Presupuesto y Gasto Público 95/2019: 81-94
Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
© 2019, Instituto de Estudios Fiscales

Transparencia presupuestaria en México

BLANCA LILIA IBARRA CADENA
Comisionada del Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México

Recibido: Mayo 2019
Aceptado: Mayo 2019

Resumen

La transparencia en México se ha convertido en una política transversal que ha modificado las dinámicas entre las autoridades y la población. Esta iniciativa impulsada desde la sociedad, atraviesa la normativa, las políticas y las interacciones públicas para regresar a la población como un instrumento que fortalece su participación más activamente.
El trayecto que el derecho a la información pública ha tenido en la legislación mexicana ilustra el camino de la transparencia como principio normativo, y como componente indispensable para la formulación de estrategias presupuestarias y de apertura gubernamental.

Palabras clave: Transparencia, Presupuesto, México, Datos Abiertos.

Clasificación JEL: H5, H7.

Abstract

In Mexico, transparency has become a transversal policy that has modified the dynamics between the authorities and the society. This civil initiative that goes through regulations, policies and public interactions, has strengthened civil engagement in politics.
The path that the right to public information has had in Mexican legislation illustrates the road of transparency as a normative principle, as well as its drive force to public policies in favor of budget transparency and government opening.

Key words: Transparency, Budget, México, Open Data.

JEL Classification: H5, H7.

1. Introducción

Actualmente, es innegable que el ejercicio del poder se enfrenta a un nuevo paradigma en donde la población ya no se constituye como un actor pasivo. La información ofertada en diversas plataformas y espacios informativos ha generado mayor participación de la sociedad al otorgarle nuevas herramientas para ejercer su ciudadanía de manera más activa e informada.

A partir de una ciudadanía cada vez más participativa y crítica, y de una sociedad que da mayor seguimiento a los asuntos públicos, los gobiernos han buscado adoptar mecanismos más cercanos y accesibles para legitimar su actuación, mediante políticas públicas que impulsen la transparencia y rendición de cuentas. Para Fox y Haight (2007), un ejercicio honesto del poder requiere de supervisión ciudadana, y es ahí donde la transparencia se convierte en la respuesta para impulsar un gobierno abierto a la supervisión ciudadana. Este proceso comienza con el acceso y la publicidad de la información generada por las instituciones gubernamentales.

En México, este principio se ha consolidado como una política de Estado que busca poner a disposición de las personas información sobre las acciones que realiza, y el uso que hace de los recursos públicos. Esto permite que los hechos, las deliberaciones y los acuerdos gubernamentales tengan máxima publicidad. Es decir, transparentar la acción pública por medio del ejercicio del derecho a la información.

Este documento explicará cómo la transparencia se convirtió en una política transversal para la administración pública mexicana, así como las medidas que el Estado mexicano ha instrumentado para hacer de la transparencia y el acceso a la información una estrategia para propiciar el uso eficiente de los presupuestos públicos, y convertir al gobierno en un ente más responsable y abierto al escrutinio ciudadano.

Para ello, este documento está dividido en tres secciones. La primera sección expone cómo la sociedad civil impulsó a la transparencia como un principio para fortalecer a los Estados que se precien de ser democráticos, como el mexicano. Además, se presentará la iniciativa de diversos grupos sociales, así como la acción del Legislativo y Ejecutivo como elementos clave para el establecimiento de leyes y procedimientos que fomentan la transparencia y la rendición de cuentas en todos los entes públicos. La segunda sección mostrará el trayecto que ha tenido el derecho a la información en el marco normativo mexicano, toda vez que al conocer los antecedentes de esta prerrogativa y sus reformas es posible ilustrar el camino de la transparencia como principio normativo. Una vez contextualizado el trayecto de la transparencia como acción ciudadana y política transversal del quehacer público en México, la tercera sección presenta las políticas públicas a favor de la transparencia presupuestaria que ha implementado el gobierno mexicano, tales como el portal transparencia presupuestaria del gobierno federal, así como las plataformas de contrataciones abiertas, viajes claros, publicidad gubernamental y datos abiertos. Finalmente, este documento concluye con un análisis de las tareas pendientes en las que la transparencia aún puede contribuir para generar una nueva mística en las dinámicas del servicio público.

2. Transparencia como acción ciudadana

La transparencia integrada con el trabajo institucional, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, y el establecimiento de mecanismos de prevención, detección y sanción de actos posiblemente ilícitos, son elementos probados que contribuyen a mejorar la gestión pública y crear gobiernos más responsables, honestos y eficientes. En México, la transparencia es un principio que nace desde el interés ciudadano, y es a su vez, una herramienta que regresa a la sociedad para fortalecerla y dotarla de instrumentos para ejercer mayor presencia

y actividad en el sistema político. En ese sentido, y entendiendo que el derecho a la información pública permite mayor transparencia en la actuación gubernamental, existe la convicción de que el ejercicio de esta prerrogativa es un componente constructor de ciudadanía, útil para proveer a la población de insumos informativos que contribuyan a la gestión de sus intereses e iniciativas, y una herramienta para elevar el debate público y la configuración de los diagnósticos y las propuestas (Woldenberg, 2017, p. 9).

El impulso de la transparencia como principio de la actuación abierta del gobierno es de origen ciudadano. En 2001, tras haber concluido el proceso de electoral que se realizó un año antes, las elecciones federales que llevaron a la alternancia pacífica del partido político en el Poder Ejecutivo Federal, los colectivos sociales, los periodistas y académicos —con un renovado anhelo por continuar con el avance democrático en el país— se organizaron en la búsqueda de claridad en las decisiones gubernamentales. Muestra de ello fue el caso del denominado *Grupo Oaxaca,* quien promovió el derecho de acceso a la información al impulsar una normativa que lo reglamentara por medio del consenso y el diálogo entre diferentes voces. En este sentido, Escobedo (2003) afirma que la *Declaración del Grupo Oaxaca* promovió que el cuerpo normativo, que habría de aprobarse en el Congreso, se acogiera a los siguientes elementos:

1. Adecuación del texto constitucional para precisar el principio de que la información pública en posesión de los poderes del Estado les pertenece a los ciudadanos.
2. Legislar para que los diferentes órganos del Estado y todas aquellas empresas privadas que reciben recursos públicos sean sujetos a proporcionar la información que requieran los ciudadanos.
3. Establecer sanciones para imponerlas a los servidores públicos que injustificadamente incumplan con su deber de proporcionar la información que les sea solicitada.
4. Establecer con claridad un capítulo de excepciones al acceso a la información y asegurarse de que éstas sean mínimas.
5. Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad, y
6. Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información (Escobedo, 2003: pp. 74).

La *Declaración del Grupo Oaxaca* representó una de las primeras acciones para consolidar un cuerpo normativo desde la sociedad y a favor de ella. La aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en 2002 sin duda materializó frutos esperanzadores tras una transición política histórica. Además, con esta ley se otorgaron mayores oportunidades a los actores no gubernamentales para participar en la esfera pública y en los procesos de toma de decisiones, se fortaleció el ejercicio del periodismo de investigación, y se impulsó la participación de la población en la integración de iniciativas y políticas públicas.

Para Peschard (2016), los periodistas y la sociedad civil fueron actores clave para el reconocimiento del derecho a la información pública en México. Con relación a ello, la

autora argumenta que entre los factores que contribuyeron al asentamiento del derecho a la información en México encontramos:

> [L]a activación de la sociedad organizada alrededor del tema y el aprovechamiento que los aún escasos periodistas de investigación hicieron de las leyes de transparencia. Distintas organizaciones sociales como Fundar, Article 19, Transparencia Mexicana, GESOC, México Infórmate, Iniciativa Ciudadana, Colectivo por la Transparencia y, más tarde, la Red por la Rendición de Cuentas, entre otras, se convirtieron en usuarios recurrentes del acceso a la información, analizando, comparando datos sobre distintas áreas de la administración pública para difundirlos ampliamente, pero también para utilizar la información e impulsar nuevas formas de participación de la sociedad, a manera de contraloría social. (Peschard, 2016: p. 50)

Por ello, es importante mencionar la gran relevancia del trabajo realizado por los colectivos ciudadanos y las asociaciones civiles para impulsar la transparencia y el acceso a la información en la legislación mexicana. Varios autores coinciden en que las modificaciones normativas (tanto en lo la reforma constitucional en materia de transparencia, como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en adelante LGTAIP) y la acción legislativa de los Diputados y Senadores, son señal innegable de la apertura y receptividad gubernamental ante las iniciativas promovidas por los académicos, asociaciones civiles e, incluso, por los servidores públicos.

Asimismo, una muestra adicional de la importancia de integrar las voces de la ciudadanía en las interacciones que tienen las diversas dependencias públicas son los consejos consultivos ciudadanos. En el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), y el resto de los organismos garantes locales del país, fundamentados en la LGTAIP de 2015, se conformaron por primera vez consejos consultivos integrados por ciudadanos que contribuyen en aspectos sustantivos relacionados, entre otras cosas, con la elaboración de análisis y opiniones técnicas de los programas anuales, presupuestos, proyectos y acciones de los referidos organismos. El Consejo Consultivo del INAI, el cual está conformado por académicos y especialistas en la materia, tiene como facultad el fortalecimiento de la gestión del Instituto, además de favorecer la rendición de cuentas del organismo por medio de la emisión de opiniones sobre el cumplimiento de los programas de trabajo y los proyectos de presupuesto (Merino, 2018, p.30).

Por lo anterior, ya sea desde la consulta y consumo de la información ciudadana, (por medio de la transparencia proactiva —sin que exista una solicitud—, o desde sus requerimientos de acceso a la información pública), o al pertenecer a asociaciones civiles o a cuerpos de inteligencia ciudadana, o al ser parte de consejos consultivos, la participación de la ciudadanía a favor de la transparencia es innegable.

3. Transparencia como política pública nacional para México

Para entender el recorrido que ha tenido la transparencia en México, tiene que analizarse el camino del derecho de acceso a la información en la legislación mexicana. De acuerdo con Levy Mustri (2017), el marco jurídico nacional prevé que el principio de la transparencia se materializa en la medida en que la información en posesión de los sujetos obligados sea

pública, completa, oportuna, accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones, confiable, verificable, veraz y que atienda a las necesidades del derecho de acceso a la información de cada persona. (Levy Mustri, 2017: p.25) Es importante mencionar que dichos atributos relacionados con la calidad de la información ya son exigibles en los artículos 61 de la LGTAIP y 15 de la LFTAIPG, respectivamente.

Para ser más puntuales, en el caso mexicano, debemos considerar que durante su inicio el derecho a la información fue considerado como prerrogativa para un voto más informado. En principio, este derecho fue reconocido con la reforma constitucional de 1977, que modificó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) al adicionar «El derecho a la información será garantizado por el Estado». Como antecedente, esta modificación a la Carta Magna mexicana significó la «búsqueda del fortalecimiento de la democracia a través del derecho a la información» (López Ayllón, 2015: p.12).

No obstante, el ejercicio de este derecho no logró concretarse sino hasta 2002 cuando por medio de la aprobación de la ley en la materia se estableció un procedimiento para ejercer con plenitud esta prerrogativa. Con la aprobación unánime de todas las fuerzas políticas, la LFTAIPG establecía las instancias y procedimientos necesarios para posibilitar el acceso a la información generada por las instituciones gubernamentales a nivel federal, por medio de solicitudes de acceso. (López Ayllón, 2015, p. 13) Este primer instrumento normativo posibilitó que, al publicitar toda información generada por las instancias del ámbito federal, se lograra un mayor conocimiento y seguimiento del desempeño del ejercicio público.

Ese mismo cuerpo normativo previó el origen de la instancia encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información: el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Azuara Arai (2016) afirmó que si bien esta institución formaba parte del Poder Ejecutivo Federal, se le habían otorgado también características que fomentaban su independencia y lo blindaban de injerencias por parte de otras instancias de la administración pública (por ejemplo, el nombramiento de los cinco comisionados se realizaba por parte del Ejecutivo federal, y estaba sujeto a objeción por parte de la Cámara Alta del Legislativo federal). Asimismo, se le dotaba de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, además de la definitividad de sus resoluciones. Esta autonomía tuvo como objetivo aislar las decisiones del IFAI de las presiones políticas (Franco y Pardinas 2013, pp. 221-228).

Para ilustrar el comienzo del ejercicio del derecho de acceso a la información podemos señalar el primer Informe de Labores del IFAI (2003-2004). Durante este período, la Administración Pública Federal (APF) recibió 36,744 solicitudes de acceso a la información, siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la instancia con mayor número de solicitudes. Es importante destacar que tan sólo en los primeros diecinueve días de existencia del IFAI (junio de 2003), las entidades y dependencias de la APF recibieron 4,768 solicitudes de acceso a la información, lo cual da cuenta de la necesidad que existía entre la sociedad civil, colectivos, académicos, periodistas y otros actores para ejercer esta prerrogativa. Entre los temas más solicitados se encontraron: requerimientos de información sobre la estructura orgánica de las instancias, las remuneraciones de los servidores públicos, los gastos operativos y administrativos, así como las actividades de las instituciones (IFAI, 2004, pp. 25-29).

Para Merino (2013) el IFAI representó la materialización del cambio político tras la alternancia del partido a cargo del Poder Ejecutivo mexicano, el resultado tangible de la alternancia y de la exigencia ciudadana hacia una «nueva forma democrática de ejercicio de la autoridad» (2013, pp.75-76). El Instituto, agregó Merino, abría la ruta para exigir a las autoridades, para que el poder se ejerciera de manera abierta y con una «nueva ética de la responsabilidad». De esta manera, se lo otorgó a la sociedad un instrumento para facilitar el seguimiento del ejercicio del poder.

La LFTAIPG marcó el inicio de una serie de acciones legislativas, políticas públicas y decisiones jurisdiccionales que trajeron consigo el fortalecimiento de la democracia mexicana. Si bien para 2007, las entidades federativas habían expedido legislaciones que promovieron el acceso a la información y la transparencia, no existía un marco jurídico homogéneo que diera procesos y reglas uniformes para el ejercicio de este derecho en todo México. Por esta razón, se promovió una reforma al artículo 6º constitucional que buscó establecer un mínimo a nivel nacional que hiciera homogéneo, congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información (IFAI, 2007, p. 24).

Esta modificación constitucional añadía tres grandes principios de observación federal, estatal y municipal: la máxima publicidad de toda la información en posesión de cualquier autoridad de los tres niveles y órganos de gobierno; la protección de la vida privada y los datos personales; la gratuidad en el acceso a la información, así como en el acceso y rectificación de los datos personales (López Ayllón, 2016, pp. 11-12).

Conjuntamente con los principios antes mencionados, fue posible sentar las bases para facilitar este derecho. Por ejemplo, en la fracción IV del artículo 6° constitucional se estableció la importancia de implementar mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos, los cuales debían ser sustanciados ante órganos especializados, imparciales y autónomos. En la fracción V, se indicó la obligación de publicitar indicadores de gestión y recursos públicos, y tratar adecuadamente los archivos administrativos. Para que esto pudiera darse con plenitud, la fracción VI previó que se determinarían las maneras y medios en que las autoridades deberían de hacer pública toda aquella información relativa al ejercicio de los recursos públicos que la autoridad entregase a personas físicas o morales. Finalmente, en la última fracción de la reforma a este numeral se señaló que la inobservancia de las disposiciones antes referidas sería sujeta a sanción (IFAI, 2007, pp. 5-6).

Como apuntó Peschard (2016) las adicciones al artículo 6° constitucional en el 2007, fueron sumamente útiles para la consolidación del derecho de acceso a la información en la agenda pública nacional, ya que configuraron una nueva perspectiva de apertura y fácil acceso a la información pública. Otros elementos que impulsaron a la consolidación de este derecho, fueron la activación e instrumentación por parte de la sociedad civil y por los órganos defensores de los Derechos Humanos (Peschard, 2016, pp. 48-49).

De tal forma, esta modificación representó un parteaguas en la exigencia por la rendición de cuentas en México, así como en la manera en la que se concebía el derecho de acceso a la información: no sólo al establecer que la transparencia debía funcionar tras una solicitud, sino también, ser proactiva. Aunado a ello, al indicar que debía hacerse por medio del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos se comenzó un camino en el que, si bien ha tenido buenos resultados a 12 años de esa disposición, aún hay mucho por recorrer.

A pesar de que se presentaron amplios avances en la apertura del gobierno al seguimiento y escrutinio de las decisiones y recursos públicos, la práctica del derecho de acceso a la información y la vigilancia de los organismos garantes aún tenía algunos límites por superar, por ejemplo, en las entidades federativas no se contaba con normatividad para implementar el ejercicio de este derecho homogéneamente.

Asimismo, se debía fortalecer al organismo garante federal para así coordinar su acción con sus similares del nivel estatal. Por esta razón, Peschard (2016) señala que la reforma constitucional de 2014 y, consecuentemente, la aprobación de la LGTAIP en el año 2015 representaron la expansión homogénea del derecho de acceso a la información, e impulsaron una nueva visión que responsabilizaba a cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como a cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios; a ser transparentes, a documentar su actuación y a ser sujetos de rendir cuentas.

La LGTAIP tuvo también un impacto en el órgano de la transparencia mexicano. El IFAI pasó a convertirse en el INAI, y amplió sus facultades posibilitando a este organismo interponer controversias constitucionales, así como acciones de inconstitucionalidad contra las leyes que pudieran vulnerar el derecho de acceso a la información pública o a la protección de datos personales. Como resultado de la mencionada reforma, el Congreso de la Unión otorgó autonomía al INAI, la cual consiste en la potestad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, ambos elementos, garantizan su independencia toda vez que no está sujeto a presiones políticas ni de índole presupuestal (Gobierno de México, 2014, p. 4).

Aunado a ello, el INAI amplió su facultad para conocer y resolver en materia de derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, sobre una mayor diversidad de sujetos obligados como lo son cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno 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. Con la reforma de 2014, aumentó el catálogo de sujetos obligados al pasar de 250 a 867 sujetos obligados directos, así como a más de 5 mil obligados indirectos (INAI, 2019).

Es importante mencionar que la LGTAIP previó también un conjunto de obligaciones de transparencia comunes y específicas para los nuevos sujetos obligados. Es decir, si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, abrogada en mayo de 2016, establecía (en su artículo 7°) diecisiete obligaciones para las instancias gubernamentales del ámbito federal (entre las cuales se incluía, la información relativa sobre el presupuesto asignado, su ejecución, así como la situación económica, las finanzas públicas y de deuda pública), con la Ley General de Transparencia (en su artículo 70) se establecieron 48 obligaciones comunes, y más de 200 obligaciones específicas para los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales de los tres niveles de gobierno, los órganos autónomos, las universidades, partidos políticos, fideicomisos, autoridades laborales, sindicatos, las personas físicas

o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad, así como, las instancias del sector energético.

En síntesis, la consolidación de la Cultura de la Transparencia por medio de la observancia de la LGTAIP está en camino. Desde el organismo garante federal del derecho de acceso a la información y de protección de datos personales, facultado para vigilar que las instancias públicas están cumpliendo sus obligaciones, estamos atestiguando cómo la transparencia, por medio del ejercicio del derecho de acceso a la información, está permeando la administración pública en sus tres ámbitos y niveles gubernamentales. Así, la transparencia en México es ya una política transversal, parte indispensable para pensar y hacer coincidir las dinámicas entre las autoridades y la sociedad.

4. Acciones para la transparencia presupuestaria: El Caso Mexicano

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define a la transparencia como un elemento clave para un buen gobierno. En su estudio sobre el proceso presupuestario en México (2009) se determinó que la información sobre el desempeño permitía a los gobiernos medir el avance hacia el logro de metas y el funcionamiento de sus programas. Es decir, si bien este documento considera que la información es un insumo formal para la toma de decisiones, la medición y evaluación del desempeño, también constituyen elementos indispensables para la rendición de cuentas.

Tal afirmación posicionaría a la información como un eje central para un gobierno efectivo, responsable y responsivo, Aunado a ello, la transparencia se constituiría como un principio transversal que expone los resultados, corrige deficiencias, y es útil para la fiscalización y vigilancia ciudadana. Al implementar acciones para la transparencia en el presupuesto no sólo puede mejorar la eficiencia y eficacia de las administraciones, sino también es posible incorporar a la población en la integración de políticas públicas y programas, desde el conocimiento, seguimiento y participación en la elaboración del presupuesto público.

La transparencia presupuestaría supone una serie de medidas normativas enfocadas a que la población tenga libre acceso a información estratégica y comprensible sobre cada proceso del presupuesto: la planeación, la programación, el ejercicio, el seguimiento y la evaluación.

Normativamente, la transparencia en el ejercicio del presupuesto tiene fundamento constitucional en el artículo 134 en donde se establece que los recursos económicos de la Federación, los Estados, y municipios, así como las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, serán administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Asimismo, es importante establecer como antecedente el crecimiento que la transparencia presupuestaria ha tenido en el contexto mexicano. Por ejemplo, en 2006 y 2008 en las dos primeras ediciones del Índice de Presupuesto Abierto (*Open Budget Index*), México obtuvo una puntuación que oscilaba entre 50% y 54% respectivamente. Para 2017 los puntajes se habían incrementado a 79% en transparencia y 63% en supervisión presupuestaria.

Por su parte, De la Mora y Garduño (2017) estiman que la apertura y transparencia presupuestal se debió a cuatro tipos de cambio:

a) **Político**, ante la transición hacia un régimen más democrático;

b) **Institucional**, producto de las legislaciones y las nuevas instancias facultadas en la materia;

c) **Comunicacional**, resultado de una mayor cobertura noticiosa y mayor deliberación en un régimen más abierto; y

d) **Conductual**, mostrando interacciones más colaborativas entre la sociedad civil y el gobierno (De la Mora y Garduño, 2017: p. 4).

De igual manera, los autores consideran que tanto la presión ejercida desde la sociedad civil, como la voluntad política de los actores gubernamentales (desde el Ejecutivo y el Legislativo mexicano) sirvieron como las fuerzas de cambio para impulsar la transparencia presupuestaria (De la Mora y Garduño, 2017: p.15). Este esfuerzo representó la materialización de la exigencia ciudadana para garantizar una mayor rendición de cuentas, para contar con insumos informativos de calidad en la construcción de mejores políticas públicas e innovaciones sociales, y para fomentar la participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso presupuestal. La legislación en materia de transparencia y acceso a la información, analizada en las secciones anteriores de este texto, es muestra de esos esfuerzos, pero también un instrumento para impulsar una mayor rendición de cuentas hacia los ciudadanos.

En el caso mexicano, la instrumentación de los dispositivos determinados desde la primera normativa en materia de transparencia (la información relativa al presupuesto debía ser puesta a disposición del público de tal forma que facilitara el uso y comprensión de las personas, y que permitiera asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad) logró concretarse hasta el sexenio siguiente. En primer término, con la publicación del Presupuesto Ciudadano de 2010, seguido de la implementación del Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en julio de 2011. Este último fue galardonado por el entonces IFAI con el Premio a la Innovación en Transparencia y constituyó una plataforma interactiva de transparencia focalizada que permitía la difusión de información verídica, accesible y oportuna para el seguimiento y control de las finanzas públicas.

Para 2012, con la entrada de una fuerza política distinta en la Presidencia de la República, la transparencia presupuestaria consolidó su importancia como eje transversal en la administración al incluirse dentro del Plan Nacional de Desarrollo como una estrategia para lograr un gobierno más moderno y cercano. Asimismo, se continuaron con los esfuerzos para hacer de esta plataforma interactiva un medio para conocer el proceso presupuestario del gobierno. Durante este sexenio se agregaron nuevas secciones al portal para informar sobre diversos temas: presupuesto, obra pública abierta, programas, proyectos en las entidades federativas y datos abiertos.

Aquí resalta la incorporación del uso de datos abiertos y la contratación pública como muestras de prácticas avanzadas en materia de transparencia. En primer lugar, con la disposición de los datos abiertos se puso a disposición del público datos gratuitos, no discriminatorios, de libre uso, legibles, integrales, primarios, oportunos y permanentes con el propósito de fortalecer el ejercicio académico, de las asociaciones civiles, los periodistas, y del sector privado. En el caso mexicano, se tiene que los precedentes en materia de datos abiertos se

remontan al año 2015 cuando se publicó el *«Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos» (DOF 20/02/2015),* mientras que a nivel internacional en el marco de la Asamblea de Naciones Unidas el gobierno mexicano lanzó un llamado global para adoptar la Carta Internacional de Datos Abiertos. Este documento, impulsado por la sociedad civil, el sector privado y las autoridades, determinaba seis principios para los datos: a) abiertos por defecto; b) oportunos y completos; c) accesibles y utilizables; d) comparables e interoperables; e) para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana; y, f) para el desarrollo e innovación incluyente (Gobierno de México, 2015).

Uno de los avances reportados tras esa acción de transparencia avanzada fue evidenciado en el reporte *Panorama de la Administración Pública 2017*, publicado por la OCDE, y en el que se señaló a México como el segundo lugar en términos de reuso y creación de impacto con datos abiertos, posicionándose como uno de los países más avanzados en hacer más accesibles los datos abiertos. Tan sólo durante 2018, más de 3,000 archivos sobre el estado de las finanzas, el gasto y la cuenta pública estaban disponibles.

En cuanto a la estrategia de Contrataciones Abiertas, México fue el primer país en validar el Estándar de Datos para Contrataciones Abiertas, buscando que, por medio de datos abiertos se redujera la opacidad en los procesos de contratación y compra pública, además de que se clasificaran los resultados y las etapas subsecuentes a la compra.

Desde la óptica gubernamental, las Contrataciones Abiertas son útiles para posibilitar el conocimiento público y social sobre el ejercicio del presupuesto, promueven la calidad en los servicios e insumos, así como la competencia justa entre los contratistas y proveedores, y son una herramienta clave para reducir las conductas fraudulentas, la discrecionalidad y la corrupción en la asignación de dinero público a los privados.

Desde la perspectiva ciudadana, las acciones de transparencia presupuestal materializadas en contrataciones abiertas representan la posibilidad de retomar la confianza social en el ejercicio de los recursos públicos, al tiempo que se abre una ventana de oportunidad para que los actores no gubernamentales impulsen la innovación y la competencia en el mercado.

La APF mexicana promovió el uso de datos abiertos por medio de una plataforma interactiva para analizar las cinco etapas del proceso de contratación (planeación, procedimiento de contratación, procedimientos concluidos, contratación e implementación), lo cual permite un entendimiento y seguimiento integral del dinero público en cada una de las etapas. Mediante formatos abiertos, accesibles e interactivos se muestran los productos o servicios más contratados, además de los proveedores que tienen mayor número de contratos con las autoridades. Para facilitar el seguimiento y vigilancia, el Portal Transparencia Presupuestaria publicita y difunde información sobre:

- Más de 3 mil 448 expedientes de procesos en curso.
- 283 mil 167 documentales de procesos concluidos.
- 71 mil 524 procesos en ejecución.
- Información de más de 40 mil proveedores y contratistas (Estadísticas al 30 de abril de 2019).

En México, esta estrategia de transparencia es relevante ya que se ha consolidado como una iniciativa de trabajo colaborativo que sumó el esfuerzo realizado por dependencias del ejecutivo federal, órganos autónomos como el INAI, asociaciones civiles como Transparencia Mexicana, e instancias internacionales como el Banco Mundial.

Asimismo, resulta significativo indicar que la transparencia en las contrataciones públicas resulta un elemento indispensable para el combate a la corrupción. De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017* elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se encontró que alrededor de 14 mil 635 de cada 100 mil habitantes a nivel nacional ha experimentado algún acto de corrupción. La mayoría de ellos, el 59.5% en su dinámica con las autoridades de seguridad pública, el 30.7% de ellos al tramitar permisos relacionados con la construcción o uso de suelo, y el 25.1% con trámites ante el Ministerio de Público (INEGI, 2017). Aunado a las experiencias de la población, la percepción sobre la corrupción en México se ha incrementado. Casar (2015) señala que el 44% de las empresas reconoció haber pagado un soborno; la mayoría de ellos para agilizar trámites, licencias y permisos otorgados por el gobierno.

Además de su contribución para reducir los espacios del uso discrecional de los recursos públicos, la transparencia, sumada con el trabajo institucional, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, así como el establecimiento de mecanismos de prevención y sanción de actos detectados han sido probados como elementos que mejoran las gestiones públicas y que vuelven a los gobiernos más responsables y responsivos.

En ese sentido, ya sea desde la transparencia avanzada y focalizada mediante la publicación y difusión del ejercicio presupuestal, o por medio del ejercicio del derecho de acceso a la información, tanto el sector público, como el privado y la ciudadanía encuentran en la transparencia una herramienta para conocer, entender y participar activamente en la construcción de presupuestos más eficientes.

5. Conclusiones

Es innegable que la información pública ha modificado las dinámicas entre la ciudadanía y sus autoridades. Empero, aun hay un recorrido por hacer, especialmente si se considera que el camino hacia la consolidación de una sociedad verdaderamente democrática demanda el diálogo y colaboración informada entre sociedad civil y autoridades. Ante ello, la transparencia presupuestaria representa un insumo útil para la rendición de cuentas, la mediación y deliberación en las políticas públicas, al posibilitar mejores consensos entre la población y su gobierno.

En el caso mexicano, la transparencia en el presupuesto público está cimentada sobre una fuerte base normativa y ha sido materializada con políticas gubernamentales que han mostrado grandes avances en la profesionalización de las instancias públicas hacia mayores índices de efectividad. No obstante, los retos pendientes aún son importantes.

Uno de los retos que está por enfrentarse es la inclusión de la población en la construcción de presupuestos participativos. Si bien los diversos cuerpos normativos de las entidades federativas prevén la figura del presupuesto participativo, y se han realizado convocatorias

para que la población decida sobre una partida enfocada a programas sociales o de mejora en sus comunidades, aún no existen canales ni procedimientos para incluir a la sociedad civil y a los grupos de expertos no gubernamentales en la planeación, integración y ejecución del presupuesto. La labor de la transparencia en este rubro debe sobrepasar las palabras y servir como instrumento para empujar una participación ciudadana más fuerte y sólida.

Similarmente, otro de los retos que enfrenta el Estado mexicano es el combate a la corrupción. Si bien se reconoce que la transparencia es el primer paso para combatir la opacidad en el quehacer público, y se ha dotado un marco legal que sustenta el Sistema Nacional Anticorrupción, aún quedan muchos límites por superar. Desde el INAI, parte integrante del Sistema Nacional Anticorrupción, estamos convencidos que las instancias gubernamentales que dan pleno seguimiento a la Ley de Transparencia y a la legislación a favor de un servicio público más responsable, fortalecen su actuar institucional y se encaminan a una gestión más abierta, eficaz y que rinde cuentas a la ciudadanía. Así, a partir de nuestro ámbito de competencia seguiremos impulsando a la transparencia como un insumo indispensable para la identificación, investigación y denuncia de casos de corrupción. Pero, también, como una herramienta nacida desde la ciudadanía, que regresa a la población para empoderarla y hacerla más partícipe de los asuntos de su comunidad, entre ellos, el presupuesto público.

6. Bibliografía

Azuara, C. (2016). «La naturaleza del nuevo IFAI: entre el máximo tribunal de transparencia y coordinador del sistema nacional». En: Hacia el Sistema nacional de transparencia de Jacqueline Peschard. Capítulo 7, Página: 109-111. *Universidad Nacional Autónoma de México.* México. En: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4064-hacia-el-sistema-nacional-de-transparencia

Casar, M. (2015). «Anatomía de la corrupción en México». En: PERSEO, Programa Universitario de Derechos Humanos Universidad Nacional Autónoma de México. *Universidad Nacional Autónoma de México.* México. En: http://www.pudh.unam.mx/perseo/category/la-corrupcion-en-mexico/

De la Mora, D. Garduño, J. (2017). «The Road of Budget Transparency in Mexico». Caso de Estudio, International Budget Partnership. Disponible para su consulta en: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/the-road-to-budget-transparency-in-mexico-ibp-case-study-2017.pdf

Escobedo, J. F. (Julio de 2003). *Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública.* Obtenido de Revista Jurídica UNAM -Derecho Comparado de la Información. *Universidad Nacional Autónoma de México.* México. En: http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf

Fox, J. & Haight, L. (2007). «Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica. Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas». Disponible para su consulta en: https://www.researchgate.net/publication/267362888_Las_reformas_a_favor_de_la_transparencia_teoria_y_practica Pág. 30 (Consultado el 22/04/2019).

Franco, E. & Pardinas, J. (2013). «El Acceso a la Información Pública en México: Antecedentes, Conquistas y Retos». En: 10 años de Transparencia en México de Peschard, J. De la fuente, J. Trejo, R. Woldenberg, J. Merino, M. Guillén, T. et al. *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).* México 2013. Pág. 221-228. En: https://www.cife.edu.mx/Biblioteca/public/books/10-anos-de-transparencia-en-mexico

Levy Mustri, I. (2017). «El ejercicio de la función pública: una perspectiva desde las nuevas tecnologías, la transparencia y los derechos humanos». Cuadernos de la transparencia, núm. 25. México: *INAI* 2017. Pág. 25. En http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/CT25.pdf

López, Ayllón S. (2015). «El acceso a la información como derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana». Cuadernos de transparencia, núm. 17. México: **INAI**, 2015. Pág. 12. En http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Cuadernillo%2017%20B.pdf

López Ayllón, S. (2016). El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera. En J. Peschard, Hacia el Sistema Nacional de Transparencia (págs. 8-10). Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Universidad Nacional Autónoma de México.* México.

Merino, M. (2013). «El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia». En: 10 años de Transparencia en México de Peschard, J. De la fuente, J. Trejo, R. Woldenberg, J. Merino, M. Guillén, T. et al. *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos* (IFAI). México 2013. Pág. 82. En: https://www.cife.edu.mx/Biblioteca/public/books/10-anos-de-transparencia-en-mexico

Merino, M. (2018). Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuadernos de la Transparencia INAI*- Pág. 30 En: http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/CT26.pdf

Peschard, J. (2016). *La expansión de un Derecho Fundamental: El Sistema Nacional de Transparencia.* UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Universidad Nacional Autónoma de México.* México. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4064/5.pdf

Woldenberg, J. (2017). «Por una cultura de la transparencia en México». *Cuadernos de transparencia*, núm. 17. México: INAI, 2017. Pág. 9. En: http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Cuadernillo%2023.pdf

Legislación e informes consultados:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 134. Incluye las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/130421/ARTICULO_134.pdf (Consultado el 29 de abril de 2019).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. DOF 21/01/2017. En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf (Consultada el 12 de abril de 2019).

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (Abrogada DOF 09/05/2016) En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf (Consultada el 12 de abril de 2019).

IFAI (2004). Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004. Pág. 25-29. Disponible para su consulta: http://inicio.ifai.org.mx/Informe2003/informe.pdf (Consultado el 23 de abril de 2019).

IFAI (2007). «Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos». Disponible para su consulta en: http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf Pág. 5-6) (Consultado el 22 de abril de 2019).

INAI (2019). «Actualización del padrón de sujetos obligados del ámbito federal en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública». Al 12 de marzo de 2019. Disponible para su consulta en: http://inicio.inai.org.mx/nuevo/Padron_Sujetos_Obligados.pdf (Consultado el 25 de abril de 2019).

INEGI. (2018). *INEGI*. Obtenido de Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 (ENCIG): http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf (Consultado el 30 de abril de 2019).

International Budget Partnership (2018). «Open Budget Survey 2017». México. En: https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=mx (Consultado el 30 de abril de 2019).

Gobierno de México (2014). «Reforma en materia de transparencia». En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66464/13_Transparencia.pdf (Consultado el 23 de abril de 2019).

Gobierno de México (2015). «México lanza un llamado para adoptar la Carta Internacional de Datos Abiertos» texto de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional, a 1 de octubre de 2015. Disponible para su consulta en: https://datos.gob.mx/blog/mexico-lanza-un-llamado-para-adoptar-la-carta-internacional-de-datos-abiertos (Consultado el 29 de abril de 2019).

Milenio (2016). Ley de Transparencia, la mejor de 112 países. Nota de Fanny Miranda, en Milenio del 02 de octubre de 2016. Disponible en: http://www.milenio.com/politica/ley-de-transparencia-la-mejor-de-112-paises (Consultado el 23 de abril de 2019).

OCDE (2009). «Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México». Disponible para su consulta en: https://www.oecd.org/mexico/48190152.pdf (Consultado el 23 de abril de 2019).

OCDE (2017). «Government at a Glace 2017» Country Fact Sheet- Mexico. Disponible para su consulta en: http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-mexico.pdf (Consultado el 30 de abril de 2019).