respuesta o no correspondió a la información solicitada.

#### **4.1.4. Aplicación de la metodología en el área de transparencia: el registro de la deuda pública**

En esta parte de la investigación, se pretendió analizar la disposición de los sujetos obligados de colocar información en los portales de internet relacionada a la gestión de la deuda pública estatal. Más concretamente, el sujeto obligado en este análisis fue la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN), puesto que de acuerdo a la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo (2010) es la entidad responsable del registro de la deuda del Estado y de los municipios. Al respecto, de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación (2013), se establece lo siguiente:

***Artículo 44.** El Titular de la Dirección de Crédito y Desarrollo tendrá las siguientes facultades...*

***IX.** Inscribir los contratos de crédito de las entidades a que hace referencia el Artículo 2º de la Ley de Deuda Pública del Estado, en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado.*

Todo ello, sustentándose también en los principios de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (2008), la cual obliga a los distintos sujetos obligados a publicar su información de manera electrónica, siempre que no sea considerada como reservada. En ese sentido, el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información pública puede realizarse desde dos ángulos diferentes:

1.- Cuando el ciudadano se presenta con algún sujeto obligado a solicitar información considerada como pública, ya sea acudiendo personalmente a la Unidad de Vinculación o solicitándola mediante los portales de internet especializados para tal acción; y,

2.-Cuando el ciudadano ingresa al portal de internet de algún sujeto obligado a consultar información pública de oficio, es decir, información que debe ser colocada en los portales de internet sin necesidad de que medie alguna solicitud de información.

Ahora bien, este último concepto (información pública de oficio), no es tan claro ni delimitado como nos gustaría que fuera, a grandes rasgos y de acuerdo a la propia Ley de Transparencia del Estado en su artículo 5 fracción IV la define como toda aquella información contenida en los documentos que generen, recopilen, mantengan, procesen, administren o resguarden los sujetos obligados. En ese sentido, si hacemos referencia a esa definición y nos valemos de otros mandatos como el reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6 fracción V, (en donde se obliga a todos los sujetos obligados a publicar en medios electrónicos información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos), resulta más claro entender el segundo ejercicio de transparencia y acceso a la información pública expresado al inicio de este apartado.

En base a lo anterior, la metodología creada para conocer la transparencia en el registro de la deuda pública tuvo como principal sustento la información pública de oficio colocada por la SEFIPLAN en su portal de internet, relacionada, por supuesto, a la gestión de la deuda estatal. Este ejercicio de transparencia ya ha sido realizado a nivel nacional por el CIDE en su Métrica de Transparencia 2010 (pero no en lo concerniente a la deuda pública), al cual denominaron dimensión portales, y al igual que en la presente investigación, lo que se buscó con ella fue evaluar la congruencia entre las obligaciones de publicar información que la Ley de Transparencia del Estado establecen para los sujetos obligados y la forma en que estos cumplen con dichos mandatos.

En base a eso, y teniendo como referencia el ejercicio realizado por el IMCO (detallado en el capítulo 3) se muestra la siguiente información que fue consultada en el portal electrónico de SEFIPLAN para llevar a cabo el ejercicio de transparencia en el registro de la deuda pública.

### **Cuadro 9. Información que fue consultada en el portal electrónico de la SEFIPLAN.**

<b>Información consultada en el portal electrónico de SEFIPLAN</b>	
1.	Desglose de saldos de la deuda pública de Quintana Roo
2.	Desglose del monto asignado al pago de la deuda pública
3.	Desglose de la deuda pública en pago de principal y pago de intereses
4.	Desglose de la deuda pública por institución bancaria
5.	Desglose de las tasas de contratación de la deuda pública
6.	Desglose del plazo de contratación de deuda pública

**Fuente: elaboración propia en base a la metodología diseñada para la presente investigación, 2014.**

Ahora bien, la información mostrada en el cuadro anterior fue indagada para cada uno de los años de la investigación, es decir, de 2008 a 2012. A cada pregunta se le asignó el valor de 1 cuando la información se encontró en el portal, de 0.5 cuando se encontró incompleta y de 0 cuando no se encontró. Con los valores obtenidos, se calculó una calificación final para cada año de evaluación y al final se unió con las calificaciones obtenidas de las demás áreas de transparencia, con lo cual se construyó el grado de transparencia general en la gestión de la deuda de Quintana Roo en el periodo 2008-2012.

#### **4.2. GRADO DE TRANSPARENCIA EN LA DEUDA PÚBLICA DE QUINTANA ROO EN EL PERIODO 2008-2012**

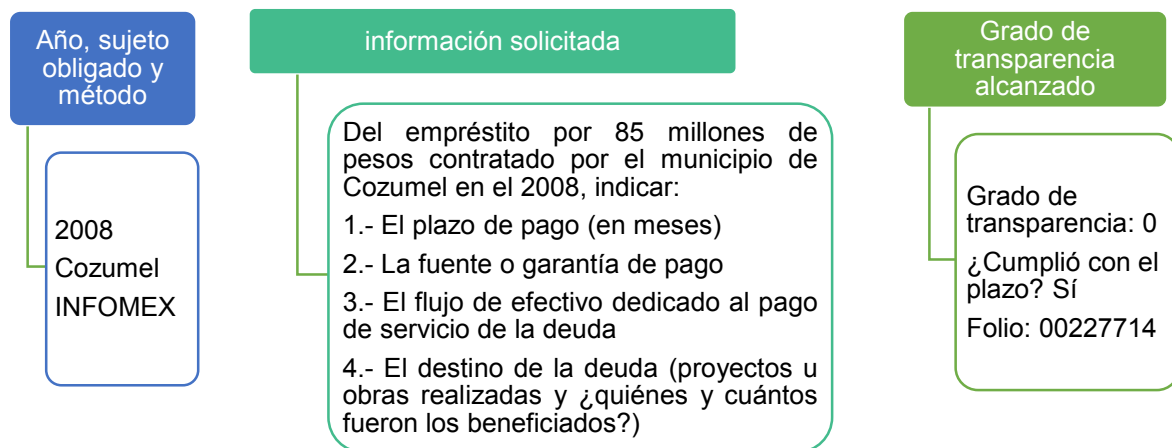
En este subcapítulo se muestran los resultados obtenidos por cada área de transparencia analizada. En primer lugar, se muestra el grado de transparencia en las condiciones de contratación, en donde se detalla la información solicitada, el sujeto obligado a quien fue dirigida, el método utilizado, la respuesta recibida y la calificación obtenida de acuerdo a la escala de valores expresadas en párrafos anteriores. Después se muestran los resultados de la segunda área de transparencia: el uso de la deuda, y, al igual que en las condiciones de contratación, aquí también se detalla la información solicitada y la respuesta recibida. Más adelante se muestran los resultados de la tercera área de transparencia, provenientes de la revisión del portal electrónico de la SEFIPLAN. Por último, se muestra el grado de transparencia general en la gestión de la deuda pública de Quintana Roo en el periodo 2008-2012.

#### 4.2.1. Transparencia en las condiciones de contratación de la deuda pública

En el capítulo dos se detalla más ampliamente lo que para la investigación se entiende como condiciones de contratación de deuda pública. Solo para recordar, lo que se buscó fue conocer si las autoridades rectoras del manejo y contratación de deuda pública en la entidad fueron capaces de informar aspectos de la deuda tales como la tasa de interés, el plazo, el flujo de efectivo, entre otros, partiendo desde la base de que toda información en poder de las autoridades gubernamentales es, por ley, pública.

Una vez explicado lo anterior, nos adentramos a conocer finalmente los resultados obtenidos a partir del ejercicio realizado en el capítulo tres, los cuales se muestran a continuación, pero antes, es preciso mencionar que a manera de ejemplo, se muestran en los anexos varias de las respuestas a las solicitudes de información ingresadas, las cuales están ordenadas de acuerdo al número de pregunta y folio.

#### Pregunta 1

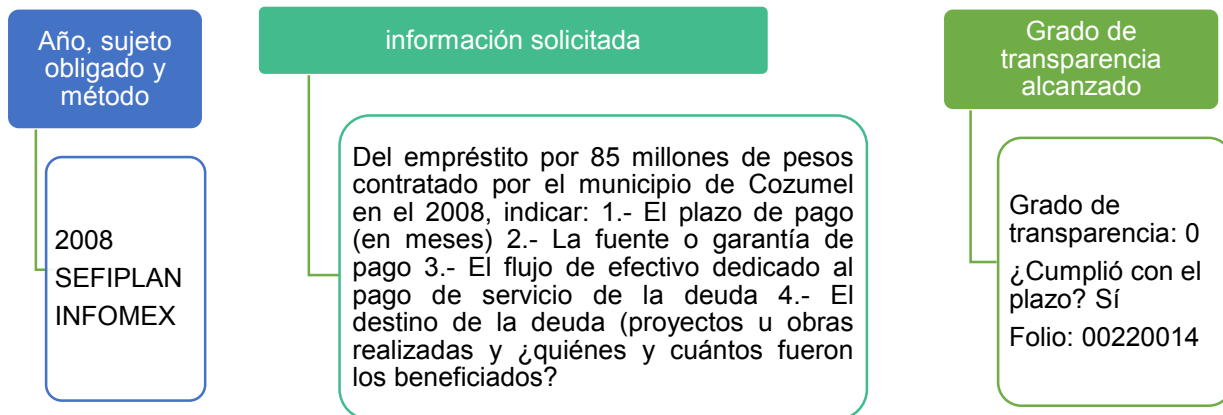


Se recibió prórroga y respuesta final en tiempo y forma.

En la primera pregunta existe discrepancia entre lo contestado y el registro de la SHCP, pues mientras esta última tiene establecido un plazo de 144 meses, la Unidad de Vinculación manifiesta que el plazo fue de 240 meses. Para la segunda y tercera pregunta se contestó tal y como se muestra a continuación: “2.-La garantía de pago participaciones” 3.-“No aplica por lo anterior (punto 2)” (Sic).

En la cuarta pregunta se enviaron 20 digitalizaciones con las obras y los beneficiarios de esas obras. Sin embargo, existen ciertas inconsistencias en la información recibida, por ejemplo, al realizar la suma del monto destinado a las obras realizadas este apenas alcanza un total de \$46 521 099 pesos, faltando una obra más por licitar (adquisición de fuselaje de avión y acondicionamiento para crear una biblioteca temática). Asimismo, se constata que existen obras que aún están en proceso de construcción, y otras que ni siquiera se han comenzado, esto a pesar de que el término de plazo de dichas obras ya haya vencido desde hace varios años. En base a ello, se consideró como una respuesta negativa, por lo que se le asignó un valor de 0.

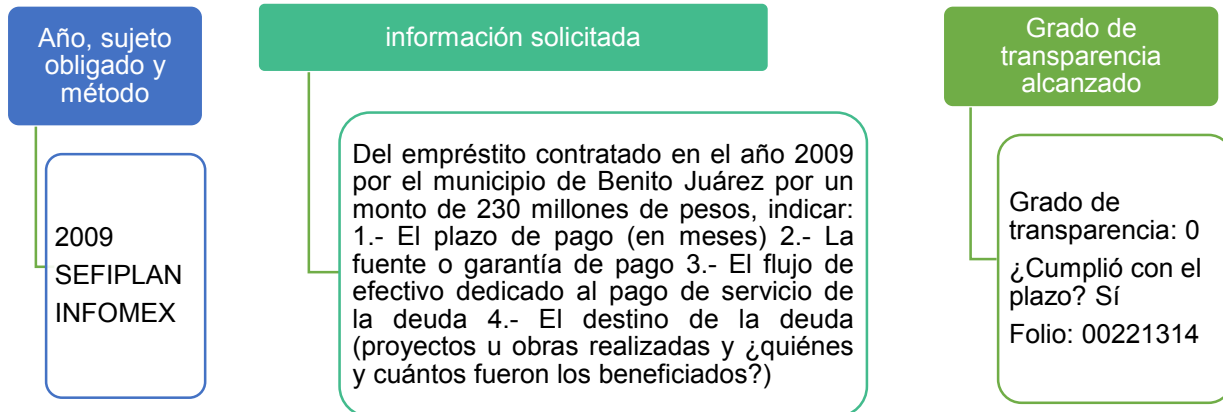
## Pregunta 2



La respuesta fue la siguiente: “Me permito hacer de su conocimiento que de conformidad a lo que prevé el artículo 1° del acuerdo por el que se crea esta Unidad (Unidad de Vinculación del Poder Ejecutivo) la función de esta Unidad de Vinculación se circunscribe a recibir y despachar las solicitudes realizadas a las dependencias y entidades que conforman el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo” (Sic).

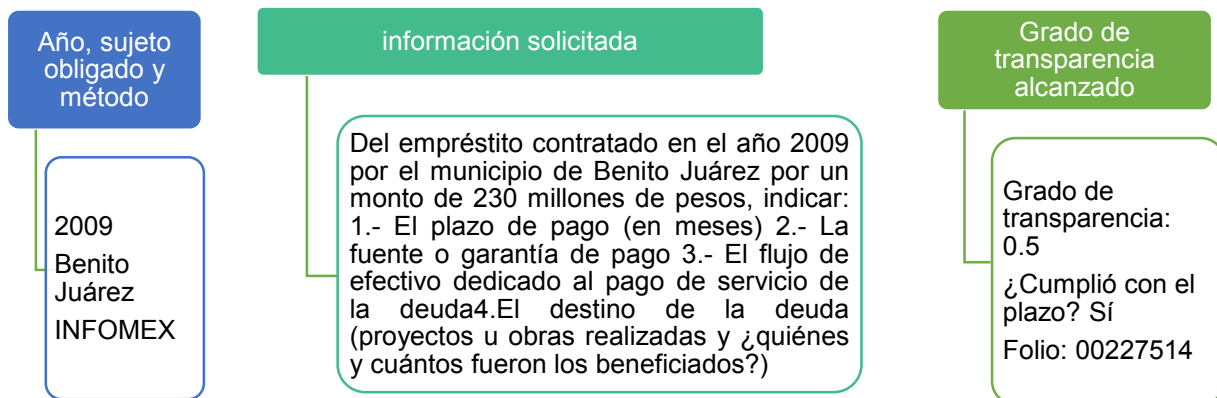
Sin embargo, es necesario recalcar que en el portal de INFOMEXQROO no existe la SEFIPLAN como opción para enviar la solicitud de información, por lo que se entiende que si se quiere dirigir una solicitud a ésta (que es de acuerdo al artículo 13 fracción XXI de la Ley de Deuda Pública de Quintana Roo la encargada de llevar el registro de la deuda de los municipios) necesariamente tiene que enviarse al Poder Ejecutivo. En base a ello, se tomó una respuesta negativa, de ahí que la calificación asignada sea 0.

### Pregunta 3



La respuesta fue la siguiente: “Me permito hacer de su conocimiento que de conformidad a lo que prevé el artículo 1° del acuerdo por el que se crea esta Unidad (Unidad de Vinculación del Poder Ejecutivo) la función de esta Unidad de Vinculación se circunscribe a recibir y despachar las solicitudes realizadas a las dependencias y entidades que conforman el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo” (Sic). Al igual que la pregunta tres, también se ha asignado una calificación de 0.

### Pregunta 4

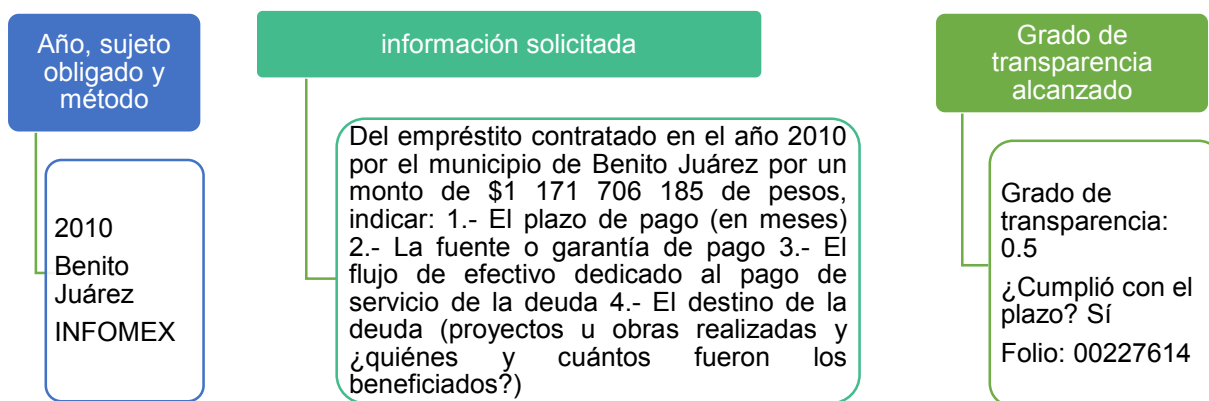


Para las dos primeras preguntas se ha respondido satisfactoriamente. Sin embargo, para la pregunta tres solo se envía un pequeño cuadro donde se muestra el año 2010 con el flujo de pago y los intereses para cinco meses: enero, abril, julio, octubre y diciembre, cuando el empréstito se solicitó para un plazo de 180 meses.



En cuanto al destino de la deuda, se expresa que se usó para el refinanciamiento de adeudos anteriores. Sin embargo, existe una contradicción entre el uso de la deuda indicado en la solicitud de información 00227114, pues en ella se dijo que la deuda se utilizó para la recuperación y mantenimiento de playas. En base a lo anterior, se ha tomado como una respuesta incompleta, de ahí la calificación asignada de 0.5.

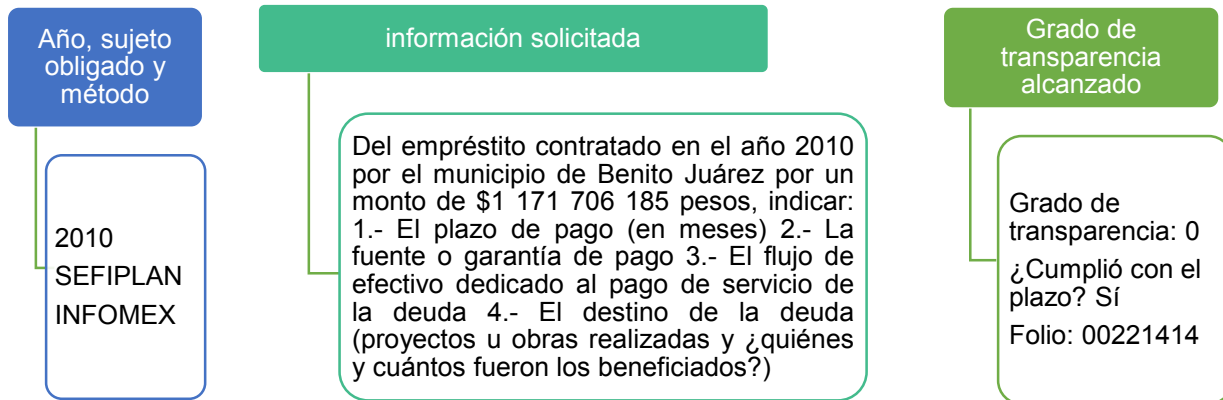
### Pregunta 5



Se envía prórroga, pero al final se cumple con la fecha límite. Se cumple satisfactoriamente con la primera pregunta. La pregunta dos se expresa tal cual fue recibida la respuesta: “75.86% de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Benito Juárez” (Sic). En la pregunta tres se envió un cuadro con el capital y los intereses para los años 2011, 2012, 2013 y 2014, el cual se muestra ambiguo y poco entendible.

Finalmente, para la última pregunta se contestó que la deuda se usó para financiar las obras necesarias para la recuperación y conservación de las playas ubicadas en el municipio de Benito Juárez. Sin embargo, en el registro de la SHCP se registró como destino del empréstito el refinanciamiento de la deuda pública, por lo que se ha tomado como una respuesta confusa, ambigua e incompleta, por lo que se le asignó una calificación de 0.5.

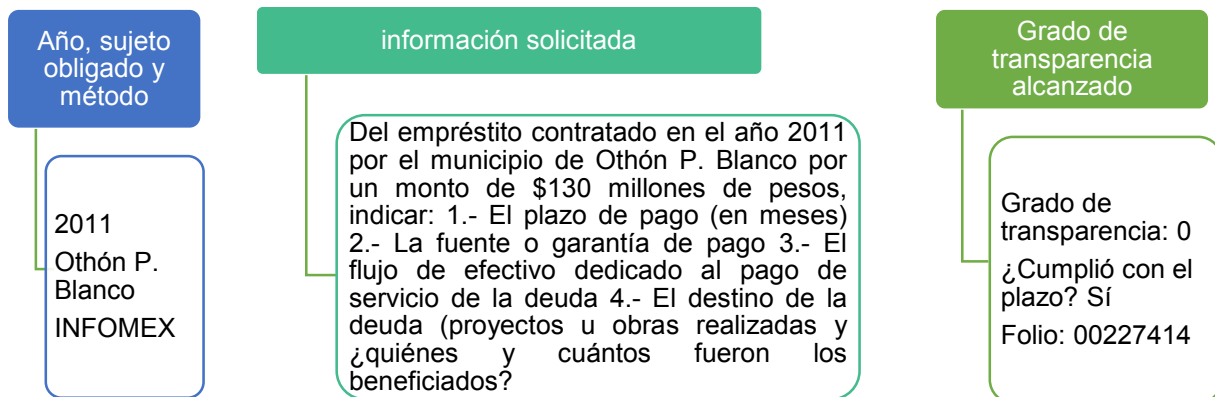
## Pregunta 6



La respuesta fue la siguiente: “Me permito hacer de su conocimiento que de conformidad a lo que prevé el artículo 1° del acuerdo por el que se crea esta Unidad (Unidad de Vinculación del Poder Ejecutivo) la función de esta Unidad de Vinculación se circunscribe a recibir y despachar las solicitudes realizadas a las dependencias y entidades que conforman el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo” (Sic).

Es necesario recalcar que en el portal de INFOMEXQROO no existe la SEFIPLAN como opción para enviar la solicitud de información, por lo que se entiende que si se quiere dirigir una solicitud a ésta (que es de acuerdo al artículo 13 fracción XXI de la Ley de Deuda Pública de Quintana Roo la encargada de llevar el registro de la deuda de los municipios) necesariamente tiene que enviarse al Poder Ejecutivo. Por este motivo se le asignó un valor de cero.

## Pregunta 7

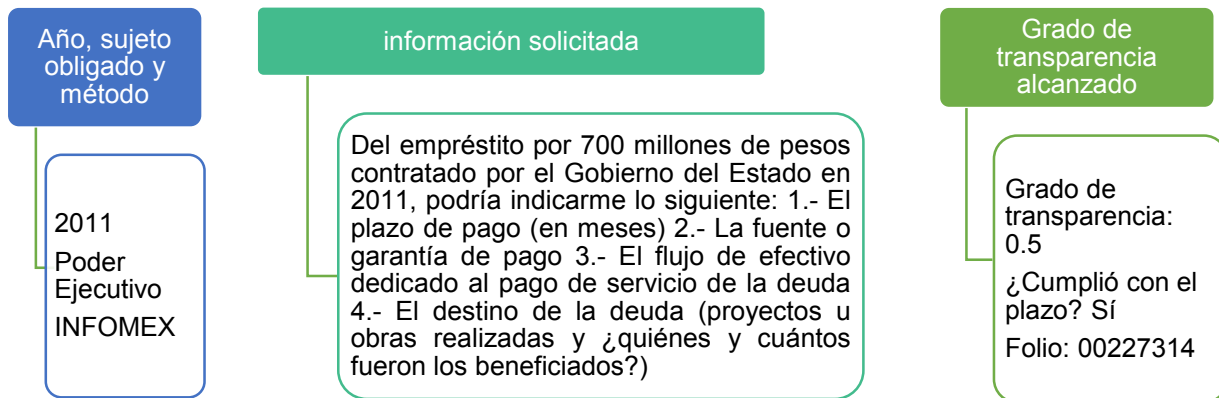


La respuesta recibida es la siguiente:

“toda vez que la solicitud ha sido duplicada se procede a realizar el desechamiento” (Sic).

Sin embargo, en la solicitud de información con folio 00227214 (a la que posiblemente hace referencia la respuesta brindada) se solicitó el uso que se le dio al financiamiento adquirido, esto es, las obras y los beneficiarios de dichas obras. En base a ello, no se puede tomar como una solicitud duplicada, puesto que la presente también solicitaba el plazo, el flujo de efectivo y la garantía de pago. En conclusión, se ha tomado como una respuesta incompleta.

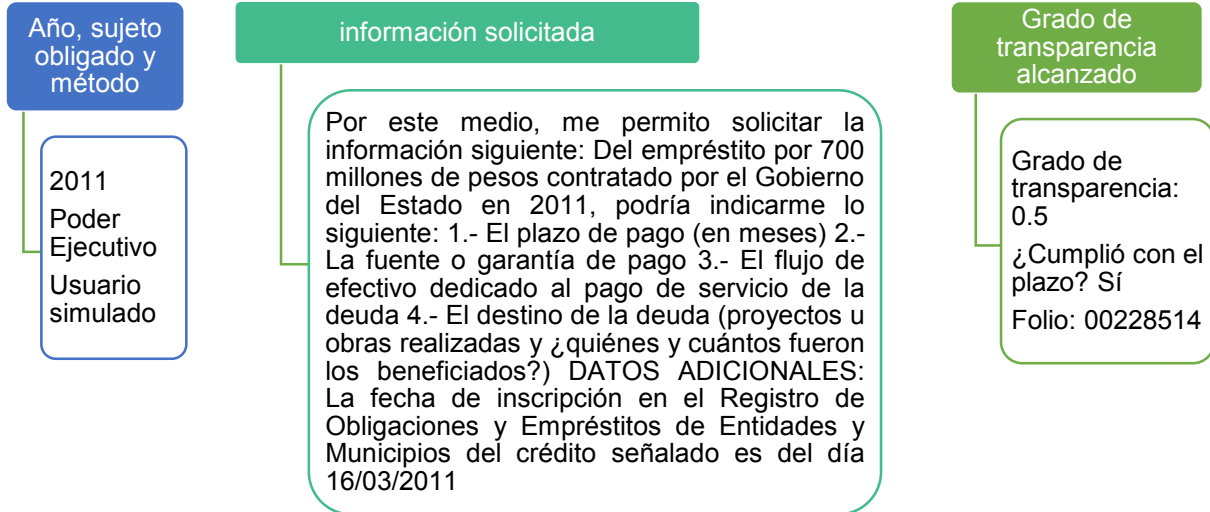
### Pregunta 8



Se recibió la respuesta de dos dependencias del Poder Ejecutivo:

1. IDEFIN. Informó positivamente el plazo y la fuente de garantía de pago. Sin embargo, fue incapaz de informar sobre el flujo de efectivo dedicado al pago de la deuda, lo único expresado al respecto fue que se destinaba el 8.5% del Fondo General de Participaciones, pero nunca se manejaron montos. 2. SEFIPLAN. Contestó el punto 4, pero solo expresó al respecto lo siguiente: “Corresponde a la Subsecretaría de Crédito y Finanzas en el ámbito de sus responsabilidades, conocer que el empréstito es contratado para inversión pública productiva; no así los proyectos u obras realizadas, esto último es información a cargo de las Unidades Administrativas encargadas de la autorización, control, seguimiento y concentración de los expedientes técnicos de la inversión pública gubernamental y ejecución de las obras” (Sic). En base a ello se toma como una respuesta incompleta.

## Pregunta 9



La solicitud de información fue remitida para su respuesta a tres sujetos obligados del Poder Ejecutivo:

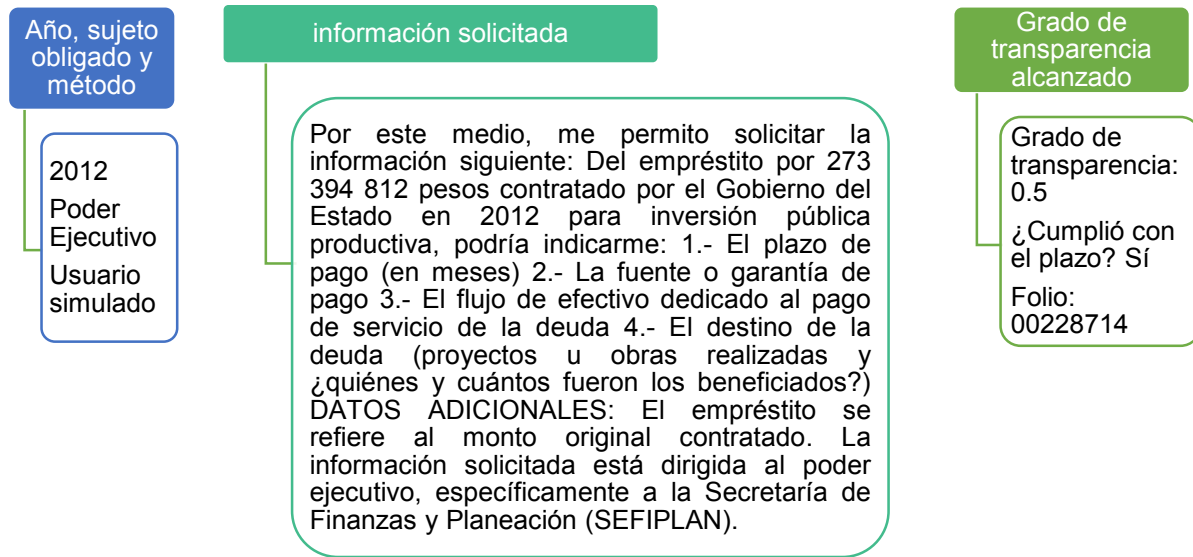
SEFIPLAN. Esta Secretaría informó satisfactoriamente a los puntos 1 y 2. Para el punto 3 contestó lo que se expresa a continuación: “Equivalente a 8.5% del Fondo General de Participaciones” (SIC). Para el punto 4 la respuesta fue: “Corresponde a la Subsecretaria de Crédito y Finanzas en el ámbito de sus responsabilidades, conocer que el empréstito es contratado para inversión pública productiva; no así los proyectos u obras realizadas, esto último es información a cargo de las Unidades Administrativas, encargadas de la autorización, control, seguimiento y concentración de los expedientes técnicos de la inversión pública gubernamental y ejecución de las obras” (SIC).

IDEFIN. “El destino de la deuda (proyectos u obras públicas realizadas y quienes y quienes fueron los beneficiados?). El destino del financiamiento fue para inversión pública productiva” (SIC).

SEDESI. “Al respecto me permito comunicarle que en relación a los puntos 1, 2 y 3 esta Secretaría no cuenta con información al respecto. En cuanto al punto número 4, esta Secretaría no realizó obras o proyectos durante el Ejercicio Fiscal 2011” (sic).

En fundamento a las respuestas recibidas por los sujetos obligados, se ha asignado un valor de 0.5 a la misma, puesto que para los puntos 3 y 4 no se recibió la información solicitada.

## Pregunta 10



La solicitud de información fue remitida para su respuesta a tres sujetos obligados del Poder Ejecutivo:

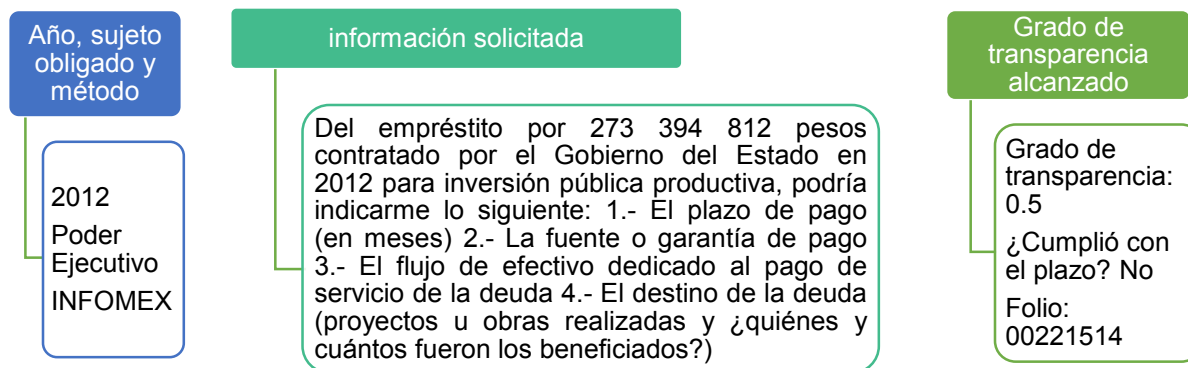
SEFIPLAN. Esta Secretaría informó satisfactoriamente a los puntos 1 y 2. Para el punto 3 se enviaron dos cuadros donde supuestamente se expresa la amortización mensual. Para el caso del primero, en los 240 meses del crédito no se observa ninguna amortización salvo para la mensualidad 240 (final), en donde se refleja un monto igual al saldo capital: \$ 242 762 361. Aunado a esas anomalías, las amortizaciones 209, 210 y 211 no aparecen en el cuadro. Para el segundo cuadro, al parecer se trató de un refinanciamiento, pero también sigue presentando las mismas inconsistencias del primer cuadro. Para el punto 4, se envió una tabla con las obras y los proyectos realizados, así como los beneficiarios.

IDEFIN. “El Instituto de Desarrollo y Financiamiento del Estado de Quintana Roo, no participó en la contratación de tal financiamiento por lo que no obra en nuestros archivos la información solicitada” (sic).

SEDESI. Esta Secretaría envió un cuadro con las obras y proyectos realizados, así como los beneficiarios.

En conclusión, se ha tomado como una respuesta incompleta, por lo ya detallado en la respuesta dada por SEFIPLAN en el punto número tres.

## Pregunta 11



De las cuatro preguntas solicitadas se dio respuesta afirmativa a todas, sin embargo para el caso del flujo de efectivo dedicado al pago del servicio de la deuda este no está claramente detallado. En conclusión, se ha calificado la pregunta como incompleta, puesto que no se ha recibido la respuesta en el tiempo límite establecido.

Brevemente, se ha ofrecido una explicación del porqué se ha asignado determinada calificación a la respuesta brindada por cada sujeto obligado. En resumen, y para efectos prácticos, se ha elaborado un cuadro con los valores obtenidos en cada solicitud de información, estructuradas de acuerdo al año en que fue adquirido el crédito por el sujeto obligado.

**Cuadro 10. Grado de transparencia en las condiciones de contratación de la deuda en el periodo 2008-2012, de acuerdo al año en que fue adquirido el empréstito.**

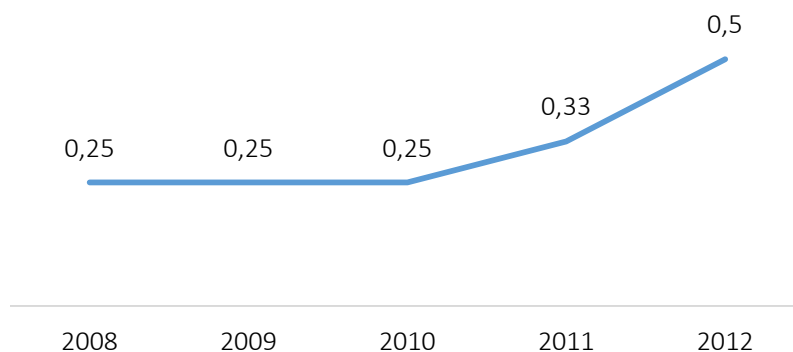
Año	Grado de transparencia en las respuestas recibidas			Grado de transparencia Promedio
2008	0,5	0	-	0,25
2009	0	0,5	-	0,25
2010	0,5	0	-	0,25
2011	0,5	0,5	0	0,33
2012	0,5	0,5	-	0,5
<b>Promedio del periodo</b>				<b>0,31</b>

Fuente: elaboración propia en base al ejercicio de transparencia realizado en la presente investigación, 2014.

Este pequeño cuadro resume las calificaciones obtenidas en cada una de las solicitudes de información ingresadas a los sujetos obligados. Está estructurado de acuerdo al año en que se adquirió el adeudo. Esto significa que la última columna no necesariamente se refiere al grado de opacidad que imperaba en ese año, sino el grado de transparencia obtenido actualmente en base a la deuda que se contrató dicho año.

Así, con los resultados obtenidos, se puede concluir que para el caso de las condiciones de contratación de la deuda pública, los sujetos obligados no tuvieron en ningún año una calificación aprobatoria, el grado más alto de transparencia en este rubro se obtuvo en los empréstitos del año 2012, con una calificación de 0.5. Hablando en términos porcentuales, esto significa que las autoridades encargadas de la gestión de la deuda pública de la entidad no contestaron satisfactoriamente ni el 50% de la información solicitada, es decir, no fueron capaces de informar datos tan básicos como el plazo de contratación de la deuda o el flujo de efectivo dedicado al pago del servicio de la misma. Si lo vemos como un solo dato general, esto es, promediando las calificaciones de todos los años (o de las once solicitudes), se concluye que el grado de transparencia en las condiciones de contratación de la deuda apenas fue de 0.31, o lo que es lo mismo, un grado de cumplimiento de apenas el 31% de la información solicitada.

**Gráfica 18. Grado de transparencia en las condiciones de contratación de la deuda en el periodo 2008-2012, de acuerdo al año en que fue adquirido el empréstito.**

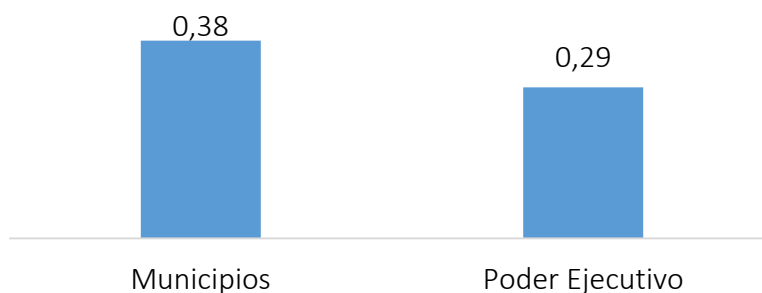


**Fuente: elaboración propia en base al ejercicio de transparencia realizado en la presente investigación, 2014.**

Como se ha comentado en capítulos anteriores, elaborar un estudio sobre transparencia en lo relacionado al sector público para un periodo de tiempo medianamente largo, puede resultar un tanto difícil, puesto que la transparencia (u opacidad) en el manejo de dichos recursos, suele no dejar rastros que permitan medirla, como si lo hacen otros conceptos claramente medibles, tales como el gasto público, el nivel inflacionario, la tasa de crecimiento del PIB, entre otros. Sin embargo, en la presente investigación se trató de ser lo más objetivo posible. Así, en la gráfica anterior se muestran los resultados obtenidos del ejercicio de transparencia para conocer las condiciones con las que las autoridades contrataron la deuda pública en el periodo 2008-2012. En dicha gráfica notamos que para los empréstitos contratados en los tres primeros años apenas se alcanzó un porcentaje de cumplimiento del 25%, esto quiere decir que el 75% de la información solicitada aún permanece en la opacidad. Para los créditos contratados en los años restantes, se alcanzó un porcentaje de cumplimiento del 33% y 50%, magnitudes que también siguen siendo reprobatorias si consideramos que como mínimo se debió haber obtenido una calificación del 60 o 70 por ciento.

En cuanto a los sujetos obligados, los resultados obtenidos se muestran en la siguiente gráfica.

**Gráfica 19. Grado de transparencia en las condiciones de contratación de la deuda pública de Quintana Roo en el periodo 2008-2012 de acuerdo a cada sujeto obligado.**



**Fuente: elaboración propia en base al ejercicio de transparencia realizado en la presente investigación, 2014.**

Algunos datos que el ejercicio de transparencia permitió arrojar también se muestran en la gráfica anterior, en donde vemos el grado de transparencia alcanzado de acuerdo al tipo de sujeto obligado evaluado. En ese contexto, observamos como los dos sujetos obligados: municipios y



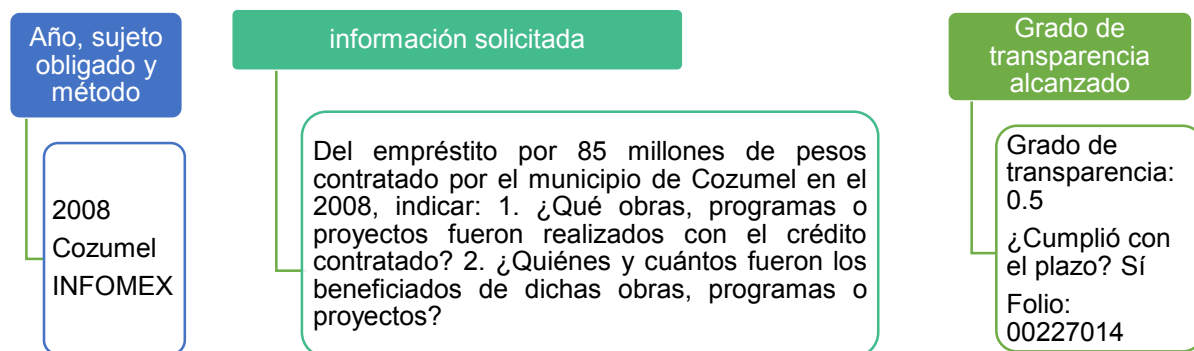
Poder Ejecutivo, obtuvieron calificaciones reprobatorias, alcanzando apenas un 38% y 29% de cumplimiento en la información que les ha sido solicitada, manteniendo en la opacidad altos porcentajes de información “pública”.

#### 4.2.2. Transparencia en el uso de la deuda pública

En este apartado se muestran las calificaciones obtenidas en la segunda área de transparencia de análisis: el uso de la deuda pública en Quintana Roo durante el periodo 2008-2012. Junto a la calificación obtenida se ofrece una breve explicación del porqué se le ha asignado tal valor. Pero antes es necesario aclarar que la información solicitada en esta área es hasta cierto punto parecida a la solicitada en el área de transparencia anterior, ya que en ambas se les pide a los sujetos obligados que informen las obras o proyectos realizados. Esto es así debido a que al contratar deuda pública, una de las condiciones para la aprobación del crédito, es informar para que se está solicitando, de ahí la necesidad de medir el grado de transparencia en esa condición de contratación. De igual manera, otro de los objetivos de hacerlo de así, es para contrastar la congruencia de las respuestas brindadas en ambas áreas de transparencia, con diferentes métodos utilizados.

La información solicitada y las respuestas obtenidas se muestran a continuación.

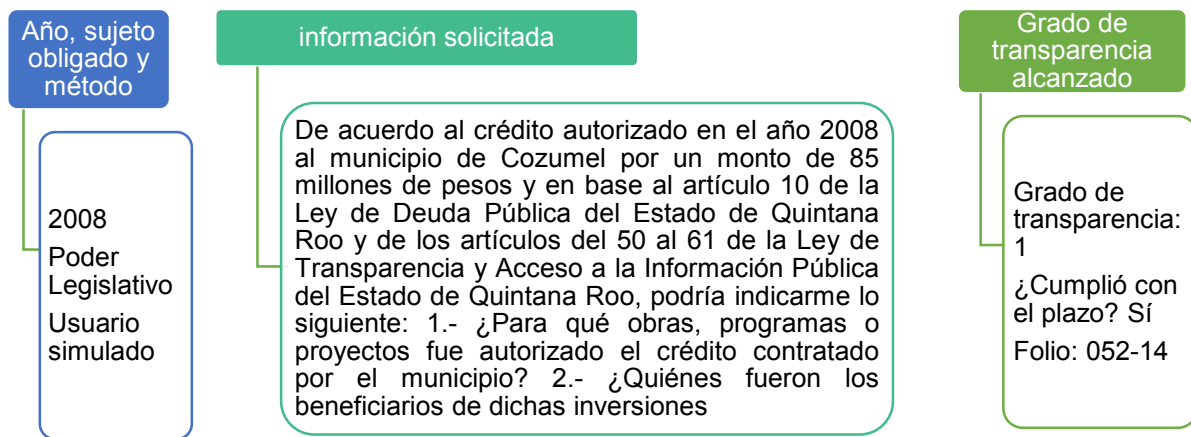
#### Pregunta 12



Se recibe la prórroga en tiempo y forma. sin embargo, para la primer pregunta existen inconsistencias en la información recibida, por ejemplo, al realizar la suma del monto destinado a las obras realizadas este apenas alcanza un total de \$46 521 099 pesos, faltando una obra más

por licitar (adquisición de fuselaje de avión y acondicionamiento para crear una biblioteca temática). Asimismo, se constata que existen obras que aún están en proceso de construcción, y otras que ni siquiera se han comenzado, esto a pesar de que el término de plazo de dichas obras ya haya vencido desde hace varios años. En el caso de la segunda pregunta, varias de las obras si muestran quienes y cuantos fueron los beneficiados, pero al tomar en cuenta la inconsistencia presentada en la pregunta uno, no se puede tomar como una respuesta completa.

### Pregunta 13

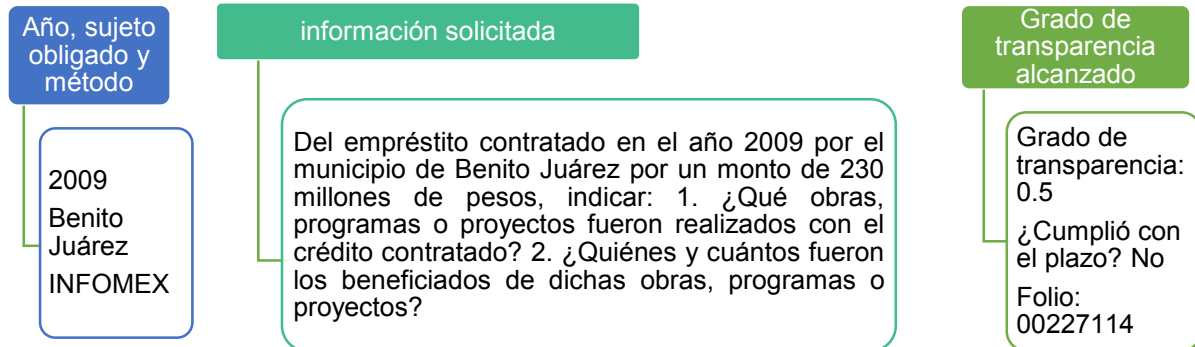


La respuesta dada por la Unidad de Vinculación del Poder Legislativo fue la siguiente:

“Se debe señalar que respecto a la primera pregunta, la información puede ser consultada en el decreto 048 expedido por la XII Legislatura Constitucional, mismo que se encuentra publicado en nuestra página web [www.congresoqroo.gob.mx](http://www.congresoqroo.gob.mx) en la siguiente ruta: HISTORIAL LEGISLATIVO>>XII Legislatura 2008-2011>>Decretos>>Decreto 048. En cuanto a la segunda pregunta, es información que compete como sujeto obligado al H. Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, para lo cual, le proporcionamos los siguientes datos a efectos de que pueda dirigir su solicitud de información” (sic).

Al recurrir a la página web mencionada, se puede constatar que efectivamente se asienta en el decreto 048 las obras y proyectos tendientes a realizar con el empréstito contratado por el municipio. Para el segundo punto no se hace mención de quienes fueron los beneficiados de dichas obras. Sin embargo, se ha tomado como una respuesta satisfactoria.

## Pregunta 14

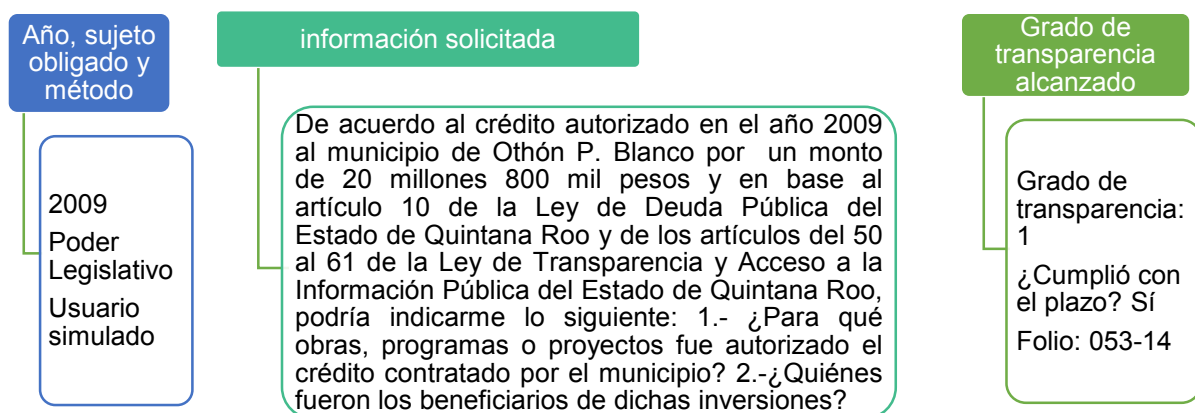


La prórroga debió enviarse el 27 de octubre de 2014, sin embargo esta fue enviada hasta el 29 de octubre. La respuesta final fue enviada el 13 de noviembre en tiempo de acuerdo a la prórroga. La respuesta recibida fue la siguiente:

“Financiar, incluido el impuesto al valor agregado las obras y acciones necesarias para la recuperación, conservación y mantenimiento de las playas ubicadas en la zona federal marítima terrestre en la circunscripción territorial del Municipio de Benito Juárez”. (Sic).

Sin embargo, en la solicitud 00227514 (pregunta cuatro), se dijo que el crédito se contrató para el refinanciamiento de adeudos anteriores. En base a ello, se ha tomado como una respuesta incompleta y ambigua, aun así, se le otorgado un valor de 0.5.

## Pregunta 15



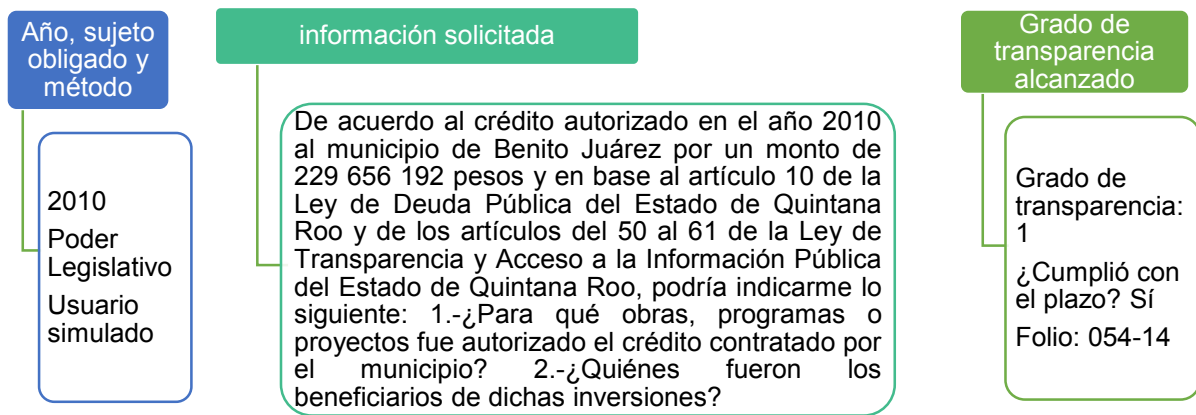
La respuesta dada por la Unidad de Vinculación del Poder Legislativo fue la siguiente:

“Se debe señalar que respecto a la primera pregunta, la información puede ser consultada en el decreto 048 expedido por la XII Legislatura Constitucional, mismo que se encuentra publicado en

nuestra página web [www.congresoqroo.gob.mx](http://www.congresoqroo.gob.mx) en la siguiente ruta: HISTORIAL LEGISLATIVO>>XII Legislatura 2008-2011>>Decretos>>Decreto 102. En cuanto a la segunda pregunta, es información que compete como sujeto obligado al H. Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, para lo cual, le proporcionamos los siguientes datos a efectos de que pueda dirigir su solicitud de información” (sic).

Al recurrir a la página web mencionada, se puede constatar que efectivamente se asienta en el decreto 102 las obras y proyectos tendientes a realizar con el empréstito contratado por el municipio. Para el segundo punto no se hace mención de quienes fueron los beneficiados de dichas obras. Sin embargo, se ha tomado como una respuesta satisfactoria.

### Pregunta 16



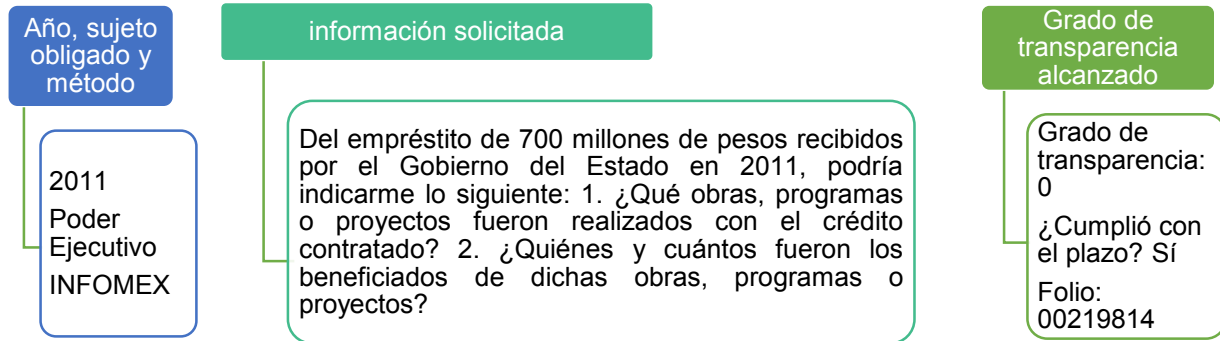
La respuesta dada por la Unidad de Vinculación del Poder Legislativo fue la siguiente:

“Se debe señalar que respecto a la primera pregunta, la información puede ser consultada en el decreto 048 expedido por la XII Legislatura Constitucional, mismo que se encuentra publicado en nuestra página web [www.congresoqroo.gob.mx](http://www.congresoqroo.gob.mx) en la siguiente ruta: HISTORIAL LEGISLATIVO>>XII Legislatura 2008-2011>>Decretos>>Decreto 166. En cuanto a la segunda pregunta, es información que compete como sujeto obligado al H. Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, para lo cual, le proporcionamos los siguientes datos a efectos de que pueda dirigir su solicitud de información” (sic).

Al recurrir a la página web mencionada, se puede constatar que efectivamente se asienta en el decreto 166 las obras y proyectos tendientes a realizar con el empréstito contratado por el municipio, así como el número de beneficiados de dichas obras.

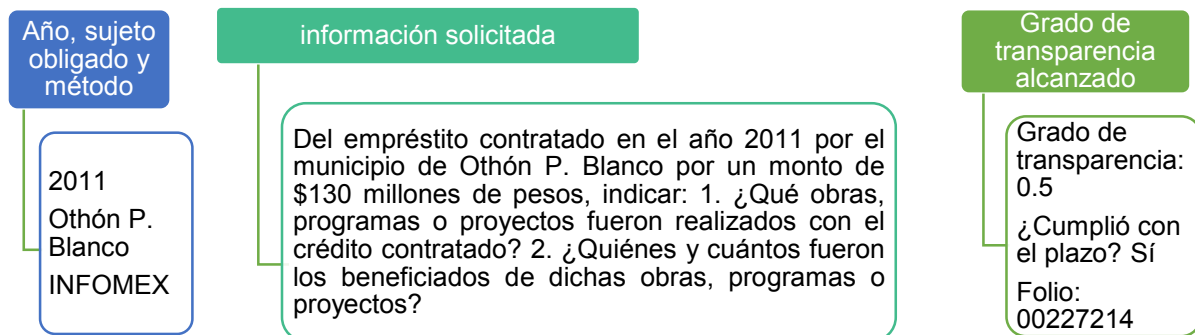
En base a ello, se ha asignado un valor de 1 a la respuesta dada por el Poder Legislativo.

### Pregunta 17



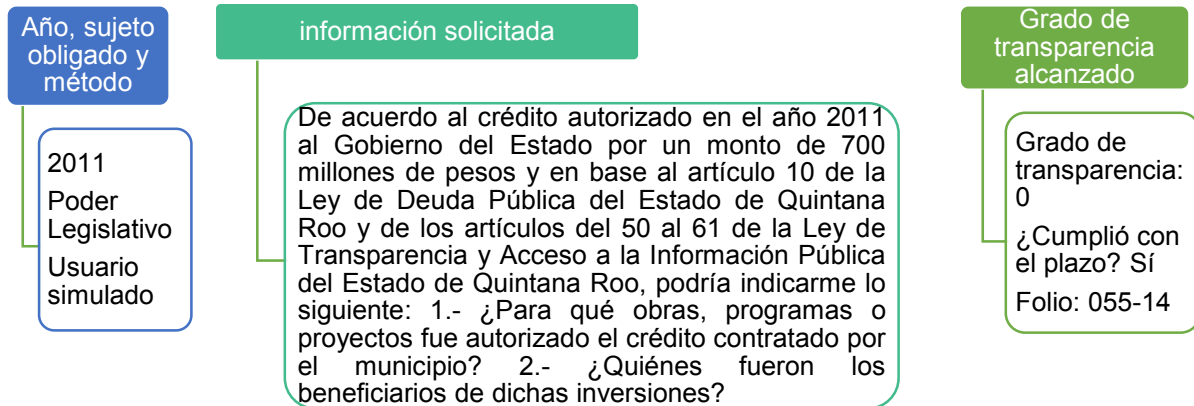
No se obtuvo respuesta por parte de ninguna autoridad del Poder Ejecutivo, solo mencionan que las obras, programas y proyectos fueron realizados por las dependencias del Gobierno Estatal y que el número de beneficiados y las obras fueron informados al rendir la cuenta pública 2011, sin embargo, no muestran ninguna liga o página que indique donde se puede localizar dicha cuenta pública. Por ello se ha tomado como una respuesta negativa, a la que se le asignó un valor de cero.

### Pregunta 18



Se recibe prórroga por parte de la Unidad de Vinculación del Municipio, pero al término del plazo solicitado solo se envía un oficio expresando que el financiamiento se utilizó en un 83.87% en obra pública, sin especificar que obras. Los recursos restantes se usaron para: adquisición de bienes y prestación de servicios; mezcla de recursos; pago de impuestos y supervisión de obras; y, pagos de estructuración de créditos. Para el caso del número de beneficiarios solo se menciona que en total fueron 163 950 habitantes. En base a ello se ha tomado la respuesta como incompleta.

## Pregunta 19

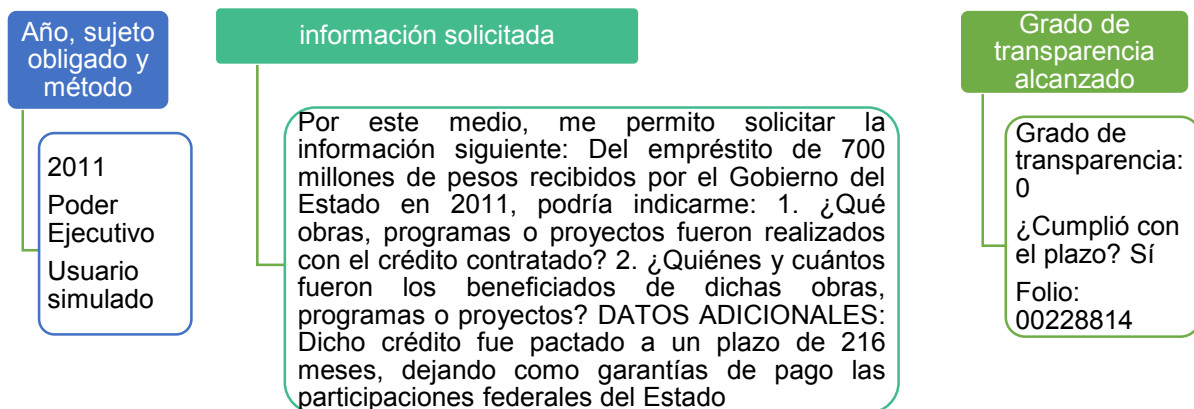


La respuesta dada por la Unidad de Vinculación del Poder Legislativo fue la siguiente:

“Al respecto se debe señalar que después de una revisión en nuestros archivos, no se encontró información coincidente a su solicitud, por tanto se le solicita indique otros elementos, o corrija o complemente los datos, para efectos de estar en condiciones de poder ayudarlo con su petición” (sic).

Hecha una revisión en los registros de la SHCP, se puede constatar que existe un crédito por \$700 millones de pesos contratados por el Gobierno del Estado el día 16 de marzo de 2011, por lo que se ha tomado como una respuesta negativa.

## Pregunta 20



La solicitud de información fue remitida para su respuesta a tres sujetos obligados del Poder Ejecutivo:

SEFIPLAN. La respuesta de esta dependencia es la siguiente: “Corresponde a la Subsecretaria de Crédito y Finanzas en el ámbito de sus responsabilidades, conocer que el empréstito es

contratado para inversión pública productiva; no así los proyectos u obras realizadas, esto último es información a cargo de las Unidades Administrativas, encargadas de la autorización, control, seguimiento y concentración de los expedientes técnicos de la inversión pública gubernamental y ejecución de las obras” (SIC).

IDEFIN. La respuesta de este organismo es la siguiente:

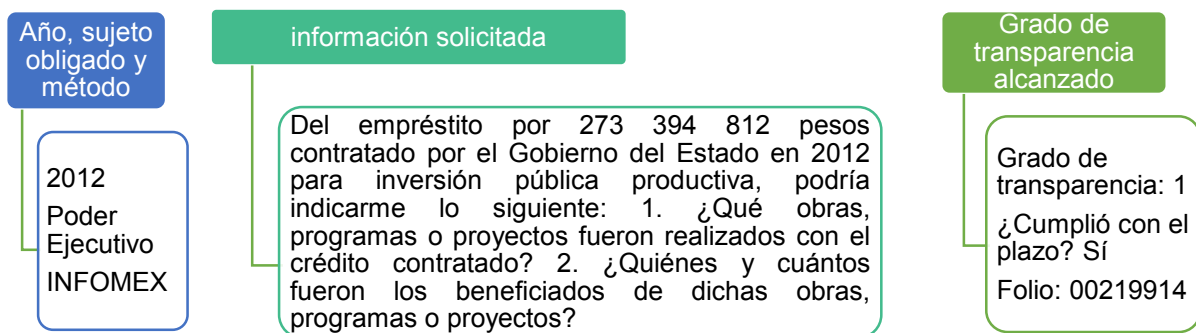
“El Instituto otorgó el financiamiento al gobierno del Estado por setecientos millones de pesos para ser destinados a inversión pública productiva, por lo que las obras programas o proyectos fueron realizados por las dependencias del gobierno estatal, el número de beneficiarios de los programas y obras fueron informados al momento de rendir la cuenta pública 2011.

En virtud de lo anterior este instituto no cuenta con la información requerida por el solicitante” (SIC).

SEDESI. Por último, la respuesta de este instituto se muestra a continuación: “Al respecto me permito informarle que esta Secretaría no ejerció recursos en obras, programas o proyectos durante el ejercicio fiscal 2011” (sic).

Con fundamento en las respuestas detalladas y en vista de no obtener la información solicitada se asignó una calificación de cero.

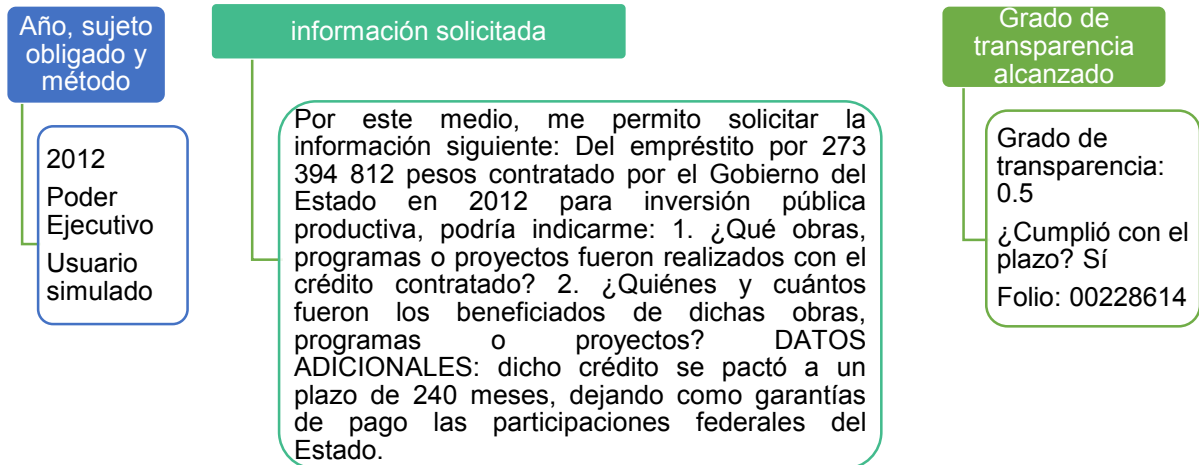
### Pregunta 21



En el oficio de respuesta se dice que la información ha sido proporcionada por SEFIPLAN y SEDESI en los anexos adjuntos, sin embargo, para el caso de SEFIPLAN el número de oficio asentado en la hoja de respuesta (SEFIPLAN/SSCF/DCD/236/X/2014) no coincide con el número

de oficio asentado en los anexos (SEFIPLAN/SSCF/572/X/2014), sin embargo, la información se ha tomado como satisfactoria.

## Pregunta 22



La solicitud de información fue remitida para su respuesta a tres sujetos obligados del Poder Ejecutivo:

SEFIPLAN. “Tengo a bien informarle que mediante oficio SEFIPLAN/SSCF/DCD/236/X/2014 generado por la Subsecretaria de Crédito y Finanzas, le informo que el material consta de: 2 fojas, misma que se anexan al presente; por lo cual la información proporcionada es tal y como obra en los archivos de esta Secretaría” (SIC).

IDEFIN. “El Instituto de Desarrollo y Financiamiento del Estado de Quintana Roo, no participó en la contratación de tal financiamiento por lo que no obra en nuestros archivos la información solicitada” (sic).

SEDESI. “Anexo al presente un cuadro con la información solicitada” (sic).

Ahora bien, para el caso de la respuesta de SEFIPLAN nunca se recibió el citado oficio, por lo que se ha tomado como negación de la información. En cuanto al anexo de SEDESI, efectivamente se envió dicho documento, por lo que la respuesta de esta Secretaría se ha tomado como satisfactoria.

En suma, el valor asignado a la respuesta recibida es de 0.5, es decir, información incompleta.

En los cuadros anteriores podemos percatarnos de que existe solo una solicitud de información para el año 2010, esto es así porque las solicitudes fueron realizadas en base al Registro de Obligaciones y Empréstitos vigentes de entidades y municipios llevado a cabo por la SHCP y en



dicho registro solo existen tres empréstitos asentados, todos pertenecientes al municipio de Benito Juárez.

En la gráfica siguiente se muestran los resultados obtenidos durante el periodo analizado.

**Cuadro 11. Grado de transparencia en el uso de la deuda en el periodo 2008-2012, de acuerdo al año en que fue adquirido el empréstito.**

<b>Año</b>	<b>Grado de transparencia en las respuestas recibidas</b>				<b>Grado de transparencia Promedio</b>
<b>2008</b>	0,5	1	-	-	0,75
<b>2009</b>	0,5	1	-	-	0,75
<b>2010</b>	1	-	-	-	1,00
<b>2011</b>	0	0,5	0	0	0,13
<b>2012</b>	1	0,5	-	-	0,75
<b>Promedio del periodo</b>					<b>0,68</b>

**Fuente:** elaboración propia en base al ejercicio de transparencia realizado en la presente investigación, 2014.

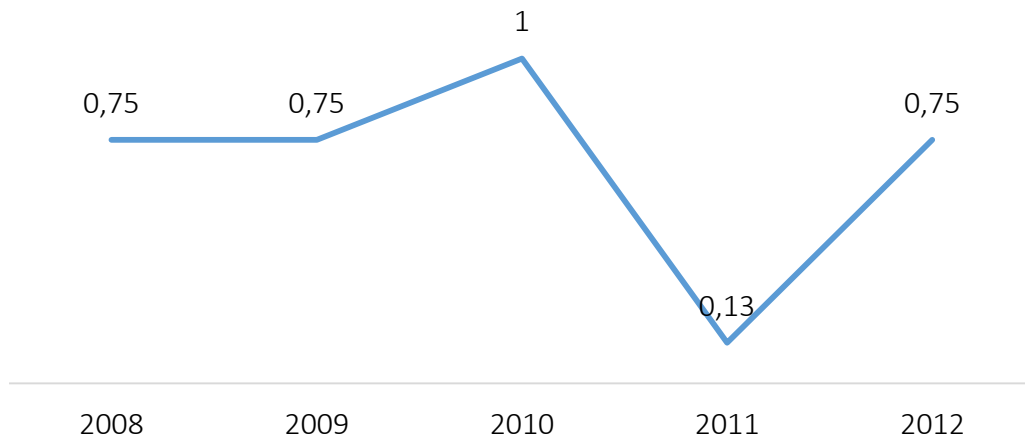
Antes de comenzar a analizar la información contenida en el cuadro anterior, es necesario hacer algunas aclaraciones del mismo, por ejemplo, es notorio el hecho de que para el año 2010 solo exista una solicitud de información, mientras que para el año 2011 hay cuatro. Como ya se comentó a inicios del capítulo, todas las solicitudes de información emanan del cuadro de Registro de Obligaciones y Empréstitos de la SHCP (2014), por tal motivo, no fue posible realizar el mismo número de solicitudes para cada año, ya que para algunos había un mayor número de empréstitos, mientras que para otros apenas había registros, como en el caso del año 2010.

Aclarado el punto anterior, se concluye que el grado de transparencia en el uso que las autoridades le dieron a la deuda pública que contrataron, (la cual fue adquirida exclusivamente para inversión pública productiva, según la propia Ley de Deuda Pública de Quintana Roo) apenas alcanzó un 0.68 de 1 posible en promedio para los años del periodo analizado. Esto significa que el nivel de satisfacción de las solicitudes de información enviadas a los sujetos obligados: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y los Municipios apenas fue de 68%. Se aclara nuevamente que el grado de transparencia promedio alcanzado por cada año, no necesariamente refleja la transparencia que existía en dichos años, sino la transparencia que actualmente existe

en cuanto al uso que le dieron a la deuda en el periodo 2008-2012. De ahí la importancia de analizar el grado de transparencia en el periodo, en el cual ya se ha dicho que fue de 0.6.

En conclusión y al igual que en el área de transparencia anterior, en este rubro aún sigue habiendo información pública que no es tan “pública”, permaneciendo en la opacidad aspectos relacionados al uso que nuestras autoridades le dieron a la deuda contratada en ese periodo de tiempo.

**Gráfica 20. Grado de transparencia en el uso de la deuda pública en el periodo 2008-2012, de acuerdo al año en que fue adquirido el empréstito.**



**Fuente: elaboración propia en base al ejercicio de transparencia realizado en la presente investigación, 2014.**

Esta representación gráfica muestra claramente el grado de transparencia para cada año en que fue contratado el crédito, permitiendo concluir que existen grandes disparidades entre uno y otro, pues mientras que para el 2010 se obtuvo un 100% de satisfacción en la información solicitada, para el año 2011 apenas se obtuvo un 13%.

**Gráfica 21. Grado de transparencia en el uso de la deuda pública de Quintana Roo en el periodo 2008-2012 de acuerdo a cada sujeto obligado.**



**Fuente: elaboración propia en base al ejercicio de transparencia realizado en la presente investigación, 2014.**

En esta gráfica se muestra el grado de transparencia pero por cada sujeto obligado. En promedio para el periodo analizado, se concluye que el sujeto obligado con el grado de transparencia más alto es el Poder Legislativo, con una calificación de 0.75 de 1 posible, es decir, un 75% de cumplimiento en la información solicitada. Del otro lado de la moneda, el Poder Ejecutivo es el sujeto menos transparente, alcanzando apenas un 0.37. Estos datos nos dicen que existe opacidad en nuestras autoridades gubernamentales, que no existe voluntad por informar que se ha hecho con la deuda contratada.

#### **4.2.3 Transparencia en el registro de la deuda pública**

Ya se ha mencionado párrafos atrás que la finalidad de esta área de transparencia es conocer la disposición del Poder Ejecutivo del Estado de colocar información sobre la gestión de la deuda pública en el portal de internet de la SEFIPLAN, secretaría que es la encargada oficial de llevar el registro de la deuda directa del Estado y de la deuda contingente (la que incluye la deuda de los municipios). Dicha información es conocida en el bagaje normativo como Información Pública de Oficio (IPO), y su principal contribución radica en la simplicidad que implica para el ciudadano acceder a información generada, administrada y en poder de los sujetos obligados, sin necesidad de mediar solicitud de información. Para comenzar a analizar la transparencia en el registro de la deuda pública de Quintana Roo, retomaremos en cuadro elaborado líneas arriba, en el cual se desglosa la información que se espera este asentada en el portal de internet de la SEFIPLAN.

## Cuadro 12. Información que fue consultada en el portal electrónico de la SEFIPLAN

información consultada en el portal electrónico de SEFIPLAN	
1.	Desglose de saldos de la deuda pública de Quintana Roo
2.	Desglose del monto asignado al pago de la deuda pública
3.	Desglose de la deuda pública en pago de principal y pago de intereses
4.	Desglose de la deuda pública por institución bancaria
5.	Desglose de las tasas de contratación de la deuda pública
6.	Desglose del plazo de contratación de deuda pública

**Fuente:** elaboración propia en base a la metodología diseñada para la presente investigación, 2014.

Antes de iniciar con la revisión del portal, es necesario aclarar que no se trata de indagar información difícil de proporcionar, sino todo lo contrario, el número de preguntas se ha reducido respecto a los estudios presentados en el capítulo tres (IIPE e ITDIF), los cuales han sido realizados con una metodología similar a la de la presente investigación. Además, el hecho de buscar información de años anteriores no debería significar ningún problema, ya que el periodo de evaluación es relativamente corto (2008-2012).

A esto le sumamos también la consideración de que la Ley de Transparencia de la entidad entró oficialmente en vigor desde el año 2005, periodo suficientemente largo como para que el Poder Ejecutivo o en su defecto la SEFIPLAN, hayan logrado adaptarse a los preceptos que en dicha Ley se mandatan respecto a la publicación de información sobre la gestión de la deuda pública

En primer lugar, nos dirigimos al portal oficial de SEFIPLAN:

<http://sefiplan.qroo.gob.mx/>

En dicha página electrónica existe un apartado llamado “transparencia”, en el cual se enlistan tópicos como:

- Índice de Transparencia de la Disponibilidad de Información Fiscal (ITDIF) 2013
- Índice de Transparencia de la Disponibilidad de Información Fiscal (ITDIF) 2014
- Información Pública de Oficio
- Sistema de solicitudes en línea
- Ley de Transparencia del Estado de Quintana Roo
- Deuda Pública
- Informe trimestral del Sistema de Formato Único (SFU)
- 

Al realizar el desglose del apartado de deuda pública aparecen las siguientes opciones:



Dentro de la primera opción solo se describen algunos artículos de la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo, tales como la definición legal del concepto de deuda pública y la finalidad que tiene dicha Ley. Para el caso del segundo apartado, se describen las obligaciones financieras de Quintana Roo, dividido en trimestres y para un periodo de tiempo que va desde el año 2010 al 2014. En cuanto al último apartado, se muestran los informes sobre el “Registro Único de Obligaciones y Empréstitos” también dividido en trimestres y para los mismos años que el apartado anterior. Es natural pensar que la información que estamos persiguiendo se encuentre en alguno de los dos últimos apartados. Sin embargo, al indagar en ellos nos hemos percatado que para los años 2010, 2011 y 2012 no están activadas las opciones para abrir los archivos. Esto nos hace pensar que no existe ninguna información relacionada a la gestión de la deuda pública de Quintana Roo para esos años.

Lamentablemente, al no existir información en el apartado donde en teoría debería estar, es evidente que tampoco estará en los demás apartados, tales como en la “información pública de oficio”, en donde se han revisado espacios como: presupuesto, auditorías, resumen financiero, entre otros; y hemos notado, desafortunadamente, que no existe información sobre la gestión de la deuda pública, salvo en los Índice de Transparencia ITDIF 2013 Y 2013, donde apenas se pueden observar algunos cuadros que superficialmente muestran información de la deuda de la

entidad pero solo para los años 2012, 2013 y 2014. Todo esto nos obliga a sacar varias conclusiones respecto a la disposición de las autoridades en hacer pública información elemental de la deuda, la cual de acuerdo al cuadro 12, ni siquiera es información rigurosa, como el destino de la deuda pública por ejemplo.

La primera conclusión y la más importante es que no existe transparencia en la información pública de oficio relacionada a la gestión de la deuda pública de la entidad en cuanto a la información que por ley deberá estar en las plataformas electrónicas de las autoridades correspondientes. En otras palabras, podría interpretarse como una negligencia deliberada del gobierno ocultar información al ciudadano que requiera hacer uso de ella, privándolo de unos de sus derechos constitucionales.

Una segunda conclusión se refiere al desacato legal que en este caso la SEFIPLAN está realizando de los preceptos Constitucionales y de las leyes de transparencia y de deuda pública de la entidad. Acción que va en detrimento del fomento a la democracia participativa y de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía y que muestran el vacío de las palabras que a diario solemos escuchar en la retórica política de nuestros gobernantes, en el sentido del fomento a la transparencia y el acceso a la información pública.

A pesar de todo lo ya explicado, la investigación necesariamente tiene que cumplir con el cometido de conocer la transparencia en el registro de la deuda pública por parte de la SEFIPLAN. Por practicidad, la deuda pública de Quintana Roo se indagó de acuerdo a los empréstitos contratados o registrados en cada año del periodo de análisis de esta investigación. Y debemos aclarar también que no necesariamente reflejan el grado de transparencia existente en esos años, sino la transparencia actual del registro de la deuda en el portal electrónico de la SEFIPLAN.

**Cuadro 13. Resultados obtenidos en la revisión del portal electrónico de SEFIPLAN.**

<b>PREGUNTA</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
¿Desglosa saldos de deuda pública?	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
¿Desglosa el monto asignado al pago de deuda pública?	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
¿Desglosa la deuda pública en pago de principal y pago de intereses?	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
¿Desglosa deuda por institución bancaria?	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
¿Desglosa tasas de contratación de deuda?	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
¿Desglosa plazo de contratación de deuda?	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
<b>Calificación</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	<b>0,83</b>

**Fuente: elaboración propia en base a la revisión del portal de internet de la SEFIPLAN, 2014.**

Si quisiéramos manejar los datos arrojados del cuadro anterior en términos porcentuales, resulta evidente que para los registros de deuda de los años que van del 2008 al 2011, apenas se cubrió un 17% de la información indagada, a excepción del registro del 2012, en donde se alcanzó un porcentaje de satisfacción del 83%.

Ahora bien, es momento de poner en contexto los resultados obtenidos de la revisión del portal de internet de la SEFIPLAN mostrados en el cuadro anterior. Así, es necesario mencionar que la ausencia de datos para los años 2008, 2009, 2010 y 2011 solo puede ser causa de la pericia de las autoridades estatales por colocar información básica sobre aspectos de la deuda, ya que en el portal de internet de la SHCP existen registros oportunos de la misma.

Cabe aclarar también que los resultados mostrados por la investigación son semejantes a los arrojados por los ejercicios llevados a cabo por Aregional y por el IMCO para el año 2013, mostrados en el capítulo tres, los cuales dan cuenta de una nula transparencia en el manejo de la deuda pública por parte del estado de Quintana Roo, en los cuales la entidad apenas alcanzó a cubrir un 11.11% y 22% de la información solicitada en las respectivas investigaciones. Aunque es indispensable aclarar que la información solicitada en esta investigación y la solicitada por dichas instituciones es un poco diferente, pues en estas últimas la cantidad de información

solicitada es mayor. Quizás a ello se deba la paradoja de que tanto Aregional como IMCO obtuvieron para el 2013 los resultados ya mostrados, mientras que en el presente trabajo se haya obtenido para el 2012 un porcentaje de cumplimiento del 83%.

Una vez más, esto refleja la incapacidad de las autoridades para hacer valer el derecho de transparencia y acceso a la información pública a la ciudadanía, poniendo en entredicho la retórica política que a diario escuchamos y leemos en los distintos medios de comunicación.

#### 4.2.4. Grado de transparencia general

Ahora que ya tenemos los valores obtenidos de cada una de las áreas de transparencia, es necesario hacer un análisis en conjunto de dichas calificaciones, esto con la finalidad de analizar el grado de transparencia general en la gestión de la deuda pública alcanzada por el estado de Quintana Roo durante el periodo 2008-2012.

**Cuadro 14. Grado de transparencia general en la gestión de la deuda pública de Q. Roo de acuerdo al año en que fue adquirido el empréstito.**

<b>Año</b>	<b>Condiciones</b>	<b>Uso</b>	<b>Registro</b>	<b>Promedio</b>
<b>2008</b>	0,25	0,75	0,17	0,39
<b>2009</b>	0,25	0,75	0,17	0,39
<b>2010</b>	0,25	1	0,17	0,47
<b>2011</b>	0,33	0,13	0,17	0,21
<b>2012</b>	0,5	0,75	0,83	0,69
<b>Promedio</b>	0,32	0,68	0,3	<b>0,43</b>

**Fuente:** elaboración propia en base al ejercicio de transparencia realizado en la presente investigación, 2014.

Antes de analizar las deducciones emanadas del cuadro anterior, es necesario aclarar un aspecto que ya se ha venido recalando en párrafos anteriores y que es muy importante para analizar los resultados de la investigación, esto es, que el grado de transparencia obtenido en cada uno de los años de análisis no debe tomarse como un reflejo fiel o riguroso de la transparencia que hubo en dicho año; puesto que el análisis se realizó en el año 2014. Por ejemplo, en el cuadro se muestra que para el 2008 se obtuvo una calificación de 0.39, esto podría indicarnos que fue muy



bajo el grado de transparencia para ese año, apenas un 39% de información atendida satisfactoriamente.

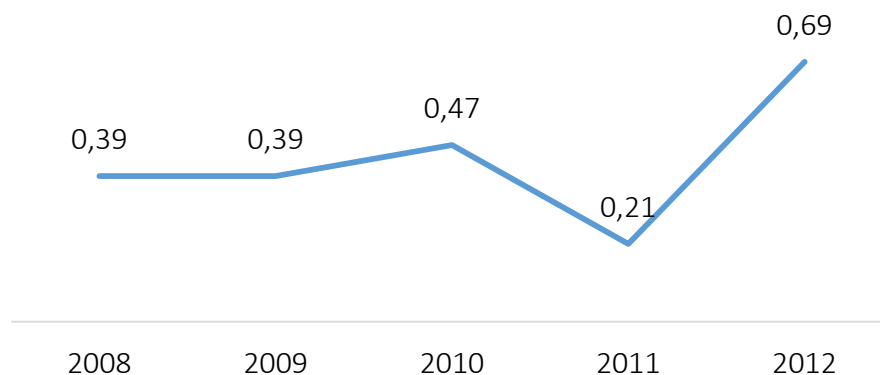
Sin embargo, debemos tomar en cuenta que pudo haber factores que incidieron en las calificaciones de cada año. Por ejemplo, pudo ser posible que una nueva administración gubernamental haya deliberadamente borrado los registros sobre deuda pública del gobierno anterior o que por no tratarse de su administración haya decidido no hacer pública la información solicitada; esto lógicamente se traduciría en un grado de transparencia muy bajo para la deuda contratada en ese año. O, caso contrario, una nueva administración pudo haber llevado a cabo un esfuerzo extraordinario para contar con información sobre la gestión de la deuda de las administraciones anteriores, lo que significaría estar en una buena posición para brindarle información a todo aquel individuo que la requiera, lo posiblemente se traduciría en un aceptable nivel de transparencia.

En contraparte, también es lógico pensar que si el gobierno en turno para el año 2008 (por ejemplo), se hubiera preocupado en mantener una plena transparencia en el uso que le dio a la deuda que contrató en ese año, es muy probable que los registros dejados como constancia de dicha transparencia hablaran por sí solos; así, si en un futuro algún ciudadano se propusiera indagar que obras o servicios se llevaron a cabo con dicho empréstito, la administración en turno no tendría ningún problema en brindarle al mencionado ciudadano la información solicitada. Lo mismo aplica para las condiciones de contratación: la tasa de interés, el plazo, el flujo de efectivo dedicado al pago de la deuda, entre otros temas, no debería ser información difícil de proporcionar a la sociedad. Mención aparte merece el registro de la deuda en el portal electrónico oficial, ya que estos sitios constantemente están siendo modificados tanto en su diseño como en su contenido, sin embargo, esto no es motivo para que los registros de deuda pública de los años anteriores no puedan estar disponibles en el portal de internet actualmente.

Además, como ya se explicó al inicio del cuarto capítulo, realizar una investigación respecto a la transparencia en la gestión de la deuda pública para un periodo de tiempo de más de un año, siempre lleva emparejada la desventaja de la subjetividad, puesto que la transparencia (u opacidad) se hace más difícil de medir, si es que se le puede llamar de esa manera.

En todo caso, invariablemente del año en cuestión, lo primero que puede concluirse es que no existe transparencia en la gestión de la deuda contratada en los años de análisis de la presente investigación, independientemente de la administración en turno. Así, más que interpretar los resultados por cada año de análisis, lo que se debe tomar en cuenta es la transparencia obtenida en el periodo de tiempo analizado (2008-2012), esto significa que en promedio, el grado de transparencia alcanzado en la gestión de la deuda pública de Quintana Roo fue de apenas el 0.43, o en términos más comprensibles, de un 43%, porcentaje que está en sintonía con los resultados arrojados por los estudios analizados en el capítulo tres, y que dan cuenta de un vergonzoso nivel de transparencia en la gestión de la deuda en la entidad.

**Grafica 22. Grado de transparencia general en la gestión de la deuda pública de Q. Roo de acuerdo al año en que fue adquirido el empréstito.**



**Fuente: elaboración propia en base al ejercicio de transparencia realizado en la presente investigación, 2014.**

Con las salvedades ya explicadas en el párrafo anterior, los datos presentados en la gráfica muestran los valores obtenidos en cada año incluyendo las tres áreas en las que se dividió el estudio para conocer el grado de transparencia en la gestión de la deuda pública.

En términos generales, no se observa un patrón que indique la tendencia seguida en el grado de transparencia, pues para el año 2010 se obtuvo un valor de 0.47, mientras que para el 2011 observamos una caída de más del doble: 0.21. Para el año siguiente, se observa una recuperación hasta alcanzar un 0.69.

En conclusión, el dato general indica que en la entidad no existe transparencia en la gestión de la deuda, esto a pesar de toda la parafernalia legal creada para garantizar este derecho ciudadano y de la retórica emanada de nuestros gobernantes que a diario pregonan en los medios de comunicación la importancia que tiene la transparencia para el fomento de una sociedad más democrática y corresponsable.

Pero los resultados son aún más alarmantes cuando los relacionamos con los datos analizados en el capítulo tres, acerca de las condiciones de la deuda pública de Quintana Roo en el periodo 2008-2012. En ese contexto, recordemos que durante ese periodo de tiempo la deuda de la entidad se incrementó un 324% en términos constantes, pasó de un pasivo de \$2 757 millones a \$11 696 millones de pesos; que la deuda de la entidad representó un 6.6% respecto al PIB del año 2012, ubicándose así como el segundo estado más endeudado a nivel nacional en ese rubro, solo por debajo de Coahuila; que a nivel nacional, para el año 2012, también ocupamos la segunda posición en deuda per cápita, con un monto de \$10 420 pesos por cada habitante, nuevamente solo por debajo de Coahuila; que con respecto a los ingresos propios la deuda representó para el 2012 un 676%, ocupando a nivel nacional el deshonoroso tercer lugar; que con respecto a las participaciones federales (con las cuales está garantizada casi el total de la deuda pública de la entidad) del 2012, la deuda representó un 238%, convirtiéndose así en el segundo estado más endeudado en ese apartado.

A caso todo eso no es suficiente para exigirles a nuestras autoridades una mayor transparencia en el uso de la deuda, así como ha sido capaz de colocarnos en los primeros lugares en tópicos nada honrosos respecto a la deuda, también debe adoptar una postura de verdadero servidor público e informarle a su ciudadanía en que ha gastado los recursos provenientes del endeudamiento, logrando así una verdadera transparencia que pueda ser realmente palpable y no solo quede en el discurso político de todos los días.

### **4.3. CONCLUSIONES**

Para este capítulo se fijaron tres objetivos principales: explicar la metodología de la investigación, aplicar dicha metodología y, por último, analizar los resultados de la aplicación de la metodología.

Para los dos primeros objetivos lo único que podemos agregar son algunas salvedades que nos permitieron poner en un contexto más claro los resultados a los que hemos llegado. Por ejemplo, para conocer el grado de transparencia en la gestión de la deuda pública de Quintana Roo para el periodo 2008-2012, se buscó que dicho grado de transparencia fuera lo más integral y ecuánime posible. En ese contexto, se crearon tres vertientes que hicieron posible construir una métrica que permitieran alcanzar ese objetivo. El nombre dado a esas vertientes se denominó áreas de transparencia, las cuales son: las condiciones de contratación, el uso y el registro de la deuda pública.

Para la primer área se buscó conocer que tan transparentes son las autoridades encargadas del manejo de la deuda en cuanto a las características con las cuales fueron contratados los empréstitos, entre la información solicitada estuvo el plazo, las garantías de pago y el flujo de efectivo dedicado al pago de la deuda. Para la segunda área se buscó conocer que tan transparentes son los sujetos obligados pero ahora respecto a uso que le han dado a la deuda pública. Hay que recordar que por Ley, esta debe ser destinada exclusivamente a la inversión pública productiva. Con la última área se buscó medir la disposición de las autoridades de colocar información de la deuda pública de la entidad en los portales oficiales, de tal manera que sea de fácil acceso y no medie ninguna solicitud de información como se hace normalmente.

La puesta en marcha de la metodología nos ha permitido concluir que en promedio para los cinco años de análisis, el grado de transparencia fue de 0.43 de uno posible, lo que en términos porcentuales significa que las autoridades rectoras del manejo de la deuda pública apenas proporcionaron un 43% de la información solicitada, dejando en la más completa opacidad más del 50% de dicha información. Otro dato que se desprende de los resultados muestra que existen grandes disparidades entre los resultados de un año y otro. Por ejemplo, para el 2011 se alcanzó un grado de 0.69, mientras que para el 2012 fue de 0.21. Esto hace pensar que los datos arrojados por el ejercicio no muestran una tendencia clara que pueda predecir la evolución de la transparencia en la gestión de la deuda de la entidad, lo que hace pensar que para algunos años no se han seguido los principios legales que expresan que toda información en poder de los sujetos obligados es pública y que por ende tienen la obligación de proporcionarla a todo individuo interesado en ella, ya sea personalmente o mediante alguna plataforma electrónica.

En cuanto a las áreas de transparencia, se desprende que solo una de ellas obtuvo un grado más o menos aceptable: el uso de la deuda pública. En ese rubro, los sujetos obligados cumplieron con un 68% de la información solicitada. En contraste, las dos áreas restantes: condiciones de contratación y registro, apenas obtuvieron un 32 y 30 por ciento respectivamente.

Estos resultados contrastan lastimosamente con la situación de la deuda de la entidad, la cual ocupa los primeros lugares en temas penosos como el nivel de endeudamiento per cápita o con respecto al PIB. Ello debería obligar a las autoridades a ser más responsables con el manejo de la deuda y sobre todo, a ser más transparentes en el uso que le han dado a la misma, pues seremos nosotros quienes terminaremos pagándola en un futuro, ya sea careciendo de un bien o servicio que dejó de realizarse por cubrir los servicios de deuda o con la asignación de nuevos impuestos.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Al arribar a esta parte de la investigación tenemos ya un extenso bagaje teórico y práctico que nos permite hacer conclusiones respecto a la transparencia en la gestión de la deuda pública de Quintana Roo en el periodo 2008-2012 y nos faculta a sugerir recomendaciones que permitirán cubrir o menguar aquellas lagunas que están obstruyendo el camino para lograr una genuina transparencia en el aspecto ya señalado.

Uno de los objetivos específicos de la investigación estaba encaminado en conocer la teoría que rodea al concepto de deuda pública desde una perspectiva dual: el ámbito académico y el ámbito jurídico. El primero resulta necesario para justificar históricamente la utilidad que reviste la contratación de deuda pública para el desarrollo económico y social de un Estado. Así, las opiniones académicas asentadas en el capítulo uno, unánimemente aconsejan que la deuda pública solo debe ser utilizada para proyectos que beneficien a las generaciones futuras y nunca para financiar gasto corriente. Mientras que el segundo ámbito expresa lo que por ley debe entenderse como deuda pública, delimitando así el uso que las entidades deudoras deben darle. En ese contexto, cabe mencionar que todas las disposiciones legales como la Carta Magna, la Constitución Política de Quintana Roo y la Ley de Deuda Pública de la entidad, reconocen que la contratación de empréstitos únicamente debe utilizarse para inversiones públicas productivas.

Hasta aquí pareciera que no existen objeciones a la teoría comentada en el párrafo anterior, sin embargo, lamentablemente hemos llegado a la conclusión de que las leyes (principalmente la Ley de Deuda Pública de Quintana Roo) flaquean en su principal precepto: el uso de la deuda pública, pues si bien expresan claramente la finalidad perseguida, no detallan a fondo lo que se entiende como *“inversiones públicas productivas”* y al no hacerlo crean un enorme vacío que nuestras autoridades complacidamente se prestan a buscarles su propia interpretación. Por ejemplo, en el ejercicio de transparencia realizado en el presente estudio, varios sujetos obligados expresaron que la deuda que contrataron fue utilizada para el refinanciamiento de sus adeudos anteriores, escudándose en que la ley considera como inversión productiva tal acción.

Otra flaqueza de dichas leyes recalca en lo que se refiere a las sanciones a las que deben hacerse merecedores aquellos sujetos obligados que no acaten sus lineamientos o que valiéndose de su

propia interpretación no actúen con prudencia en la magnitud de los empréstitos contratados, pues en este aspecto tampoco existen apartados que dicten un tope máximo de endeudamiento público. Un último llamado está relacionado al registro de la deuda pública, pues el marco jurídico no obliga a los contratadores de deuda a registrar empréstitos cuando el plazo es menor a un año ni a solicitar al Poder Legislativo del Estado la aprobación para su contratación, lo que puede desembocar en un desmedido nivel de endeudamiento del que no exista registro público.

La recomendación en este sentido es clara y corta: la Ley de Deuda Pública de Quintana Roo debe contar con información precisa que no permita a los sujetos obligados a actuar con discrecionalidad en los aspectos ya comentados. Por ejemplo, debe eliminar el uso de la deuda para el refinanciamiento, ser más clara en la obligación de las autoridades en el registro de la deuda no solo la de largo plazo, sino también la de corto plazo, y, finalmente, debe fijar topes de endeudamiento, tales como un determinado porcentaje respecto a los ingresos propios.

En el segundo capítulo, el objetivo fue estudiar el concepto de transparencia también desde el ángulo académico y desde la perspectiva jurídica. Con el primero se buscó justificar el uso de la transparencia como política pública para mantener sanas las finanzas estatales y también utilizarla como una herramienta cohesionadora entre el sector público y la ciudadanía, de tal manera que el primero actué como un verdadero servidor del segundo y crear así un ambiente de legitimización política y de corresponsabilidad entre ambos. Por el lado jurídico se buscó conocer la forma en que está legalmente regulado el concepto de transparencia, resaltando algunos aspectos necesarios para llevar a cabo esta investigación. Sin embargo, en dicha indagación nos percatamos que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, también sufre de ciertas lagunas que no han permitido hacer de la transparencia una verdadera herramienta para obligar a las autoridades a actuar de manera legal. Por ejemplo, el rubro de las sanciones se presta a ciertas ambigüedades, ya que estas se encuentran encadenadas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, o al arbitrio del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, creando con ello un ambiente de sanciones laxas o relajadas para el servidor que las desacate.

Las recomendaciones en este caso van encaminadas a tratar de fomentar la transparencia y el acceso a la información en todo lo que tenga que ver con el manejo eficiente de la deuda pública,

pues como se argumentó en el capítulo dos, la transparencia puede ayudar a tener menores niveles de endeudamiento, al actuar como una herramienta que obligue a los servidores públicos a no caer en el despilfarro de recursos. La otra recomendación está relacionada a las sanciones de la Ley de Transparencia de la Entidad, las cuales deben ser más claras y concisas, de tal manera que todo servidor público tenga bien en claro los castigos que puede recibir si no acata los preceptos de dicha ley.

Para el tercer capítulo se buscó analizar la situación de la deuda pública de Quintana Roo para el periodo 2008-2012, de tal manera que nos mostrara el contexto en el que se encuentra tanto a nivel interno como a nivel nacional, pues a medida que esta va adquiriendo mayores dimensiones, se fundamenta aún más la necesidad de obligar a las autoridades encargadas del manejo de la deuda a actuar de manera transparente tanto en su uso como en las condiciones de contratación de la misma. Otro aspecto perseguido por este capítulo fue mostrar los antecedentes que existen en la entidad respecto a la transparencia en la gestión de su deuda pública, es decir, buscar estudios que nos permitieran más adelante contrastar nuestros resultados con los de otras investigaciones en este campo. Para el primer caso llegamos a la conclusión que la situación de la deuda de Quintana Roo para el periodo mencionado es realmente alarmante, se incrementó más de un 300% en apenas cinco años, y no solo eso, tales acciones han convertido a la entidad en uno de los estados más endeudados del país con respecto a ciertas variables como son su PIB, sus ingresos propios y sus participaciones federales. Por el lado de los estudios de transparencias, Quintana Roo tampoco sale bien parado, pues de los tres estudios analizados, en dos ocupó los últimos lugares en transparencia en la gestión de su deuda pública.

Las recomendaciones en este sentido están orientadas a presionar a las autoridades en mantener un sano manejo de la deuda pública, buscando límites de endeudamiento. Por ejemplo, que este no rebase el 100% de sus participaciones federales recibidas en un determinado año; fijando proporciones de endeudamiento con respecto a su PIB que no sobrepasen la media nacional; u obligar a las entidades públicas a no utilizar la contratación de deuda para refinanciamiento de adeudos anteriores. Por el lado de la transparencia, la única recomendación es acatar los lineamientos que la rigen, para lograr con ello evitar ser una de las entidades del país con mayor grado de opacidad.



Con todo lo analizado en los capítulos anteriores, ya nos encontrábamos en una mejor posición para llevar a cabo un ejercicio práctico para cumplir finalmente con el objetivo general del estudio: conocer el grado de transparencia en la gestión de la deuda de Quintana Roo en el periodo 2008-2012. Dicho ejercicio siempre tuvo como una premisa desarrollarse bajo un aspecto ciudadano, es decir, hacerlo lo más parecido posible a como lo haría una persona común y corriente, ello para captar la esencia de lo que nuestras autoridades consideran como transparencia y acceso a la información. Para lograr tener un grado de transparencia integral, se crearon tres áreas de transparencia en la gestión de la deuda: las condiciones de contratación (analizar si los sujetos obligados son capaces de informar las principales características del empréstito), el uso (evaluar la capacidad de los sujetos obligados de informar para que utilizaron el crédito) y el registro (determinar la disposición de los sujetos obligados de colocar información en su portal electrónico); con esas tres áreas se buscó que el ejercicio fuera lo más completo posible.

Al poner en practica la metodología desarrollada, llegamos finalmente a los resultados, los cuales de manera general para el periodo 2008-2012, nos dan cuenta de un grado de transparencia de 0.43, o, lo que es lo mismo, un porcentaje de cumplimiento de la información solicitada de apenas el 43%, lo que hemos considerado como un grado de transparencia deficiente y acorde a los resultados de los estudios analizados en el capítulo tres, en donde la entidad obtuvo un grado de cumplimiento de 22%, 11% y 33%. Al desglosarlo por áreas, obtenemos resultados dispares, por ejemplo, el área mejor evaluada fue el uso de la deuda pública, con un nivel de cumplimiento del 68%, mientras que para las condiciones de contratación y el registro apenas fue del 32% y 30% respectivamente. Al analizar los resultados de acuerdo al año en que fueron contratados los empréstitos, también se muestran resultados diferentes, por ejemplo, para los créditos del 2011, el grado de transparencia fue de 0.21 (el más bajo), mientras que para el 2012 (el más alto) fue de 0.69. Esto significa que los sujetos obligados apenas tuvieron la capacidad de otorgar un 21% de la información de los créditos contratados en el 2011. Como habíamos explicado en el capítulo cuatro, los valores obtenidos en cada año no necesariamente reflejan la transparencia existente en dicho año, puesto que el ejercicio ha sido realizado en el 2014, aunque la lógica diría que si los gobiernos que contrataron deuda en un determinado año hubieran tenido un óptimo registro y control de la misma, aparentemente no existirían motivos para que en la actualidad la administración presente no fuera capaz de informar al público información relacionada a aquellos empréstitos.

En todo caso, la principal conclusión del capítulo y de la investigación, es que en Quintana Roo para el periodo 2008-2012, no existe plena transparencia en lo relacionado a la gestión de la deuda pública, pues nuestras autoridades, en muchos casos no fueron capaces de informarnos para que usaron la deuda pública contratada, es más, aprobaron créditos sin siquiera tener la certeza de cuál sería su destino; así también, características básicas de la deuda como el flujo de pago de capital y de interés aún permanecen en su mayoría en la opacidad; y, finalmente, el registro de la deuda, es casi inexistente en el portal electrónico de la dependencia encargada de llevar el registro y control (SEFIPLAN). Pero esta situación resulta muchos más alarmante cuando contrastamos la situación de la deuda de la entidad con los resultados ya mostrados. Con esto quiero decir que no es justo que la ciudadanía no tenga acceso a información de la deuda, cuando somos uno de los estados más endeudados del país. Nuestras autoridades deberían preocuparse por ser más transparentes en ese aspecto, pues somos nosotros los que finalmente cargamos con el verdadero peso de la deuda, ya sea privándonos de obras o proyectos que se han dejado de realizar por pagar el servicio de la deuda o experimentando una mayor carga impositiva.

Las recomendaciones generales para las fallas analizadas van dirigidas tanto a las autoridades como a la ciudadanía. Para el primero ya hemos hecho énfasis en las demás recomendaciones, en el sentido de acatar los reglamentos que velan por la transparencia y el acceso a la información pública, castigando verdaderamente a aquel sujeto obligado que ose desobedecer dichas leyes. Mientras que para la ciudadanía, la recomendación es que debemos ser más participativos, reconocer nuestro papel como el **principal** y el de las autoridades como el **agente**, esto es, que las autoridades tienen la obligación de rendirnos cuenta pero también nosotros tenemos la obligación de fomentar la participación ciudadana.

En concreto, esta investigación propone que el ejercicio llevado a cabo en este estudio pueda ser retomado por una asociación estudiantil de la propia Universidad de Quintana Roo y realizarlo periódicamente, ya sea de manera semestral o anual, de tal suerte que nuestras autoridades comiencen a sentir la presión de la ciudadanía por ser más transparentes en sus quehaceres como servidores públicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, M. Jhon (2008). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. México, D. F. Siglo XXI editores.
- Alt, James y David Lassen (2003) "Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries." Economic Policy Research Unit. Mimeo.
- Amoroso, Nicolás (2008). Transparency and Numeric Rules in the Budgeting Process: Theory and Evidence. Banco de México, Documentos de Investigación, Septiembre de 2013.
- Aregional (Información para Decidir, S.A., de C.V) (2013). Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF) 2013. Consulta realizada el día 05 de junio de 2014, encontrado en: <http://www.aregional.com/>
- Ayala, J. (2001). La economía del sector público mexicano, México: UNAM-Facultad de Economía
- Bernheim, B. D. (1986) Fiscal policy whit impure intergenerational altruism. Stanford University, Mimeo.
- Bobbio, Norberto (1994). El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México, D. F.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela (2005). Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Serie Manuales número 45. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile. Encontrado en: <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/23572/P23572.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>
- Cadena, Cecilia (2008) Riesgos de aislamiento de las agencias de transparencia y rendición de cuentas en el Estado de México. Serie monográfica: el desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate. Universidad nacional autónoma de México. México D. F.
- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica) y COMAIP (Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública) 2010. Métrica de la Transparencia (MT) 2010. Consulta realizada el 09 de junio de 2014. Encontrado en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>
- CONAPO, 2014 (Consejo Nacional de Población). Proyecciones de la población 2010-2050.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Última Reforma DOF 10-02-2014.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (2013). Última reforma publicada en el Periódico Oficial el 14 de mayo de 2013.

Cuenta Pública de Quintana Roo (2011). Encontrado en: <http://www.sefiplan.qroo.gob.mx/documentos/cp2011.pdf>

Delhumeau, Antonio (1970). México: Realidad política de sus partidos. Instituto Mexicano de Estudios Políticos. México, D. F.

Diamond, P. A. (1965) National Debt and Neoclassical Economic Growth. American Economic Review 55.

Flores, Claudio (2006) La economía. Virtudes e inconvenientes. Santiago de Chile. RIL editores. P. 197.

García Sánchez, Isabel María (2007) “La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias”; Universidad de Salamanca, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales de Salamanca.

Guerrero, Eduardo y Ramírez, Leticia (2006) La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales. Del libro: Democracia, Transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario. Coordinador: Sergio López- Ayllón. México, D. F.

Gonzalez-Arèchiga (2004) Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública: criterios, áreas y retos para México. Volumen 7 de cultura de rendición de cuentas; Auditoría Superior de la Federación; México, D. F.

Grijelmo, Álex (2001). La seducción de las palabras, sexta edición, Editorial Taurus, España.

IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad) 2013. Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) 2013. Consulta realizada el 13 de junio de 2014. Encontrado en: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014 (INEGI). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de Información Económica (BIE).

Instituto del Banco Mundial (2008). Diplomado en Gestión Estratégica de las Finanzas Públicas. Tecnológico de Monterrey.

Kopits, George, and John Craig. (1998). "Transparency in Government Operations," IMF Occasional Paper 158.

Lasa, Alcides José (1997) Deuda, Inflación y Déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal. Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa

Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo (2010) texto vigente. Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial el 16 de Noviembre del 2010.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo (2008). Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial el 02 de Julio del 2008.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Última reforma publicada DOF 08-06-2012.

Ley General de Contabilidad Gubernamental (2013) texto vigente. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09-12-2013.

Ley General de Deuda Pública (2012) texto vigente. Última reforma publicada DOF 09-04-2012

López Ayllón, Sergio (1984). El derecho a la información. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Marín, José María (2010). Propuestas para una mayor transparencia presupuestaria a nivel federal en México. Propuestas para una efectiva transparencia presupuestaria. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Musgrave, R. y Peggy Musgrave (1992). Hacienda pública. Teórica y aplicada, México: McGraw-Hill.

Nonell, Rosa. (2006) "Transparencia y buen gobierno", Icaria Editorial, Barcelona, España. Pp 27-35.

Ortiz Alejandro y Romero Jorge (2004), "Información, transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto de egresos de la federación". Propuestas de Transparencia en el Gasto para Convención Nacional Hacendaria. México, D. F.

Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación (2013). Publicado por el Poder Ejecutivo en la Ciudad de Chetumal, Quintana Roo a los diecisiete días del mes de diciembre del año 2013.

- Ricardo, David (1814). Principios de Economía Política y Tributación. Primera reimpresión 1985, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Retchkiman K., Benjamín (1987). "Teoría de las finanzas públicas". Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas. México.
- Samuelson, P. y William D. Nordhaus (1992) Economía. México: McGraw-Hill.
- Sartori, Giovanni (2007) ¿Qué es la democracia? Ediciones Taurus.
- Sen, A. (2000). Development as Freedom. Nueva York: Anchor Books.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Registro de obligaciones y empréstitos vigente de entidades y municipios. Consulta realizada en junio de 2014.
- Smith, Adam (1776) Riqueza de las Naciones. Instituto Politécnico Nacional. Primera edición. México, 1996.
- Stiglitz, J. (2000). La economía del sector público, Barcelona: Antonio Bosch Editor
- Ugalde, L. (2002), "Rendición de cuentas y democracia. El caso de México", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática # 21, Instituto Federal Electoral, México.

## ANEXOS

### Pregunta 1 - Folio: 00227714



#### TESORERÍA

Cozumel, Quintana Roo a 05 de noviembre de 2014

OFICIO: TSR/164/2014

ASUNTO: Cumplimiento en la solicitud de transparencia y acceso a la información

C. DERWALL ERNESTO SOLÍS FRÍAS  
ENCARGADO DE LA UVTAIP; ADSCRITO A LA CONTRALORÍA MUNICIPAL  
COZUMEL, QUINTANA ROO

Por medio del presente y en contestación al oficio con número UVTAIP/ST/059/2014 oficio con fecha 20 de octubre de 2014 y recibido por esta autoridad el día 20 de octubre del presente año, donde se solicita la siguiente información, y se da respuesta a lo que debidamente nos corresponde "Del empréstito por 85 millones de pesos contratado por el municipio de Cozumel en el 2008, indicar: 1.-El plazo de pago (en meses); 2.-La fuente o garantía de pago; 3.-El flujo de efectivo dedicado al pago de servicio de la deuda.

Se contesta lo siguiente:

En contestación a su oficio antes mencionado, donde la persona física Luis Miguel Castillo Moreno solicita, se le hace de su conocimiento que:

- 1.- El plazo de pago en meses fue de 240 meses.
- 2.- La garantía de pago participaciones.
- 3.-No aplica por lo anterior (punto 2)

Sin más por el momento, me despido de usted agradeciendo la atención prestada a la presente.

ATENTAMENTE



C.P. ANTONIO BERNARDO BADUY MOSCOSO  
TESORERO MUNICIPAL

c.c.p. C.P. Julio César Dzay Aguilar  
c.c.p. Archivo



12 NOV. 2014

UNIDAD DE VINCULACIÓN DE  
TRANSPARENCIA Y ACCESO A  
INFORMACIÓN PÚBLICA

*Flores*  
*14:40 hrs.*

WWW.COZUMEL.GOB.MX

## BIBLIOTECA TEMÁTICA

<b>INVERSIÓN:</b>	OBRA POR LICITAR.
<b>FONDO:</b>	DECRETO 048.
<b>AVANCE FÍSICO:</b>	0%
<b>ESTATUS:</b>	POR LICITAR
<b>INICIO:</b>	
<b>DESCRIPCIÓN:</b>	ADQUISICIÓN DE FUSELAJE DE AVIÓN Y ACONDICIONAMIENTO PARA CREAR UNA BIBLIOTECA TEMÁTICA.
<b>BENEFICIARIOS:</b>	89,600 HABITANTES.





**Pregunta 2 - Folio: 00220014**



Gobierno del Estado Libre y  
Soberano de Quintana Roo  
Cd. Chetumal, Q. Roo



CON BENEFICIOS PARA TODOS  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA Y ACCESO  
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER EJECUTIVO  
OFICIO NÚMERO: UTAIPPE/DG/CAS/1397/X/2014

ASUNTO: Respuesta a solicitud de información 00220014.

"Año 2014, 40 Aniversario del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo"

Chetumal, Quintana Roo; 13 de octubre de 2014.

**C. LUIS MIGUEL CASTILLO MORENO:  
PRESENTE.**

En apego a lo dispuesto por los artículos 37, 52, 54 y 58 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y en atención a su solicitud identificada con el folio 00220014, que ingresó a través de nuestro Sistema de Solicitudes de Información, el día 09 del presente mes y año, para requerir: **"Del empréstito por 85 millones de pesos contratado por el municipio de Cozumel en el 2008, indicar: 1.- el plazo de pago (en meses) 2.- la fuente o garantía de pago 3.- el flujo de efectivo dedicado al pago de servicio de la deuda 4.- el destino de la deuda (proyectos u obras realizadas y ¿quiénes y cuántos fueron los beneficiados?)"** (Sic), me permito hacer de su conocimiento que de conformidad a lo que prevé el artículo 1º del Acuerdo por el que se crea esta Unidad, la función de esta Unidad de Vinculación se circunscribe a recibir y despachar las solicitudes de información realizadas a las Dependencias y Entidades que conforman el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

Derivado de lo anterior y por tratarse de información del ámbito de competencia del municipio de Cozumel, para su obtención le sugerimos dirigir su solicitud a esa instancia de gobierno, a través de su Unidad de Vinculación en la siguiente dirección electrónica: <http://cozumel.gob.mx/transparencia/>.

Lo que se informa, en términos del artículo 53 de la Ley de la materia, que sobre el particular establece:

*Artículo 53.- Los Sujetos Obligados, considerados en la presente Ley, están obligados a entregar información sencilla y comprensible a la persona sobre los trámites y procedimientos que deben efectuarse, las autoridades o instancias competentes, la forma de realizarlos, la manera de llenar los formularios que se requieran, así como de las entidades ante las que se puede acudir para solicitar orientación o formular quejas, consultas o reclamos sobre la prestación del servicio o sobre el ejercicio de las funciones o competencias a cargo de la autoridad de que se trate.*

Asimismo, nos ponemos a sus órdenes para la aclaración de cualquier duda que pudiera generarse al respecto o, en su efecto, para alguna otra consulta que en lo futuro tenga a bien realizar a esta Unidad, para lo cual ponemos a su disposición el sistema electrónico a través del cual ingresó su solicitud o nuestra oficina ubicada en Avenida Efraín Aguilar número cuatrocientos sesenta y cuatro, entre Armada de México y 7 de Enero, Colonia Campestre, de la ciudad de Chetumal, Quintana Roo o comunicarse al teléfono 983 83 50650 extensión 34454, así como a través del correo electrónico [transparencia@gestionpublica.groo.gob.mx](mailto:transparencia@gestionpublica.groo.gob.mx), en horario de oficina y en términos de Ley.

Sin otro particular, esperando haberle servido satisfactoriamente, le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**

**MESU. LIZETT DEL CARMEN CLEMENTE HANDALL,  
DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD DE  
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA DEL PODER EJECUTIVO.**

C.c.p. Expediente  
LCC/VR/RS/CI/ptk



CONTRALORÍA  
SOCIAL

Av. Efraín Aguilar # 464 entre Armada de México y 7  
de Enero, Colonia Campestre  
Chetumal, Quintana Roo,  
Teléfono: 983 835 06 50 ext. 34450  
Correo: [transparencia@gestionpublica.groo.gob.mx](mailto:transparencia@gestionpublica.groo.gob.mx)  
<http://transparencia.groo.gob.mx>



UNIDAD DE TRANSPARENCIA Y  
ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA DEL PODER EJECUTIVO  
UTAIPPE

¡Sí Haremos!



## Pregunta 17 – folio 00219814



Unidad de Transparencia y Acceso  
a la Información Pública del Poder Ejecutivo.

Oficio No. UTAIPPE/DG/CAS/1443/X/2014.

Asunto: Respuesta a solicitud de información 00219814.

Chetumal, Quintana Roo, 22 Octubre de 2014.

"Año 2014, 40 Aniversario del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo"

**C. LUIS MIGUEL CASTILLO MORENO:  
PRESENTE.**

En apego a lo dispuesto por los artículos 37, 52, 54 y 58 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y en atención a su solicitud identificada con el folio 00219814, que ingresó a través de nuestro Sistema de Solicitudes de Información, el día nueve del presente mes y año, para requerir: **"Del empréstito de 700 millones de pesos recibidos por el Gobierno del Estado en 2011, podría indicarme lo siguiente: 1. ¿Qué obras, programas o proyectos fueron realizados con el crédito contratado? 2. ¿Quiénes y cuántos fueron los beneficiados de dichas obras, programas o proyectos?"** (sic), me permito hacer de su conocimiento que después de una búsqueda, el Instituto para el Desarrollo y Financiamiento del Estado de Quintana por sus siglas IDEFIN, dio respuesta en los términos que, en lo conducente, a continuación se detalla:

El Instituto otorgo el financiamiento al gobierno del Estado por setecientos millones de pesos para ser destinados a inversión pública productiva, por lo que las obras programas o proyectos fueron realizados por las dependencias del gobierno estatal, el número de beneficiarios de los programas y obras fueron informados al momento de rendir la cuenta pública 2011 (sic).

En mérito de lo anterior, se pone a su disposición vía INFOMEXQROO, el presente oficio de respuesta que contiene lo manifestado por el IDEFIN, acorde a lo previsto por los artículos 8 de la Ley de la materia y 11 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, que al respecto disponen:

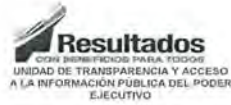
**Artículo 8.** *Quienes produzcan, administren, manejen, archiven o conserven información pública serán responsables de la transparencia de la información conforme a lo establecido en la presente Ley (...).*

*La información se proporcionará en el estado en que se encuentre en las Entidades Públicas. La obligación de los Sujetos Obligados de proporcionar información no comprende el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante.*

**Artículo 11.** *Para efectos de lo dispuesto por el Artículo 8 de la Ley, ninguna Dependencia o Entidad está obligada a proporcionar información que no sea de su competencia; cuando se encuentre impedida para proporcionarla de conformidad con la Ley de la materia; cuando la información no esté en su posesión al momento de efectuarse la solicitud; o cuando ésta resulte inexistente.*



Av. Efraín Aguilar, número 464 entre Armada  
de México y 7 de Enero, Colonia Campestre,  
Chetumal, Quintana Roo. Teléfono: 983 835 06 50  
ext. 34453. Correo: [transparencia@qroo.gob.mx](mailto:transparencia@qroo.gob.mx)  
<http://transparencia.qroo.gob.mx>



**Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo.**

Oficio No. UTAIPPE/DG/CAS/1443/X/2014.

Asunto: Respuesta a solicitud de información 00219814.

Chetumal, Quintana Roo, 22 Octubre de 2014.

"Año 2014, 40 Aniversario del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo"

Asimismo, nos ponemos a sus órdenes para la aclaración de cualquier duda que pudiera generarse al respecto o, en su efecto, para alguna otra consulta que en lo futuro tenga a bien realizar a esta Unidad, para lo cual ponemos a su disposición el sistema electrónico de atención a solicitudes de información disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://infomex.qroo.gob.mx/> o nuestra oficina ubicada en Avenida Efraín Aguilar número cuatrocientos sesenta y cuatro, entre Armada de México y 7 de Enero, Colonia Campestre, de la ciudad de Chetumal, Quintana Roo o comunicarse al teléfono 983 83 50650 extensión 34453, así como a través del correo electrónico [transparencia@gestionpublica.qroo.gob.mx](mailto:transparencia@gestionpublica.qroo.gob.mx), en horario de oficina y en términos de Ley.

Sin otro particular, esperando haberle servido satisfactoriamente, le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE.**

**MESEU LIZETT DEL C. CLEMENTE HANDALL,  
DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD DE  
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA DEL PODER EJECUTIVO.**



C.c.p. Expediente  
LCCN/RGSC/ROO



Av. Efraín Aguilar, número 464 entre Armada de México y 7 de Enero. Colonia Campestre. Chetumal, Quintana Roo. Teléfono: 983 835 06 50 ext. 34453, Correo: [transparencia@qroo.gob.mx](mailto:transparencia@qroo.gob.mx) <http://transparencia.qroo.gob.mx>



Unidad de Transparencia y Acceso  
a la Información Pública del Poder Ejecutivo.

Oficio No. UTAIPPE/DG/CAS/1450/X/2014.

Asunto: Respuesta a solicitud de información 00219914.

Chetumal, Quintana Roo, 23 Octubre de 2014.

"Año 2014, 40 Aniversario del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo"

**C. LUIS MIGUEL CASTILLO MORENO:  
PRESENTE.**

En apego a lo dispuesto por los artículos 37, 52, 54 y 58 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y en atención a su solicitud identificada con el folio 00219914 que ingresó a través de nuestro Sistema de Solicitudes de Información, el día nueve del presente mes y año, para requerir: **"Del empréstito por 273 394 812 pesos contratado por el Gobierno del Estado en 2012 para inversión pública productiva, podría indicarme lo siguiente: 1. ¿Qué obras, programas o proyectos fueron realizados con el crédito contratado? 2. ¿Quiénes y cuántos fueron los beneficiados de dichas obras, programas o proyectos?"** (sic), me permito hacer de su conocimiento que, de una búsqueda se obtuvo lo siguiente:

**a) SEFIPLAN:**

*Tengo a bien informarle que mediante oficio SEFIPLAN/SSCF/DCD/236/X/2014 generado por la Secretaría de Crédito y Finanzas, le informo que el material consta de 2 fojas, mismas que se anexan al presente; por lo cual la información proporcionada es tal y como obra en los archivos de esta Secretaría. (Sic). Firma.*

**b) SEDESI:**

*Al respecto me permito anexar al presente un cuadro con la información solicitada. (sic). Firma.*

En mérito de lo anterior, se pone a su disposición vía INFOMEXQROO, el presente oficio de respuesta, así como un anexo constante de tres fojas útiles por su anverso tamaño carta, en formato digital, que contiene el anexo del oficio SEFIPLAN/SSCF/DCD/236/X/2014 y el documento a que se refiere la SEDESI, tal y como fueron proporcionados por las citadas Dependencias, acorde a lo previsto por el artículo 8 de la Ley de la materia, que al respecto dispone:

**Artículo 8.** *Quiénes produzcan, administren, manejen, archiven o conserven información pública serán responsables de la transparencia de la información conforme a lo establecido en la presente Ley (...).*

*La información se proporcionará en el estado en que se encuentre en las Entidades Públicas. La obligación de los Sujetos Obligados de proporcionar información no comprende el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante.*



Av. Efraín Aguilar, número 464 entre Armada de México y 7 de Enero, Colonia Campestre, Chetumal, Quintana Roo. Teléfono: 983 835 06 50 ext. 34453, Correo: [transparencia@qroo.gob.mx](mailto:transparencia@qroo.gob.mx) <http://transparencia.qroo.gob.mx>



Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo.

Oficio No. UTAIPE/DG/CAS/1450/X/2014.

Asunto: Respuesta a solicitud de información 00219914.

Chetumal, Quintana Roo, 23 Octubre de 2014.

"Año 2014, 40 Aniversario del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo"

Adicionalmente, nos ponemos a sus órdenes para la aclaración de cualquier duda que pudiera generarse al respecto o, en su efecto, para alguna otra consulta que en lo futuro tenga a bien realizar a esta Unidad, para lo cual ponemos a su disposición el sistema electrónico de atención a solicitudes de información disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://infomex.qroo.gob.mx/> o nuestra oficina ubicada en Avenida Efraín Aguilar número cuatrocientos sesenta y cuatro, entre Armada de México y 7 de Enero, Colonia Campestre, de la ciudad de Chetumal, Quintana Roo o comunicarse al teléfono 983 83 50650 extensión 34453, así como a través del correo electrónico [transparencia@gestionpublica.qroo.gob.mx](mailto:transparencia@gestionpublica.qroo.gob.mx), en horario de oficina y en términos de Ley.

Sin otro particular, esperando haberle servido satisfactoriamente, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

MESEU, LIZETT DEL CARMEN CLEMENTE HANDALL,  
DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD DE  
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA DEL PODER EJECUTIVO.



UNIDAD DE TRANSPARENCIA Y  
ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA DEL PODER EJECUTIVO  
UTAIPEPE

"No hay pretexto...  
Se honesto!"



C. Exp. Expediente  
LCCH/RS/CO/1450





**ANEXO**

(En relación al Oficio No. SEDESI/DJ/090/X/2014)

Tipo de Obra	Municipio	Localidad o Colonia	Proyecto	Tipo de Beneficiarios	Beneficiarios
Construcción de Desayunador	Bacalar	(192) Rio Verde	Escuela "Adolfo López Mateos"	Alumnos	151
Construcción de Desayunador	Bacalar	(200) San Fernando	Escuela Primaria "Emiliano Zapata"	Alumnos	58
Construcción de Desayunador	Felipe Carrillo Puerto	(199) Naranjal Poniente	Escuela Primaria "Jaime Nunó"	Alumnos	88
Construcción de Desayunador	Felipe Carrillo Puerto	(195) Nuevo Israel	Escuela Primaria "Vicente Guerrero"	Alumnos	120
Construcción de Desayunador	José María Morelos	(217) X Noh Cruz	Primaria "Jacinto Canek"	Alumnos	42
Construcción de Desayunador	José María Morelos	(196) Dos Aguadas	Primaria "Guadalupe Victoria"	Alumnos	54
Construcción de Desayunador	Lázaro Cárdenas	(189) Nuevo Durango	Escuela Primaria "Benito Juárez"	Alumnos	57
Construcción de Desayunador	Lázaro Cárdenas	(183) San Pedro (Vicente Guerrero)	Escuela Primaria "Francisco I. Madero"	Alumnos	108
Rehabilitación del Parque	Othon P. Blanco	Chetumal, Fraccionamiento Caribe	Remodelación	Personas	2000
Construcción de Escuelas de Educación Inicial Indígena	Felipe Carrillo Puerto	(207) Tihosuco	Agustin E. Melgar	Alumnos	23
Construcción de Escuelas de Educación Inicial Indígena	Felipe Carrillo Puerto	(201) Dzula	La Malinche	Alumnos	65
Construcción de Escuelas de Educación Inicial Indígena	José María Morelos	(237) Huay Max	Jesús García	Alumnos	65
Construcción de Escuelas de Educación Inicial Indígena	José María Morelos	(178) Puerto Arturo	Lol-Ha	Alumnos	49
Construcción de Escuelas de Educación Inicial Indígena	Bacalar	(203) Divorciados	Gabino Barreda	Alumnos	54
Construcción de Escuelas de Educación Inicial Indígena	Tulum	(223) Sahcab Mucuy	Juan de la Cruz	Alumnos	28
Construcción de Escuelas de Educación Inicial Indígena	Tulum	(181) Chanchén I	Escuela Mariano Abasolo	Alumnos	74
Construcción de Escuelas de Educación Inicial Indígena	Tulum	(222) Akumal	Escuela Wenseslao Yeh Maldonado	Alumnos	39
Construcción de Escuelas de Educación Inicial Indígena	Tulum	(221) Francisco Uh May	Escuela Francisco Zarco	Alumnos	47
Construcción de Escuelas de Educación Inicial Indígena	Tulum	(220) Coba	Escuela Pedro Vélez	Alumnos	26
Rehabilitación del Mercado	Othon P. Blanco	(321) Nicolás Bravo	Mercado Municipal	Personas	4011

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
GOBIERNO DEL ESTADO DE Q. ROO  
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL  
E INDÍGENA  
DIRECCIÓN JURÍDICA  
CD. CHETUMAL, Q. ROO

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL E INDÍGENA  
Av. Primo de Verdad No. 337 esq. Rafael E. Melgar  
Col. Venustiano Carranza. C.P. 77012, Chetumal, Q. Roo  
Tel. 01 (983) 50650 Ext. 44004

GENERÓ Y AUTORIZÓ:

C. MIGUEL ÁNGEL ROJAS MINGÜER.  
DIRECTOR DE PLANEACIÓN Y  
POLÍTICAS SOCIALES.

CENTRO DE ACOPIO PARA LA COMPRA Y VENTA DE TORETES PARA ABASTO, OTHÓN P. BLANCO-TOMAS GARRIDO CANABAL	85
CONSTRUCCIÓN EN EL COBACH PLANTEL I EN OTHÓN P. BLANCO-CHETUMAL, III Y IV EN BENITO JUÁREZ-CANCÚN, Y PLANTEL EN LA EVA SÁMANO DE LÓPEZ EN MATOSES DE CHETUMAL	2,408
CONSTRUCCIÓN EN EL CECYTE, III Y IV BENITO JUÁREZ-CANCÚN	1,332
CONSTRUCCIÓN EN EL CONALEP PLANTEL I Y III EN BENITO JUÁREZ-CANCÚN	1,203
CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA ETAPA DE LA BIBLIOTECA (CENTRO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN) DE LA UNIVERSIDAD INTERCULTURAL MAYA DE QUINTANA ROO, JOSÉ MARÍA MORELOS-JOSÉ MARÍA MORELOS	664
CONSTRUCCIÓN DEL EDIFICIO "E" PLANTA BAJA ETAPA III DE LA UNIVERSIDAD DEL CARIBE; BENITO JUÁREZ-CANCÚN	420
CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS TRADICIONALES, TODO EL ESTADO-TODAS LAS LOCALIDADES DEL ESTADO	98
REHABILITACIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS, TODO EL ESTADO-TODAS LAS LOCALIDADES DEL ESTADO	70
CONSTRUCCIÓN PARADOR TURÍSTICO EN BENITO JUÁREZ-PUERTO MORELOS, OTHÓN P. BLANCO-ALVARO OBREGÓN VIEJO, BACALAR-BACALAR	1,514
EDIFICACIÓN DEL SANTUARIO DE LA ESPERANZA, BENITO JUÁREZ-PUERTO MORELOS	538,666
CONSTRUCCIÓN DE UNA CELDA EN EL PREDIO DEL ACTUAL RELLENO SANITARIO EN LA LOCALIDAD DE KANTUNIKIN, MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS.	24,400
TERCERA ETAPA CENTRO DE EDUCACIÓN CLIMÁTICA DE QUINTANA ROO. OTHÓN P. BLANCO-CHETUMAL	268,000
REHABILITACIÓN DE CALLES EN LA CIUDAD DE CHETUMAL (1ER. PROGRAMA MIXTO)	151,243
REHABILITACIÓN DE CALLES EN LA REGIÓN 75. BENITO JUÁREZ-CANCÚN	628,306
REHABILITACIÓN DE CALLES EN LA REGIÓN 95 Y CALLE 121. BENITO JUÁREZ-CANCÚN	628,306
REHABILITACIÓN DE LA 95 BIS AV. (ENTRE CALLE 11 Y 23 AV.) COZUMEL-COZUMEL	59,226
REHABILITACIÓN DE CALLES EN LA REGIÓN 96. BENITO JUÁREZ-CANCÚN	628,306
REHABILITACIÓN DE CALLES EN LA REGIÓN 516. BENITO JUÁREZ-CANCÚN	628,306
REHABILITACIÓN DE CALLES EN LA S.M. 74 (COMBARDO TOLEDANO), (1RA. ETAPA) BENITO JUÁREZ-CANCÚN	628,306
REHABILITACIÓN DE CALLES EN LA S.M. 58 (UNIDAD MORELOS), (1RA. ETAPA) BENITO JUÁREZ-CANCÚN	628,306
REHABILITACIÓN DE CALLES EN LA S.M. 200 (HACIENDAS DEL CARIBE), (1RA. ETAPA) BENITO JUÁREZ-CANCÚN	628,306
REHABILITACIÓN DE LA CALLE 11 (ENTRE BORGE MARTIN Y CARCAMO DE REBOMBEO), (GUARNICIONES Y BANQUETAS). COZUMEL-COZUMEL	59,225

REHABILITACIÓN DE CALLES EN LA REGIÓN 517. BENITO JUÁREZ-CANCÚN	628,306
CONSTRUCCIÓN DEL CAMINO DE ACCESO DE TERRACERAS PARA LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE CHETUMAL	151,243
REPAVIMENTACION DE LA 90 AV. (ENTRE CALLE 11 Y 23 AV.) COZUMEL-COZUMEL	59,225
CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA (CPI). CANCÚN	628,306
CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA (CPI). CHETUMAL	151,243
REHABILITACIÓN DEL CAMINO COSTERO MAHAHUAL - RIO HUACHE.	925
PAVIMENTACION DE VIALIDADES DEL MERCADO DEL PRODUCTOR (CON CARPETA ASFALTICA) Y DEL MERCADO CAÑOTAL, JOSÉ-MARIA MORELOS.-JOSÉ MARIA Y ISLA MUJERES.-ISLA MUJERES	19,988
CONSTRUCCIÓN DE POZOS DE ABSORCIÓN Y ARENEROS. BENITO JUÁREZ-PUERTO MORELOS	9,188
ELABORACIÓN DE ANÁLISIS DE COSTO-BENEFICIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ARCO BICENTENARIO. BENITO JUÁREZ-CANCÚN	628,306
ALUMBRADO PUBLICO DE LA 23 AV. COZUMEL-COZUMEL	59,225
IMAGEN URBANA EN PLAYA DEL CARMEN TERCERA ETAPA. SOLIDARIDAD-PLAYA DEL CARMEN	149,923
MODERNIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL CAMINO RURAL ECF (LAZARO CARDENAS - POLYUC) A JESUS MARTINEZ ROSS, TRAMO DEL KM 0+000 AL KM 38+000. SUBTRAMO A CONSTRUIR MARGARITA MAZA. - PROGRESO DEL KM 14+000 AL 22+000. PRIMERA ETAPA. OTHÓN P. BLANCO-VARIAS	358
CONSTRUCCION DE JUZGADOS ORALES PENALES DEL TSJ DE CHETUMAL	244,553