

Democracia participativa: Gobierno abierto en Morelos: retos y perspectivas

El concepto de gobierno abierto se ha convertido en un nuevo paradigma para para la democracia participativa y en general para los asuntos públicos y se ha posesionado como un tema central en la reflexión académica sobre la gestión pública, la innovación gubernamental, la agenda gubernamental y la ciudadanía.

En México, el gobierno abierto es ya un tema que llama a la acción a múltiples actores comprometidos con mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. En este sentido, el impacto del llamado Gobierno Abierto es importante en los gobiernos, y hace falta que se involucre a todos los poderes del Estado y que no se quede en un plano federal, sino que se extienda a los gobiernos subnacionales.

En este sentido, en esta ponencia se analizarán los importantes avances en materia de gobierno abierto en el Estado de Morelos, y de qué manera, el Gobierno y la ciudadanía en esta entidad federativa han enfrentado los diferentes retos, y como se han ido creando canales normativos y mecanismos de comunicación en la implementación de este mecanismo gubernamental.

Palabras Claves: Gobierno abierto, Acceso a la información, transparencia, Morelos

GOBIERNO ABIERTO EN MORELOS: RETOS Y PERSPECTIVAS

Luis Enrique Concepción Montiel

Introducción

El concepto de gobierno abierto se ha convertido en un nuevo paradigma para los asuntos públicos y se ha posesionado como un tema central en la reflexión académica sobre la gestión pública, la innovación gubernamental, la agenda gubernamental y la ciudadanía.

En México, el gobierno abierto es ya un tema que llama a la acción a múltiples actores comprometidos con mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. En este sentido, el impacto del llamado Gobierno Abierto es importante en los gobiernos, y hace falta que se involucre a todos los poderes del Estado y que no se quede en un plano federal, sino que se extienda a los gobiernos subnacionales.

En este sentido, en este capítulo se analizarán los avances en materia de gobierno abierto en el Estado de Morelos, y de qué manera, el Gobierno y la ciudadanía en esta entidad federativa

han enfrentado los diferentes retos, y como se han ido creando canales normativos y mecanismos de comunicación en la implementación de este mecanismo gubernamental.

Para su desarrollo este capítulo se estructura en cuatro partes. 1) el gobierno abierto en sus dimensiones conceptuales, donde se muestra la naturaleza del concepto; 2) el gobierno abierto en la normatividad, de manera particular se toma en consideración lo que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP); 3) el gobierno abierto en la normatividad del Estado de Morelos, en este apartado, centrándose la atención en la Constitución Política, la Ley y el reglamento de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de Morelos en lo referente al gobierno abierto 4) los retos y la perspectiva del gobierno abierto en Morelos, se parte de un diagnóstico de la puesta en práctica del gobierno abierto en Morelos, de manera particular se analizan los resultados de la Métrica 2019¹ enfocado al Estado de Morelos.

1. El gobierno abierto en sus dimensiones conceptuales

A pesar de que el concepto de gobierno abierto se ha posesionado como un tema central en la reflexión académica sobre la gestión pública, la innovación gubernamental, la agenda gubernamental y la ciudadanía, autores como Almazán², plantean la complejidad, la confusión y los saltos que se han dado en la última década de lo que se denomina gobierno abierto, a través de las diferentes teorías desarrolladas al respecto, que se han mezclado con la rendición de cuentas y el Acceso a la información, conceptos paralelos o complementarios.

Pretendiendo construir el concepto de gobierno abierto se desarrollaron los conceptos de transparencia, acceso a la información pública, así como la protección datos personales. Se intenta ir más allá de la tradición visión de estos conceptos y construir nuevos espacios de interacción entre el Estado y la sociedad para transformar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.³ En este sentido, la teoría utilizada proviene de distintas disciplinas

¹ La *Métrica de gobierno abierto*, es metodología novedosa que trata de medir qué tanto puede un ciudadano conocer lo que hacen sus gobiernos y qué tanto puede incidir en sus decisiones. La métrica es una radiografía del punto de partida de la política de gobierno abierto del Estado mexicano que intenta documentar el estado actual del SNT, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como de las políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva que lo conforman. El instrumento de medición del gobierno abierto se compone de dos dimensiones: transparencia y participación ciudadana, así como por dos perspectivas: la del gobierno y la del ciudadano.

² Almazán, Rodrigo Sandoval. *La larga marcha del Gobierno Abierto: teoría, medición y futuro*. INAP, 2013.

³ Hofmann, Andrés, Alejandro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto. *Las promesas del gobierno abierto*. México: ITAIP, 2013.

y campos de conocimiento, destacando las ciencias sociales de modo particular, la ciencia política y la administración pública. De vertientes que se vinculan con las políticas públicas y nueva gestión pública; asimismo, encontramos elementos teóricos relacionados con la gobernanza.⁴ Es así que los diversos componentes de este concepto son: la gestión pública, el acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los servidores públicos.⁵

Hay que destacar que la teoría utilizada en la construcción del llamado gobierno abierto, se desprende, fundamentalmente, de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de políticas públicas, disciplinas que le dan importancia al creciente empoderamiento y la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público. Se destaca en los procesos de la construcción del Gobierno Abierto el papel de las nuevas TIC.⁶ Estos componentes teóricos se relacionan con el llamado Gobierno Abierto.⁷

Por su parte, el mismo Oscar Oszlak⁸, enfoca el tema del gobierno abierto desde la nueva gestión pública. La teoría que utiliza es propia de la administración pública y la ciencia política. Ocupando un lugar importante la teoría de las políticas públicas sobre todo en lo que se refiere al control y evaluación de las políticas. Asimismo, el término democracia destaca de manera importante, ya que un gobierno abierto o una gestión gubernamental transparente solo es posible desde esta forma de gobierno.

De este modo, la teoría que se desarrolla en torno al gobierno abierto proviene principalmente del área de la Administración pública versus NGP, se desarrollan conceptos relacionados principalmente con la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información, la protección de datos personales que son los conceptos claves en los que se construye el llamado Gobierno Abierto. Ocupa un lugar destacado el tema de los ciudadanos

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>. Recuperado el 26 de julio de 2017.

⁴ Luna, Issa y José Antonio Bojórquez Pereznieto. Gobierno Abierto: el valor social de la información pública. México: UNAM, 2014.

⁵ Op. Cit. Almazán, Rodrigo Sandoval. *La larga marcha...*

⁶ Op. Cit. Hofmann, Andrés, Alejandro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto. *Las promesas...*

⁷ Dassen Nicolas y Juan Cruz Vieyra. Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe, del Banco Interamericano de Desarrollo. Argentina: Noviembre de 2012. <https://ogpargentina.files.wordpress.com/2013/02/bid-gobierno-abierto-y-transparencia-focalizada-tendencias-y-desafios.pdf>. Recuperado el 30 de julio de 2017

⁸ Op. Cit. Oszlak, Oscar. "Gobierno Abierto: hacia..."

como la contraparte importante para la legación de los gobiernos. De manera particular su participación en los asuntos públicos y en la toma de decisiones en la formulación de las políticas públicas.

Es así que, en la construcción de la teoría sobre gobierno abierto se destacan temas de democracia, participación ciudadana, transparencia, colaboración ciudadana. Esto, también, se refleja en la definición que da López⁹ de gobierno abierto: “Se entenderá como Gobierno Abierto la forma de estructurar la labor de los gobiernos que se erige y se estructura institucionalmente en base a tres pilares: transparencia, participación y colaboración con el fin de mejorar tanto la calidad de la gobernanza como la calidad de los servicios públicos que la ciudadanía genera y recibe”. Este concepto se presenta como un nuevo paradigma de política pública, basada en la revolución digital.

El denominado gobierno abierto, se fundamenta en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, las tecnologías, el DAIP, los datos abiertos, la colaboración, la innovación, la eficiencia, la calidad de los servicios públicos, entre otros. Como afirma, Montero¹⁰, “con el gobierno abierto se procura poner en práctica estrategias e instrumentos de gestión con miras a generar institucionalidad pública para la gobernanza democrática, colocando en el centro a los ciudadanos, a quienes les asigna un rol protagónico”.

Por otra parte, se desarrolla de manera importante una noción de Estado abierto que involucra a los demás poderes del Estado no solo al ejecutivo y le otorga un rol connotado a la participación de los ciudadanos.¹¹

2. Gobierno abierto en la normatividad

Como se ha dicho anteriormente, el concepto de gobierno abierto, a pesar de ser un concepto en construcción se ha innovado en los temas de gobierno, gestión pública, políticas

⁹ López Egaña Juan Felipe. ¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe. S/l. 2014, p. 54.

¹⁰ Montero, Gregorio. “Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo”. En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL. Editores: Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales. N° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. Pp. 54

¹¹ Naser Alejandra, Alvaro Ramírez Alujas y Daniels Rosales (eds). *Desde el gobierno abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. S./l.: CEPAL, 2017.

públicas, gobernanza, al mismo tiempo que se ha popularizado entre los países del mundo. Incluso se ha hecho una Alianza Global de Gobierno Abierto en la cual México es parte activa.¹² Esto permite dimensionar la importancia que el concepto de gobierno abierto ha tomado en los gobiernos y en la generación del conocimiento sobre la relación entre gobernantes y gobernados.

En México, estas tendencias se han visto reflejadas en la normatividad, en la LGTAIP se ha introducido el concepto de gobierno abierto. En el artículo 42, fracción vigésima, se establece que:

“Los órganos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, fomentarán los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica”.

Asimismo, en la misma LGTAIP, se alude de manera expresa al gobierno abierto, en el Capítulo III, artículo 59:

“Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental”.

De esta manera, las promociones de gobierno abierto, se contempla como una facultad de tales OGTAIP. En esta tarea de promoción debe haber una coordinación con el Sistema Nacional de Transparencia (SNT), el OGTAIP nacional y los OGTAIP estatales para nuevas iniciativas, incluso para servir de puente¹³ entre estas y la ciudadanía para lograr el objetivo de gobierno abierto.

¹² El Estado mexicano participa de manera activa en esta Alianza. Asumió la co-presidencia junto con Indonesia en octubre de 2013, en este contexto creó un secretariado técnico de gobierno abierto y se elaboró un plan de Acción (2013-2015) y fue anfitrión de la Cumbre Global de Gobierno Abierto en la Ciudad de México en el 2015. Inspirado en todo esto, se introduce, en la LGTAIP.

¹³ Salas, “El papel de los órganos garantes...”, 160.

Por su parte, en la LFTAIP también, se determina sobre al gobierno abierto de manera directa. Se reconoce la importancia a este concepto que se incluye como uno de los objetivos de la ley, en su artículo 2, fracción sexta:

“Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos”.

Quedando así incorporado no solo el concepto sino las directrices que tomara el DAIP, la transparencia y la protección de datos personal.

Los elementos que conforman los objetivos de la LFTAP conllevan al denominado gobierno abierto, que se fundamenta en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, las tecnologías, el DAIP, los datos abiertos, la colaboración, la innovación, la eficiencia, la calidad de los servicios públicos, entre otros. Como afirma, Montero,¹⁴ “con el gobierno abierto se procura poner en práctica estrategias e instrumentos de gestión con miras a generar institucionalidad pública para la gobernanza democrática, colocando en el centro a los ciudadanos, a quienes les asigna un rol protagónico”.

Los modelos de implementación del gobierno en México se están gestionando a partir de los tres modelos (federal, estatal y municipal) que definen acciones puntuales de uno a dos años y que requieren la gestión de un cambio institucional, una visión organizativa integral para transformar la administración pública, así como la implementación de estrategias de mejora en la administración pública mediante la transparencia y la participación ciudadana.¹⁵

¹⁴ Gregorio Montero, “Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo”, En Desde *el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL*, Editores: Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017), 54.

¹⁵ Op. Cit. Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique y José Antonio Bojórquez Perezniето. *Modelos de implementación del Gobierno...*

En la *Constitución Política del Estado de Morelos* el gobierno abierto se considera como un mecanismo de participación ciudadana, las cuales deben proceder de manera legal y pacífica, que tienen como propósito consolidar la democracia participativa; los gobernantes están obligados a respetar y garantizar el cumplimiento de los objetivos de la participación ciudadana. Asimismo, se establece que el Estado debe impulsar políticas públicas que fortalezcan a la cultura participativa. Estos mecanismos quedan establecidos en el Art. 19 bis que a la letra dice:

“Esta Constitución y el Estado, reconocen como mínimo, los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

I. Plebiscito;

II. Referéndum; [...]

XIV. Gobierno abierto”¹⁶

Para el cumplimiento y vigilancia de estos mecanismos, la Constitución establece que será el Congreso del Estado, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y el Instituto de Morelense de Información Pública y Estadística quienes llevarán a cabo las acciones correspondientes.

De este modo, la Constitución estatal adecuó su Constitución a los cambios legales llevados a cabo a nivel federal en temas de gobierno abierto.

Por su parte, la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos (LTAIPEM)*¹⁷ establece de manera clara lo relacionado con el tema del gobierno abierto.

En el párrafo segundo del artículo 1 de la LTAIPEM se establece que la ley fomenta, promueve e incentiva los principios de gobierno abierto y la participación ciudadana, que se

¹⁶ Constitución política del Estado de Morelos, <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf> consultada el 1 de junio de 2010, p. 38

¹⁷ Esta Ley tuvo su Aprobación el 2016/03/1, su Promulgación el 2016/04/06, y su Publicación el 2016/04/27: y entro en Vigencia el 2016/04/28. La ley fue Expedida por la LIII Legislatura: Periódico Oficial 5392 “Tierra y Libertad”

requieren para la toma de decisiones en el cumplimiento de las funciones legales”¹⁸. Previamente se establece en el mismo párrafo que la ley tutela el derecho humano a la información pública, asimismo la transparencia del poder público y de todo el proceso de generación, producción y difusión de estadísticas, sondeos y encuestas.

Asimismo, en el artículo II de la fracción XI, se establece como un objetivo específico de la ley la promoción del gobierno abierto. Y, ¿qué se entiende por gobierno abierto en la ley? En el Artículo 3 fracción 13 se establece lo que se entiende por gobierno abierto:

“...al espacio para la construcción de consensos entre sociedad e instituciones públicas para dar salida conjunta a los retos y desafíos de las democracias contemporáneas. La noción de Gobierno Abierto debe referir a una nueva forma de trabajo que permite incorporar los principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana orientadas a lograr niveles de apertura y colaboración que permitan generar beneficios colectivos;”

La delimitación del concepto se enfoca en el consenso entre sociedad y gobierno para superar los retos y desafíos de la democracia en la actualidad; asimismo se asocia a los principios de transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana, privilegiando la apertura y la colaboración en los asuntos públicos.

En el Estado de Morelos, el Organismo garante para la transparencia y el acceso a la información es denominado “Instituto Morelense de Información Pública y Estadística” y queda establecido en la misma Constitución Política del Estado de Morelos en el Art. 23-A¹⁹. Este Instituto será autónomo y los regirán los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Respecto de las atribuciones del órgano garante en específico sobre el gobierno abierto según el Artículo 19, en su fracción XIX, este Instituto para poder cumplir con los

¹⁸ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/transparencia_fiscal/marco_regulatorio/L TRANSPARENCIAMO19.pdf consultada el 1 de junio de 2020, p. 36.

¹⁹ Constitución política del Estado de Morelos, <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf> consultada el 1 de junio de 2010, p. 64

objetivos de esta ley, tendrá las siguientes atribuciones: “fomentar los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica;”²⁰ Queda muy claro que es una atribución propia del Instituto fomentar los principios de Gobierno abierto junto con otros valores que se asocian al concepto.

Conforme a la Constitución que asocia gobierno abierto con el de participación ciudadana, en la Ley de transparencia, el capítulo III se titula: Gobierno abierto y participación ciudadana: y en el párrafo segundo del artículo 41²¹ se establece que el Instituto promoverá los principios del gobierno abierto y la transparencia proactiva. Esto con el propósito de implementar mecanismo de colaboración entre los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en torno a la promoción de la apertura gubernamental.

Conforme a lo anterior, el Instituto promoverá ejercicios democráticos y participativos en la temática de gobierno abierto a través de la elaboración de un Plan de Acción Local que será desarrollado por un Secretariado Técnico Local, y que tendrá como propósito consolidar acciones para difundir y validar aquellas mejores prácticas de participación comunitaria y mecanismos de apertura gubernamental como se preceptúa en el Artículo 42 de la ley²².

Como es observable las acciones sobre el gobierno abierto se realizan en una interacción con la sociedad a través de un Plan de acción.

En este mismo sentido, el Artículo, 43 mandata al Instituto, la implantación de un *Plan de Acción Local* del Estado, el cual se diseñará a partir de la participación colaborativa

²⁰ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/transparencia_fiscal/marco_regulatorio/L TRANSPARENCIAMO19.pdf consultada el 1 de junio de 2020,, p. 49

²¹ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/transparencia_fiscal/marco_regulatorio/L TRANSPARENCIAMO19.pdf consultada el 1 de junio de 2020,, p. 60

²² Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/transparencia_fiscal/marco_regulatorio/L TRANSPARENCIAMO19.pdf consultada el 1 de junio de 2020, p. 60

de los diversos Sujetos Obligados por esta Ley y tendrá como objeto ser el documento rector que contenga los compromisos de gobierno abierto de la Entidad.²³

De este modo, en la ley de Morelos se reconoce de manera legal los ejercicios de gobierno abierto, indicando que será su Secretariado Técnico quien elabore un Plan de Acción Local. Hay que observar que, en la legislación de Oaxaca, por ejemplo, se incluye la participación de los tres poderes en su secretariado técnico como se indica en su artículo 43.

Este plan será implementado por el grupo colegiado denominado Secretariado Técnico Local, que se promoverá por el Instituto entre los Sujetos Obligados y por la sociedad civil. Este secretariado técnico será el responsable de velar, en el Estado de Morelos por el cumplimiento de los objetivos del gobierno abierto según el artículo 45 de la ley²⁴.

En Morelos al igual que en Coahuila, Hidalgo y Oaxaca se introduce la figura de un Secretariado Técnico Local de gobierno abierto, en cambio en Sonora se habla de una Comisión de gobierno abierto como se indica en su artículo 71.

En el *reglamento de la LTAIPEM* se especifican los mecanismos y la acciones que se llevarán a cabo en materia de gobierno abierto por las autoridades responsables y los actores coadyuvantes.

En primer lugar, en el artículo 39, se establece la promoción de la apertura gubernamental implementando mecanismo de colaboración con los sujetos obligados, y representantes de la sociedad²⁵ como empresarios y académicos.

Será el Instituto quien promueva la comunicación, investigación, difusión y capacitación del gobierno abierto a través de convenios de colaboración con la representación ciudadana y los sujetos obligados, como se prescribe en el párrafo tercer del mismo artículo 39.

²³ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/transparencia_fiscal/marco_regulatorio/LTRANSPARENCIAMO19.pdf consultada el 1 de junio de 2020, p. 60.

²⁴ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/transparencia_fiscal/marco_regulatorio/LTRANSPARENCIAMO19.pdf consultada el 1 de junio de 2020, p. 61

²⁵ Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/evaluacion/Actualiza_Marco_Juridico/RLTRANSPARENCIAMO.pdf p. 19

Del mismo modo, promoverá las mejores prácticas de participación social en materia de gobierno abierto²⁶ mediante la comunicación del instituto y los integrantes de los ejercicios democráticos de gobierno abierto. Será anualmente²⁷ cuando se establezca el ejercicio democrática del gobierno abierto a nivel estatal según lo dispuesto por INAI.

La metodología²⁸ base de implementación contempla los siguientes pasos:

- I. Convocatoria de actores de gobierno y sociedad civil para diseño de ruta de acción: [...]
- II. Sensibilización y socialización a la sociedad sobre el ejercicio a nivel local, regional o nacional;
- III. Integración del Secretariado Técnico Local (STL) [...]
- IV. Normas para el desarrollo de mesas de participación para la elaboración del Plan de Acción Local (PAL):
- V. Lanzamiento e implementación del Plan de Acción Local: [...]
- VI. Seguimiento, monitoreo y evaluación²⁹ del Plan de Acción Local.

3. Gobierno Abierto en Morelos: retos y perspectivas

El impulso del gobierno abierto local se detonó cuando, en 2014, el INAI creó una estrategia que finalmente derivó en la organización de múltiples ejercicios locales con la participación de los órganos garantes, y diversos actores gubernamentales y de la sociedad. Y a semejanza de lo que se hace a nivel federal se impulsaron los Secretariados Técnicos Locales y el establecimiento de Planes de Acción Local (PAL) en los Estados³⁰. Por cierto,

²⁶ Artículo 40 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/evaluacion/Actualiza_Marco_Juridico/RLT_RANSPARENCIAMO.pdf, p. 19.

²⁷ Artículo 41 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/evaluacion/Actualiza_Marco_Juridico/RLT_RANSPARENCIAMO.pdf, p. 19.

²⁸ “El mecanismo deberá estar integrado, al menos, por 3 representantes: uno del órgano garante de la transparencia, otro de la sociedad civil y, finalmente, uno de la autoridad local, así como un facilitador.” (inciso b. del apartado II del párrafo segundo del Artículo 41 del Reglamento de transparencia, p.20)

²⁹ “El monitoreo y evaluación periódica quedará a cargo de las autoridades promotoras del ejercicio, como el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sociedad en general, órganos de representación ciudadana, Sujetos Obligados e instituciones nacionales o internacionales en la materia, según sea el caso”. (inciso c. del apartado VI del párrafo segundo del Artículo 41 del Reglamento de transparencia, p.21)

³⁰ Salas Suárez, Joel. “El papel de los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto”. En Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Alejandra

el Estado de Morelos, junto con Durango y Veracruz uno de los primeros en diseñar un Plan de Acción local.

En la puesta en práctica del gobierno abierto para las entidades federativas y los municipios, el INAI en 2015, promovió la Estrategia de Cocreación desde lo Local. Y a finales de 2019 eran 30 entidades federativas las que habían firmado la Declaración³¹ Conjunta de Gobierno Abierto. Morelos se encuentra entre las primeras 12 entidades firmantes desde el 2015, como se puede observar en la siguiente tabla:

2015	2016	2017	2018	2019
12 entidades	10 entidades	4 entidades	1 entidad	3 entidades
Baja California Chiapas Coahuila Durango Hidalgo Jalisco Morelos Oaxaca San Luis Potosí Tlaxcala Veracruz Zacatecas	Campeche Chihuahua Ciudad de México Estado de México Guerrero Michoacán Nuevo León Querétaro Sonora Sinaloa	Baja California Sur Guanajuato Quintana Roo Tabasco	Colima	Aguascalientes Nayarit Yucatán

FUENTE: Chaidez, Melissa y Javier Moro, “El estado de los ejercicios locales de gobierno abierto a nivel local en México a finales de 2019, - Núcleo de la Sociedad civil para el Gobierno abierto en México”, noviembre 2019, p.2

De las 30 entidades federativas que firmaron la declaración, solo el 53% se encuentran trabajando, es decir son 16 ejercicios activos, ya sea con la instalación de un Secretariado o con el diseño e implementación de un plan. El estado de Morelos se encuentra en lo que se llama una fase de impasse, al igual que las dos Californias, Ciudad de México, Michoacán y Tabasco. Lo que significa que aunque han instalado un Secretariado Técnico Local o han puesto en práctica un Plan de Acción, pero han sido deficientes o limitados en sus resultados a causa de una reducida participación de la sociedad, o la falta de voluntad política

Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores). Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017, p.161

³¹ En esta declaración las entidades federativas se comprometen a: 1) Trabajar en pro de la cultura institucional centrada en la ciudadanía y sus necesidades, (2) Instalar Secretariados Técnicos Locales u órganos de gobernanza similares y (3) Generar Planes de Acción locales

de los órganos garantes o dependencias estatales para promover el ejercicio o la falta de organización interna de la sociedad civil para elegir un representante ante el Secretariado Técnico Local (STL)³² . sin embargo, hay 5 ejercicios inactivos como son los casos de Hidalgo, Chiapa, Sonora, Guerrero y Colima los cuales presentan un periodo de inactividad de 2 o 3 años; en los que afortunadamente Morelos no se encuentra.

Se debe precisar que, en Morelos, aunque, hay una declaratoria de gobierno abierto firmada, su STL se encuentra instalado y en impase. Tomando en cuenta que de las 30 entidades que han firmado la declaración, 18 han instalado STL, 13 se mantienen activos y 4 en fase impase, entre los cuales esta Morelos junto con Baja California, Michoacán y Tabasco: y uno más que no ha presentado evidencia desde 2016. Hay que añadir que en la instalación de los STL se dieron proceso cerrados y procesos abiertos, en el caso de Morelos se dio el proceso cerrados al igual que Tabasco, Sonora, Nuevo León, Campeche y Michoacán a diferencia de los procesos abiertos que se dieron en Estados como Durango, Baja California y Veracruz³³

Plan de acción local

Morelos se encuentra entre las 13 entidades federativas³⁴ que han puesto en práctica un Plan de Acción Local (PAL), aunque no ha pasado a un Segundo Plan de Acción como lo han hecho otras entidades federativas como Campeche, Durango, Jalisco, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas.

En el plan de Acción Local de Morelos, los temas que se incluyeron fueron múltiples y variados que van desde el medio ambiente, la justicia electoral, seguridad pública, presupuesto público hasta temas de educación y contrataciones públicas. Y se relacionan con la generación de información y de estrategias de colaboración entre gobernantes y

³² Chaidez, Melissa y Javier Moro, "El estado de los ejercicios locales de gobierno abierto a nivel local en México a finales de 2019, - Núcleo de la Sociedad civil para el Gobierno abierto en México", Noviembre 2019, p.3

<file:///C:/Users/DR/Desktop/LECM@ARCHIVO%202020/CAPITULO%20DE%20LIBRO/CAPITULO%20LIBRO%20MORELOS/1-Estado-de-los-ejercicios-locales-de-gobierno-abierto-a-nivel-local-1.pdf>

³³ Chaidez, Melissa y Javier Moro, "El estado de los ejercicios locales de gobierno... p. 5

³⁴ Las otras entidades federativas son: Campeche, Coahuila, Durango, Jalisco, Guanajuato, Nuevo Leon, Oaxaca, San Luis, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

governados para enfrentar problemas públicos.³⁵ En materia de seguridad pública se promoverá la confianza ciudadana en los cuerpos policiales: el tribunal electoral realizara acciones de transparencia y la sociedad civil podrá supervisar al Poder Legislativo Local, por ejemplo³⁶

Hay que destacar que en 2019 se presentaron cuatro PAL que se encuentran en proceso de implementación que corresponden a los Estados de Jalisco, Nuevo León, Oaxaca y Veracruz. Morelos no apareció en esta lista.

También hay que observar que hay diversos niveles de actividad de las entidades federativas, respecto del PAL, por ejemplo, para 2019 algunas se encontraban en construcción de planes de acción, seis específicamente, de las cuales 4 se encontraban construyendo su primer plan de acción como fueron los casos de Aguascalientes, Estado de México, Chihuahua y Sinaloa. O el caso de las entidades federativas reactivando el ejercicio de las PAL como el caso de Durango, Estado de México y Tlaxcala.

Asimismo, hay particularidades de los ejercicios activos de los Planes de Acción Local, en el caso de Morelos, la participación efectiva de la sociedad civil se encuentra en impasse, de ahí que los ejercicios locales deben promover una participación amplia, efectiva y plural en cada una de las fases del ejercicio.

Por otra parte, en su Programa Operativo Anual 2019, el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, se incluye el Plan de Acción Local sobre el gobierno abierto. El PAL se presenta como uno de los proyectos más del Instituto y está ubicado en el proyecto institucional 7. Es un plan de acción que se ubica dentro de los ocho proyectos y se denomina: Plan de Acción Local 2019 en Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva. El cual tiene como área responsable a la Dirección General SEEAE; el tiempo de ejecución comprende un inicio en enero 2019 y un término en diciembre 2019 y el costo total fue de 0.0 24, 000.00³⁷

³⁵ Salas Suárez, Joel. "El papel de los órganos garantes del acceso a la ... p.162

³⁶ Salas Suárez, Joel. "El papel de los órganos garantes del acceso a la ... 162

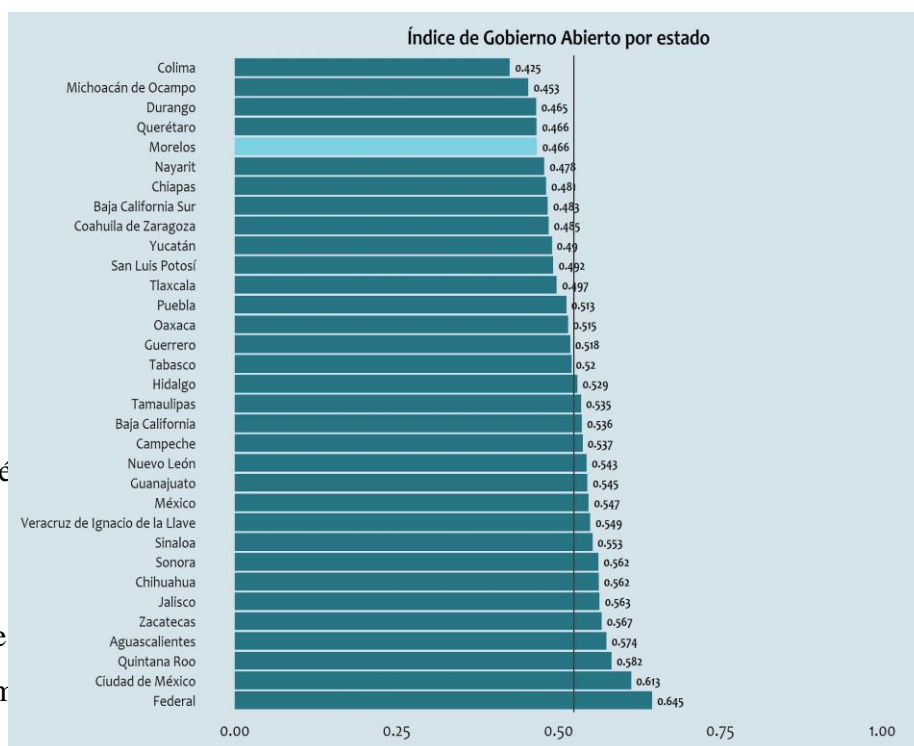
³⁷ IMIPE, programa operativo anual 2019, p.

43http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/poa_2019_pdf_0.pdf,

Índice de gobierno abierto en el Estado de Morelos

Según los resultados de la Metrica 2019, todas las entidades federativas mejoraron su calificación en el índice de Gobierno Abierto en comparación con la Metrica 2017, sin embargo, la ubicación del Estado de Morelos resulto menor al promedio nacional y entre los mas bajos del país, como se puede observar, en la grafica:

Grafica 1 Índice de gobierno abierto por estado.



Fuente mé

Por lo que
como lo n

importantes,

Grafica 2: Índice de gobierno abierto por sujeto obligado



Fuente: Métrica 2019b

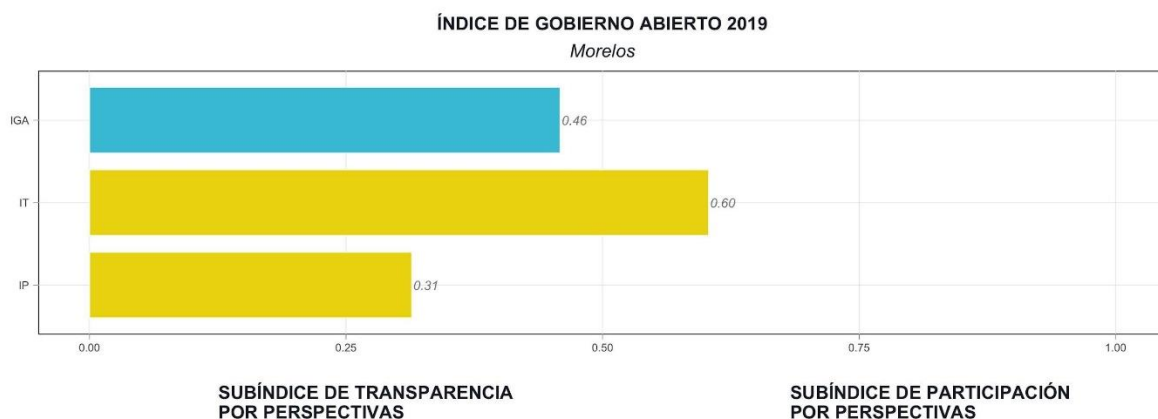
Como se puede observar en la gráfica 4, los avances registrados en el Estado de Morelos, presentan contrastes muy manifiestos, hay sujetos obligados con puntuaciones muy altas y otras muy bajas:

Las puntuaciones más altas en el índice general las obtuvieron: DIF (0.75); Seguro popular (0.72); Municipio de Zacatepec (0.66)

Las puntuaciones más bajas las obtuvieron: Sindicados de trabajadores al servicio del H. Ayuntamiento Municipal de Tlaltizapan Morelos (0.00); Municipio de Zacualpan de Amilpas (0.10) y el PRI (0.17)

De manera muy general, el Índice de gobierno Abierto 2019 para el Estado de Morelos se puede representar con la siguiente Grafica:

Grafica 3 Índice de Gobierno Abierto



Fuente Métrica- Morelos, 2019

Como se muestra en la gráfica 3, el índice de gobierno abierto presenta un promedio de 0.46 en una escala de 0. Al 1., el Índice de Transparencia (IT) tiene una puntuación de 0.60 y el Índice de Participación (IP) registra una puntuación de 0.31, claramente la puntuación del IT es mayor.

En la misma grafica en los subíndices de transparencia y de participación por perspectiva, se puede observar que el índice de transparencia con una puntuación de 0.6 tiene un promedio mayor que el de participación con 0.31 (en una escala de 0 a 1.).

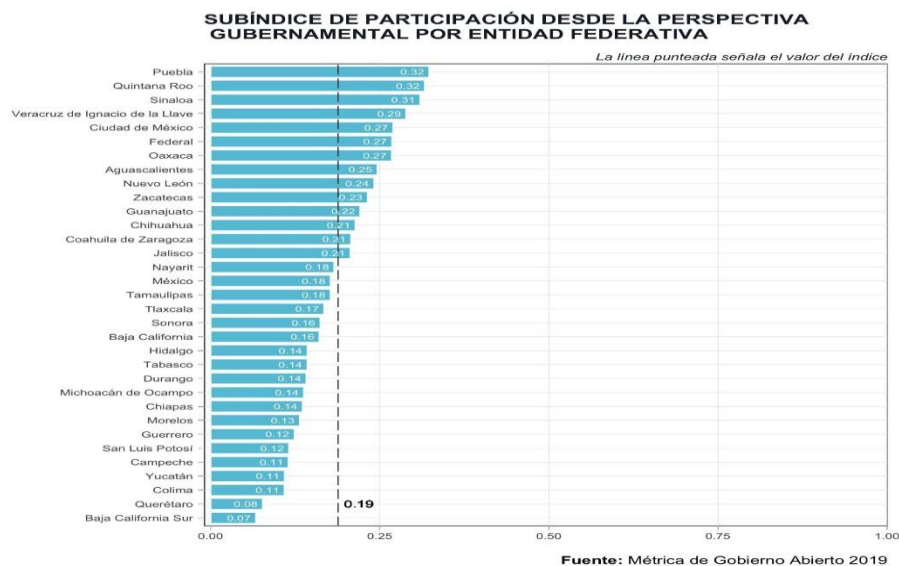
Por lo que hace a la Participación desde la perspectiva gubernamental, los sujetos obligados de Morelos³⁸: 1) *Reportan menos mecanismos* de participación en el SIPOT (De los 34 sujetos obligados revisados, 25 % reporta al menos un mecanismo contra el 36% a nivel nacional; 2) *Presentan menos evidencia de funcionamiento* del mecanismo (14% de los sujetos obligados reportan un mecanismo de participación con evidencia de funcionamiento, a diferencia de 23% a nivel nacional) y de una convocatoria abierta para participar en el mismo (11% reporta una convocatoria abierta contra 15% a nivel nacional); 3) Al igual que a nivel nacional, *casi ningún sujeto obligado reporta evidencia de seguimiento* (6% vs 4%)

³⁸ Cfr. Cejudo, Guillermo, Métrica de gobierno abierto 2019, Jornada gubernamental Morelos, Presentaciones, (CIDE-INAI), Material grafico ; Cuernavaca, Morelos, <https://imipe.org.mx/presentaciones/jornada-apertura-gubernamental/metrica-de-gobierno-abierto-2019>

y el tipo de participación que se permite es insuficiente (solo 4 de los mecanismos reportados permiten la colaboración con la ciudadanía y ninguno permite la co-creación).

A Nivel nacional, en el subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental por entidad federativa, Morelos registro una puntuación de 0.13 cuando la media nacional es de 0.19 (en una escala de 0. a 1. Como lo muestra la gráfica:

Grafica 4 subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental



Fuente: Métrica Morelos, 2019

Del mismo modo, en el subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana³⁹, Morelos tiene el peor desempeño a nivel nacional como lo muestra la gráfica:

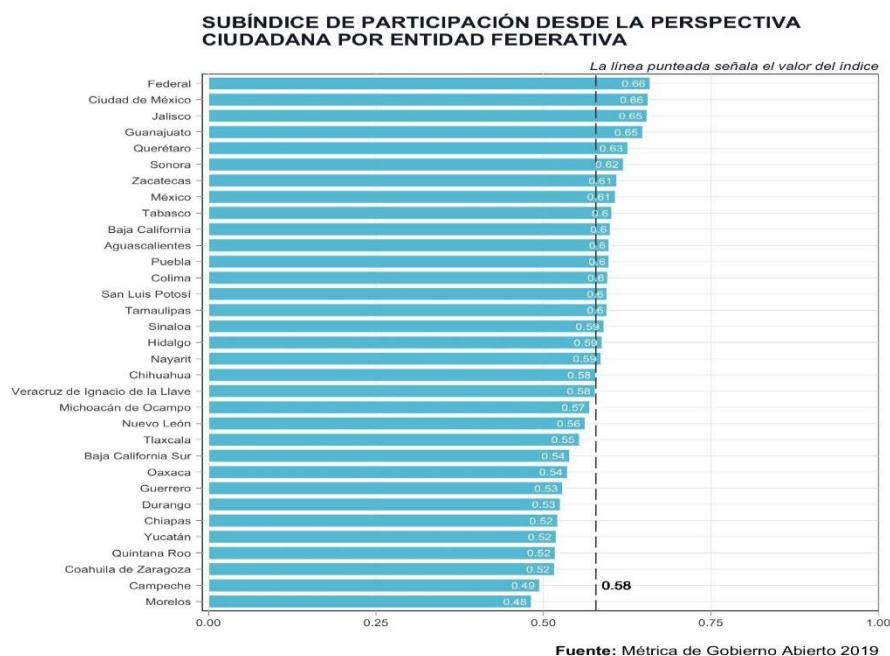
En los sujetos obligados evaluados en el Estado de Morelos, se puede encontrar lo siguiente:

- 1) Son igual de accesibles que sujetos obligados a nivel nacional (métodos de contacto: 0.77);
- 2) Responden mucho menos a los intentos de contacto por parte de la ciudadanía (0.68 vs.083);
- 3) Cuando responden, son más lentos que el promedio nacional (0.34 vs. 0.44);
- 4) Y pocas veces activan un mecanismo de participación (0.18 vs. 0.29);
- 5) Sujetos obligados

³⁹ Tomado de Cejudo, Guillermo, Métrica de gobierno abierto 2019, Jornada gubernamental Morelos... op cit.

notables en este subíndice fueron: **a)** La secretaria de Hacienda, la cual contaba con todos los métodos de contacto, respondió al primer intento y activos un canal de participación; **b)** El municipio de Zacatepec, el cual contaba con todos los métodos de contacto menos la opción presencial, respondió al primer intento y activo un canal de participación.

Grafica 5 Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana

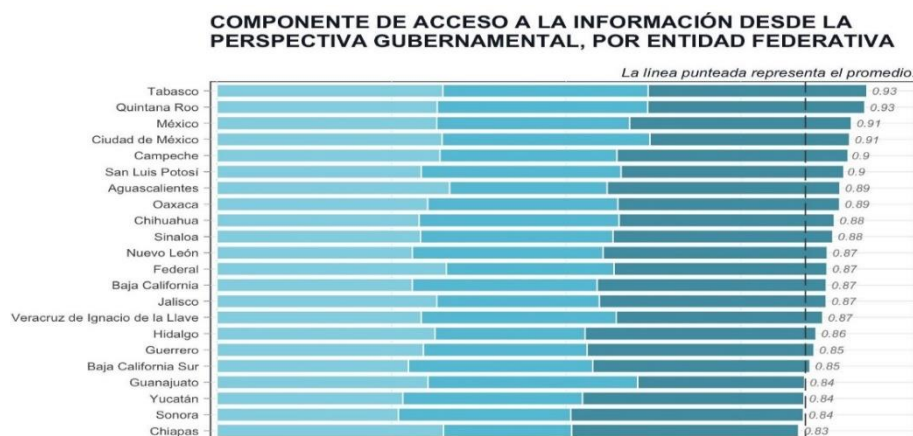


Fuente: METRICA MORELOS 2019

Acceso a la información

La medición del Acceso a la información en la Métrica 2019, se hizo desde la perspectiva gubernamental y desde la perspectiva ciudadana, en la primera se evalúan de acuerdo a lo establecido en la Ley si los sujetos obligados otorgan respuestas a las solicitudes. En esta perspectiva, el Estado de Morelos tiene una puntuación menor al promedio nacional. Ver gráfica:

Grafica 6 componente de acceso a la información desde la perspectiva gubernamental

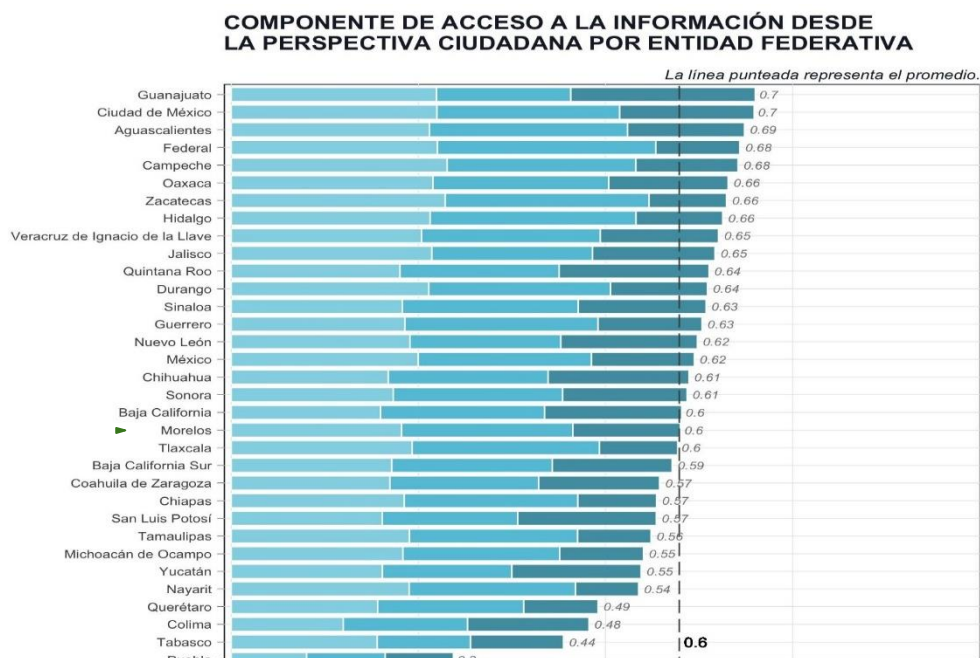


Fuente: Métrica 2019- Morelos

Y Desde la perspectiva ciudadana Morelos tiene una puntuación igual al promedio nacional, aquí se mide la calidad de la respuesta.

Ver gráfica:

Grafica 7 componente de Acceso a la información desde la perspectiva ciudadana



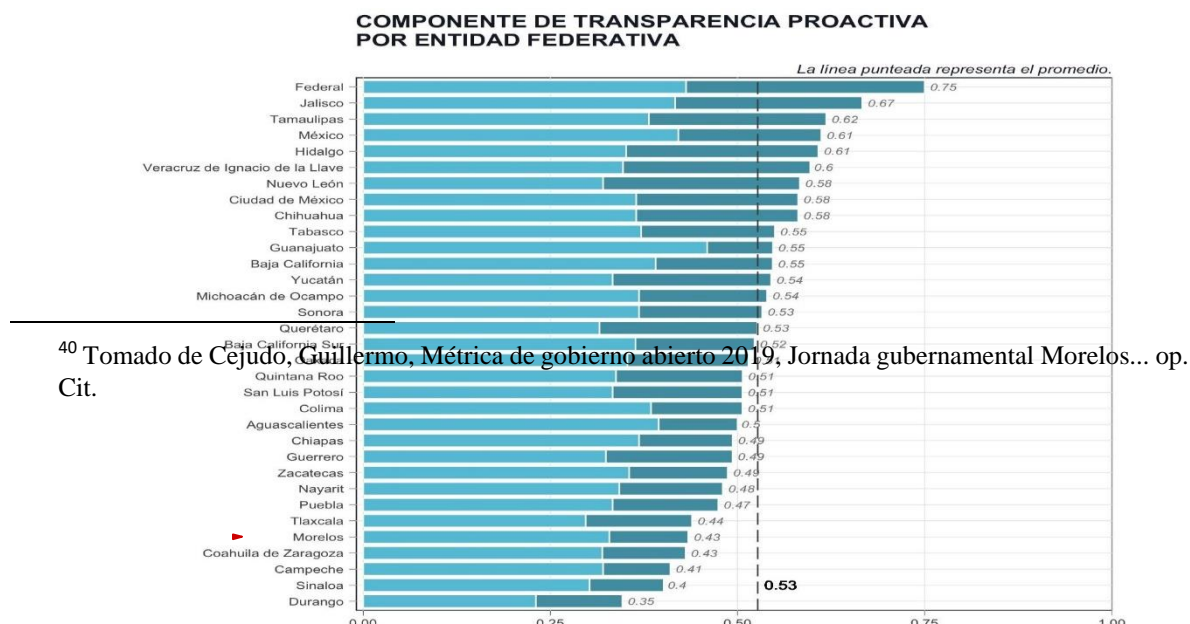
Fuente: Métrica 2019, Morelos

La puntuación promedio a nivel nacional es de 0.6 la misma que registro el Estado de Morelos Esto significa, que, comparados con el promedio nacional, los sujetos de Morelos⁴⁰: 1) Responden menos (0.76 vs 0.86); 2) Hacen un mayor uso de la prórroga (0.85 vs. 0.94); 3) Otorgan respuestas ligeramente más claras (0.69 vs. 0.66); 4) Pero ligeramente menos completas (0.68 vs. 0.70); 5) Tardan el mismo tiempo (0.43 vs. 0.44) y cumplen el plazo legal en la misma proporción (0.73).

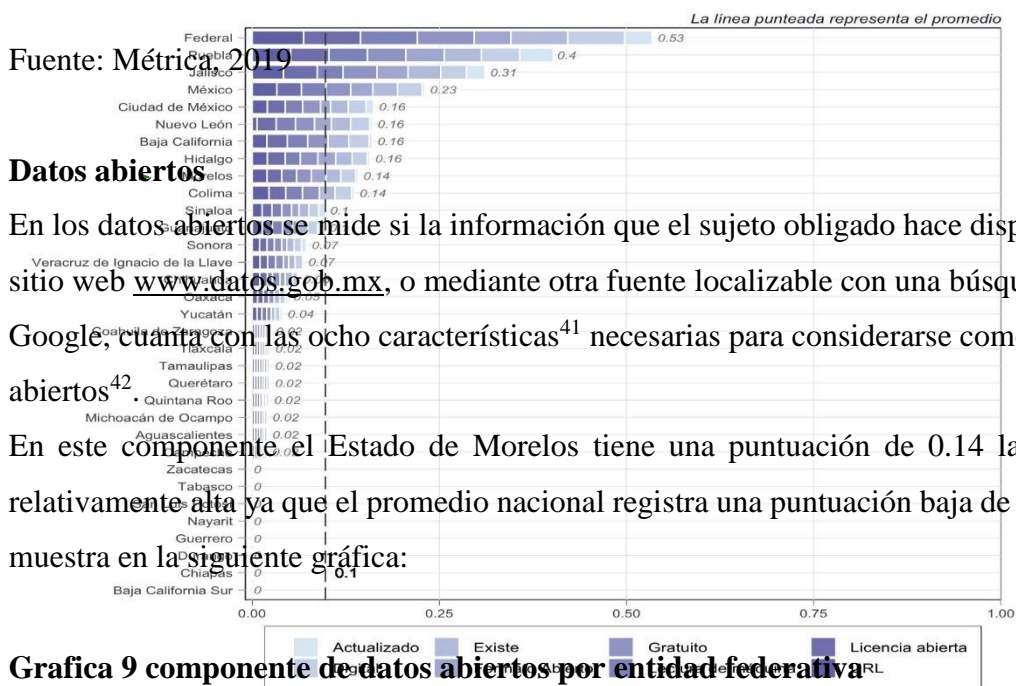
Es decir, para alcanzar el promedio nacional, les hace falta responder más, depender menos del uso de la prórroga para alcanzar el plazo legal y, en menor medida, elevar la calidad de las respuestas.

En lo que se refiere a la **Transparencia Proactiva**, el Estado de Morelos está por debajo del promedio nacional, registrando una puntuación de 0.43 cuando la media de es de 0.53 de una escala de 0 a 1 como se observa en la gráfica:

Grafica 8 componente de transparencia proactiva



COMPONENTE DE DATOS ABIERTOS POR ENTIDAD FEDERATIVA



Datos abiertos

En los datos abiertos se mide si la información que el sujeto obligado hace disponible en el sitio web www.datos.gob.mx, o mediante otra fuente localizable con una búsqueda en Google, cuanta con las ocho características⁴¹ necesarias para considerarse como datos abiertos⁴².

En este componente el Estado de Morelos tiene una puntuación de 0.14 la cual resulta relativamente alta ya que el promedio nacional registra una puntuación baja de 0.10 como se muestra en la siguiente gráfica:

Grafica 9 componente de datos abiertos por entidad federativa

Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

⁴¹ Las ocho características de los datos abiertos, se pueden resumir en: la *existencia* de datos, el formato digital (si los datos se originaron mediante un dispositivo de computación o no); manejados por equipos electrónicos (*legibles en máquina*), gratuidad de los datos, *licencia abierta*, para el manejo de los datos, actualización de los datos, formato abierto de los datos y el funcionamiento y claridad de la URL.

⁴² Tomado de Cejudo, Guillermo, Métrica de gobierno abierto 2019, Jornada gubernamental Morelos... op. Cit.

Fuente: Cejudo, 2019

Esta puntuación⁴³ es impulsado por los 6 (de 38) sujetos obligados que publicaron al menos un archivo de datos abiertos, con los componentes típicos del mismo (gratuitos, legibles en máquina, con URL claro, etc.): 1) Secretaria de economía; 2) Secretaria de educación; 3) Secretaria de hacienda; 4) Secretaria de salud; 5) Secretaria de obras pública; 6) DIF. Pero solo la Secretaria de Obras Públicas, publico datos actualizados (2017 en adelante)

Reflexiones finales

El Gobierno Abierto cobra vigor y aparece como una llamativa respuesta para orientar la reformulación de los mandatos democráticos. Al mismo tiempo que practica y promueve la transparencia y acceso a la información, la participación ciudadana y la colaboración entre múltiples actores, tanto en la formulación de políticas públicas como en la entrega de servicios.

⁴³ Tomado de Cejudo, Guillermo, Métrica de gobierno abierto 2019, Jornada gubernamental Morelos... op cit.

A pesar, que el Estado de Morelos, junto con Durango y Veracruz fue uno de los primeros en diseñar un Plan de Acción Local y que desde 2015 se encuentra entre las primeras 12 entidades firmantes de la Declaración Conjunta de Gobierno Abierto; no puedo evitar caer en lo que se llama una fase de impasse, de los 16 ejercicios activos de las entidades federativas. Esto debido a la deficiente o limitados en sus resultados a causa de una reducida participación de la sociedad, o la falta de voluntad política de los órganos garantes o dependencias estatales. De ahí que es recomendable, promover una amplia y plural participación de la sociedad civil en los ejercicios locales.

Se requiere gestionar el involucramiento ciudadano y reconocer el rol que la ciudadanía tiene en los procesos democráticos y en diseño, implantación y evaluación de las políticas públicas; tomando en cuenta que en la Métrica 2019 en el subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana, Morelos tuvo el peor desempeño a nivel nacional con un registro de 0.48 puntos cuando la media es de 0.58 en una escala del 0.0 AL 1.0

En los resultados de la Metrica 2019, en general todas las entidades federativas mejoraron su calificacion en el indice de Gobierno Abierto en comparacion con la Metrica 2017, sin embargo, la ubicación del Estado de Morelos resulto menor al promedio nacional y entre los mas bajos del pais lo que representa un desafio.

El contexto estas mediciones representan una oportunidad para fortalecer los compromisos y las acciones de los diversos actores involucrados en la puesta en práctica del gobierno abierto y superar los retos que se presentan.