



Buen Gobierno
ISSN: 1874-4271
ISSN: 2683-1643
director@revistabuengobierno.org
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y
Administrativos A.C.
México

Cambio de gobierno, gobierno abierto y autonomía

Matute, Carlos

Cambio de gobierno, gobierno abierto y autonomía

Buen Gobierno, núm. 26, 2019

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660606004>

DOI: https://doi.org/10.35247/buengob_26_04



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

Cambio de gobierno, gobierno abierto y autonomía

Change of administration, Open Government and Autonomy

Carlos Matute *

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, México

DOI: https://doi.org/10.35247/buengob_26_04

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660606004>

Recepción: 15/11/18

Aprobación: 14/02/19

RESUMEN:

La transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas son los ejes fundamentales para el desarrollo democrático en un Estado constitucional de derecho, ya que fortalecen el diálogo y la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, en un espacio de libertad y respeto a los derechos humanos. Las herramientas de transparencia sumadas a la participación ciudadana, las tecnologías de la información y el buen gobierno son el germen del gobierno abierto, pero ¿Qué es el gobierno abierto? Una estrategia de modificación profunda de las relaciones estatales, la sociedad civil y las personas dentro de un orden estatal en un concierto mundial en el que los gobiernos pierden fuerza normativa con respecto a las empresas transnacionales y los agentes internacionales. En este sentido, el Estado mexicano en los últimos sexenios ha realizado esfuerzos por alcanzar este gobierno abierto que disminuya las barreras que existían entre la ciudadanía y los integrantes del estado mediante herramientas de rendición de cuentas a través del uso de tecnologías de la información. Por mencionar algunos de estos esfuerzos, se encuentran las reformas constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información pública, de telecomunicaciones, responsabilidades administrativas y de anticorrupción, creando los Sistemas Nacionales de Transparencia y el Anticorrupción. Otro parte importante es la creación de un órgano constitucional autónomo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, especializado en materia de transparencia, cuya autonomía lo hace estar fuera de la Administración Pública Federal y de la división de poderes tradicional, con el propósito de desvincular de las políticas gubernamentales las decisiones en las atribuciones que se les otorgaron, creando un contrapeso a la actuación gubernamental, de tal manera que se garantiza que los derechos públicos subjetivos de los gobernados sean respetados por las instancias gubernamentales. Lo anterior, son solo ejemplos del camino recorrido hacia el gobierno abierto y es un camino que no se debe perder, al contrario, tener un cambio de gobierno significa una renovación periódica del mismo, no necesariamente deshacerse de los avances y pretender empezar de cero. La eliminación, disminución o supresión de las autonomías constitucionales o la reducción de la fuerza de los Poderes Legislativo y Judicial pueden resultar atractivas para la renovación de un proyecto nacional fundado en el renacimiento del modelo de estado nacional, pero en el largo plazo puede erosionar la legitimidad del proyecto.

PALABRAS CLAVE: Gobierno Abierto, Transparencia, Poder Legislativo, Poder Judicial, Gobierno Abierto, Rendición de Cuentas.

ABSTRACT:

Transparency, access to public information and accountability are the fundamental axes for democratic development in a constitutional State of law, and that strengthen dialogue and interaction between government and citizens, in an area of freedom and Respect for human rights. Transparency tools added to citizen participation, information technologies and good governance are the seeds of open government, but what is open government? Open government is considered as a strategy of profound modification of State-society relations, civil society and people within a state order, in a world concert in which governments lose normative force against Transnational companies and international agents. In this sense, the Mexican state in the last six years has made efforts to achieve this open government that reduces the barriers that existed between the citizens and the members of the state through accountability tools through the use of information technologies. For example, some of these efforts include constitutional reforms regarding transparency

NOTAS DE AUTOR

- * Es Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana. Catedrático del Instituto Nacional de Administración Pública, de la Escuela Libre de Derecho de Puebla, del Colegio del México, de la Universidad Panamericana, además de ser investigador honorario de la Universidad Anáhuac campus norte. Autor de diversos libros entre los que destacan: "El Estado de las autonomías y el buen gobierno"; "Nuevo Derecho Administrativo" en coautoría con Sergio Valls; "El Reparto de Facultades en el Federalismo Mexicano"; Coordinador de la Revista de Administración Pública No. 138, titulada "Organismos Constitucionales Autónomos", entre otras colaboraciones en revistas académicas. Articulista de La Crónica de Hoy y El Universal, de temas de administración pública, como el buen gobierno, órganos constitucionales autónomos, nueva paraestatalidad, órganos semi-gubernamentales, entre otros. Actualmente es Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, se ha desempeñado como Director General de Recursos Materiales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, entre otros

and access to public information, telecommunications, administrative responsibilities and anti-corruption, the creation of National Transparency Systems and Anti-Corruption. Another important part is the creation of an autonomous public body, the National Institute of Transparency, Access to Information and Protection of Personal Data, specialized in transparency matters, whose autonomy makes it outside of the Federal Public Administration and the division of traditional branches, with the purpose of decoupling from governmental policies the decisions in the attributions that were granted to them, creating a counterweight to the governmental action, in such a way that it guarantees that the subjective public rights of the governed are respected by the governmental instances. The above are just examples of the path taken towards open government and it is a path that should not be lost, on the contrary, having a change of government means a periodic renewal of it, not necessarily getting rid of the advances and pretending to start from scratch. The elimination, diminution or suppression of constitutional autonomies or the reduction of the strength of the Legislative and Judicial Branches can be attractive for the renewal of a national project founded on the rebirth of the national state model, but in the long term it can erode the legitimacy of the project.

KEYWORDS: *Open Government , Transparency , Legislative Branch , Judicial Branch , Open Government , Accountability .*

INTRODUCCIÓN

La transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas son los ejes fundamentales para el desarrollo democrático en un Estado constitucional de derecho, ya que fortalecen el diálogo y la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, en un espacio de libertad y respeto a los derechos humanos.

La transparencia es una forma de ser y actuar de las instituciones que permite conocer su funcionamiento interno y es el instrumento idóneo para el cumplimiento de la obligación primordial que tienen las entidades públicas de dar cuenta del uso de los recursos. Desde el punto de vista estatal, además es la mejor vía para fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y privadas.

La transparencia exige que las entidades públicas documenten toda su actuación, organicen la información a su disposición y que el archivo y registro sean consistentes para su consulta y difusión. El objetivo primordial es generar conocimiento completo y útil para quienes están dentro y fuera de las organizaciones y disminuir las asimetrías de la información entre áreas de un mismo ente, intra-organizacional, o entre poderes, instancias de gobierno, entidades públicas o sociedad civil, inter-organizacionales. El mayor flujo de información confiable y oportuna permite optimizar la toma de decisiones de las autoridades de cualquier naturaleza y los ciudadanos en su relación con lo público.

Una buena práctica es que los sujetos obligados a la transparencia vayan más allá de lo que les exige como mínimo la ley en la materia. Esta debiera extenderse, en principio, porque es en beneficio de las propias organizaciones obligadas a la publicación de los rubros a que se refiere el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), ya que favorece a la acción ordenada y concertada en su interior y, secundariamente, porque expone a la crítica el quehacer institucional que tiene efectos positivos en el comportamiento de las personas que las integran.

La transparencia proactiva exige que la información sea accesible en su comprensión y manejo, expresada en el “idioma” de la ciudadanía, no de la autoridad, para que conozca el sentido de la acción del Estado y sus propósitos inmediatos. En contraparte, las instituciones públicas se benefician, en su caso, de mayor grado de legitimación para ser agente de cambio social.

De acuerdo con Andrés Hofmann (citado por Martínez Puón, 2017), la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental se pueden clasificar por perfiles y formas en cuatro tipos:

- a) Transparencia reactiva: el procedimiento inicia a “petición de parte”, es decir, las personas físicas o morales solicitan la información a las dependencias, entidades públicas y demás sujetos obligados.
- b) Transparencia activa: es el deber que tienen las dependencias, entidades y demás sujetos obligados, de publicar y actualizar la información (versión pública), sin que ésta sea previamente solicitada por alguna persona (obligaciones de transparencia, artículos 70 a 83 de la LGTAIP).

c) **Transparencia focalizada:** es la información “específica” que publican los sujetos obligados, la cual es de utilidad para un grupo limitado de personas por los temas que se tratan, no necesita ser solicitada previamente. Este tipo de información se identifica por las características siguientes:

- Tiene un propósito de política pública específica.
- Se identifica con un segmento específico de población beneficiada.
- Precisa el cuerpo de información específica que se hará pública.
- Identifica el canal adecuado para dar a conocer la información.
- Es obligatoria.

d) **Transparencia proactiva:** los sujetos obligados ponen a disposición de la ciudadanía información relevante, ligada a sus propios intereses.

El ejercicio de cualquiera de estos tipos de transparencia debe llevarse a cabo siempre bajo los principios constitucionales de máxima publicidad, igualdad en el derecho de acceso a la información, protección de datos personales y gratuidad de la información.

Un cambio de gobierno en una sociedad democrática se explica, en parte, por la difusión y disponibilidad de la información pública. El ciudadano cuando posee más y mejores datos sobre los resultados de la acción estatal es capaz de distinguir, desde su perspectiva e intereses, los aciertos y fallas de los gobiernos en turno. La decisión que se expresa en las urnas puede resultar, vista desde la lejanía de la historia, correcta o incorrecta, pero nunca ciega. Hay mayor conciencia en la emisión del voto y, sobretodo, responsabilidad y exigencia a los gobernantes y a la sociedad en su conjunto.

El cambio de gobierno no significa necesariamente alternancia en el poder, sino renovación periódica del mismo, por lo que la transparencia no es, exclusivamente, un instrumento de la oposición política para “exhibir” en tiempos de contienda electoral al gobierno que pretende su permanencia en la dirección del aparato estatal, sino que es un complemento básico en la política de comunicación social gubernamental que favorece a la difusión de los resultados. Lo bueno también cuenta, pero sólo cuenta en beneficio de los responsables cuando éstos son capaces de comunicarlos en su dimensión exacta a los votantes, sin exageraciones, ni engaños.

En ese sentido, se puede afirmar que la transparencia y la publicidad de la información y de datos abiertos por sí mismas no generan ningún tipo de beneficio directo a los contendientes políticos (gobierno y partidos), sino que es sólo una herramienta de conocimiento para que la ciudadanía la utilice a su favor, para un fin de interés individual o grupal, dando lugar a su participación más activa, que se opone o contribuye a un proyecto político determinado. La participación mencionada, generalmente, no se alinea a una ideología específica y, por el contrario, suele ser volátil porque su “lealtad” está condicionada a los resultados que efectivamente se conocen.

Ahora, la orientación del gobierno puede variar significativamente en una década en cualquier país. Las estructuras rígidas basadas en la soberanía estatal que requieren de un grado alto de secrecía para funcionar con eficiencia en atención a los intereses que las sostienen ceden espacios de decisión a otras formas de organización de lo público que desplaza las relaciones jerárquicas a un segundo plano y prefieren la coordinación en la pluralidad política, que implica mayor acceso a la información pública y reconocimiento que el gobierno no es la única entidad que la genera, maneja y custodia.

En ese sentido, la gobernabilidad de las sociedades se obtiene a través de dos estrategias opuestas: recuperar la dirección política del gobierno (los populismos emergentes) o fortalecer la gobernanza como una red de actores públicos corresponsables en la que el gobierno es el primero entre los pares (los promotores del estado constitucional de derecho).

El cambio de gobierno se visualiza con ópticas confrontadas en atención a las estrategias mencionadas. La primera pretenderá la concentración del poder social como factor revolucionario de transformación de las

sociedades y la segunda preferirá el respeto de los espacios de poder de los entes públicos no gubernamentales. El retorno a los gobiernos fuertes puede ser el punto de partida del retroceso de la transparencia y a una rendición de cuentas marcada por los fines ideológicos. El impulso de la globalidad, la gobernanza y la autorregulación de las entidades públicas y los gestores privados de lo público aumentan el riesgo de la dispersión de la acción del estado y hace más complejo el control y seguimiento de los recursos públicos y su aplicación correcta.

1. GOBIERNO ABIERTO Y CAMBIO DE GOBIERNO

Las herramientas de transparencia sumadas a la participación ciudadana, las tecnologías de la información y el buen gobierno son el germen del gobierno abierto. ¿Qué es el gobierno abierto? Desde la perspectiva más radical: el principio del fin del Estado Nacional que imperó en el siglo XX y que fue el protagonista de los grandes genocidios de la humanidad. Una visión más conciliadora, considera al gobierno abierto como una estrategia de modificación profunda de las relaciones estatales, la sociedad civil y las personas dentro de un orden estatal en un concierto mundial en el que los gobiernos pierden fuerza normativa con respeto a las empresas transnacionales y los agentes internacionales.

El gobierno abierto es identificado por sus críticos como un modelo gerencial de la administración de lo público en lo que lo primordial es la consecución de resultados tangibles, pero que reproduce un statu quo neoliberal que preserva y profundiza irremediabilmente la desigualdad social y la corrupción. En esa perspectiva, la descentralización del poder y la privatización de los servicios estatales es calificado contrario a la ética pública.

Por contraparte, el gobierno abierto es promovido en instancias internacionales y centros del poder del mundo globalizado como la forma política de superar las contradicciones de los estados nacionales que son incapaces de insertarse funcionalmente en un mundo en el que el concepto de soberanía está en crisis, la formación de bloques regionales es imperativa y la interdependencia de los países es evidente.

En los últimos años, en México, como parte de un proceso de apertura política-económica, confirmado e impulsado con la firma del nuevo Tratado de Libre Comercio, ha existido un avance institucional importante con el fortalecimiento del papel de los Poderes Legislativo (los gobiernos sin mayoría) y Judicial (la reformas de 1994 y 2011), así como con la creación y proliferación de los órganos constitucionales autónomos. La pluralidad política abonó el terreno para la alternancia del poder y la consolidación de una red de entidades públicas que multiplicaron las visiones de lo público y la participación de actores políticos, sociales y económicos tradicionalmente excluidos en la toma de decisiones como eran las minorías, los defensores de derechos humanos, las disidencias sindicales, las asociaciones religiosas y los grupos empresariales.

En este contexto, en materia de transparencia y acceso a la información pública, desde la primera década del siglo XXI y como efecto de la mencionada alternancia, se promulgó la primera legislación que estableció el fundamento jurídico para que en menos de dos décadas se hayan sentado las bases político-administrativas para contar con un Estado cada vez más abierto que ofrezca los medios y mecanismos para que la ciudadanía esté informada casi sobre cualquier tema que le interese, en la medida que los supuestos de reserva de la información pública se redujeron significativamente al ser sustituidos por el principio de máxima publicidad.

La evolución ha sido gradual siempre hacia una mayor apertura e inclusión. Las reformas constitucionales (2007 y 2014) establecieron principios y obligaciones para que las instituciones gubernamentales y los demás sujetos obligados garanticen a la ciudadanía su derecho de acceso a la información pública, se dotó de mayor autonomía a los órganos garantes, federal y estatales, se centralizó la dirección del sistema nacional con las facultades de revisión del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y se otorgó la firmeza a las resoluciones en materia de revisión de las solicitudes de información pública, entre otros aspectos.

Adicionalmente, otro elemento del gobierno abierto es la participación ciudadana. Esta es la corresponsabilidad entre los sectores público y privado en la determinación de lo que es el interés general mediante, primordialmente, dos mecanismos:

- En principio a través del ejercicio del derecho a intervenir en la integración del poder político por medio del debate racional y abierto, así como la emisión del voto que es lo que provoca directamente, en su caso, el cambio de gobierno;
- La colaboración con la consecución del bienestar colectivo a través de organizaciones no gubernamentales –la llamada sociedad civil– y la intervención de los individuos en el debate público, que constituyen la opinión pública y la publicada que requiere la libertad y la amplia disponibilidad de medios de comunicación masiva a diversas corrientes ideológicas y de pensamiento, que indirectamente intervienen en el cambio de gobierno.

El primer mecanismo es periódico y el segundo es permanente y ambos contribuyen a que la acción de las entidades públicas esté sometida constantemente a la crítica y escrutinio de las personas.

Por otra parte, en el modelo de gobierno abierto, la democracia participativa se convierte en una herramienta de gobierno y oposición al mismo y toma diversas formas constitucionales:

- Elemento esencial en la planeación democrática (artículo 26 Constitucional).
- Derecho ciudadano a participar en las consultas populares convocadas por el Congreso de la Unión (artículo 35, fr. VIII Constitucional).
- Derecho a iniciar leyes a los ciudadanos que representen el 0.13% de la lista nominal de electores (artículo 71, fr. IV Constitucional).

Las recientes reformas constitucionales (2012, 2013 y 2014) que incorporaron estas figuras propias de la democracia participativa hicieron posible la llamada “Ley 3 de 3”, que sirvió de base para la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) vigente, que establece mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas como la estrategia de emitir códigos de ética y conducta, protocolos de actuación y políticas de integridad, así como un sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de la declaración fiscal.

Esto ha ayudado al crecimiento y fortalecimiento de la participación ciudadana, ya que a través del acceso a la información y la mejora de los instrumentos de rendición de cuentas, la población ha colaborado en las decisiones de gobierno, sin necesidad de formar parte de la Administración Pública Federal (APF), por ejemplo, la iniciativa de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. También, se han incorporado a las entidades públicas autónomas personas ajenas en su trayectoria profesional a los órganos de gobierno (llamados a sí mismos ciudadanos), lo que ha incorporado visiones diferenciadas a la acción pública. El Comité de Participación Ciudadana es un órgano emblemático de esta situación en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) (reforma constitucional 2015).

Por otra parte, el ambiente propicio proviene de la asunción de un nuevo paradigma tecno-económico de las tecnologías de la información y comunicaciones (TICs) que constituye un conjunto de avances en el campo de la microtecnología, las telecomunicaciones y la informática, en una circunstancia del capitalismo global producto de un cambio socio institucional de las redes de la gobernanza internacional.

El gobierno abierto emerge en la convergencia de las nuevas tecnologías de la información que se comenzaron a desarrollar al término de la II Guerra Mundial con base en un proceso de estandarización (soft-law) impulsado por la ONU y la apertura de los mercados nacionales de telecomunicaciones que permitió la expansión de las redes de comunicación más allá de los ámbitos nacionales y con proveedores no estatales (en México, reformas 1993 y 2015 en materia de telecomunicaciones) (Marquina, 2012).

La gobernanza en la convergencia tecnológica, que se refiere a los aspectos informáticos y en soluciones tecnológicas para el desarrollo de los sistemas de procesamiento de datos consultables a distancia, es la

condición necesaria para la factibilidad de que más personas tengan acceso a la información pública. El modelo de gobierno abierto es un derivado del avance tecnológico y la pregunta pertinente es si éste es su consecuencia ineludible o una evolución propia de sociedades pluralistas que encontraron en las TICs un instrumento idóneo para llevar a cabo la descentralización del poder y la toma de decisiones.

La coyuntura política del mundo, iniciada con la gran crisis financiera del 2008, que puso en tela de duda el proyecto de gobernanza global con entidades públicas y gestores de lo público autorregulados y que favoreció el surgimiento de movimientos populistas –izquierda y derecha, según su origen o ideología- invita a reflexionar sobre el futuro del modelo del gobierno abierto ante el cambio de gobierno en México.

En 2018, el gobierno con mayoría absoluta en los órganos legislativos abre la tentación de la reconcentración de la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo y un renacimiento del modelo estatal nacionalista que prefiera la democracia participativa de índole plebiscitaria más que las participación ciudadana pluralista basada en la idea de la sociedad civil apartidista más cercana a los intereses de los empresarios, los medios de comunicación y los grupos minoritarios o marginales con temas como los derechos humanos, la transversalidad de la política de género, la defensa del medio ambiente, la no discriminación y las políticas de inclusión, entre otros.

2. BUEN GOBIERNO Y CAMBIO DE GOBIERNO

El buen gobierno consiste en que haya instituciones y autoridades cercanas a los individuos e íntimamente vinculadas con las comunidades que se forman espontáneamente como una manifestación de la naturaleza social del hombre y con base en los intereses económicos.

La promoción de un buen gobierno debe garantizar la existencia de libertad negativa, es decir, que las personas ejerzan su libre albedrío con el límite del respeto de la libertad de los demás; y adicionalmente debe ser el promotor de la libertad positiva, que consiste en aprovechar la creatividad y fuerza tanto de los individuos como de las organizaciones en la determinación y consecución del bienestar colectivo.

Desde la perspectiva de la relación de las personas con la autoridad, el buen gobierno implica la transformación del mismo mediante el apuntalamiento de los derechos de los ciudadanos y de los medios para su defensa, de los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno, transparencia y combate a la corrupción, así como de responsabilidad de los servidores públicos y algunos particulares (Matute, 2018). No hay buen gobierno si persiste la percepción de corrupción e impunidad y, por ende, desconfianza en el modelo de gobierno abierto con amplia participación de los gestores privados de lo público, pero la ruta de la disminución de la pluralidad o la imposición de visiones únicas del proyecto nacional no parece tampoco ser una vía adecuada.

En los tres primeros sexenios del siglo XXI, los gobiernos mexicanos y sus aliados políticos realizaron esfuerzos por cumplir no solo a nivel interno, sino al exterior del país con la propuesta de gobierno abierto en la medida que consideraron que era la mejor expresión de un buen gobierno. Sin duda alguna, hubo avances en ese sentido apuntalados por las reformas constitucionales de los sexenios anteriores, especialmente, aquellas relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, las telecomunicaciones, los derechos humanos, la reforma judicial y el juicio de amparo y los órganos constitucionales autónomos.

El gobierno de la cuarta transformación, tal y como se autodenomina, tiene la disyuntiva de continuar por el camino de la apertura y mayor pluralismo o diseñar una estrategia cuyos principales aliados sean los grupos no incluidos o afectados por el modelo de gobierno abierto impulsado por sus antecesores. En principio, lo esperable es que se ampliaran las políticas de extensión y uso intensivo del internet, así como los programas de gobierno electrónico, pero esto no necesariamente será acompañado de la profundización de los mecanismos de mayor transparencia y rendición de cuentas como medio de combate a la corrupción.

El cambio de gobierno en el 2018, como en otras latitudes del mundo, está más orientado a corregir las desviaciones de la autorregulación y los desequilibrios de la descentralización política y la participación

ciudadana a través de la centralización de las decisiones en el Poder Ejecutivo con apoyo de las mayorías parlamentarias que se están forjando en torno a los adversarios de la globalización y la integración regional (Brexit o el populismo norteamericano de Trump).

3. BUEN GOBIERNO Y TRANSPARENCIA

Actualmente, en materia de transparencia, coexisten la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y la LGTAIP, la primera establece la organización, competencia y procedimientos en el ámbito nacional y la segunda distribuye competencias y establece principios de homologación.

El 12 de junio de 2002 entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y en cinco años las entidades federativas concluyeron la emisión de sus respectivas legislaciones en la materia. Esta etapa, la primera generación de leyes de transparencia, se funda en la reforma constitucional de la materia que federalizó la materia al otorgarle competencia al Congreso de la Unión para regularla de manera concurrente con los estados y la ahora Ciudad de México.

Con la vigencia de esta ley se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que en el 2010 cambiara su nombre a como organismo descentralizado de la APF, con el objeto promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. En 2010 cambia su denominación a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

El 7 de febrero de 2014 se reformó la Constitución en materia de transparencia, facultando al Congreso de la Unión a expedir la LGTAIP, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, que inició la segunda etapa normativa, que considera la creación de un órgano garante nacional, que es última instancia interpretativa y revisora de resoluciones de los órganos garantes locales mediante la atracción de los recursos de revisión. El 9 de mayo de 2016 se abrogó la LFTAIPG del 2002 para dar paso a la LFTAIP.

La LGTAIP, además de sentar los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier sujeto obligado, también regula la integración, organización y función del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), y establece las bases de coordinación entre sus integrantes.

Con la desaparición del IFAI y creación del INAI, como órgano constitucional autónomo (OCA), especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

Esta autonomía de cual lo dota la Constitución, hace al Instituto estar fuera de la APF, a diferencia del anterior IFAI, y de la división de poderes tradicional. Como OCA, tiene funciones estatales que correspondían al ámbito de lo administrativo al Ejecutivo Federal y que se le quitaron al mismo, con el propósito de desvincular de las políticas gubernamentales las decisiones en las atribuciones que se les otorgaron, creando un contrapeso a la actuación gubernamental, de tal manera que se garantice que los derechos públicos subjetivos de los gobernados sean respetados por las instancias gubernamentales (Valls y Matute, 2018).

En los términos señalados, la transparencia garantizada por órganos constitucionales autónomos es un elemento del modelo de gobierno abierto y del propósito de buen gobierno. No se entiende el ejercicio de la libertad en sus aspectos positivos y negativos sin la apertura informativa de lo público como fuente del debate crítico.

4. GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENCIA

El gobierno abierto, que en términos jurídicos se expresa en el llamado Estado de las autonomías, consiste en un proceso de descentralización funcional del poder en el que la creación de los órganos constitucionales autónomos, impulsa la innovación en el sector público, cuyo concepto no lo reduce a los órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo (Matute, 2018).

El concepto de gobierno abierto surgió como respuesta a la crisis de confianza en el sistema democrático y en los gobiernos contemporáneos y busca renovar la confianza de los ciudadanos en sus autoridades, terminando con la corrupción, fomentando los principios de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas y uso estratégico de tecnologías de la información para orientar las acciones de las instituciones públicas hacia el máximo beneficio social.

La corrupción se previene con la conformación y consolidación de bases de datos abiertos confiables y compartibles dentro y fuera de las organizaciones públicas, que permitan, como una primera instancia, mejorar el desempeño del sujeto obligado y, en un segundo momento, establecer una relación de confianza entre el gobierno y la sociedad por la apertura al escrutinio ciudadano permanente de las áreas de ejercicio de autoridad o manejo de recursos.

En ese sentido, el INAI asume su parte mediante la implementación de acciones de gobierno abierto encaminadas a:

1. Mejorar el desempeño de gobiernos, parlamentos, sistemas judiciales, partidos políticos, sindicatos y toda persona que esté en posesión de recursos públicos.
2. Atender demandas específicas de la sociedad.
3. Mejorar la calidad de la información y promover la difusión de conocimiento público que permita la participación informada de la sociedad. (INAI, 2018)

También mediante la creación del SNT como parte del SNA, a través de la coordinación con los organismos garantes de las entidades federativas; la Auditoría Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Este esfuerzo conjunto e integral, cuyo propósito principal es la homologación de la actuación de los sujetos obligados y órganos garantes, contribuye a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.

Cabe señalar que antes de la existencia del SNT, los órganos garantes locales de transparencia y acceso a la información pública se integraron de manera voluntaria en un espacio de intercambio de experiencias, reflexión, análisis y cooperación, el 16 de junio de 2004 en la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (IFAI, 2004), que al igual que la CONAGO, eran instancias no estructuradas constitucionalmente de la cooperación entre órganos que realizaban una función similar en dos ámbitos de gobierno (las mencionadas dos esferas separadas).

En este organismo intermedio (COMAIP, 2017), definido como un espacio para la cooperación, colaboración, promoción y difusión, con la adhesión libre y voluntaria de los órganos y organismos de acceso a la información pública, con la participación inicial del entonces IFAI (hoy INAI) y ocho órganos garantes estatales tuvo una evolución incluyente hizo evidente la necesidad de una coordinación formal. A lo largo de las subsecuentes reuniones fueron integrándose los demás órganos garantes locales hasta que se tuvo a la totalidad de las 33 instituciones (32 órganos garantes locales y el entonces IFAI). Estas reuniones son el antecedente del Sistema (SNT, 2017).

Otro avance en la materia fue la inclusión de la naturaleza de los organismos garantes locales en la Constitución, que obliga a los estados al establecimiento de los organismos garantes con ciertos rasgos, en

el que destaca la autonomía. Esto es un principio básico de homogeneidad que debe existir en cualquier Federación para que haya mayor armonía entre sus partes. En el mismo sentido, se constriñe a la Ciudad de México.

5. CONTINUIDAD EN EL CAMBIO DE GOBIERNO

Con independencia a la orientación y modelo de gobierno que se privilegie en el sexenio 2018-2024, es necesaria una estrategia de continuidad en varios rubros como en los avances logrados por los gobiernos anteriores en materia de tecnologías de la información. Por ejemplo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes implementó, entre otros, un programa llamado “México conectado” que consiste en dar acceso a Internet de banda ancha en sitios públicos como escuelas, hospitales, centros de salud, bibliotecas y oficinas de gobierno, entre otros, con esto se mejoran los servicios públicos, se genera un uso más eficiente de los recursos públicos, mejor comunicación entre ciudadanía y gobierno (acceso a la información), y se garantiza el acceso gratuito a Internet de banda ancha a toda la población.

Este programa tiene dos objetivos principales:

a) Promover el acceso, que consiste en garantizar la existencia de infraestructura de telecomunicaciones, fija y móvil, con cobertura nacional, con estándares internacionales de calidad y disponibilidad.

b) Y la promoción de la asequibilidad para asegurar que todas las personas, independientemente de su ingreso económico, puedan acceder a la banda ancha.

Este programa es importante ya que tiene presencia en el 99.5% de los municipios del país. (SCT, 2018)

El SNT y el programa de “México conectado” son sólo algunos ejemplos de los avances que se han tenido para lograr que México sea un país de gobierno abierto, y para continuar por este camino son importantes dos cosas: el respeto a las autonomías y el apoyo a proyectos que desde ahorita están respondiendo.

El buen gobierno está vinculado con el ejercicio de mayores libertades de las personas. La transparencia, la rendición de cuentas, el respeto a los derechos humanos, el impulso del gobierno electrónico, el pluralismo político y la gobernanza son su garantía.

Por ello, es importante saber y aceptar que no todo está mal sino que, al contrario, hay políticas públicas, programas gubernamentales, reformas y demás herramientas encaminadas a un buen gobierno que aunque van de la mano con el modelo de gobierno abierto también son indispensables en los procesos de reconcentración de la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo y en la estrategia de centralización del combate a la corrupción. La eliminación, disminución o supresión de las autonomías constitucionales o la reducción de la fuerza de los Poderes Legislativo y Judicial pueden resultar atractivas para la renovación de un proyecto nacional fundado en el renacimiento del modelo de estado nacional, pero en el largo plazo puede erosionar la legitimidad del proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

Marquina Sánchez, María de Lourdes (2012) *Gobernanza Global del Comercio de Internet*. INAP, México.

Martínez Puón, Rafael (2017) *De la transparencia hacia un gobierno abierto*. Tirant Lo Blanch, México.

Matute González, Carlos (2018) *Gobierno abierto como política pública*. Presentación en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Jalisco, noviembre.

Matute González, Carlos (2018) *El Estado de las autonomías y el buen gobierno*. Tirant Lo Blanch, México.

Passerin D' Entrèves, Alessandro (2001) *La noción de Estado. Una introducción a la Teoría Política*. Ariel Derecho, España.

Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos (2018) *Nuevo Derecho Administrativo*. Quinta edición. Porrúa, México.

Vicher, Diana (2018) *La organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE) y la reforma de la Administración Pública*. INAP, Tirant Lo Blanch, México.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Poder Ejecutivo Federal (2002) “Decreto mediante el cual se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública”. *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre, México.

Poder Ejecutivo Federal (2016) “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. *Diario Oficial de la Federación* 09 de mayo, México.

Secretaría de la Función Pública (2016) “Ley General de Responsabilidades Administrativas”. *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio, México.

Poder Ejecutivo Federal (2015) “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. *Diario Oficial de la Federación* el 04 de mayo, México.

Poder Ejecutivo Federal (2016) “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”, *Diario Oficial de la Federación* 18 de julio, México.

PÁGINAS WEB

Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública. <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/otrasInstituciones/Conferencia-Mexicana-para-el-Acceso-a-la-Informacion-Publica.aspx>, consultado el 16 de octubre de 2017.

<http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Transparencia/GobiernoAbierto.aspx>

http://www.itaimich.org.mx/pdf/varios/libro_comaip.pdf, consultado el 31 de octubre de 2017. Este documento electrónico de Manuel Castillo Martínez, *COMAIP 10 años. Construyendo el derecho a la información pública*. es una breve historia de la COMAIP en la que se destacan sus objetivos y funcionalidad en la conformación de un sistema nacional de transparencia.

<https://www.mexicoconectado.gob.mx/wp-content/uploads/2018/08/PAC-2018.pdf>

Sistema Nacional de Transparencia. Antecedentes. <http://www.snt.org.mx/index.php/home/antecedentes2>, consultado el 16 de octubre de 2017.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Cómo citar: Matute, Carlos “Cambio de gobierno, gobierno abierto y autonomía” Revista Buen Gobierno No. 26. Enero – Junio 2019 E-ISSN:2683-1643 Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México

ENLACE ALTERNATIVO

<http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2019/04/BG26-4.pdf> (pdf)