



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CONSTRUYENDO CIUDADANÍA EN VERACRUZ:
LA PARTICIPACIÓN COLABORATIVA COMO EJE DE
GOBIERNO ABIERTO EN EL SEGUNDO PLAN
DE ACCIÓN LOCAL (2018-2020)

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A

GILBET LEONARDO ÁLVAREZ TOLEDO

DIRECTOR DE TESINA

DR. RICARDO UVALLE BERRONES



CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTO DGAPA-UNAM

Esta investigación se realizó gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT):

“El desempeño de los Secretariados Técnicos Locales en los marcos del Gobierno Abierto: el caso de Jalisco y Zacatecas 2015-2021” (IN305720).

Agradezco a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) por la beca recibida (Reglas de Operación del PAPIIT).

Dr. Ricardo Uvalle Berrones,
responsable del proyecto *PAPIIT IN305720*

Dra. Rina Marissa Aguilera Hintelholher,
corresponsable del proyecto *PAPIIT IN305720*

Mi más profunda gratitud:

- A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
- A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS)
- Al Centro de Estudios en Administración Pública (CEAP)

DEDICATORIA

*A José Rasiel Álvarez Carrasco (†), porque un día te conté de todos mis sueños y te prometí jamás rendirme hasta alcanzarlos...
este es otro pequeño paso.*

A mi adorada familia.

A mis padres Gil & Bety, por su amor incondicional y por siempre creer en mí.

A Yami, por ser el mejor regalo que papá y mamá pudieron darme.

A mi abuela Esperanza, por el hermoso legado de amor que ha construido.

A tía Tere, mi segunda madre que ha sido guía de mi camino.

A Andrea Ximena y Alain Xavier, por ser mi pequeña gran motivación.

A mis grandes ángeles que partieron del mundo terrenal.

Con todo mi amor para ustedes.

-Gilbet

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Ricardo Uvalle, porque este trabajo de investigación no sería posible sin su mentoría, su paciencia y su ejemplo.

A la Dra. Rina Aguilera, por invitarme a colaborar en este proyecto y por despertar en mí la pasión por la investigación y la docencia.

A la Dra. Goretti Burgos, por sus consejos, su apoyo y su amistad.

A mis profesores Noe Bello (†), Alejandro Pedraza, Ángel López, Israel Solorio, Daniel Ortega, Tania Rivera, Jason Camacho, Amparo Cruz, por sus enseñanzas y porque en algún momento de mi formación profesional fueron ejemplo y motivación para hacer un trabajo escrito.

A mis sinodales: Dr. Juan José Sanabria, Dr. Raúl Labandeira, Dr. Humberto Polo y Dra. Patricia Núñez; por sus valiosas observaciones y sugerencias en la revisión y dictamen de mi investigación.

A Billy y Haydee Camacho, por adoptarme como familia y ser mi principal compañía durante el desarrollo de estas páginas.

A Érika, Estefanía y Leilani, por compartir conmigo la increíble experiencia universitaria.

A Andrea Clavel, por escucharme, inspirarme y ser la primera revisora de este trabajo.

A mis amigos de Coatzacoalcos, por los momentos entrañables que me acompañan en cada etapa de mi vida.

A Enrique Wolpert, Fernando Padilla y Abraham Rojas, por su confianza, su respaldo y por brindarme la oportunidad de ejercer la profesión que amo.

A todos ustedes, gracias por tanto.

*A los que soñamos con construir el Veracruz que todos
merecemos.*

ÍNDICE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	7
INTRODUCCIÓN	8
APARTADO 1. EL AFIANZAMIENTO DEL GOBIERNO ABIERTO Y SU RELEVANCIA COMO NUEVO SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA	12
1.1 La Alianza para el Gobierno Abierto como antecedente internacional.....	14
1.2 Los pilares del Gobierno Abierto.....	18
1.3 El enfoque de la gobernanza colaborativa.....	21
1.4 Gobierno Abierto, una nueva ruta en la Administración pública	23
1.5 Del Gobierno Electrónico al Gobierno Abierto en México	27
1.5.1 Surgimiento del Gobierno Electrónico	27
1.5.2 Advenimiento del Gobierno Abierto	29
APARTADO 2. IMPORTANCIA DE LA CIUDADANÍA EN EL MARCO DEL GOBIERNO ABIERTO	32
2.1 De la participación ciudadana a la participación colaborativa	32
2.2 Participación colaborativa y la construcción de ciudadanía.....	35
2.3 Hacia el gobierno con los ciudadanos.....	38
APARTADO 3. GOBIERNO ABIERTO EN VERACRUZ	45
3.1 Panorama sociodemográfico y económico de Veracruz.....	45
3.2 La situación prevaleciente en Veracruz antes de la estrategia local de Gobierno Abierto.....	46
3.3 El marco normativo de la apertura gubernamental	48
3.4 El Secretariado Técnico Local de Veracruz	51
3.5 Primer Plan de Acción Local de GA de Veracruz (2015-2017)	58
3.6 Segundo Plan de Acción Local de GA de Veracruz (2018-2020)	67
3.6.1 El reajuste del Segundo Plan de Acción Local derivado de la pandemia por COVID-19	73
3.7 Construcción de ciudadanía.....	79
3.7.1 Resultados y discusión	85
CONCLUSIONES	89
FUENTES DE INFORMACIÓN	94

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
CECyTEV	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Veracruz
COBAEV	Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
GA	Gobierno Abierto
GE	Gobierno Electrónico
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IVAI	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
LEPCGA	Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto
LTAIPEV	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
OPLEV	Organismo Público Local Electoral de Veracruz
ORFIS	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAL	Plan de Acción Local
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNeM	Sistema Nacional e-México
SNT	Sistema Nacional de Transparencia
STL	Secretariado Técnico Local
SUBSEMUN	Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública
FORTASEG	Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UV	Universidad Veracruzana

INTRODUCCIÓN

La Administración pública contemporánea sustenta sus principios en la gobernanza colaborativa como nuevo esquema de gobierno, en donde se precisa de una reestructuración del sentido en que se gobierna; pues la senda ya no se recorre en una sola dirección. Los gobiernos ahora tienen como “compañeros de ruta” a los ciudadanos para atender y dar respuesta al complejo entramado de problemas públicos (Uvalle, 2014: 58). En ese marco, se han ideado nuevas prácticas administrativas y de gobierno para contar con “esquemas más abiertos, transparentes, participativos y colaborativos entre el Estado y los gobernados” (Morales, 2018: 83).

Durante la última década, el Gobierno Abierto (GA en adelante) se ha situado como una cuestión de gestión y de gobernanza colaborativa; visualizándose simultáneamente como factor analítico (hacia la academia) y factor de cambio (hacia los gobiernos). En tal sentido, el GA es una respuesta institucional, tecnológica, política y operacional para enfrentar los desafíos del mundo contemporáneo (Uvalle, 2016: 61).

En el marco del GA los ciudadanos se convierten en protagonistas, por lo que se trata de un referente destacado que refleja la manera en que se han transformado las condiciones en que se gobierna y dirige a la sociedad. En ese orden de ideas, el GA tiene el rigor para hacer más democráticas las administraciones, al tiempo que influye en la mejora de los servicios públicos y en la interacción de los gobernantes con los ciudadanos.

Si bien el término GA surgió hace más de seis décadas, su relevancia para el desarrollo de la gestión pública tiene como referente contemporáneo el memorándum del presidente Obama (2009). A partir de este documento surge en 2011 la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) como esfuerzo multilateral para promover los compromisos de GA y evaluar el grado de avance de cada administración en torno a su implementación. México ha

tenido una presencia importante en la AGA, sumando hasta ahora cuatro Planes de Acción.

Frente al notable avance en el plano federal, en 2015 el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) puso en marcha una iniciativa para impulsar la apertura gubernamental en las distintas entidades del país. Veracruz no fue la excepción, pues en 2016 presenta su Primer Plan de Acción Local (PAL). Gracias a los resultados positivos en su primera experiencia, en 2018 el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IVAI) encabezó la elaboración del Segundo PAL para consolidar la agenda de GA en la entidad.

El capítulo sexto del Segundo PAL “Construyendo ciudadanía en Veracruz”, es muestra de un intento para emplear al GA como herramienta para formar conciencia ciudadana, en miras de fortalecer el involucramiento de más actores en los asuntos públicos. Esta pretensión tiene sustento en el pilar de la participación colaborativa, la cual se entiende como la intervención responsable de los ciudadanos, en su carácter individual u organizado, para tomar decisiones y generar alternativas de solución en temas o problemas que brinden beneficios colectivos.

Bajo ese contexto, la presente investigación nace del interés por indagar la manera en que una entidad federativa contempla un compromiso de GA basado en la construcción de la condición de ciudadanía y las líneas de acción para conseguirlo. Teniendo esto en cuenta, la hipótesis que guía este trabajo es la siguiente:

La construcción de ciudadanía como compromiso de GA a nivel local, incita a compartir responsabilidades y desarrollar un sentido de compromiso entre gobierno y ciudadanos; lo que materializa en la práctica el pilar de la participación colaborativa.

El objetivo principal de la investigación es analizar el capítulo sexto “Construyendo Ciudadanía en Veracruz” del Segundo PAL de GA de la entidad (2018-2020) y evaluar la forma en que sus líneas de acción coadyuvan en el efectivo impulso de la participación colaborativa. En cuanto a la metodología, el trabajo parte del método positivista, privilegiando el análisis cualitativo desde un enfoque exploratorio en el que se realiza una investigación documental a través de la revisión de autores reconocidos en materia de GA, así como la consulta de disposiciones oficiales y normativas. Para el caso empírico se recurre a documentos elaborados por instituciones gubernamentales en el orden federal y estatal.

La presente investigación procura un lenguaje sencillo con el propósito de ser comprensible para todo lector interesado en el tema de GA. En tal sentido, previo a la introducción se encuentra un listado con siglas de instituciones y acrónimos de términos mencionados a lo largo del trabajo.

Organización de la investigación

Para fines de exposición, la organización de la investigación se integra por tres apartados. El primero analiza el marco teórico-conceptual del GA, desde su gestación hasta su afianzamiento como nuevo sistema de gestión pública. Para orientar la reflexión, el apartado explica los antecedentes nacionales e internacionales del GA y los pilares que lo definen; así como la relevancia de la gobernanza colaborativa como enfoque que da paso al GA y que al mismo tiempo dota a la Administración pública de un nuevo perfil basado en la interacción social. Se plantean también las diferencias entre Gobierno Electrónico (GE) y GA, así como la presencia y los avances de ambos en México.

En el segundo apartado se analiza la importancia de la ciudadanía en el marco del GA, la evolución del concepto de participación y las implicaciones que conlleva su cambio de adjetivo al pasar de “participación ciudadana” a

“participación colaborativa”. En este apartado se vincula el carácter de ciudadano con su condición organizada (sociedad civil), gracias a lo cual el GA funciona como modelo de gestión basado en un esquema colaborativo, donde ya no se gobierna “a” los ciudadanos, sino “con” los ciudadanos. El apartado concluye con la explicación del rol de los Secretariados Técnicos Locales (STL), su integración y funcionalidad.

En el tercer apartado se expone el caso empírico, el cual parte del análisis del GA en una entidad federativa: Veracruz de Ignacio de la Llave. En primer momento se describe el panorama sociodemográfico y económico de Veracruz, así como la situación prevaleciente en la entidad antes de la estrategia local de GA. De igual forma se expone el marco normativo de la apertura gubernamental en la legislación local y la integración de su STL. Con relación a sus planes de acción, se detallan los compromisos formalizados en cada plan y se evalúa el desempeño de estos en virtud de su cumplimiento. Se trabaja en lo específico el capítulo sexto del segundo Plan de Acción Local (PAL) y se explican los reajustes de los compromisos como consecuencia de la pandemia por COVID-19 a partir de 2020.

Por último, se elaboran las conclusiones de la investigación.

APARTADO 1. EL AFIANZAMIENTO DEL GOBIERNO ABIERTO Y SU RELEVANCIA COMO NUEVO SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA

La primera noción del término “Gobierno Abierto” (en adelante GA) se remonta a mediados del siglo XX, siendo Wallace Parks¹ el primero en utilizarlo en un trabajo publicado en 1957 bajo el título “*The open government principle: Applying the right to know under the Constitution*” (El principio de Gobierno Abierto: Aplicando el Derecho a saber desde la Constitución). La intención del texto es demarcar las necesidades de la “publicitación” de los archivos gubernamentales como ejercicio democrático (Amastal, 2022: 177). Si bien este es el primer registro del concepto, la expresión GA comenzó a utilizarse desde una perspectiva política en Reino Unido en la década de 1970, referido a la necesidad de reducir la opacidad burocrática, abrir las ventanas del sector público y dar mayor apertura al escrutinio ciudadano (Labandeira, 2022: 407).

El término GA reaparece en el panorama político-administrativo en el año 2009², luego de que el entonces presidente de los Estados Unidos de América, Barack H. Obama, promulgara el *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, también conocido como Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto. Este documento asentó la necesidad de un cambio de rumbo dentro y fuera de las administraciones; teniendo como objetivo la apertura de las instituciones gubernamentales a partir de tres pilares: transparencia, participación y colaboración. Como se puede intuir, lo novedoso no es la noción de apertura gubernamental, sino

¹ Cabe aclarar que Parks (1957) no definía o caracterizaba en su escrito al GA, empero, delineaba contornos de sus implicaciones en la gestión pública y la sociedad. “En su argumentación destacaba la relación del término con el acceso y difusión de información gubernamental bajo criterios de interés público y como derrotero para el ejercicio de libertades” (Islas, 2022: 249).

² Publicado el 21 de enero de 2009, a tan solo un día de tomar posesión como el 44° presidente de los Estados Unidos de América.

el sentido que se le otorga a partir de entonces para apuntar en la práctica hacia un nuevo modelo de gestión pública.

A partir de la propuesta de Obama, se produjo un alto interés gubernamental y académico que generó todo un movimiento que da lugar a conceptualizaciones, teorías, artículos, libros y hasta la posibilidad de referir un nuevo enfoque en el marco de los estudios de la Administración pública (Martínez Puón, 2022a: 338). De este modo, el GA surge como consecuencia de al menos tres fenómenos contemporáneos: a) la globalización, b) la creciente complejidad de los problemas públicos; y c) la búsqueda de mecanismos alternativos que fortalezcan la legitimidad de los Estados (SNT, 2016: 8). Por tanto, se trata de un paulatino cambio de paradigma³, pues contempla una nueva manera de estudiar, comprender y atender los procesos de gobierno teniendo a la perspectiva ciudadana como punto de partida y de colaboración directa en los procesos de gestión pública.

Cerca de cumplir la primera década del siglo XXI, el término GA es retomado para hacer frente a la necesidad de acabar con el ocultamiento, el secreto y la manipulación de datos (Oszlak, 2013: 4); recursos comúnmente empleados por los gobernantes para mantener el poder que la información reservada y exclusiva les provee. Frente a un escenario en el que la credibilidad de los gobiernos venía a la baja, derivado de problemas por corrupción y falta de eficacia en la solución de las demandas de sus sociedades, las ideas innovadoras de GA resultaron por demás atractivas (Ramos Alderete, 2017: 43) y fáciles de promover.

³ De acuerdo con Thomas Kuhn, un paradigma es un “conjunto de realizaciones científicas universalmente reconocidas que durante cierto tiempo proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (Kuhn, 1962 [2004]: 13).

En ese marco, el memorando de Obama, visto como decisión política, abrió una ventana de oportunidad para que los espacios del poder apuesten por elementos de visibilidad, regulación, vigilancia y eficacia (Uvalle y Aguilera, 2022: 16). Bajo esta lógica, el surgimiento del GA como categoría de análisis se da como una propuesta novedosa para la transformación de los gobiernos y las administraciones públicas.

1.1 La Alianza para el Gobierno Abierto como antecedente internacional

Como se expuso, el GA en su versión contemporánea emana de una propuesta directa de la administración de Barack Obama, la cual marcó un precedente relevante que define la conformación de una alianza entre países interesados en desarrollar políticas con tendencias de apertura gubernamental (Islas, 2022: 257). En septiembre de 2010, durante su discurso a la Asamblea de las Naciones Unidas, el entonces presidente norteamericano señaló:

“(...) cada país seguirá el camino enraizado en la cultura de su pueblo. Sin embargo, la experiencia nos enseña que el progreso de la humanidad descansa en la economía abierta, la sociedad abierta, el gobierno abierto” (Obama, 2010; citado en Peña, 2016: 72).

En ese mismo discurso, Obama propuso regresar al año siguiente con propuestas específicas para promover la transparencia, combatir la corrupción, avivar el compromiso ciudadano y fomentar el uso de la tecnología. Como consecuencia, durante el evento ‘Power of Open’ celebrado el 20 de septiembre de 2011 en Washington, D.C. fue instalada la Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante AGA por sus siglas en español; traducción de *Open Government Partnership*, OGP por sus siglas en inglés) como iniciativa multilateral para promover la transparencia, la participación ciudadana en los asuntos públicos, el combate a la corrupción, el fortalecimiento de la rendición de cuentas, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías y el empoderamiento ciudadano (Peña, 2016: 72). Hasta ahora,

la AGA refleja el esfuerzo global más visible y mejor integrado dentro del tema sobre GA para ampliar la calidad de los gobiernos (Martínez Anzures, 2022: 105).

La AGA en un principio se lanzó con los jefes de Estado de ocho países: Brasil, Indonesia, México, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos de América, quienes aprobaron la *Open Government Declaration* (Declaración para un Gobierno Abierto) y anunciaron sus primeros planes de acción nacionales. El documento fundacional establece los siguientes compromisos: a) Incrementar la disponibilidad de la información gubernamental; b) Apoyar la participación cívica; c) Implementar altos estándares de integridad profesional en el servicio público y; d) Incrementar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas (OGP, 2011).

Para ser miembros de la AGA, los países participantes (o interesados en hacerlo) deben comprometerse a cumplir con cuatro expectativas comunes (Ramírez-Alujas, 2013: 9; Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017: 22-23; Quintanilla y Gil, 2013: 45):

- (a) Suscribir la Declaración de Principios sobre GA y aprobarla al más alto nivel;
- (b) Asumir compromisos concretos, mediante la elaboración e implementación de un plan de acción⁴ nacional que se extienda más allá de las prácticas actuales en desarrollo y que debe ser llevado a cabo a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil;
- (c) Comprometerse a un informe de evaluación a cargo de un panel de expertos independientes sobre el progreso de cada país en el cumplimiento de los compromisos incluidos en el plan de acción;

⁴ El Plan de Acción “es el documento en el cual se establecen las estrategias para alcanzar los compromisos y sus objetivos específicos. Se integra por dimensiones y retos que los compromisos adquiridos por los países miembro deben cumplir, compartiendo esfuerzos de los sectores público y privado, así como de la sociedad civil” (Quintanilla y Gil, 2013: 46).

(d) Contribuir a la promoción del GA en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos, asistencia técnica, tecnologías y recursos, entre otros.

De acuerdo con Álvaro Ramírez-Alujas (2013: 9-10), los compromisos definidos por la AGA están alineados en torno a cinco grandes desafíos o ejes estratégicos que deben asumir los gobiernos que quieran incorporarse:

1. *Mejorar los servicios públicos*, para promover la innovación en su prestación y gestión, principalmente en materia de salud, educación, justicia, agua potable, electricidad y telecomunicaciones, entre otros.
2. *Incrementar la integridad pública*, para avanzar en cuanto a ética pública, prevención y ataque a la corrupción, acceso a la información, así como la promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
3. *Gestionar efectiva y eficientemente los recursos públicos*, para la asignación, financiamiento y aprovechamiento de recursos materiales, financieros, naturales y tecnológicos.
4. *Crear comunidades más seguras*, lo que comprende avances en seguridad pública y protección civil.
5. *Incrementar la responsabilidad del sector privado*, lo cual implica promover el compromiso empresarial en temas ambientales, de protección del consumidor, participación de la comunidad y combate contra la corrupción (Ramírez-Alujas, 2013: 9-10).

En ese contexto, el eje central de esta iniciativa es la formulación e implementación de un plan nacional de GA basado en procesos participativos de diseño, monitoreo y evaluación. En tal sentido, desde la AGA se matiza la importancia de la planificación como elemento que permite trazar una ruta ordenada con base a objetivos claros y realizables; articulando esfuerzos y recursos de actores más allá del sector público (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017: 23). Para conseguirlo, la AGA impulsa la institucionalización⁵ del trabajo colaborativo entre el gobierno y la sociedad civil.

⁵ El ejemplo más visible de institucionalización es el Secretariado Técnico Tripartita (STT) o Local (STL), el cual es un espacio plural, formal y permanente de participación “en

La iniciativa cuenta con un Comité Promotor compuesto tanto por representantes gubernamentales como de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), el cual se encarga de supervisar los trabajos de la alianza. En poco más de diez años, la AGA ha crecido a 77 países y 106 jurisdicciones locales que trabajan junto a miles de OSC. Bienalmente, cada miembro presenta un plan de acción creado en conjunto con la sociedad civil que describe compromisos concretos para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública en el gobierno (OGP, 2022).

Si bien la AGA pretende evaluar el grado de avance de cada administración en torno a la implementación de los principios de GA (Arroyo, 2017:16); es importante aclarar que debido a las diferencias y limitaciones que pudieran caracterizar a cada uno de sus miembros, esta no se limita a promover un esquema singular de GA, sino que parte de un marco más bien general. Bajo ese esquema, la AGA funge como una red de soporte y diseminación de prácticas e innovaciones exitosas, con base a la forma en que cada país evalúa los aspectos que quiere atender (Quintanilla & Gil, 2013: 44).

el que autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil dialogan y deliberan con respecto al diseño, implementación y seguimiento de acciones y compromisos de GA” (Mariñez Navarro, 2022: 291).

1.2 Los pilares del Gobierno Abierto

Conceptualizar al GA es una tarea compleja debido a sus variadas implicaciones. Es un concepto innovador para los estudiosos del gobierno, de la Administración pública y de las ciencias sociales en general; no se limita a estudios organizacionales o tecnológicos. En efecto, cualquier definición tentativa sobre el significado real del GA resultaría falsa por unilateral. Por tanto, el GA ha intentado ser definido desde diversos enfoques, sin que alguno predomine sobre los demás. Bajo esa lógica es que los escritos más recientes sobre el tema apelan a un enfoque multidisciplinario (Uvalle y Aguilera, 2022).

Si bien queda claro que el GA parte de una realidad multi-dimensional y que por ello no existe unanimidad respecto a su significado, los especialistas en el tema han encontrado un punto en común respecto al acercamiento teórico y empírico del concepto: sus pilares. En su origen (Obama, 2009), los tres pilares constitutivos son los de transparencia, participación y colaboración, empero, conviene agregar la dimensión de la rendición de cuentas y la innovación. En cuanto a la rendición de cuentas, se propone separarla de la transparencia como elemento explícito para vigilar y evaluar el desenvolvimiento responsable de los servidores públicos; mientras que la innovación⁶ se anexa en cuanto a su función catalizadora para producir cambios e introducir novedades en los valores y procesos.

La crisis de legitimidad de los gobiernos en el mundo contemporáneo ha obligado a recurrir a la transparencia como herramienta para dotar de nueva legitimidad acciones, discursos y decisiones al “abrir” la información hacia la ciudadanía (Sandoval-Almazán, 2013:19) en miras de fortalecer la vigilancia mutua y la generación de confianza (Arellano Gault, 2010: 80). Con base en la propuesta de Ramírez-Alujas y Villoria (2012: 33-34), la

⁶ Para fines del presente trabajo, el concepto “innovación” refiere al uso y aprovechamiento de las TIC para introducir novedades y mejoras en la gestión pública.

transparencia como pilar obliga a proporcionar información y ponerla a disposición pública⁷, lo cual al mismo tiempo permitirá el mantenimiento de la confianza institucional y el fortalecimiento de los gobiernos.

Siguiendo esta propuesta, la participación refiere al derecho que posee la ciudadanía para formar parte de los asuntos públicos e influir en la toma de decisión. Este eje es de beneficio multilateral, pues la propia administración se ve favorecida con las peticiones y las necesidades manifestadas directamente por los ciudadanos para poder mejorar la acción pública. En cuanto a la colaboración, esta consiste en el involucramiento de los ciudadanos y otros agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas públicos.

Por otro lado, la rendición de cuentas alude a la existencia de reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones y acepten las consecuencias de sus faltas (Cruz-Rubio, 2015: 45). Por su parte, la innovación⁸ implica que los gobiernos provean a los ciudadanos de acceso abierto a la tecnología, lo cual permitirá desarrollar soluciones transformadoras a los problemas públicos con base en la generación de valor público⁹.

⁷ La propiedad de la información generada por los gobiernos en esencia debería ser pública; pues son los ciudadanos (en su carácter de contribuyentes) quienes pagan para que se produzca, distribuya y almacene. Sin embargo, el debate por la transparencia de los gobiernos apenas inicio bajo dos importantes motivadores: la crisis de legitimidad de los gobiernos en el mundo y el avance la tecnología (Sandoval-Almazán, 2013: 19-20).

⁸ Si bien los organismos internacionales y la literatura contemporánea reconocen a la innovación como pilar de GA, ésta se asume más bien como un valor de carácter instrumental, es decir, que funciona como medio para el logro de los otros pilares (Cruz-Rubio,2015: 45).

⁹ El valor público consiste en generar beneficios sociales a través de la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía, más allá de la consecución de objetivos con eficiencia y eficacia (Moore, 1998; Conejero, 2014: 35; CLAD, 2020: 8).

En suma, el pilar de transparencia implica un gobierno que admita el acceso a la información pública de manera simple; mientras que la rendición de cuentas es la que permite entablar espacios de interlocución entre los servidores públicos y los ciudadanos para vigilar su óptimo desempeño. Asimismo, la participación conlleva el aprovechamiento del impulso ciudadano para definir una agenda colectiva y se distingue del principio de la colaboración en virtud de que este último se sustenta en la construcción de interacciones cooperativas para dar solución a planteamientos y necesidades (Sánchez y Martínez, 2016: 5); lo cual implica un proceso de negociación conducido por la administración (Sánchez, 2015: 60).

Es importante enfatizar la necesidad de que los pilares antes mencionados estén presentes o que se mantengan interactuando simultáneamente, pues más allá de ser ejes autónomos, en realidad son la síntesis de un proceso de concertación discursiva e institucional (Amastal, 2022: 188). Por ejemplo, el hecho de proporcionar información así sea útil, no será suficiente sino se conjuga con la participación ciudadana y los ejercicios de colaboración y cocreación¹⁰, de allí que se afirme que el GA es la fase superior de la transparencia (Martínez Puon, 2022b: 106). Esto se advierte porque se suele decir que GA es sinónimo de transparencia (Martínez Puón, 2022a: 339); aseveración que de ningún modo puede ser aceptada en el marco de la apertura gubernamental (Ruvalcaba-Gómez, 2022: 204).

¹⁰ La cocreación es un proceso sistemático de creación de nuevas soluciones “con las personas, no sólo para ellas” (Bason, 2010, citado en Ramírez-Alujas, 2016: 168).

1.3 El enfoque de la gobernanza colaborativa

A partir de la última década del siglo XX, la gobernabilidad y la gobernanza se posicionaron como dos líneas generales y complementarias de respuesta a los problemas de capacidad directiva y de eficacia por parte de los gobiernos (Aguilar, 2010: 23). La gobernabilidad denota la posibilidad de que los gobiernos sean capaces de conducir a sus sociedades. No obstante, la creciente complejidad de los problemas públicos ha dejado en evidencia que los gobiernos no tienen la capacidad humana, material, ni financiera para atender todas las demandas sociales.

Por este motivo, la crítica más notoria hacia el enfoque de gobernabilidad es su atención exclusiva a las capacidades de los gobiernos y por tanto, su nula consideración de los hechos sociales, económicos y políticos como factores de influencia externa que, dicho sea de paso, reducen la capacidad decisoria de los gobernantes. Así, el gobierno se mantiene aún como un agente de dirección necesario, pero insuficiente (Aguilar, 2010: 27-29).

El enfoque de gobernabilidad no cambia el patrón tradicional de dirigir a la sociedad, relegando el actuar ciudadano a un papel secundario y dando por hecho que estos pueden funcionar solo como destinatarios del gobierno y la administración (Aguilar, 2010: 28). En virtud de ello, la gobernanza surge como un nuevo estilo de gobernar que favorece la integración de actores de la sociedad en lo público como transformadores de su propia realidad (Hernández Magallón, 2018: 211). Aún más, la gobernanza plantea que el Estado ya no es centro unidimensional por cuanto a poderes, recursos y planes (Uvalle, 2022a: 43); así, refiere a la manera de aproximarse a resolver problemas públicos que han sido reconocidos por la colectividad como resultado de un impulso de abajo hacia arriba (Pardo, 2016: 113-114).

En palabras de Luis F. Aguilar, la gobernanza

“es el paso de un estilo jerárquico centralizado y vertical de gobernar a un estilo asociado e interdependiente del gobierno con las organizaciones privadas y sociales, lo cual hace que el gobierno tienda a gobernar mediante coordinación más que por subordinación, mediante iniciativas de diálogo, discusión, entendimientos, negociaciones, acuerdos y compromisos (...) que toman la forma de coordinación, colaboración y corresponsabilidad público, privada y social en la formulación e implementación de políticas y programas” (Aguilar, 2010: 30-31).

Una vez expuesto el sentido de la gobernabilidad y la gobernanza, conviene aclarar que la lógica particular del GA se sustenta en el marco de la gobernanza colaborativa. El adjetivo que se agrega al término antes discutido no cumple una función decorativa, sino que es el indicativo primordial de que los gobiernos ya no tienen el dominio pleno de la vida pública, ni tampoco están dotados de los medios y recursos suficientes para dirigir a la sociedad (Uvalle y Aguilera, 2022: 23).

La gobernanza colaborativa se ha instituido como patrón de gobierno que privilegia las relaciones de interacción, cooperación, interdependencia y coproducción (Uvalle, 2022b: 30). A saber, se trata de un tipo de gobernanza que fortalece la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad al brindar la oportunidad a distintos actores de intervenir en el proceso de toma de decisión y en la definición e implementación de las políticas públicas. En definitiva, la gobernanza colaborativa implica que los gobiernos sean incluyentes y abiertos para dar paso a la búsqueda de soluciones creativas (Uvalle & Aguilera, 2022: 19); lo cual dota a la Administración pública de un nuevo perfil basado en la colaboración y que al mismo tiempo, configura al GA como un sistema de gestión pública.

1.4 Gobierno Abierto, una nueva ruta en la Administración pública

La Administración pública refiere a la parte más visible del gobierno, es lo que Woodrow Wilson (1887) definió en sentido minimalista como “el gobierno en acción”. En sentido amplio, la Administración pública puede entenderse como el conjunto de instituciones, recursos, relaciones, estructuras, procesos y procedimientos cuyo fin se orienta hacia el interés general y al bien común para la atención y solución de los problemas públicos.

A partir de la década de 1990, la Administración pública comenzó la transición hacia procesos de decisión que toman en cuenta a diversos actores externos. En este marco, el nuevo proceso directivo se define y ejecuta con interdependencia, asociación, coproducción y corresponsabilidad (Aguilar, 2010: 202), dejando de lado el criterio de subordinación para dar oportunidad a que el ciudadano se coloque en el centro de la acción gubernamental. De este modo, la gestión de lo público deja de ser totalitaria, opaca, centralizada, vertical y burocrática (Uvalle, 2003: 249-250).

Como se expuso, el enfoque de la gobernanza colaborativa vislumbra que el nuevo proceso de gobernar implica consultar, negociar e incluir a la ciudadanía en la atención de los asuntos públicos (Martínez Anzures, 2022: 103). En ese entendido, el paradigma del gobierno majestuoso, omnisciente y omnicomprensivo pierde total vigencia, más aún en el contexto de un mundo abierto, plural, diverso e interdependiente (Uvalle, 2022b: 56).

Así, la Administración pública también ha adquirido un sentido colaborativo como consecuencia de su transformación burocrática en democrática (Uvalle, 2022a: 65) con motivo de su creciente acercamiento a la ciudadanía. Es precisamente en este contexto donde se inserta el GA como un nuevo sistema de gestión pública, pues desde su reconocimiento en el panorama

político-administrativo se ha regido bajo la lógica de la coordinación, la co-creación y la colaboración entre la sociedad organizada y el gobierno.

El GA es un nuevo tipo de desarrollo institucional, producto de la evolución de la democracia contemporánea que alcanza su madurez a partir de la articulación de elementos gestados en la sociedad civil (Uvalle, 2022a: 34 y 36), gracias a lo cual los ciudadanos están en el centro de la vida pública como protagonistas destacados (Labandeira, 2022: 411). Este papel de los ciudadanos en su versión organizada es lo que da vida al GA, pues la complejización de los problemas públicos ya no admite la existencia de colectividades pasivas. Al contrario, el GA pretende formas de comunicación y cocreación de valor público para que los ciudadanos y las autoridades exploren alternativas no convencionales para atender y solucionar problemas colectivos (Uvalle & Aguilera, 2022: 23).

Con lo expuesto es posible observar que el GA ha dado lugar a una discusión sobre cómo debería ser la relación entre el sector gubernamental y la sociedad (Ruvalcaba-Gómez, 2019: 53), dando pie a una nueva ruta de acción para la Administración pública con base en la gobernanza colaborativa como derrotero. A pesar de lo evidente que resultan sus bondades como sistema de gestión pública, hasta ahora es difícil encontrar una definición exacta de lo que es el GA. Al ser un concepto amplio y flexible (Peña, 2022: 82), la discusión se ha prolongado por poco más de una década tanto en el ámbito normativo (autores académicos) como en el empírico (gobiernos, organismos internacionales) sin hasta ahora lograr un consenso definitivo.

Lo cierto es que el GA es un enfoque que se encuentra en continuo proceso de construcción y evolución. La dificultad del consenso definitorio radica principalmente en su carácter polisémico y multidisciplinario, por lo que cualquier intento por brindar un significado definitivo de GA puede parecer ambiguo y unilateral. No obstante, se reconoce que las diversas

aportaciones han permitido enriquecer, acotar y delimitar el tema (Martínez Anzures, 2022: 104).

Desde el campo de la Administración pública, Gascó (2014:41) sostiene que el GA favorece el derecho de la ciudadanía a participar de forma activa en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos. En el mismo sentido, Martínez Puón (2022a: 339) explica que GA implica hacer cosas más allá de los propios gobiernos al no solo buscar la transformación de estos, sino también de los ciudadanos. Por su parte, Labandeira (2022: 405) argumenta que el GA es una propuesta para la transformación de la política, del ejercicio del poder y del funcionamiento de las administraciones en un sentido democrático, utilizando para ello todas las posibilidades que ofrecen actualmente TIC.

Aguilera (2022) ofrece más pistas respecto a las pretensiones del GA, al señalar que este “reconoce la capacidad de los ciudadanos en tareas de coproducción de políticas y abre horizontes de comunicación y colaboración entre la sociedad y las instituciones del poder público para encontrar soluciones innovadoras ante los problemas contemporáneos” (Aguilera, 2022: 141). Sumado a lo anterior, cabe recuperar que los especialistas en el tema encuentran en los pilares de GA un punto de convergencia respecto al acercamiento teórico y empírico del concepto. Al respecto, Ramírez-Alujas (2012) señala que sin importar la aproximación conceptual, la definición de GA debería contener al menos tres principios:

- 1) Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas);
- 2) Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y
- 3) Favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad

civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público (Ramírez-Alujas, 2012: 15).

Con base en estas ideas, es posible definir al GA como un sistema de gestión pública que transita hacia una etapa más profunda de la democracia bajo la interacción continua entre gobierno y ciudadanía; buscando incentivar la intervención activa de la sociedad organizada dentro de los asuntos públicos a partir de los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación colaborativa, innovación y uso de tecnologías. En otros términos, GA es un modelo de gestión cuyo rumbo está sustentado en la colaboración, cocreación, coproducción¹¹, coordinación, corresponsabilidad, inteligencia colectiva y generación de valor público.

¹¹ La co-producción refiere al trabajo conjunto entre gobierno y ciudadanía en su carácter agrupado como sociedad civil que posibilita la prestación de bienes y servicios públicos sobre la base de un trabajo compartido, distribuido y coordinado (Ramírez-Alujas, 2016: 168). En palabras de Christian Bason (2010) “(...) solo mediante la participación de los interesados en el diseño de servicios (co-creación) se puede hacer que los ciudadanos participen de manera más activa y habitual” (Bason, 2010 citado en Ramírez-Alujas, 2016: 168).

1.5 Del Gobierno Electrónico al Gobierno Abierto en México

1.5.1 Surgimiento del Gobierno Electrónico

México adoptó e integró las TIC paulatinamente desde inicios del siglo XXI. El antecedente más notorio fue el establecimiento del Sistema Nacional e-México (SNeM)¹² y el Programa de Gobierno Electrónico, los cuales iniciaron formalmente la transición hacia el Gobierno Electrónico (GE) o e-Gobierno durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada. Con el SNeM se establecieron centros comunitarios digitales a lo largo del país, a través de los cuales se buscó inducir al uso de las TIC y ampliar su cobertura. Por su parte, con el Programa de Gobierno Electrónico se buscó ofrecer información oportuna y servicios de calidad, reducir costos y transformar los procesos para impulsar la transparencia (Quintanilla y Gil, 2013: 77).

Otra parte fundamental del desarrollo del GE fue el diseño de los primeros sitios web gubernamentales para presentar datos y noticias relevantes de forma simple y accesible. Entre las mejores prácticas de GE en México destaca:

(...) el lanzamiento del Acuerdo de Interoperabilidad en 2011; el sitio Compranet donde se regulan las compras gubernamentales; el sistema Declaranet para declaraciones electrónicas patrimoniales de los servidores públicos; el Sistema de Administración Tributaria (SAT) para las declaraciones electrónicas de impuestos; el sistema Infomex operado por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) que sirve para realizar solicitudes de información gubernamental; y el portal ciudadano que es un buscador de información gubernamental (Quintanilla y Gil, 2013: 78-79).

¹² El Sistema Nacional e-México (SNeM) surge el 1° de diciembre de 2000 por iniciativa presidencial durante la toma de protesta de Vicente Fox, quien instruyó al entonces Secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola, a diseñar este instrumento de política pública para conducir y propiciar la transición de México hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento, diseñando los servicios digitales para el ciudadano del siglo XXI (SCT, 2010).

En materia legislativa, se realizaron cambios al artículo 6° constitucional referidos al derecho a la información y la adecuación de normas existentes para la Administración pública, con el propósito de atender las transformaciones administrativas ocasionadas por las TIC. Esas normas conforman los primeros cambios en el marco normativo¹³ junto con la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁴, expedida en 2002 (Quintanilla y Gil, 2013: 78).

Si bien lo expuesto no puede ser considerado como avances en materia de GA, es importante la mención dado el antecedente que el GE representa para la transición hacia la apertura gubernamental. Subirats (2017: 202) aclara que el GA va mucho más allá de la lógica tecnocrática del GE, el cual ve al ciudadano como cliente y no como alguien capaz de diseñar, decidir e implementar políticas públicas. Aunado a ello, López (2022: 381) aclara que el GA no depende necesariamente de la tecnología, sin embargo, ésta se vuelve un habilitador que facilita el cumplimiento de los objetivos propuestos.

¹³ Más adelante, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAI), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en mayo de 2015, incluyó un capítulo denominado “Gobierno Abierto”, integrado por un artículo en solitario, el 59 (Peña, 2022: 92). *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”* (DOF, 2015).

¹⁴ Abrogada en 2016 durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto para expedir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (publicada el 9 de mayo de 2016 en el DOF).

1.5.2 Advenimiento del Gobierno Abierto

Como se adelantó, la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia y la expedición en 2015 de la LGTAIP dieron forma al diseño institucional y de política pública vigente en materia de acceso a la información y apertura gubernamental en México (Cejudo, 2021: 5). Sin embargo, fue en 2011 cuando el gobierno mexicano formuló su primer plan de acción de GA, encabezado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) mediante la recolección de propuestas de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y algunas OSC. No obstante, el caso de México es inusual, pues su Primer Plan de Acción se desarrolló mediante dos procesos. Al primero se le denomina “Plan de Acción Original”, mientras que al segundo “Plan de Acción Ampliado” (Peña, 2022: 91). Para la elaboración del primer plan solo se consideraron las propuestas gubernamentales y fue presentado formalmente el 20 de septiembre de 2011 en el lanzamiento de la AGA en Nueva York (Islas, 2022: 262).

En el primer plan, la omisión de propuestas provocó el descontento de la sociedad civil. En consecuencia, se formó un grupo de trabajo integrado por representantes del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)¹⁵, la SFP y un conjunto de OSC, lo que posteriormente se convertiría en el Secretariado Técnico Tripartita¹⁶ (STT) (Islas, 2022: 263). Derivado de las acciones del STT se realizó el plan ampliado, aunque no queda del todo claro si se sumaron los compromisos de ambos o si este último dejó sin validez al anterior. El plan ampliado quedó

¹⁵ Como resultado de la reforma constitucional de 2014, el IFAI cambió a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Con este cambio de federal a nacional, el instituto pasó de organismo descentralizado a convertirse en un órgano constitucionalmente autónomo (Martínez Puón, 2022a: 341).

¹⁶ El STT es el primer ejemplo de foro multiactor de GA en México, sus símiles a nivel local se han denominado “Secretariados Técnicos Locales”. El rol de estos foros se ha centrado en la definición de planes y la generación de canales de participación y evaluación pública; lo que a su vez es muestra de una nueva forma de interacción entre organismos públicos y la sociedad (Islas, 2022: 246).

finalizado a mediados de 2012; su ventaja en comparación con la anterior versión fue que se le otorgó mayor importancia al aprovechamiento de las TIC y se involucró a las OSC tanto en el diseño, como en el monitoreo y la evaluación.

Hasta ahora, México suma cinco Planes de Acción:

1. Primer Plan de Acción (2011-2012): contó con 14 compromisos con mayor enfoque hacia la transparencia, sin contemplar a las OSC (AGA MX, 2011).
2. Plan de Acción Ampliado (2011-2012): se integró con 36 compromisos centrados en la difusión y acceso a la información pública, principalmente en cuanto a generación de datos, publicidad de información que debería ser de dominio público y calidad de la información en cuanto al acceso y uso de las tecnologías (Quintanilla & Gil, 2013).
3. Segundo Plan de Acción (2013-2015): integrado por 26 compromisos en torno a cinco ejes: *Gobierno centrado en la ciudadanía; Presupuesto abierto y participativo; Datos Abiertos para el desarrollo; Empoderamiento y participación ciudadana; Gobernanza de recursos naturales* (AGA MX, 2014).
4. Tercer Plan de Acción (2016-2018): elaborado con base a siete ejes temáticos: *Derechos Humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho; Igualdad de género; Pobreza y desigualdad; Servicio público de agua; Servicios públicos de salud; Sistema Nacional Anticorrupción; Gobernanza de recursos naturales y cambio climático* (AGA MX, 2016).
5. Cuarto Plan de Acción (2019-2021): compuesto por 13 compromisos cocreados que guardan relación con la Agenda 2030 (AGA MX, 2019).

En cuanto al STT, foro multiactor de GA en México, comenzó a funcionar formalmente a partir de 2013 como órgano que incentivó el trabajo entre actores gubernamentales y no gubernamentales; el cual continuó trabajando hasta 2017, año en que se difundió una investigación que documentaba casos de espionaje del gobierno mexicano hacia algunos participantes de la definición de compromisos. Como consecuencia, la sociedad civil se separó del STT y no fue hasta principios de 2020 cuando

se reactivó su colaboración mediante una nueva figura de foro multiactor: el Comité Coordinador (Islas, 2022: 263).

Para hacer del GA una realidad en México, el INAI ha fungido desde 2014 como el órgano garante nacional, promoviendo al menos seis principales acciones relacionadas con GA (Peña, 2022: 94-95):

1. Iniciativa Cocreación desde lo Local¹⁷;
2. La Métrica de GA¹⁸;
3. La Cumbre Nacional de GA;
4. GA desde lo local para el desarrollo sostenible;
5. El Banco de Buenas Prácticas¹⁹ y;
6. El Premio Buenas Prácticas.

Como se puede observar, los avances en materia de normatividad son más que significativos. Hay normas, reglas de operación, métricas, documentación de experiencias, no obstante, los retos todavía son mayores (Martínez Puón, 2022a: 345).

¹⁷ En esta estrategia participan 30 entidades federativas, a excepción de Puebla y Tamaulipas. Su objetivo es propiciar e incentivar la adopción, implementación y evaluación sistemática de prácticas de GA en las entidades y los municipios para la solución de problemas públicos de alto impacto (INAI, s.f.). Véase: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=877

¹⁸ Proyecto coordinado por investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Véase: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765

¹⁹Véase: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2021). *Banco de Buenas Prácticas en Protección de Datos Personales*. Ciudad de México: INAI <https://idaip.org.mx/bibliotecadigital/product/banco-de-buenas-practicas-en-proteccion-de-datos-personales/>

APARTADO 2. IMPORTANCIA DE LA CIUDADANÍA EN EL MARCO DEL GOBIERNO ABIERTO

Otrora el papel del ciudadano²⁰ se limitó al ejercicio del sufragio, a la realización de marchas y protestas, o a la expresión aislada de opiniones; roles que bien podrían denominarse ciudadano elector, contestatario y crítico, respectivamente. Así, la ciudadanía solía no ser tomada en cuenta en el quehacer de los gobiernos. No obstante, si hay algo que caracteriza la vida democrática contemporánea es el incremento de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, los cuales ya no se delegan exclusivamente a las administraciones, ni a las clases políticas (Mosca, 2003).

2.1 De la participación ciudadana a la participación colaborativa

Participar connota tomar parte en algo; por tanto, la participación ciudadana refiere a la manera en que los ciudadanos se involucran o inciden en el ejercicio del gobierno (Ziccardi, 2010; Canto, 2010). Maximiliano García (2022) explica que la participación ciudadana

“...es un valor y un recurso que puede contribuir a fortalecer las acciones de gobierno dado que, entre otras cualidades, “extrae” las decisiones públicas del escritorio y las “traslada” al terreno de la realidad, las hace compartidas y las potencia a partir de la suma horizontal de esfuerzos” (García Guzmán, 2022: 171).

En miras de fortalecer la legitimidad, interacción, interconectividad y representatividad de los gobiernos, se comenzó a promover el uso de las TIC para motivar el acercamiento al ciudadano y gracias a ello la participación

²⁰ En alusión a la ciudadanía, entendida como la condición que dota a una persona de derechos y obligaciones al reconocérsele como parte activa de una comunidad organizada.

encontró una nueva forma de converger y vincular a los ciudadanos con sus gobiernos, dando lugar a lo que se conoce como “participación electrónica”²¹ (Ruvalcaba-Gómez, 2019: 37). Así, las TIC lograron potenciar la participación ciudadana hacia una dimensión más emancipada y política (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014), por lo que hoy en día es cada vez más diversa y puede hacerse bajo modalidad presencial o digital con diferentes niveles de incidencia (Martínez Anzures, 2022: 121).

El estudio del GA difiere según el autor o el enfoque, incluso desde la perspectiva publiadministrativista, pues mientras algunos ponen énfasis en el pilar de transparencia, otros menos observan mayor preocupación en la participación y la colaboración (Ruvalcaba-Gómez, 2019: 35). Como consecuencia a esta diversidad de enfoque, la participación ciudadana se configura como uno de los pilares de GA a partir del cual la Administración pública en su faceta colaborativa se ve vinculada al ciudadano y a diferentes sectores sociales para intervenir en el quehacer público (Ruvalcaba-Gómez, 2019: 35).

No obstante, el pilar de participación ciudadana *per se* contiene limitaciones, de las cuales conviene destacar al menos tres: 1) Aumenta la lentitud en la toma de decisiones; 2) Aumenta los costes en tiempo y recursos y 3) Provoca un exceso de particularismos, ya que cada uno de los participantes actúa en defensa de sus intereses (Subirats, 2007: 5-6). Además, de las citadas restricciones, también es importante tomar en consideración las peculiaridades de los ciudadanos:

1. Los ciudadanos en realidad no quieren participar por lo fatigante que resultan los procesos y por el tiempo que implican.
2. Los ciudadanos, cuando participan, lo hacen de una forma muy inconstante; lo que complica el funcionamiento regular de las instancias participativas.

²¹ También conocida como e-participación o participación 2.0.

3. Los ciudadanos dispuestos a participar son siempre los mismos; ello dada la frecuente asimetría de conocimientos e información y de experiencia política (Subirats, 2007: 6).

Para condensar el pilar de colaboración con el componente participativo de la ciudadanía, surge en la discusión la “participación colaborativa”, la cual no supone que las autoridades se desentiendan de su responsabilidad como orientadoras de las políticas públicas, sino que prefieren desarrollarlas por medio de la colaboración con otros actores sociales (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014: 81-82). Así, el valor de la participación colaborativa consiste en que los gobiernos no están solos, no deciden en el vacío y forman parte de un sistema de interacciones (Uvalle y García, 2018: 47).

La participación colaborativa se da en el momento en que los ciudadanos son parte activa en el gobierno, en el proceso de la hechura de las decisiones, co-diseñando soluciones que serán implementadas con posterioridad (Mariñez Navarro, 2016: 50). Lo anterior, para que la participación colaborativa sea un factor de innovación en la gestión del GA,

(...) es menester la existencia de una política gubernamental que posibilite un mayor acercamiento, a través del diálogo, entre gobierno y ciudadanos, dándosele cabida a la atención y gestión de las demandas, a la negociación, colaboración e interlocución entre ambos (...) para el intercambio de visiones con el objeto de (...) asegurar que diversos puntos de vista de ciudadanos, grupos civiles y actores no gubernamentales sean incorporados a la acción del gobierno (Mariñez Navarro, 2016: 67).

Con base en lo expuesto, es posible definir a la participación colaborativa como aquella en la que se atienden los asuntos públicos de manera interactiva y corresponsable, en donde los ciudadanos actúan de forma proactiva para involucrarse en el quehacer gubernamental, coadyuvando en la solución de los problemas públicos.

2.2 Participación colaborativa y la construcción de ciudadanía

La democracia como forma de gobierno se sustenta en el derecho de todos los ciudadanos a participar en la determinación de los asuntos públicos (Dorantes, 2014: 64), valorándolos con base en la libertad y la igualdad, sin conceder privilegios a unos u otros (Aguilera, 2022b: 58). En ese sentido, Mariñez Navarro (2022: 279) define a la democracia como el sistema donde la “voz” de los ciudadanos incide en la toma de las decisiones públicas a través de canales organizados de representación y participación. Mientras que para Aguilera (2018),

“(…) la democracia tiene que asumirse como un modo de vida en el cual hay además de derechos y obligaciones, costos a asumir y beneficios a distribuir mediante las reglas y procesos de gobierno (...) en la democracia no todo lo hace el gobierno, ni todo se espera de él” (Aguilera, 2018: 119).

Como se observa, no es posible concebir a la democracia sin acentuar el papel medular del ciudadano, ya que el óptimo funcionamiento de una sociedad democrática necesita que los ciudadanos adquieran un papel efectivo y participativo. La concepción clásica de ciudadano en su sentido más acabado se le atribuye al británico Thomas H. Marshall (1950), quien proclamaba que sólo existe ciudadanía plena cuando concurren un conjunto de derechos sociales, civiles y políticos²², los cuales pueden ser disfrutados

²² Los derechos civiles son los reconocidos dentro de un Estado, tal como la libertad de expresión y de religión, derecho a la propiedad y respeto a la privacidad. Los políticos se

en forma igualitaria por todos los miembros de la comunidad; de tal suerte que para Marshall la ciudadanía se posicionaba como la fuerza opuesta a la desigualdad entre las clases sociales (Villarreal, 1999: 1).

Sin embargo, desde una óptica contemporánea la ciudadanía contempla el ejercicio activo de la participación, lo cual implica una relación de derechos y obligaciones recíprocas entre Estado e individuos de modo que la exigencia y ejecución de los primeros obliga a asumir las segundas (Hernández y Alcántara, 2017:104). Así, la ciudadanía refiere a dos dimensiones de corresponsabilidad: una estatal y otra ciudadana. La primera representa la obligatoriedad del Estado de satisfacer las necesidades del ciudadano. Por su parte, la segunda corresponde a un proceso de desarrollo de una actitud proactiva y del reconocimiento de las obligaciones y deberes que se tienen con respecto a la sociedad de la que se forma parte (Monterrubio y Sales, 2014: 1).

En ese marco, la ciudadanía ya no puede ser pensada como una condición estática, por el contrario, representa algo a construir²³ que articula la pertenencia a una comunidad democrática (Hernández y Alcántara, 2017: 111). Así, la formación de ciudadanía es uno de los puntos básicos de la democracia, pues implica que la conciencia ciudadana se amplía, lo que a su vez fortalece y favorece a que los ciudadanos sean reconocidos como el referente principal de los gobiernos (Aguilera, 2018: 112).

“La formación de ciudadanía se trata de una condición de vida relacionada con el vigor de la democracia, debido a que su madurez y consolidación exige la existencia de ciudadanos en términos jurídicos y políticos que

refieren a los derechos a participar en el poder político, ya sea como votante o mediante la práctica política activa. Los sociales aluden al derecho de gozar de cierto estándar mínimo de vida, de bienestar y de seguridad económica (Villareal, 1999: 1).

²³ Una construcción es siempre un proceso diacrónico, una actividad que se desarrolla en el tiempo (Landau, 2012: 6).

tengan, además, efectividad real en el debate de los asuntos públicos, así como en la adopción de las soluciones colectivas” (Aguilera, 2018: 118).

La inmersión y contribución en favor de los asuntos públicos es de vital relevancia para construir ciudadanía, pues para lograrlo, los miembros de la sociedad deben estar informados y en capacidad de desempeñar un papel activo en la democracia.

“Los ciudadanos informados están mejor preparados para comunicar sus ideas, participar en elecciones, aprovechar oportunidades, obtener servicios, velar por sus derechos, negociar eficazmente y controlar tanto las acciones del Estado, como las de los demás actores de la sociedad. Todos estos factores son claves para el buen funcionamiento de la democracia” (Díaz, 2011: 204).

De acuerdo con Villarreal (1999: 3), una práctica activa de construcción de ciudadanía requiere tener presentes por lo menos cuatro elementos: protagonismo, poder, responsabilidad y ética. El protagonismo se refiere a que si bien los ciudadanos tienen el derecho a saber lo que sucede al interior de sus gobiernos, también deben tener la oportunidad de involucrarse en la toma de decisión. En cuanto al poder, este es consecuencia directa de las interacciones en las que se envuelvan los individuos. Por lo que respecta a la responsabilidad, los ciudadanos deben asumir y cumplir con las obligaciones que le son concedidas. Por último, la ética comprende esencialmente la tolerancia y el respeto hacia el otro (Villareal, 1999: 3).

La ciudadanía es una condición dinámica con empoderamiento jurídico y social que se construye mediante un proceso de interacción y participación de diversos actores, tanto individuales como colectivos, que luchan por sus intereses en distintos espacios sociales y políticos (Hernández y Alcántara, 2017: 113). De este modo, en el marco del GA, la participación colaborativa es el pilar que articula la relación entre los ciudadanos y los gobernantes, en miras de generar valor público y al mismo tiempo, de formar ciudadanía.

En síntesis, construir ciudadanía es un proceso continuo para posibilitar que todos los ciudadanos cuenten con los derechos a participar activamente, que puedan expresar sus opiniones con libertad y que como consecuencia puedan desarrollarse dignamente, sin delegar su responsabilidad en gobernantes ni escabullirse en sus cuestiones privadas (Landau, 2012: 10 y 13).

Así, la participación colaborativa y la construcción de ciudadanía guardan un vínculo importante. Mientras la ciudadanía cuente con la capacidad para involucrarse en los asuntos públicos y comprenda el impacto de sus decisiones, las soluciones colectivas estarán en condición de alcanzar un mayor grado de efectividad. Lo anterior dota al ciudadano de un sentido de pertenencia en su comunidad, al tiempo que le empodera en cuanto al ejercicio de sus derechos.

2.3 Hacia el gobierno con los ciudadanos

La confianza de los ciudadanos hacia el gobierno es crucial en cualquier sociedad democrática; el GA debe situarse bajo esta lógica, la cual puede ser entendida en tres ejes: 1) los ciudadanos eligen a las autoridades de manera periódica; 2) los ciudadanos por medios pacíficos pueden expulsar del poder a las autoridades ineficientes, irresponsables o corruptas y 3) los ciudadanos tienen interés en que el poder del Estado sea objeto de controles (Popper, 1991: 124-126; Uvalle, 2022a: 40-41).

El ciudadano no es únicamente una categoría jurídica y política, sino del capital humano de la sociedad que debe ser parte activa en el tratamiento de los temas y problemas colectivos. Se trata de un sistema de energía que, de manera organizada, da paso a formas de colaboración directa y productiva (Uvalle, 2022a: 55). En ese entendido, ahora los ciudadanos ya no solo tienen el derecho de opinar sobre lo que el poder efectúa, sino también de enjuiciar lo que realiza el mismo poder (Uvalle, 2017: 32).

Desde el momento en que las decisiones y habilidades de los ciudadanos son incorporadas a la gestión de lo público, las soluciones colectivas aumentan la probabilidad de ser eficaces (Uvalle & Aguilera, 2022: 20-21). Así pues, la conexión ciudadano y gobierno no es retórica, sino que se acredita de manera interactiva y cocreativa para producir valor público (Uvalle, 2022a: 60).

La dirección de la vida pública ya no es únicamente preocupación de los gobernantes, sino que ahora es un asunto compartido con los ciudadanos, de quienes se esperaría que pasen de un papel reactivo a un papel proactivo. Esto es, que se interesen con mayor entusiasmo en saber cómo están operando las estructuras de los gobiernos y administraciones en turno (Martínez Puón, 2022b: 106). Para conseguirlo, lo deseable es que se pueda contar con una ciudadanía que reúna las siguientes características:

- Implicada en el rediseño de políticas públicas y en los servicios públicos y como evaluadores permanentes, más que crítica per se;
- Participativa y no simple espectadora;
- Autogestora, al dejar de ser dependientes de las acciones de los gobiernos y de las administraciones;
- Creadora de valor público (Martínez Puón, 2022a: 360; 2022b: 99).

Ahora bien, es claro que los ciudadanos necesitan tener la convicción para involucrarse en los asuntos públicos, empero, es obligación de los gobiernos crear las condiciones para que los ciudadanos se empoderen como centro del quehacer público. Empoderar significa brindarle al ciudadano la confianza y los mecanismos para que participe de modo colaborativo en los problemas comunes de la vida asociada (Uvalle & Aguilera, 2022: 21).

En el marco del GA, el papel del ciudadano en lo individual es importante, pero insuficiente en cuanto a la incidencia que puede alcanzar. Es su condición organizada la que le permite lograr mayor notoriedad y diálogo

con las autoridades. Por ello, un concepto relevante es el de sociedad civil, la cual se inserta como la fuerza principal que aporta ideas y propuestas agrupada en la categoría inteligencia colectiva²⁴ (Aguilera, 2022a: 153).

De acuerdo con Mayntz, la sociedad civil puede ser entendida como

“una comunidad de ciudadanos, individuos que disfrutan de igualdad ante la ley, así como un conjunto de derechos fundamentales, y cuya libertad de perseguir sus metas privadas solo está restringida por el mismo derecho de los demás y por los derechos de la res pública que derivan de su condición de ciudadanos” (Mayntz, 2001: 13).

De esta forma, GA implica que la sociedad civil sea activa, informada, organizada, colaborativa, dialogante y deliberativa (Aguilera, 2022a: 151-152); combativa a la centralidad y la verticalidad. También es importante resaltar que la voz de la sociedad civil no debilita al gobierno, sino que fortalece la democracia, armoniza legislaciones, mejora la calidad de los servicios, protege derechos y libertades pero sobre todo, propicia un GA (Martínez Anzures, 2022: 117). Por ello, en lugar de ver el papel de la sociedad civil como amenaza al gobierno, es trascendente visualizar el beneficio de esta relación constructiva (OCDE, 2016: 10).

Para el desarrollo de los ejercicios de GA a nivel federal o estatal, un paso clave es la instalación del Secretariado Técnico Tripartita (STT), el cual funciona como espacio de toma de decisiones. Cabe destacar que la figura de Secretariado Técnico es una aportación mexicana²⁵ para el desarrollo de acciones de GA a nivel internacional (INAI, 2018: 5). En el ámbito federal, el

²⁴ La inteligencia colectiva se refiere a “aquella que emana de dos o más individuos, pero también puede entenderse como la suma de inteligencias de miembros de un grupo o comunidad y que tiene el potencial de ser articulada. Se genera a partir de la colaboración entre personas, grupos y sectores, y puede surgir de manera planeada pero también espontánea y orgánica” (LabCDMX, 2013-2018). Disponible en: <https://labcd.mx/conceptos/inteligencia-colectiva/>

²⁵ El STT surgió en 2011 en México ante el reclamo de un grupo de OSC por la limitada participación ciudadana en la elaboración del Primer Plan de Acción en el marco de la AGA. Desde entonces, el STT se ha convertido en el mecanismo de deliberación en materia de GA a nivel federal (INAI, 2018: 5).

STT funcionó como foro multiactor hasta 2019, año en que se reanuda el proceso nacional de la AGA en México mediante la creación de una nueva figura de coordinación denominada “Comité Coordinador”; en miras de iniciar la construcción colaborativa del Cuarto Plan de Acción 2019-2021.

Al igual que el STT, el Comité Coordinador está compuesto por la Secretaría de la Función Pública (SFP) como institución representante del Poder Ejecutivo; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como órgano garante²⁶; y el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil.

En el caso de los ejercicios locales de GA, el INAI promovió la instalación de un Secretariado Técnico Local (STL) en cada entidad federativa participante, mediante el cual “se busca establecer y consolidar un espacio plural, formal y permanente de diálogo, decisión y coordinación entre autoridades, ciudadanos y organismos garantes de la transparencia para la realización de acciones en materia de GA” (INAI, 2018: 5).

La función de cualquier STL es definir una ruta de trabajo y una estrategia de participación que articulen los temas, problemas y compromisos locales en materia de GA. Asimismo, sirve de guía para dar seguimiento a la implementación de los compromisos y es de utilidad en el desarrollo de acciones de sensibilización, promoción y difusión de los esfuerzos de GA en el ámbito local (INAI, 2018: 7). Así, el STL es un espacio permanente de cocreación de alto nivel en el que autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil dialogan y deliberan con respecto al diseño, implementación y seguimiento de acciones y compromisos de GA (INAI, 2018: 7-8).

²⁶ El INAI es el órgano garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales señalados en la CPEUM: el de acceso a la información pública (artículo 6°) y el de protección de datos personales (artículo 16).

De acuerdo con la *Guía de Secretariados Técnicos Locales*, no existe una forma única para integrar un STL. Su instalación depende más bien del interés y la voluntad que exista por parte de las autoridades y de la propia ciudadanía por transitar hacia procesos de apertura gubernamental. A pesar de esta aclaración, el INAI (2018: 9-10) propone dos requerimientos mínimos para conformar un STL:

- 1) Garantizar que exista una representación equilibrada de actores gubernamentales y sociales. Que se integre al menos por un representante gubernamental, uno de la sociedad civil y uno más del organismo garante local del acceso a la información. En la medida que se incremente el número de representantes, esto debe suceder en la misma proporción entre el sector gubernamental y el social.
- 2) Fomentar el desarrollo de esquemas de toma de decisiones basados en el consenso de los sectores representados y definir reglas que eviten el control sistemático de las decisiones por parte de un sector.

En lo relativo a los miembros del STL, es fundamental que los representantes del gobierno cuenten con facultades legales suficientes y respaldo político. En cuanto a los actores de la sociedad civil, estos deben ser reconocidos por su capacidad de diálogo y negociación con autoridades. Además de estos requerimientos sugeridos, las OSC participantes deben representar sectores amplios y agendas diversas, como pueden ser en materia de salud, educación o seguridad.

Una vez instalado el STL, se procede a incentivar la participación para que la ciudadanía, los colectivos, las barras, la academia y la sociedad civil, entre otros, formen parte de las llamadas “mesas de cocreación” para el desarrollo de los compromisos que conformarán el Plan de Acción de la entidad (INAI, 2021: 12). El objetivo de estas mesas es establecer espacios de participación equilibrados que permitan la cocreación de compromisos de GA mediante el diálogo y el análisis de la factibilidad de las propuestas.

El siguiente paso es la firma de la “Acta de resultados”, en donde se documenta lo acordado en las mesas de cocreación para que los

involucrados revisen lo plasmado y quede evidencia de los compromisos asumidos. Una vez firmada el acta por los servidores públicos y los ciudadanos participantes, se procede a la publicación del Plan de Acción Local (PAL). De acuerdo con el INAI, el PAL

“es la programación y proyección de actividades que ordenará los objetivos que las partes interesadas realizarán para alcanzar metas que resuelvan uno o varios problemas públicos en las entidades federativas. Contiene compromisos concretos, relevantes, potencialmente transformadores, pero factibles de ser realizados en un plazo determinado con el propósito de fortalecer la apertura institucional. (...) deberá señalar las metas, actividades específicas a realizarse, los periodos de cumplimiento, indicadores, medios de verificación y responsables puntuales para cada compromiso” (INAI, 2018: 6).

Una definición puntual es la propuesta con base en el *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (2019), en donde se precisa que el PAL es aquel documento colaborativo en el que se integran los objetivos y las rutas de implementación de los compromisos de GA cocreados por ciudadanos y autoridades para un periodo dado (INAI, 2021: 17; Cejudo, 2019: 222). De este modo, el PAL identifica el periodo de cumplimiento; los responsables (instituciones, servidores públicos y ciudadanos participantes); así como las actividades específicas para resolver los problemas detectados y sus respectivos indicadores o medios de verificación.

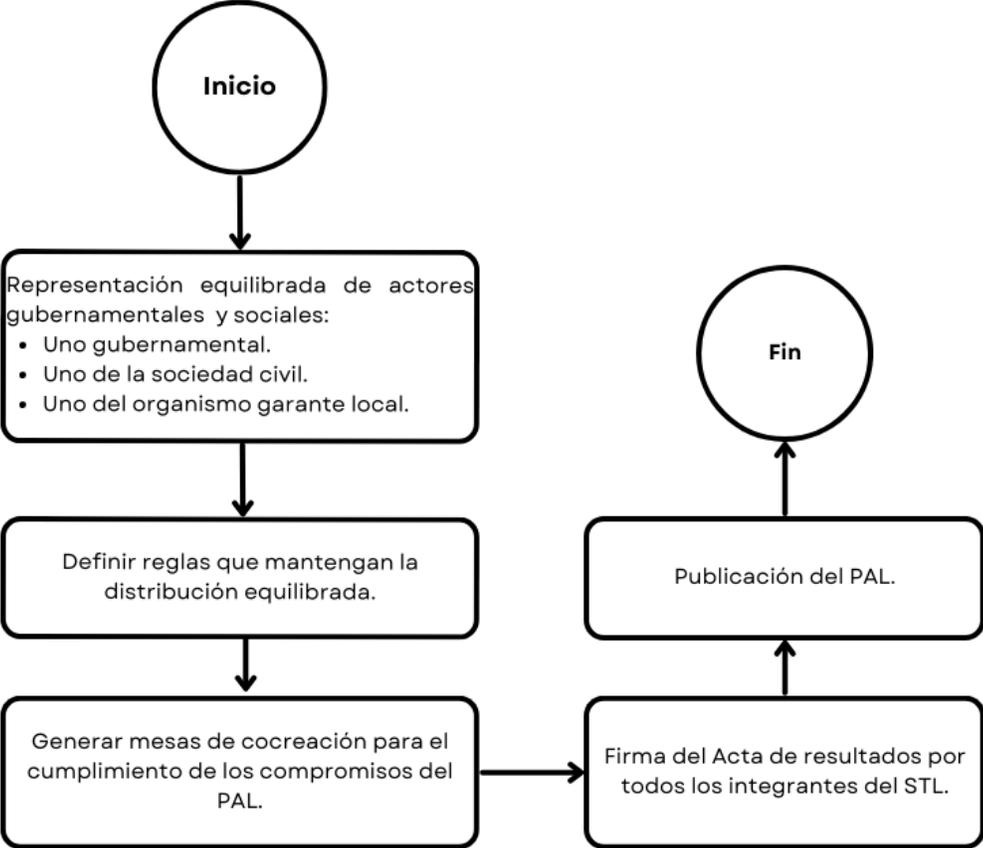
Lo hasta ahora expuesto permite agregar más elementos a la definición propuesta en el primer apartado del presente trabajo²⁷. El GA es un sistema de gestión pública que transita hacia una etapa avanzada de la democracia, en donde se gobierna con los ciudadanos a partir de los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación colaborativa e innovación tecnológica. Así, el GA se sustenta en la gobernanza colaborativa, la cual funciona a partir de la cocreación, coproducción,

²⁷ Ver página 24.

coordinación, corresponsabilidad, inteligencia colectiva y generación de valor público. De esta forma, la sociedad civil tiene incidencia en el quehacer gubernamental, de modo que sus miembros están en condición de asumirse como ciudadanos proactivos que atienden y dan solución a los asuntos públicos.

Figura 1

Requerimientos mínimos para conformar un STL



Fuente: Elaboración propia

APARTADO 3. GOBIERNO ABIERTO EN VERACRUZ

3.1 Panorama sociodemográfico y económico de Veracruz

Veracruz de Ignacio de la Llave es una de las 32 entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos. Se compone de 212 municipios; su ciudad capital y la más poblada es Xalapa de Enríquez. Cuenta con una extensión de 71,823 km², lo que representa el 3.7% de la superficie del país. Su población total es de 8,112,505 personas, de las cuales el 51.8% son mujeres y el 48.2% hombres, de acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal 2015²⁸ del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016a: 21).

En lo que respecta al nivel educativo, en 2015 el grado promedio de escolaridad de las personas de 15 y más años es de 8.2, lo que equivale a contar hasta el segundo de secundaria; grado por debajo del promedio nacional que es de 9.2 (INEGI, 2016b: 16). La entidad cuenta con un alto índice de analfabetismo, el cual asciende a 9.4%, en comparación con el total nacional que es del 5.5% (SE, 2016: 4).

El Producto Interno Bruto (PIB) de Veracruz en 2014 representó el 5% con respecto al total nacional²⁹ (INEGI, 2016b: 24; SE, 2016: 6). El indicador trimestral de la actividad económica estatal (ITAE), ofrece un panorama de la situación y evolución económica de la entidad en el corto plazo. Para el cuarto trimestre de 2015, Veracruz registra una disminución en su índice de actividad económica de -2.3% con respecto al mismo periodo en 2014 (SE, 2016: 7).

²⁸ Se toma 2015 como año de referencia en virtud de que el Primer Plan de Acción de GA de Veracruz se presenta el 14 de enero de 2016.

²⁹ En 2020, el porcentaje bajó al 4.5%

Al cuarto trimestre de 2015, la Población Económicamente Activa (PEA) es del 54% (INEGI, 2016b: 23). Entre las principales actividades económicas de la entidad se encuentran el comercio (13.9%); los servicios inmobiliarios y de alquiler (13.1%); la fabricación de productos derivados del petróleo y carbón, industria química, industria del plástico y del hule (10.5%); la construcción (9.6%); y, la minería petrolera (7.7%). Así, los sectores estratégicos de la son: metalmecánica, agroindustrial, químicos, bioquímica, minería, turismo, petróleo, gas y petroquímica (SE, 2016: 8). Por último, conviene destacar que Veracruz cuenta con un total de diez puertos, cinco de ellos cuya actividad preponderante es la pesquera, cuatro la comercial y uno es petrolero, de los cuales, cinco se clasifican como puertos de altura³⁰ (SE, 2016: 10).

3.2 La situación prevaleciente en Veracruz antes de la estrategia local de Gobierno Abierto

Hasta antes de 2016, Veracruz se mantenía sin alternancia política³¹ y con un persistente déficit democrático. Durante la administración de Javier Duarte de Ochoa (2010-2016), Veracruz se convirtió en una de las entidades más inseguras de México, con bajo crecimiento económico, desempleo, con mayor población en condición de pobreza y como uno de los más peligrosos para la prensa.

En cuanto al tema de inseguridad, los índices de violencia en la entidad aumentaron como consecuencia de la disputa de cárteles, así como por la

³⁰ Atienden embarcaciones, personas y bienes de navegación entre puertos o puntos nacionales e internacionales.

³¹ Desde la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, su sucesor el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y su refundación en 1946 como Partido Revolucionario Institucional (PRI); la figura de Gobernador del Estado de Veracruz se depositó por 87 años ininterrumpidos en militantes del mismo partido político. En 2016 llega al cargo Miguel Ángel Yunes Linares por el Partido Acción Nacional (PAN) y en 2018 le releva Cuitláhuac García Jiménez para convertirse en el XCI Gobernador de la entidad por la coalición “Juntos Haremos Historia”, compuesta por el Movimiento Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES).

existencia de bandas dedicadas al secuestro, tráfico de personas y extorsión. Por el lado socioeconómico, Veracruz es la cuarta entidad con mayores niveles de pobreza y marginación (Coneval, 2019), dando lugar a carencias en cuanto a servicios, vivienda, alimentación, educación y salud.

De acuerdo con Olvera (2015: 16), millones de veracruzanos se encuentran en situación de pobreza y en efecto, esta situación generalizada convierte a la entidad en un terreno fértil para detonar la violencia. “Es universalmente reconocido que la pobreza generalizada crea condiciones que favorecen las distintas expresiones de la violencia” (Olvera, 2015: 16).

Por su parte, Veracruz registra una larga tradición de protesta contra la precariedad del acceso a servicios y la ausencia de infraestructuras adecuadas. Un ejemplo es la baja conectividad y acceso a internet en la entidad (Hevia y Aguilera de Hombre, 2016: 217). Según datos del INEGI³², solo el 24.9% de los hogares veracruzanos en 2013 contaban con internet. A nivel gubernamental, de los 212 municipios sólo 121 de ellos poseen portales de internet, e incluso siete no poseen siquiera acceso a internet (ORFIS, 2019: 517).

Otro fenómeno creciente es la baja confianza en las instituciones de la entidad (Hevia y Olvera, 2015); derivado de los escándalos de corrupción, desvío de recursos y colusión con la delincuencia organizada que caracterizaron el gobierno de Javier Duarte. Así, el GA se formaliza en Veracruz como estrategia democrática para atender y solucionar algunas de las problemáticas expuestas. Lo anterior, bajo procesos innovadores, es decir, mediante esquemas de gobernanza colaborativa que considera el papel de los ciudadanos.

³² Véase “Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en hogares, 2013” (2014, México: INEGI) en <https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html>

3.3 El marco normativo de la apertura gubernamental

De acuerdo con el INAI, la iniciativa de integración de Veracruz al ejercicio de prácticas de apertura gubernamental se basa en los avances de la entidad en cuanto a la determinación de procesos que facilitan la creación de controles de contrapeso con el ciudadano y que al mismo tiempo, posibilitan la participación directa de éste en la supervisión. Entre los principales logros, destaca la emisión en 2007 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública³³, cuyo contenido y alcance incluso se anticipa a las reformas constitucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas (IPAL Veracruz, 2016: 4-5).

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2007) es reglamentaria del Artículo 6° de la Constitución Política local en cuanto al derecho de acceso a la información pública. De acuerdo con su artículo segundo, algunos objetivos de esta ley son:

- Promover la máxima publicidad de los actos de los sujetos obligados, la rendición de cuentas de los servidores públicos hacia la sociedad y la transparencia en la gestión pública;
- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos, expeditos y gratuitos;
- Hacer exigible el acceso a la información pública a través de un órgano autónomo³⁴ que lo garantice, encargado de promover y difundir el ejercicio de ese derecho y resolver sobre la negativa total o parcial a las solicitudes de acceso;
- Coadyuvar a la mejora de la gestión pública y a la toma de decisiones en las políticas gubernamentales, mediante mecanismos que alienten la participación ciudadana en el acceso a la información;
- Promover una cultura de la transparencia y el acceso a la información (LTAIPEV, 2007: artículo 2°).

³³ La ley de 2007 fue en realidad la segunda expedida en materia de transparencia y acceso a la información pública en la entidad, puesto que la primera fue publicada en la Gaceta Oficial el 8 de junio de 2004.

³⁴ En referencia al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI).

En 2016, año en que se formaliza en Veracruz la estrategia de GA, la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado expide la ley vigente en materia de transparencia y acceso a la información pública. A diferencia de su antecesora, la nueva ley considera entre sus objetivos la promoción, fomento y difusión de la cultura de participación ciudadana y el Capítulo Segundo del Título Tercero se concentra en el GA. En ese sentido, el artículo 49 de la citada ley enuncia que en materia de GA, los sujetos obligados deberán:

- Asegurar que los ciudadanos conozcan y opinen sobre las decisiones de política pública que los impactarán;
- Desarrollar más y mejores tecnologías de información para impulsar la política de datos abiertos. La información pública deberá estar disponible en formatos útiles y reutilizables, para fomentar la participación ciudadana y la transparencia y mejorar la rendición de cuentas. Los sujetos obligados procurarán, en el ámbito de sus competencias, establecer servicios públicos o trámites, a través de herramientas digitales (LTAIPEV, 2016: artículo 49).

Además de la ley sobre transparencia y acceso a la información pública, Veracruz cuenta con una ley en materia de participación ciudadana y GA. El 31 de julio de 2018³⁵, la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado expidió la Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto (LEPCGA). De acuerdo con su artículo primero, esta ley es de observancia obligatoria en todo el régimen interior de su jurisdicción; mientras que el artículo segundo dilucida que su objeto es “fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos, herramientas y tecnologías que permitan la organización y participación de los habitantes del Estado en los procedimientos, funciones y decisiones” de los órganos del gobierno estatal y municipal (LEPCGA, 2018: art. 1 y 2).

³⁵ Publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el 29 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=le>

En términos del artículo cuarto de la mencionada ley, la participación ciudadana en la entidad está sustentada en los principios de democracia, corresponsabilidad, solidaridad, pluralidad, legalidad, respeto, tolerancia y sustentabilidad. Por su parte, el artículo quinto contempla como mecanismos de participación ciudadana la audiencia pública³⁶, el cabildo en sesión abierta³⁷ y las asambleas vecinales³⁸.

Así pues, la ley veracruzana en materia de participación y GA sienta las bases de lo que para la entidad debería ser la cultura de participación ciudadana, la cual se basa en los siguientes principios:

- I. La educación democrática del ser humano;
- II. El respeto a los derechos fundamentales del ser humano;
- III. La cultura de la constitucionalidad y legalidad;
- IV. El diálogo permanente, respetuoso, tolerante, constructivo y civilizado entre gobierno y comunidad;
- V. La colaboración corresponsable, constructiva y armónica entre gobierno y comunidad, para prevenir y resolver los problemas de interés público;
- VI. La libre asociación y organización de todos los sectores de la comunidad y su participación democrática, representativa y legal en la vida pública de los gobiernos estatal y municipal y;
- VII. La gobernabilidad humanista, social y democrática (LEPCGA, 2018: art. 39).

³⁶ “La audiencia pública es el acto que se realiza para que los gobernados de manera directa traten con los gobernantes asuntos públicos, previa convocatoria que emita la autoridad correspondiente” (LEPCGA, 2018: art. 11).

³⁷ “El cabildo en sesión abierta es la sesión que celebra el Ayuntamiento, en la cual los habitantes participan directamente con derecho a voz, pero sin voto, a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad y con competencia sobre el mismo” (LEPCGA, 2018: art. 24).

³⁸ “La Asamblea Vecinal es la instancia inmediata de representación ciudadana ante el Ayuntamiento, con capacidades decisorias en asuntos micro-locales”; la cual deberá ser convocada por los Jefes de Manzana y Comisarios Municipales por lo menos una vez cada dos meses para que los vecinos deliberen sobre sus prioridades e integren sus demandas, evaluando la calidad de los servicios públicos provistos por el Municipio. (LEPCGA, 2018: art. 33 y 34).

En lo relativo al GA en la entidad, el título cuarto de la LEPCGA se focaliza a ello. Así, en el artículo 41 se mencionan algunas obligaciones que tendrán al respecto los municipios, dependencias, entidades y órganos desconcentrados. Por mencionar algunas, destaca el establecimiento de mecanismos para facilitar la participación de la población en los asuntos de interés público y la priorización de esquemas de colaboración abierta.

Para establecer los lineamientos y políticas en materia de GA, la ley contempla en su artículo 43 la creación del Consejo Estatal de GA como órgano colegiado con carácter deliberativo y decisorio. Este consejo está obligado a sesionar al menos tres veces al año y se integra de siete miembros³⁹, quienes tendrán un carácter honorífico y su encargo durará tres años.

3.4 El Secretariado Técnico Local de Veracruz

En 2014, México asumió la presidencia, junto con Indonesia, de la Alianza para el GA por un periodo de un año. En el marco de esta presidencia, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) emprendió la implementación de ejercicios para la detección de problemáticas y demandas sociales específicas y la generación de soluciones. Así, en diciembre de 2014 se definió la aplicación de ejercicios de GA a nivel local (IVAI, 2016: 1).

³⁹ Dos representantes del Gobierno del Estado; un representante del Congreso Local; un representante del órgano garante; un representante de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV) y dos ciudadanos representantes de las OSC.

Veracruz fue seleccionado dentro del primer⁴⁰ grupo de entidades para desarrollar los ejercicios locales. Como consecuencia, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI) lanzó una convocatoria para instituciones públicas, académicos, periodistas, asociaciones civiles y público en general que quisieran participar en estos ejercicios (IVAI, 2016: 1-2). De esta manera, Veracruz comenzó el proceso de integración de su Secretariado Técnico Local (STL)⁴¹ con el propósito de promover el modelo de GA; así como coordinar, incorporar y dar cauce a los intereses de todos los actores involucrados (ORFIS, 2017a: 7).

El proceso de integración del STL de Veracruz se desarrolló en distintas etapas. En primer lugar, el IVAI realizó la convocatoria pública mediante la creación del portal de internet www.veracruzgobiernoabierto.com.mx; en donde se incluyeron apartados de información relevante relacionada con el tema, herramientas de contacto y comunicación en tiempo real y las redes sociales institucionales. Además, se remitieron invitaciones personalizadas por escrito y correo electrónico a servidores públicos, instituciones y ciudadanos miembros de OSC, señalando los requerimientos indispensables para sumarse al STL (IPAL, 2016: 12).

⁴⁰ El primer grupo inició sus trabajos en marzo de 2015 y estuvo conformado por Veracruz, Durango, Oaxaca, Morelos, Coahuila y Puebla. El segundo bloque estuvo integrado por Jalisco, Tlaxcala, Hidalgo, Baja California, Chiapas y Tabasco, mismo que comenzó a activarse en junio de 2015. Posteriormente, se sumaron San Luis Potosí y Zacatecas, en tanto que Puebla decidió no participar (Sánchez González, 2019: 5).

⁴¹ El Secretariado Técnico Local (STL) entendido como espacio plural, formal y permanente de participación “en el que autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil dialogan y deliberan con respecto al diseño, implementación y seguimiento de acciones y compromisos de GA” (Mariñez Navarro, 2022: 291).

Como parte de los preparativos para integración del STL, la segunda etapa consistió en la realización de eventos⁴² de capacitación dirigidos a los sujetos obligados (el Órgano de Fiscalización Superior ORFIS, El Colegio de Veracruz, la Facultad de Economía de la UV, el Ayuntamiento de Veracruz, la Contraloría General CGE y la Fiscalía General del Estado FGE, principalmente). Como tercer paso, el 17 de abril de 2015 se realizó la instalación formal del STL y en ese mismo día se llevó a cabo su primera sesión con la presencia de autoridades del entonces IFAI (IPAL, 2016: 12).

El STL de Veracruz se compone por el órgano garante de la transparencia, actores gubernamentales y OSC (Tabla 1). A diferencia de la estructura tripartita de la Federación, el STL de Veracruz se encuentra conformado por capítulos e incorpora la figura del facilitador⁴³ (ORFIS, 2017a: 9); quien funciona como agente de análisis con visión académica y de investigación social para fortalecer el proceso mediante esquemas de retroalimentación (ORFIS, 2017b: 7).

⁴² Realizados en las instalaciones del IVAI (ubicado en la Zona Centro de Xalapa-Enríquez) en las siguientes fechas: 09, 16 y 23 de abril; 06, 14, 21 y 27 de mayo de 2015.

⁴³ La elección del facilitador se concretó por invitación directa al Dr. Felipe Hevia de la Jara, investigador del CIESAS-Golfo y especialista en temas de contraloría social, participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia.

TABLA 1

**Composición del Secretariado Técnico Local de Veracruz
(Primer Plan de Acción)**

<p>Órgano Garante</p> <p>Comisionado Fernando Aguilera de Hombre</p> <p><i>Representante del IVAI ante el INAI</i></p>	
<p>Actores gubernamentales</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ● Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS) ● Fiscalía General del Estado de Veracruz (FGE) ● Universidad Veracruzana (UV) ● H. Ayuntamiento de Veracruz ● Contraloría General del Estado de Veracruz (CGE) ● Secretaría de Salud del Estado de Veracruz (SS) 	
<p>Sociedad Civil</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ● Consejo Ciudadano 100 por Veracruz ● Parlamento Ciudadano de México (PACIME), capítulo Veracruz ● Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) Puebla-Tlaxcala ● Consejo Coordinador Empresarial (CCE) Veracruz-Boca del Río ● Estudiantes de la Facultad de Estadística e Informática, región Xalapa de la UV ● Investigadores del Cuerpo Académico de Educación y Cultura de la UV ● El Colegio de Veracruz ● Agrupación de Derechos Humanos Xochitépetl, A.C. 	
<p>Monitor ciudadano</p> <p>Checadatos.mx</p>	<p>Monitor en TIC</p> <p><i>Universidad Tecnológica de Gutiérrez Zamora</i></p>
<p>Monitor en medios</p> <p>Periodista Mario Javier Sánchez de la Torre, conductor del programa Siglo XXI, de Magia Fm</p>	

Fuente: Primer Plan de Acción Local de GA del Estado de Veracruz (IPAL, 2016: 2).

Como se puede observar, la estructura del STL de Veracruz es innovadora, pues contempla figuras que incluso no estaban en el arreglo federal del modelo de GA, como es el caso de los monitores ciudadanos⁴⁴, en medios de comunicación y en TIC. De este modo, los interesados en el ejercicio local que no forman parte de alguna institución participante u OSC, pudieron sumarse a los trabajos del STL como monitores⁴⁵, destacando su valioso papel por las habilidades y conocimientos que aportan a este modelo de inteligencia colectiva.

El monitor ciudadano funge “como herramienta que contribuye a la formación de ciudadanía, a través de la difusión de más y mejor información, que fortalece el control y seguimiento del desempeño de las autoridades” (IPAL, 2016: 6). En lo que respecta al monitor en medios de comunicación, su función es coadyuvar en la difusión, análisis periodístico y exploración de la opinión ciudadana con el fin de retroalimentar las actividades previstas para cada compromiso. En el caso del monitor de TIC, su misión es mejorar los procesos destinados a la innovación tecnológica con el fin de ahorrar costos y facilitar la participación colaborativa entre los integrantes del STL.

Además de los monitores, otra variante del STL de Veracruz es que sus miembros tomaron la determinación de implementar el ejercicio local de GA por capítulos. Debido a lo anterior, se conjuntaron los esfuerzos para la integración de cinco capítulos (Tabla 2); integrados por dependencias estatales, gobiernos municipales, universidades, cámaras empresariales, OSC, entre otros.

⁴⁴ La figura de los monitores ciudadanos permitió la participación del sector estudiantil con la organización Checadatos.mx., quienes presentan de modo simple a través de su sitio web los logros y avances de los compromisos de GA en la entidad (Islas, 2022: 266).

⁴⁵ Los monitores se integraron al PAL “como agentes de cambio, de seguimiento y de aportación o auxilio en todos los ejercicios o trabajos del STL” (ORFIS, 2017a: 9).

TABLA 2

Composición de los integrantes del STL de Veracruz por capítulo

<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I <i>Compromiso 1</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz 2. Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes Puebla-Tlaxcala 3. El Colegio de Veracruz 4. Estudiantes de la Facultad de Economía de la UV 	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III <i>Compromiso 3</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contraloría General del Estado de Veracruz 2. Secretaría de Salud del Estado de Veracruz 3. Consejo Ciudadano 100 por Veracruz 4. Parlamento Ciudadano de México, capítulo Veracruz
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II <i>Compromiso 2</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. H. Ayuntamiento de Veracruz 2. Consejo Coordinador Empresarial Veracruz-Boca del Río 	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV <i>Compromiso 4 y 5</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fiscalía General del Estado de Veracruz 2. Agrupación de Derechos Humanos Xochitépetl, A.C.
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V <i>Compromiso 6</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Universidad Veracruzana 2. Estudiantes de la Facultad de Estadística e Informática región Xalapa de la UV 3. Investigadores del Cuerpo Académico de Educación y Cultura de la UV 	
<p style="text-align: center;">FACILITADOR DE TODOS LOS CAPÍTULOS</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Dr. Felipe Hevia de la Jara, investigador del CIESAS-Golfo 	
<p style="text-align: center;">MONITORES DE TODOS LOS CAPÍTULOS</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Checادات.mx (Monitor Ciudadano) ● Universidad Tecnológica de Gutiérrez Zamora (Monitor TIC) ● Periodista Mario Javier Sánchez de la Torre, conductor del programa Siglo XXI, de Magia FM (Monitor de Comunicación) 	

Fuente: Primer Plan de Acción Local de GA del Estado de Veracruz (IPAL, 2016: 6).
Las cursivas son propias, a modo de guía para detallar el compromiso realizado por cada capítulo en el IPAL.

En conjunto, los integrantes del STL establecieron una ruta de acción para la conformación del Primer Plan de Acción Local. Como primeros pasos, la entidad veracruzana realizó diversas actividades⁴⁶ de trabajo, mismas que se enlistan a modo de síntesis en la Tabla 3.

TABLA 3

Actividades realizadas en Veracruz como preparativos para el ejercicio local de GA

- Participación del IVAI en eventos organizados por el INAI;
- Designación del representante de GA del IVAI;
- Creación de la página www.veracruzgobiernoabierto.com.mx; en el que se incluyó como presentación una convocatoria abierta para participar, comentar u opinar sobre la realización de dicho ejercicio;
- Invitación directa a sujetos obligados que se caracterizan por su participación activa y eficiencia en el cumplimiento a las obligaciones de transparencia y acceso a la información;
- Invitación pública en eventos de capacitación;
- Mesas de diálogo organizadas por el IVAI;

Fuente: Primer Plan de Acción Local de GA del Estado de Veracruz (IPAL, 2016: 5).

Adicional a lo expuesto, como estrategia de innovación en un ejercicio local, el STL de Veracruz lanzó una consulta ciudadana con el propósito de abrir espacio a que los ciudadanos interesados tuvieran la oportunidad de emitir sus observaciones, aportaciones o comentarios para fortalecer los compromisos. La consulta ciudadana se llevó a cabo a través de la página institucional del IVAI y mediante urnas instaladas en las sedes de los sujetos

⁴⁶ De acuerdo con IPAL de Veracruz (2016: 5), estas actividades permitieron conjuntar los esfuerzos para la realización de diversos ejercicios mediante la integración de los cinco capítulos señalados en la Tabla 3.

obligados⁴⁷. La consulta se mantuvo abierta del 02 al 28 de septiembre de 2015 (IPAL, 2016: 13).

3.5 Primer Plan de Acción Local de GA de Veracruz (2015-2017)

La relevancia de los Planes de Acción de GA consiste en que “son herramientas que permiten ordenar y sistematizar información relevante de los diferentes actores que participan en la construcción del GA en una entidad, un municipio o a nivel federal” (Mariñez Navarro, 2022: 290, 318). En ese entendido, los compromisos de GA se desarrollan a través de un proceso consultivo multisectorial que involucra la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en coordinación con el gobierno (Mariñez Navarro, 2022: 291).

En el caso particular de Veracruz, es la tercera entidad federativa que impulsa el Plan de Acción Local, el cual se firma el 14 de enero de 2016; y destaca por contar con amplia participación de organismos públicos, asociaciones civiles y ciudadanos en la implementación de su modelo de GA.

Como resultado del trabajo colaborativo de los integrantes de cada capítulo, el Primer Plan de Acción de Veracruz se compone de seis compromisos⁴⁸ (Tabla 4) que buscan atender tres tipos de problemáticas: 1) locales; 2) de seguimiento de recursos y; 3) de justicia y seguridad.

⁴⁷ Urnas instaladas en la sede del IVAI; del ORFIS; en El Colegio de Veracruz; la Facultad de Economía de la UV; el Ayuntamiento de Veracruz; la CGE y la FGE (IPAL, 2016:13).

⁴⁸ La definición de los compromisos partió de los criterios mínimos de ser incluyentes y estratégicos; buscando en todo momento promover la transparencia, rendición de cuentas, participación colaborativa y siguiendo lógicas colaborativas; con metas de alto potencial transformador; replicables; medibles y sostenibles (IPAL, 2016: 13).

TABLA 4**Compromisos del Primer PAL de Veracruz (2015-2017)**

TEMÁTICA	PROBLEMÁTICA	COMPROMISOS
Transparencia y contraloría social	Local	1. Elaboración de metodología para la evaluación de portales municipales <ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollo de una página modelo para los municipios. ● Instalación de CIMTRA capítulo Veracruz
Follow the Money	Seguimiento de recursos asignados y ejercidos	2. Transparencia inteligente de los recursos del SUBSEMUN. 3. Seguimiento de la Obra Pública.
Sociedad y Seguridad (Alineado al Plan de Acción 2013-2015 de la AGA)	Justicia y seguridad	4. Registro Público de Búsqueda y Localización de Personas Detenidas. 5. Registro Público de Personas Desaparecidas.
Educación	Local	6. Generación de información útil para la toma de decisiones de padres de familia y estudiantes de bachillerato próximos a estudiarlo.

Fuente: Primer Plan de Acción Local de GA del Estado de Veracruz (IPAL, 2016: 14-15).

El primer compromiso “Elaboración de metodología para la evaluación de portales municipales” se divide en dos procedimientos específicos; por un lado, el desarrollo de una página modelo⁴⁹ para los municipios y por el otro, la instalación del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes CIMTRA capítulo Veracruz. La problemática encontrada fue que 97 de 212 municipios veracruzanos no contaban con páginas de internet, lo que da

⁴⁹ La página modelo fue creada por la Dirección General de Tecnologías de la Información del ORFIS bajo el nombre “Portal Modelo de Transparencia Municipal”; con el objetivo de dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia que los Entes Fiscalizables Municipales deben atender (ORFIS, 2020: 538).

muestra de la falta de herramientas digitales para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en gran parte de la entidad.

A consecuencia de las actividades realizadas por el capítulo encargado del primer compromiso, se desarrolló el Portal Modelo de Transparencia Municipal⁵⁰, el cual dio lugar a que cada municipio de la entidad cuente con un portal de transparencia⁵¹. De este modo, el servidor público puede cargar información que amerite estar a la luz pública y a los ciudadanos se les da oportunidad de navegar de forma sencilla vía internet y realizar solicitudes de información por este medio.

Además del portal, se formalizó la instalación del colectivo CIMTRA⁵² Capítulo Veracruz, el cual tiene como objetivo dar seguimiento a los portales municipales desarrollados como acción del primer subcompromiso y además, estructurar una agenda legislativa y fortalecer los trabajos de contraloría ciudadana para generar cambios en beneficio de la sociedad veracruzana (ORFIS, 2017: 15).

En cuanto al segundo compromiso “Transparencia inteligente de los recursos del SUBSEMUN⁵³” (ahora FORTASEG), responde a la desconfianza ciudadana de que estos recursos no fueran destinados a fines distintos a los perseguidos por el programa. Así, la solución planteada consiste en un ejercicio denominado “*Follow the Money*” respecto de los recursos que le son

⁵⁰ Información del Portal Modelo disponible en <http://www.orfis.gob.mx/portal-modelo-de-transparencia-municipal/>

⁵¹ Dos ejemplos de estos portales de transparencia municipal pueden visualizarse en la página web del Ayuntamiento de Sochiapa (disponible en: <http://www.sochiapa.gob.mx/>), y en la del Ayuntamiento de Coatzacoalcos (disponible en: <https://transparencia.coatzacoalcos.gob.mx/>).

⁵² Convenio General de Coordinación y Colaboración celebrado entre el ORFIS y el CIMTRA. Disponible en: <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/Convenio-ORFIS-CIMTRA.pdf>

⁵³ Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública. A partir del ejercicio 2016 se convierte en el “Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública” (FORTASEG). Este recurso se otorga a los municipios para apoyar la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública (SESNSP, 2020).

asignados al Ayuntamiento de Veracruz mediante un “hackatón”⁵⁴, organizado por el Ayuntamiento de Veracruz y el Consejo Coordinador Empresarial Veracruz-Boca del Río. Con los elementos obtenidos del hackatón, se creó un portal⁵⁵ con toda la información estratégica y fundamental sobre el citado subsidio. El resultado del ejercicio fueron 19 trabajos⁵⁶, los cuales relataron los problemas para encontrar y usar los datos respecto a los recursos, lo que derivó en propuestas sobre cómo mejorar la publicación y comunicación de la información para hacerla más útil y con lenguaje sencillo para mejor comprensión del ciudadano (ORFIS, 2017: 18-20).

En lo que respecta al tercer compromiso “Seguimiento de obra pública”, el producto obtenido es la plataforma denominada “Portal de Transparencia de Seguimiento a la Obra Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz”. El portal presentó a la ciudadanía el seguimiento financiero del gasto público en la materia, el estatus que guardan las obras, los avances físicos y financieros, el reporte fotográfico del proceso de construcción, entre otra información (ORFIS, 2017: 23-25). Cabe destacar que la dirección web del portal original ya no se encuentra en funcionamiento, sin embargo, el ORFIS cuenta con el “Sistema de consulta de obras y acciones municipales de Veracruz”⁵⁷, el cual funciona de manera similar, pues permite consultar a

⁵⁴ El hackatón es un evento que reúne a personas para que colaboren entre sí al enfrentar algún reto a partir del conocimiento colectivo.

⁵⁵ El micrositio estuvo disponible a través de la página oficial del Ayuntamiento de Veracruz (2014-2017), presidido por Ramón Poo Gil (PRI). En 2018 toma posesión como alcalde Fernando Yunes Márquez (PAN) y en 2021 le sucede Patricia Lobeira Rodríguez por el mismo partido político; por lo que la página web del Ayuntamiento se reestructuró y con ello dejó de funcionar el enlace al portal sobre el SUBSEMUN/FORTASEG.

⁵⁶ Los resultados del ejercicio y los trabajos que obtuvieron los tres primeros lugares del Hackatón se encuentran disponibles en: <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/category/avances/aytoveracruz/>

⁵⁷ Disponible en: <http://sistemas.orfis.gob.mx/SIMVERP/> (El enlace dirige a la versión actualizada, derivada del IIPAL 2018-2020).

detalle las obras y avances de cada municipio; así como registrar quejas sobre obras u acciones.

En lo que respecta a los compromisos 4 y 5 “Registro Público de Búsqueda y Localización de Personas Detenidas” y “Registro Público de Personas Desaparecidas” respectivamente; la Fiscalía General del Estado de Veracruz (FGE) y la agrupación de derechos humanos Xochitépetl, A.C. crearon ambos registros, los cuales se encuentran disponibles en la página web de la FGE⁵⁸ en formato digital y con filtros de búsqueda. En el caso del REPUPEDET⁵⁹, la exploración se puede realizar por nombre, apellidos, sexo y fecha de nacimiento; este último filtro es distinto en el REPUDES⁶⁰, pues en lugar de fecha de nacimiento se solicita la edad de la persona desaparecida.

Por último, el sexto compromiso refiere a la “Generación de información útil para la toma de decisiones de padres de familia y estudiantes de bachillerato próximos a estudiarlo”; derivado del cual se elaboró la plataforma “PREPARate”⁶¹. La plataforma es administrada por la UV y proporciona los resultados del examen de ingreso a bachillerato y los porcentajes mínimos requeridos por carrera; lo anterior para brindar información útil que contribuya a decidir mejor a qué bachillerato inscribirse o qué carrera elegir (ORFIS, 2017: 33-35). La búsqueda permite filtrar por municipio, localidad, sector (público o privado) y turno (matutino, vespertino, discontinuo o nocturno).

⁵⁸ Disponible en: <http://transparencia.fiscaliaveracruz.gob.mx/gobierno-abierto/>

⁵⁹ Registro Público de Personas Detenidas disponible en: <http://gobiernoabierto.fiscaliaveracruz.gob.mx/repupedet.html>

⁶⁰ Registro Público de Personas Desaparecidas disponible en: <http://gobiernoabierto.fiscaliaveracruz.gob.mx/repupedes.html>

⁶¹ Plataforma PREPARate disponible en: <https://preparete.uv.mx/preparete/index.php/preparatorias> (El enlace dirige a la versión actualizada, derivada del IIPAL 2018-2020).

TABLA 5

Evaluación del desempeño de los compromisos del Primer PAL de GA de Veracruz (2015-2017)

Compromiso	Resultado	Evidencia	Desempeño ⁶²
<p>1) Elaboración de metodología para la evaluación de portales municipales</p> <p>-Desarrollo de página modelo para los municipios</p> <p>-Instalación de CIMTRA capítulo Veracruz</p>	<p>Portal Modelo de Transparencia Municipal creado por la Dirección General de Tecnologías de la Información del ORFIS.</p> <p>Convenio de Coordinación y Colaboración entre el ORFIS y el IVAI</p>	<p>Se trata de un sistema desarrollado por el ORFIS a modo de guía para los municipios y entidades paraestatales para cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia. Su diseño es sencillo, lo que simplifica la navegación para los ciudadanos usuarios y al mismo tiempo, permite a los sujetos obligados la carga de archivos y enlaces a otros sitios, lo que contribuye a mejorar la cantidad y calidad de la información disponible en formato digital.</p> <p>Portal modelo disponible en: http://www.orfis.gob.mx/portal-modelo-de-transparencia-municipal/</p> <p>Convenio de colaboración disponible en: http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/Convenio-ORFIS-CIMTRA.pdf</p>	<p><u>Eficiente</u></p> <p>Creado en tiempo y forma; utilizado como guía para el diseño de otros portales de transparencia municipal.</p>

⁶² Desempeño evaluado de acuerdo con el compromiso adquirido y el beneficio del resultado obtenido. El diagnóstico sobre la calidad, relevancia y avance en la implementación por compromiso del IPAL de Veracruz puede consultarse a detalle en el Anexo 1 de la “Evaluación Cierre” (2018), disponible en: <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/2018/08/21/evaluacion-de-cierre-plan-de-accion-local-2016-2017/>

Compromiso	Resultado	Evidencia	Desempeño ⁶²
2) Transparencia inteligente de los recursos del SUBSEMUN	<p>Ejercicio <i>Follow the Money</i> mediante un hackatón</p> <p>Creación de un portal web con información en lenguaje sencillo sobre el subsidio SUBSEMUN/ FORTASEG</p>	<p>El ejercicio organizado por el Ayuntamiento de Veracruz y el CCE Boca del Río, reunió a un grupo de personas para enfrentar el reto de encontrar problemáticas respecto al seguimiento del recurso SUBSEMUN. Los resultados del ejercicio se sistematizaron en una página web, empero, ya no se encuentra disponible.</p>	<p><u>Insuficiente</u></p> <p>Completado y a tiempo. Sin embargo, el resultado ya no se encuentra disponible o actualizado.</p>
3) Seguimiento de la Obra Pública	<p>Portal de Transparencia de Seguimiento a la Obra Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz</p> <p>Sistema de consulta de obras y acciones municipales de Veracruz</p>	<p>El portal web presenta a la ciudadanía el seguimiento financiero del gasto público en lenguaje sencillo. El portal original ya no se encuentra disponible, sin embargo, el ORFIS cuenta con una página derivada del IIPAL que funciona de modo similar a la primera versión.</p> <p>Disponible en: http://sistemas.orfis.gob.mx/SIMVERP/</p> <p>Nota: El enlace dirige a la versión actualizada, derivada del IIPAL (2018-2020).</p>	<p><u>Eficiente</u></p> <p>Si bien el portal original ya no se encuentra disponible, en su lugar opera otro sistema.</p>

Compromiso	Resultado	Evidencia	Desempeño⁶²
4) Registro Público de Búsqueda y Localización de Personas Detenidas	Registro Público de Personas Detenidas (REPUPEDET), disponible en la página web de la FGE	Registro digital creado por la FGE en coordinación con la agrupación Xochitépetl A.C. Exploración disponible con filtro de exploración por nombre, apellidos, sexo y fecha de nacimiento. Disponible en: http://gobiernoabierto.fiscaliaveracruz.gob.mx/repupedet.html	<u>Eficiente</u> Divulgación de estadísticas de personas detenidas completas y a tiempo.
5) Registro Público de Personas Desaparecidas	Registro Público de Personas Desaparecidas (REPUPEDES), disponible en la página web de la FGE	Registro digital creado por la FGE en trabajo coordinado con la agrupación Xochitépetl A.C. Disponible con filtro de exploración por nombre, apellidos, sexo y edad. Disponible en: http://gobiernoabierto.fiscaliaveracruz.gob.mx/repupedes.html	<u>Eficiente</u> Divulgación de estadísticas de personas desaparecidas y localizadas completo y a tiempo; la actualización se realiza de forma permanente.
6) Generación de información útil para la toma de decisiones de padres de familia y estudiantes de bachillerato próximos a estudiarlo.	Plataforma "PREPArate", administrada por la UV	Plataforma a cargo de la UV, con los resultados de ingreso al bachillerato y porcentajes mínimos por licenciatura. Exploración disponible por municipio, localidad, sector y turno. Disponible en: https://preparate.uv.mx/preparate/index.php/preparatorias Nota: El enlace dirige a la versión actualizada, derivada del IIPAL (2018-2020).	<u>Eficiente</u> Página electrónica completada y a tiempo. Actualización anual de los datos.

Fuente: Elaboración propia con base en los compromisos del IPAL de GA de Veracruz (2016).

Como se puede observar, los seis compromisos del IPAL de GA de Veracruz se cumplieron en su totalidad⁶³. Conviene destacar que si bien el segundo compromiso cumplió con los objetivos contemplados en el plan; no recibió mayor seguimiento y actualización, prueba de ello es la desaparición de la página web elaborada por el municipio de Veracruz. Por este motivo, el segundo compromiso es el único caso en el que los beneficios de sus resultados se consideran insuficientes.

A pesar de ello, el logro de los demás compromisos y su continuidad dan cuenta de que es factible la implementación del GA a nivel local, así como la relevancia que tiene el trabajo colectivo entre autoridades, OSC, expertos académicos y ciudadanos. Como podrá observarse más adelante, algunos compromisos establecidos en el primer PAL fueron retomados en el segundo con el fin de ampliarlos y actualizarlos.

De acuerdo con la evaluación general del IPAL⁶⁴, el compromiso con mayor potencial transformador es el de seguimiento de la obra pública, pues considera elementos de participación colaborativa e innovación; mientras que el resto de los compromisos abonan únicamente al fortalecimiento de los pilares de transparencia, rendición de cuentas e innovación tecnológica.

⁶³ Cinco de los seis compromisos fueron completados de acuerdo con la programación original. Hasta finales de 2017, el compromiso de seguimiento a obra pública presentaba avances limitados y retrasos importantes.

⁶⁴ Presentación ejecutiva de la evaluación disponible en: <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/documentos/2018/1eraevaluacion.pdf>

3.6 Segundo Plan de Acción Local de GA de Veracruz (2018-2020)

Tras los resultados y las evaluaciones del primer PAL de Veracruz, el 19 de julio de 2017 el IVAI publicó la convocatoria⁶⁵ para integrar el segundo plan. Seis meses después, el 18 de enero de 2018, se llevó a cabo la primera reunión de trabajo del STL (IIPAL, 2019: 23).

Varios actores que diseñaron e implementaron el primer PAL continúan colaborando en el segundo⁶⁶. Se suman nuevos actores gubernamentales⁶⁷, OSC⁶⁸ y se incorporan cuatro actores privados, entre los que destaca la presencia de dos empresas multinacionales: Grupo Coca Cola Femsa y Grupo Nestlé⁶⁹. A diferencia del primer PAL, en la integración del segundo STL no se contempla un monitor en medios. Otra novedad visible en el segundo es la alineación de los capítulos y los compromisos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, establecidos en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

A continuación, se expone la integración del STL de Veracruz para el Segundo Plan de Acción:

⁶⁵ La convocatoria se difundió en la página web del órgano garante, las redes sociales institucionales de la entidad y se envió a los sujetos obligados.

⁶⁶ IVAI, ORFIS, COLVER, UV, el facilitador y los monitores.

⁶⁷ Ayuntamientos de Ángel R. Cabada, Coatepec, La Antigua, Perote y San Andrés Tuxtla; Colegio de Bachilleres del Edo., el de Educación Profesional Técnica, el de Estudios Científicos y Tecnológicos; Instituto Tecnológico Superior de Perote; Organismo Público Local Electoral; Secretaría de Turismo y Cultura; Sindicato Estatal de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

⁶⁸ Caminando por Veracruz; Estampa Verde; Gente Sustentable; GESOC; Global Integrity; Investigadores del Instituto de Ecología de la UNAM; ODECO; Reserva de la Biósfera Los Tuxtlas; Sociedad de Padres de Familia del CECyTEV y del COBAEV.

⁶⁹ Además de la empresa ECOLAI México y ECOOSB Soluciones Biotecnológicas.

TABLA 6

**Composición del Secretariado Técnico Local de Veracruz
(Segundo Plan de Acción)**

<p>Organismo Garante Mtra. Yolli García Álvarez <i>Comisionada presidenta del IVAI</i></p>	<p>Facilitador Dr. Felipe Hevia de la Jara <i>Investigador del CIESAS-Golfo</i></p>
<p>Monitor ciudadano MGPL. Juan Manuel García González <i>Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación delegación Xalapa</i></p>	<p>Monitor en TIC Dr. Francisco Marroquín Gutiérrez <i>Rector de la Universidad Tecnológica de Gutiérrez Zamora</i></p>
<p style="text-align: center;">Actores gubernamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ayuntamiento de Ángel R. Cabada ● Ayuntamiento de Coatepec ● Ayuntamiento de La Antigua ● Ayuntamiento de Perote ● Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla ● Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz ● Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Veracruz ● Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Veracruz ● El Colegio de Veracruz ● Instituto Tecnológico Superior de Perote ● Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz ● Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz ● Secretaría de Turismo y Cultura del Estado de Veracruz ● Sindicato Estatal de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Veracruz ● Universidad Veracruzana 	
<p style="text-align: center;">Actores privados</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ECOLAI MÉXICO S.A. DE C.V. ● ECOOSB Soluciones Biotecnológicas ● Grupo Coca Cola Femsa ● Grupo Nestlé 	
<p style="text-align: center;">Sociedad Civil</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Caminando por Veracruz A.C. ● Estampa Verde A.C. ● Exalumnos del CONALEP Veracruz ● Futura alumna del diplomado en transparencia, acceso a la información y gobierno abierto ● Gente Sustentable A.C. ● GESOC A.C. ● Global Integrity ● Investigadores del Instituto de Ecología de la UNAM ● Investigador del Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior de la UV ● ODECO A.C. ● Profesor-Investigador de El COLVER ● Reserva de la Biósfera Los Tuxtlas ● Sociedad de Padres de Familia CECyTEV ● Sociedad de Padres de Familia COBAEV 	

Fuente: Segundo Plan de Acción Local de GA del Estado de Veracruz (IIPAL, 2019: 12-14).

Con el objetivo de informar los avances del desarrollo de los compromisos, durante los primeros meses de 2018 se realizaron diversas reuniones de trabajo⁷⁰ con los integrantes del STL. Para el mejor desarrollo de los compromisos del segundo plan, el INAI y el IVAI funcionaron como guías institucionales, lo que permitió moldear paulatinamente el documento en el que se presentaría la versión final del segundo plan (IIPAL, 2019: 24).

De igual forma, durante los dos primeros meses de 2019 se realizaron foros y conversatorios con la finalidad de que los integrantes de los capítulos rindieran un informe de sus avances en cuanto a la redacción de los compromisos. Las ciudades que albergaron las sesiones de trabajo fueron Ángel R. Cabada, San Andrés Tuxtla, Coatzacoalcos y Tuxpan; en donde dicho sea de paso, se invitó a la ciudadanía y las OSC a sumarse a los ejercicios (IIPAL, 2019: 24).

Conviene aclarar que la publicación de la convocatoria para el segundo PAL y su implementación coincide con una administración estatal de dos años⁷¹, por lo que fue necesario llevar a cabo gestiones que permitieran retomar los avances obtenidos con la siguiente administración (2018-2024) dado el cambio de servidores públicos (IIPAL, 2019). Esto implicó un desarrollo más largo a comparación del primer PAL.

⁷⁰ Las reuniones contaron con la participación de representantes del ORFIS, la UV y los Sistemas Educativos; se llevaron a cabo en la Sala 1 del CIESAS Unidad-Golfo, en Xalapa-Enríquez. Las minutas de las reuniones se encuentran disponibles en: <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/category/sesiones-ii/page/2/>

⁷¹ Con el objetivo de adecuar las elecciones de Veracruz con los comicios federales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ocasión excepcional, validó la elección del titular del ejecutivo estatal para un periodo de dos años. En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares fue electo como gobernador constitucional de Veracruz por la coalición PAN-PRD para el periodo 2016-2018.

De modo similar al primer PAL, en el segundo se organizan los compromisos por capítulo, temática, problemática y compromisos; tal como se resume a continuación.

TABLA 7

Cuadro Resumen del Segundo PAL de GA de Veracruz (2018-2020)

CAPÍTULO		TEMÁTICA	PROBLEMÁTICA	COMPROMISOS ⁷²
I	COMVER: herramienta para la transparencia y rendición de cuentas	Contraloría social y transparencia proactiva	Corrupción y opacidad	1 y 2
II	Agroecología. Transformación ecológico-social desde lo local de los agropaisajes de Veracruz	Recursos naturales	Deterioro de los ecosistemas por el impacto humano y cambio climático	3, 4, 5 y 6
III	Acciones locales, beneficios globales	Protección del medio ambiente	Contaminación	7
IV	Sistemas educativos / PREPARate	Educación	Falta de información sobre opciones educativas	8
V	Diplomado en transparencia, acceso a la información y gobierno abierto	Transparencia, acceso a la información y gobierno abierto	Falta de capacidades para que el SETSPJ cumpla con la transparencia y rendición de cuentas	9
VI	Construyendo ciudadanía en Veracruz	Participación ciudadana	Falta de participación ciudadana en las etapas de los procesos electorales y en la construcción de ciudadanía	10, 11, 12, 13, 14 y 15

Fuente: Elaboración propia con base a la plantilla de compromisos del Segundo Plan de Acción Local de GA del Estado de Veracruz (IIPAL, 2019: 26-28).

⁷² Véase Tabla 8 para descripción de los 15 compromisos.

De esta forma, el segundo PAL de Veracruz se compone por seis capítulos y 15 compromisos específicos; los cuales se enlistan en la Tabla 8 junto con los actores involucrados en su implementación.

TABLA 8

Compromisos del Segundo PAL de GA de Veracruz (2018-2020)

CAP	COMPROMISOS	PARTICIPANTES
I	<p>1. Fortalecer el mecanismo de la queja ciudadana, a través de la vigilancia de las obras públicas municipales, con el uso del Sistema de Consulta de Obras y Acciones Municipales de Veracruz.</p> <p>2. Fomentar la transparencia proactiva de los Entes Municipales a través de un ejercicio piloto usando el Sistema de Consulta de Obras y Acciones Municipales de Veracruz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ORFIS ● Ayuntamiento de La Antigua ● Ayuntamiento de Perote ● Instituto Tecnológico Superior de Perote ● Global Integrity ● Gesoc A.C.
II	<p>3. Fortalecer el grupo de práctica de Ganadería Regenerativa de Los Tuxtlas.</p> <p>4. Producir una planta multipropósito para el establecimiento de Sistemas Silvopastoriles intensivos en ranchos piloto.</p> <p>5. Publicación de información en la página del capítulo de Agroecología.</p> <p>6. Plan de Gestión Territorial de la cuenca del río Tecolapan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla ● Ayuntamiento de Ángel R. Cabada ● SECTUR ● Estampa Verde A.C. ● Gente Sustentable A.C. ● Investigadoras del Instituto de Ecología de la UNAM ● ODECO A.C. ● Reserva de la Biósfera Los Tuxtlas ● Integrantes del Programa de Formación de Agentes Locales de Cambio ● Fellowship Apertus 2018
III	<p>7. Concientizar a las instituciones educativas y población del municipio de Coatepec sobre la cultura de reciclaje.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Ayuntamiento de Coatepec ● Caminando con Veracruz A.C. ● ECOOSB Soluciones Biotecnológicas ● ECOLAI MÉXICO S.A. DE C.V ● Grupo Coca ColaFemsa ● Grupo Nestlé

CAP	COMPROMISOS	PARTICIPANTES
IV	<p>8. Generación de información útil para la toma de decisiones de padres de familia y estudiantes de secundaria y bachillerato próximos a estudiarlo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● UV ● CONALEP Veracruz ● CECyTEV ● COBAEV ● Investigador del Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior de la UV ● Sociedad de Padres de Familia del COBAEV ● Sociedad de Padres de Familia del CECyTEV ● Exalumno del Conalep Veracruz
V	<p>9. Creación de un diplomado en transparencia, acceso a la información y gobierno abierto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● El Colver ● SETSPJ ● Profesor investigador de El Colver ● Alumna del diplomado en transparencia, acceso a la información y GA
VI	<p>10. Promocionar los principios y valores democráticos dentro de espacios educativos.</p> <p>11. Capacitar a la ciudadanía en la conformación de los Consejos Municipales y Distritales.</p> <p>12. Promocionar la no violencia política hacia las candidatas durante precampañas y campañas.</p> <p>13. Incentivar la participación en la vida política de los pueblos originarios.</p> <p>14. Maximizar la consulta de información mediante la construcción de una plataforma ciudadana para conocer a las candidaturas locales (Conoce tu candidatura).</p> <p>15. Desarrollar la red de observadores electorales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● OPLEV ● Coordinador de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de El Colver

Fuente: Compromisos del Segundo Plan de Acción Local de GA del Estado de Veracruz (IIPAL, 2019: 26-28).

3.6.1 El reajuste del Segundo Plan de Acción Local derivado de la pandemia por COVID-19

El 30 de enero de 2020, la epidemia de COVID-19 fue declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una “emergencia de salud pública de alcance internacional”, y el 11 de marzo del mismo año se le cataloga oficialmente como pandemia (Escudero et al., 2020: 9). Esta circunstancia derivó en que las instituciones públicas suspendieran sus actividades presenciales como medida para prevenir el contagio.

Como consecuencia, el IVAI instrumentó actividades para dar seguimiento al segundo PAL a través de reuniones virtuales con los integrantes del STL; con la finalidad de identificar, reajustar y modificar los plazos establecidos en los compromisos de cada uno de los capítulos (ADENDUM IIPAL, 2020: 4). Así, se remitió al IVAI una serie de documentos que plasmaron los ajustes y la ampliación de los plazos para dar cumplimiento a los compromisos establecidos y se constituyó el documento de adenda (2020).

El primer capítulo “COMVER: una herramienta para la transparencia y rendición de cuentas” hace referencia al Sistema de Consulta de Obras y Acciones Municipales de Veracruz⁷³. Este capítulo da seguimiento al tercer compromiso del IPAL⁷⁴ y tiene como propósito sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de incidir en el monitoreo de los recursos destinados a obras públicas a través de la contraloría social; lo que tiene incidencia directa en el combate frontal a la corrupción. Para ello, se propuso que los ayuntamientos de La Antigua y Perote realizaran un ejercicio piloto para evaluar la efectividad del sistema COMVER (II PAL, 2019: 29).

⁷³ Disponible en <http://sistemas.orfis.gob.mx/SIMVERP/>

⁷⁴ Véase [TABLA 4](#) “Compromisos del Primer Plan de Acción de Veracruz”.

Adicionalmente, este primer capítulo se compone de dos compromisos. El primero propone “Fortalecer el mecanismo de la queja ciudadana, a través de la vigilancia de las obras públicas municipales, con el uso del Sistema de Consulta de Obras y Acciones Municipales de Veracruz”. Ello da paso inmediato al segundo compromiso, el cual consiste en “Fomentar la transparencia proactiva de los Entes Municipales a través de un ejercicio piloto”⁷⁵ usando el sistema antes mencionado. De acuerdo con el portal *Veracruz Abierto*⁷⁶, ambas líneas de acción se cumplieron en su totalidad, lo que constituye el 100% del capítulo uno.

El segundo capítulo “Agroecología. Transformación ecológico-social desde lo local de los agropaisajes de Veracruz” tiene como objetivo principal transformar el manejo y la gobernanza de los agropaisajes de la entidad. Además, busca que los gobiernos locales colaboren con la ciudadanía y otros actores interesados, para dar respuesta a los problemas derivados de las malas prácticas agropecuarias. Este capítulo se integra de cuatro compromisos o acciones (II PAL, 2019: 38-39):

- 1) Fortalecer el grupo de práctica de Ganadería Regenerativa de Los Tuxtlas;
- 2) Producir una planta multipropósito para el establecimiento de Sistemas Silvopastoriles intensivos en ranchos piloto;
- 3) La Publicación de información en la página del capítulo de Agroecología;
- 4) El Plan de Gestión Territorial de la cuenca del río Tecolapan.

⁷⁵ El lanzamiento formal de la plataforma se realizó el 15 de octubre de 2020 a través de una reunión virtual del ORFIS. La grabación de la transmisión se encuentra disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=xB_1hMlzaOA

⁷⁶ Disponible en: <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/comver/>

Como consecuencia de las limitaciones provocadas por la contingencia sanitaria, se determinó dar por cancelado los compromisos 1 y 2 de este segundo capítulo debido al incumplimiento de las actividades propuestas. Los compromisos 3 y 4 se reformularon, ahora bajo la acción de “Desarrollo de la Plataforma Página del Capítulo Agroecología” y el “Plan de manejo Agroecológico de la parcela del uso común del ejido de Tula, Ángel R. Cabada”, respectivamente (ADENDUM IIPAL, 2020: 10). De acuerdo con el Ayuntamiento de Ángel R. Cabada, el resultado de este capítulo fue limitado, por lo que el portal Veracruz Abierto⁷⁷ reporta un cumplimiento del 20%.

El tercer capítulo se titula “Acciones locales, beneficios globales”, el cual contiene un solo compromiso en búsqueda de concientizar a las instituciones educativas y a la población del municipio de Coatepec sobre la cultura del reciclaje (II PAL, 2019: 40). Si bien las acciones de este compromiso se vieron interrumpidas por la suspensión presencial de las actividades en el sector educativo; los trabajos se realizaron a menor escala gracias al programa “Reciclaje en tu escuela”⁷⁸. Conviene destacar que pese a las limitaciones a causa de la pandemia, el compromiso contó con la participación de tres instituciones educativas⁷⁹ y dos empresas privadas⁸⁰. En virtud de ello, los integrantes del capítulo determinaron establecer el cumplimiento total⁸¹ del compromiso (100%).

En lo que respecta al cuarto capítulo “Sistemas educativos / PREPARate”, se trata de una continuación directa del sexto compromiso del primer PAL. Por tanto, centra sus esfuerzos en la generación de información útil para la

⁷⁷ Disponible en: <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/agroecologia/>

⁷⁸ La convocatoria; las imágenes de las actividades realizadas y el informe de actividades ante el STL se pueden consultar en: <https://coatepec.gob.mx/transparencia/>

⁷⁹ Escuela Primaria Francisco J. Mujica; Escuela de Bachilleres Enrique Laubscher y Preparatoria Mtro. Joaquín Ramírez Cabañas.

⁸⁰ Nestlé Planta Coatepec y Coca Cola FEMSA Coatepec.

⁸¹ Véase: <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/acciones-locales-beneficios-globales/>

toma de decisiones de padres de familia y estudiantes próximos a cursar el bachillerato o la universidad. En adición a lo logrado, este compromiso incorpora a dicha plataforma la información de los resultados de ingreso a los subsistemas de educación media superior del CECyTEV, COBAEV y del CONALEP Veracruz (ADENDUM IIPAL, 2020: 13). El compromiso pudo cumplirse sin inconvenientes⁸², ya que en la agenda su única modificación fueron las fechas establecidas antes de la pandemia, poniendo como nuevo límite febrero de 2021.

El quinto capítulo del plan es el referente al diplomado en transparencia, acceso a la información y GA. Su objetivo es dotar de conocimientos a los servidores y empleados públicos en estos tres temas. La acción realizada fue la impartición de sesiones presenciales y virtuales por parte de ponentes expertos, bajo el impulso del Colegio de Veracruz, el IVAI y el Sindicato Estatal de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Veracruz; teniendo como resultado la participación de 47 egresados⁸³, logrando un cumplimiento del 100%.

Por último, el sexto capítulo “Construyendo ciudadanía en Veracruz” también logra su total cumplimiento⁸⁴, teniendo como objeto atender la falta de participación y la construcción de ciudadanía. Dada su relevancia como tema de GA que incentiva el pilar de la participación colaborativa y al ser el eje central del presente trabajo de investigación, en el subapartado 3.7 se presenta un análisis detallado.

⁸² El resultado se puede observar en la página PREPARate, disponible en: <https://preparate.uv.mx/preparate/>

⁸³ Véase <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/diplomado-en-transparencia-acceso-a-la-informacion-y-gobierno-abierto/>

⁸⁴ Véase <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/construyendo-ciudadania-en-veracruz/>

A modo de síntesis y en consideración de las líneas de acción suprimidas en el adendo respecto del plan original, en la Tabla 9 se presentan los compromisos que integran la versión final del IIPAL y se evalúa el desempeño de los primeros cinco capítulos.

TABLA 9

Evaluación del desempeño de los compromisos del Segundo PAL de GA de Veracruz (2018-2020)

Capítulo	Compromisos	Resultado	Evidencia	Desempeño 85
COMVER: herramienta para la transparencia y rendición de cuentas	1) Fortalecer el mecanismo de la queja ciudadana, a través de la vigilancia de las obras públicas municipales. 2) Fomentar la transparencia proactiva de los Entes Municipales a través de un ejercicio piloto.	Sistema de Consulta de Obras y Acciones Municipales de Veracruz	La información que nutre el sistema de consulta de obra es proporcionada por los Ayuntamientos y los Entes Paramunicipales, en cumplimiento del Artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz. El Sistema permite consultar a detalle las obras y avances por municipio. Además, en caso de contar con elementos que acrediten inconsistencias, los ciudadanos pueden presentar la queja o denuncia correspondiente a través de ese espacio. Disponible en: http://sistemas.orfis.gob.mx/SIMVERP/	Satisfactorio
Agroecología. Transformación ecológico-social desde lo local de los agropaisajes de Veracruz	3) Desarrollo de la Página del Capítulo Agroecología. 4) Plan de manejo Agroecológico de la parcela del uso común del ejido de Tula, Ángel R. Cabada.	Informe del H. Ayuntamiento de Ángel R. Cabada	El resultado de este capítulo es limitado, por lo que el portal “Veracruz Abierto” reporta un cumplimiento del 20% Enlace a documento del H. Ayuntamiento de Ángel R. Cabada ya no se encuentra disponible.	Insuficiente

⁸⁵ El desempeño de los capítulos del IIPAL se califica como satisfactorio / insuficiente en virtud de los plazos establecidos en el ADENDUM y la disponibilidad de los resultados.

Capítulo	Compromisos	Resultado	Evidencia	Desempeño 85
Acciones locales, beneficios globales	5) Concientizar a las instituciones educativas y población del municipio sobre la cultura de reciclaje.	Programa “Reciclaje en tu escuela” Participación de instituciones educativas y empresas privadas	El programa se desarrolló a menor escala como consecuencia de las limitaciones propias de la pandemia por Covid-19. Se contó con la participación de tres instituciones educativas y dos empresas. En relación con su objetivo, los integrantes del capítulo reportan un cumplimiento del 100%. Disponible en: https://coatepec.gob.mx/transparencia/	Satisfactorio
Sistemas educativos / PREPARate	6) Generación de información útil para la toma de decisiones de padres de familia y estudiantes de bachillerato próximos a estudiarlo.	Plataforma PREPARate	La plataforma elaborada es una continuación directa de un compromiso del IPAL. Se incorpora información de los resultados de ingreso a instituciones de nivel medio superior CECyTEV, COBAEV y CONALEP. La navegación a través de la plataforma es sencilla y de fácil acceso. La UV es la institución responsable de su actualización. Disponible en: https://preparete.uv.mx/preparete/	Satisfactorio
Diplomado en Transparencia, Acceso a la Información y Gobierno Abierto	7) Creación de un diplomado en transparencia, acceso a la información y GA.	Impartición de sesiones presenciales y virtuales por parte de ponentes expertos	Las sesiones fueron impartidas bajo el impulso del Colegio de Veracruz, el IVAI y el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial. El diplomado tuvo como resultado 47 egresados. http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/diplomado-en-transparencia-acceso-a-la-informacion-y-gobierno-abierto/	Satisfactorio

Fuente: Elaboración propia con base en el IIPAL de GA de Veracruz (2019) y su *Adendum* (2020).

3.7 Construcción de ciudadanía

Al momento de la elaboración del segundo PAL, el STL detectó que solo 5 de cada 10 ciudadanos acuden a votar (OPLEV, 2019). Lo anterior da cuenta de que solo la mitad de la población en condición de ejercer su derecho al voto en realidad lo hace. Los motivos pueden ser diversos, pero se puede destacar la falta de confianza en los candidatos, en el sistema de partidos vigente o incluso en los órganos electorales. Lo preocupante no es solo la desconfianza en las instituciones, sino la baja incidencia en la que, sin duda, es la forma de participación ciudadana más popular, visible y medible, es decir, aquella en la que el ciudadano se limita a su rol de elector.

Esta notoria preocupación deja ver la necesidad de encontrar caminos y estrategias focalizadas que generen en la entidad mayor confianza y fomenten la participación ciudadana dentro y fuera de los procesos electorales (IIPAL, 2019: 64). Ante ello, el STL detecta seis áreas de oportunidad en donde se visualiza la necesidad de construir ciudadanía y cocrear soluciones inherentes a los procesos electorales:

- a) Promoción de los principios y valores democráticos dentro de espacios educativos;
- b) Capacitación a la ciudadanía en la conformación de consejos municipales y distritales;
- c) Promoción a la no violencia política contra candidatas;
- d) Incentivación de la participación de pueblos originarios en la vida política del estado,
- e) Difusión de información en torno a las candidaturas locales y
- f) Promoción de observación electoral (IIPAL, 2019: 64-65).

En tal sentido, el sexto capítulo del segundo PAL de Veracruz se enfoca en algunas formas que podrían coadyuvar en la construcción de ciudadanía. Así, el STL se propuso seis ambiciosos objetivos para intentarlo. El primero de ellos consiste en el fortalecimiento de la cultura política en la entidad a través de los entornos escolares mediante la implementación de un

“Programa Estatal de Educación Cívica”. Esta primera línea de acción fue suprimida en la agenda, puesto que su logro involucra la interacción directa con el alumnado, lo cual no sería posible en el contexto pandémico.

El segundo objetivo gira en torno a la capacitación de la ciudadanía para la conformación de Consejos Municipales y Distritales; con lo que se pretende ofrecer oportunidades laborales gracias a la capacitación en temas electores (IIPAL, 2019: 64). Al igual que la primera línea de acción, este segundo compromiso fue eliminado.

Un tercer objetivo se orienta a la realización de acciones para evitar la violencia política hacia mujeres que aspiran a cargos públicos por elección popular; estableciendo mecanismos para la adecuada prevención, tratamiento y erradicación de la violencia política en razón de género desde el momento de las campañas. Esta línea de acción se llevó a cabo a partir de enero de 2020 y concluyó de manera satisfactoria en agosto de 2021 (OPLEV, 2021).

Durante enero y febrero de 2020, el OPLE Veracruz llevó a cabo un diagnóstico sobre la incidencia de la violencia política hacia las candidatas en los procesos electorales anteriores de la entidad. El diagnóstico permitió visibilizar el incremento en el número de quejas y denuncias por parte de las mujeres aspirantes a un cargo de elección popular, lo que da cuenta de la creciente cultura de denuncia (OPLEV, 2021: 12).

Entre los meses de marzo a junio de 2020, el OPLEV diseñó estrategias de difusión en materia de no violencia hacia las candidatas para el PEL 2020-2021 y estas estrategias se promocionaron de manera intensa por el propio órgano electoral hasta agosto de 2021 (OPLEV, 2021: 13). Como último paso, la evaluación de la implementación de las citadas estrategias se

reportó mediante un informe final⁸⁶. Este compromiso se mantuvo en pie a pesar de las adversidades provocadas por la emergencia sanitaria del COVID-19 y fue concluido satisfactoriamente⁸⁷.

El cuarto objetivo impulsa la participación política de los pueblos originarios para crear canales donde se recopilen sus propuestas, adquiriendo representación en espacios de toma de decisión. Este compromiso inició en febrero de 2020 y se dio por concluido en diciembre del mismo año; su actividad principal fue el desarrollo de una ponencia por escrito sobre “El acceso de las y los integrantes de los pueblos originarios de Veracruz para la integración de los órganos de representación de política en la entidad”. En seguimiento a las actividades, el 20 de marzo de 2020 se reunieron dos OSC⁸⁸ con representantes del OPLEV,

“... asumiendo el compromiso de remitir las convocatorias emitidas por la autoridad electoral para la integración de los Consejos Distritales y los Consejos Municipales, como órganos ciudadanos encargados de preparar y organizar los comicios en los distritos electorales (...) para incentivar la inscripción de personas que se auto adscriben como indígenas, y en ese sentido, plantear propuestas de mejora” (OPLEV, 2021: 14).

⁸⁶ Véase “Informe Final respecto del cumplimiento de los compromisos dentro del Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto del Estado de Veracruz Capítulo VI: Construyendo Ciudadanía en Veracruz” (OPLEV, 2021).

⁸⁷ Véase <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/construyendo-ciudadania-en-veracruz/>

⁸⁸ Organizaciones Maseual Kamatis A.C. y Tepecoyotl A.C; ambas OSC tienen entre sus principales actividades el apoyo a personas, sectores y regiones de escasos recursos, así como a las comunidades indígenas (OPLEV, 2021: 14).

Finalmente, el 30 de diciembre de 2020 se remitió al OPLEV el informe ejecutivo⁸⁹ correspondiente a la evaluación de ponencias por escrito y las reuniones con las OSC y Pueblos originarios, culminando así las actividades correspondientes a la línea de acción (OPLEV, 2021: 15). En cuanto al quinto objetivo, este proponía la construcción de una plataforma digital para conocer a las candidaturas locales, empero, en el documento *ADENDUM* (2020) el compromiso también fue suprimido; este último con el propósito de garantizar el cumplimiento de los demás objetivos.

El sexto y último compromiso plantea el desarrollo de una red de observadores electorales para el proceso 2020-2021, ello con el fin de crear una red de ciudadanos interesados en involucrarse en las diversas etapas de los comicios. Esta línea de acción comenzó en enero de 2021 y concluyó en octubre del mismo año. Durante abril y mayo, el OPLEV invitó a la ciudadanía a sumarse a la iniciativa de la Red de Observación Electoral por medio de una convocatoria con formato de registro. Entre marzo y junio del mismo año se creó el micrositio dentro del portal web del OPLEV y como último paso, entre septiembre y octubre se llevó a cabo la evaluación de la red. Lo anterior fue plasmado en el informe final⁹⁰, con lo que se dan por concluidas las actividades inherentes al compromiso (OPLEV, 2021: 15-16) y se registra un 100% de cumplimiento⁹¹.

Los compromisos enunciados son herramientas de utilidad para incrementar la participación colaborativa de los ciudadanos en Veracruz y se plantearon como actividades innovadoras de seguimiento ciudadano. En consideración de las líneas de acción suprimidas⁹² respecto del plan original, a continuación se presentan los tres compromisos del sexto

⁸⁹ ⁸⁷ El citado informe se puede consultar en el siguiente enlace: [Informe Final Capítulo VI: Construyendo Ciudadanía en Veracruz](#)

⁹⁰

⁹¹ Véase <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/construyendo-ciudadania-en-veracruz/>

⁹² Véase objetivos del capítulo VI (Tabla 8).

capítulo del IIPAL que se mantuvieron en el *adendum* y se evalúa su desempeño conforme a los resultados conseguidos.

TABLA 10

Evaluación del desempeño de los compromisos del VI Capítulo del Segundo PAL “Construyendo ciudadanía en Veracruz”

Compromisos	Resultado	Evidencia	Desempeño
1) Promocionar la no violencia política hacia las candidatas durante precampañas y campañas	<p>Diagnóstico sobre la incidencia de la violencia política en razón de género en procesos electorales previos.</p> <p>Promoción y difusión de la no violencia política hacia las candidatas de 2020 hasta agosto de 2021.</p>	Línea de acción ejecutada de enero de 2020 hasta agosto de 2021 mediante estrategias de difusión ⁹³ en materia de no violencia hacia las candidatas del Proceso Electoral 2020-2021.	Satisfactorio
2) Incentivar la participación en la vida política de los pueblos originarios	Ponencias por escrito sobre el acceso de las y los integrantes de los pueblos originarios de Veracruz para la integración de los órganos de representación de política en la entidad.	Línea de acción realizada de febrero a diciembre de 2020. Se integraron órganos ciudadanos para incentivar la inscripción de personas que se auto adscriben como indígenas para brindarles la oportunidad de plantear propuestas de mejora en los procesos de los comicios ⁹⁴ .	Satisfactorio
3) Desarrollar una red de observadores electorales	<p>Red de Observación Electoral</p> <p>Micrositio de registro para promocionar la participación y contraloría ciudadana</p>	Línea de acción desarrollada de enero a octubre de 2021. El OPLEV creó un micrositio sobre el tema para el lanzamiento de la convocatoria y la inscripción de los ciudadanos ⁹⁵ .	Satisfactorio

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Final respecto del cumplimiento de los compromisos dentro del Segundo PAL de GA del Estado de Veracruz Capítulo VI: Construyendo Ciudadanía en Veracruz (OPLEV, 2021).

⁹³ ⁹³ ⁹⁴ Véase [Informe Final Capítulo VI: Construyendo Ciudadanía en Veracruz](#)

Como se puede observar, tres de las seis líneas de acción planteadas en un primer momento no pudieron efectuarse como consecuencia de las limitaciones que implicó la contención de la emergencia sanitaria. Pese al recorte de la mitad de los compromisos, el desempeño final de cada línea de acción es satisfactorio, pues los compromisos se cumplieron conforme a los plazos establecidos en el adendo del IIPAL (2020: 23-25). Una vez abordada la evidencia de cada línea de acción del sexto capítulo y de acuerdo con el rubro “Medición de Ejercicios” contemplado en el II PAL de Veracruz, es posible confirmar el cumplimiento de los siguientes indicadores:

TABLA 11

Indicadores de resultados y evaluación del desempeño de los compromisos del VI capítulo del II PAL de GA: “Construyendo Ciudadanía en Veracruz”

Línea de acción	Nombre del indicador	Método de cálculo	Fórmula aplicada	Resultado	Desempeño
Promocionar la no violencia política hacia las candidatas durante precampañas y campañas	Porcentaje de actividades realizadas	(N° de etapas concluidas / N° de etapas programadas) * 100	$(4/4) * 100$	100%	Eficiente
Incentivar la participación en la vida política de los pueblos originarios	Porcentaje de actividades realizadas	(N° de etapas concluidas / N° de etapas programadas) * 100	$(3/3) * 100$	100%	Eficiente
Desarrollar la red de observadores electorales	Porcentaje de actividades realizadas	(N° de etapas concluidas / N° de etapas programadas) * 100	$(4/4) * 100$	100%	Eficiente

Fuente: Elaboración propia con base en el Segundo PAL de GA de Veracruz (IIPAL, 2019: 76-78) y en el Informe Final respecto del cumplimiento de los compromisos; Capítulo VI: Construyendo Ciudadanía en Veracruz (OPLEV, 2021).

Del compromiso “Promocionar la no violencia política hacia las candidaturas durante campañas y precampañas”, el principal resultado es la identificación de la violencia política contra las mujeres; la difusión de las instancias a las que se puede acudir para presentar una queja y la participación igualitaria entre hombres y mujeres en la vida política (OPLEV, 2021: 18-19).

En cuanto al compromiso “Incentivar la participación en la vida política de los pueblos originarios”, se puso sobre la mesa la importancia del trabajo con los pueblos indígenas a través de consultas como medio deliberante para recopilar sus opiniones, interés y necesidades. Esta línea de acción da cuenta de que tanto el trabajo de campo, como el trabajo de escritorio, resultan igual de relevantes para disminuir las brechas de comunicación y distancia con ciudadanos comúnmente excluidos en los procesos de participación colaborativa (OPLEV, 2021: 19-21). Es un hecho que existe una brecha digital que obstaculiza el acceso de cierto número de la población a las TIC, por lo que conviene privilegiar alternativas como las consultas y los foros.

Por último, el compromiso de “Desarrollar la red de observadores electorales”, es de utilidad como un recurso para promover entre la ciudadanía veracruzana la existencia de mecanismos de participación colaborativa, tal como lo es la observación electoral. Esto a su vez funciona como medio de contraloría ciudadana y permite fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la innovación tecnológica en la entidad.

3.7.1 Resultados y discusión

El capítulo sexto del IIPAL “Construyendo ciudadanía en Veracruz” es muestra de un intento deliberado por emplear al GA como herramienta útil para formar conciencia ciudadana en la entidad, con miras de fortalecer el involucramiento de diversos actores en los asuntos públicos, en este caso, en un proceso electoral local. Esta pretensión se logra gracias al pilar de la

participación colaborativa, la cual se entiende como la intervención responsable de los ciudadanos, en su carácter individual u organizado, para tomar decisiones y generar alternativas de solución en temas o problemas que brinden beneficios colectivos.

En ese sentido, los compromisos del capítulo en cuestión acreditan que el ciudadano tiene una participación que supera su papel de elector; de modo que desarrolla una actitud proactiva que aporta a los procesos y las decisiones por tomar. Así, el esquema para construir ciudadanía en Veracruz incita a compartir responsabilidades y desarrollar un amplio sentido de compromiso entre autoridades y ciudadanos.

Como se expuso, construir ciudadanía implica garantizar mayores niveles de inclusión e igualdad para ofrecer un elevado grado de libertad y participación. Esto lo consigue el II PAL veracruzano al contemplar en sus compromisos la defensa a candidatas y la inclusión de la voz y la participación política de los pueblos originarios; lo anterior sin priorizar a otros grupos en situación de poder por su nivel socioeconómico, su capacidad organizativa, o su disposición de recursos.

En lo que respecta al compromiso suprimido por la promoción de principios y valores democráticos dentro de espacios educativos, este daba cuenta de que la formación de ciudadanía es un punto elemental en un sistema democrático. En virtud de ello, la conciencia ciudadana se amplía desde la educación secundaria y preparatoria, dejando en claro que los asuntos públicos no son responsabilidad exclusiva de los gobiernos. Así, se comprenderá desde la edad formativa⁹⁶ que al adquirir el carácter de ciudadano no todo queda en una figura jurídica y política que se limita al campo normativo, sino que se adquiere una responsabilidad como juez y

⁹⁶ Antes de adquirir la condición de ciudadano al cumplir la mayoría de edad (18 años).

parte de las decisiones; así como del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

A pesar de que la contingencia sanitaria detuvo compromisos del plan original, los integrantes del STL redoblaron esfuerzos para reestructurar las líneas de acción y hacer alcanzables los objetivos establecidos; a pesar de las adversidades que en ese momento impedían la realización de actividades en condición presencial⁹⁷.

Por otro lado, la existencia de una ley local en materia de participación y GA (LEPCGA) funcionó como marco normativo ineludible que facilitó y garantizó el cumplimiento de los compromisos establecidos. Por tanto, desde antes de la elaboración del capítulo dedicado a la construcción de ciudadanía, la entidad ya contaba con una norma que otorga mayor certeza respecto a los fines del GA y los sujetos obligados a implementar las prácticas contempladas.

Además, el caso veracruzano es ejemplar en cuanto a la coherencia y relación de los principios contenidos tanto en la norma como en su plan de acción. Es decir, de los principios enlistados⁹⁸ en la LEPCGA, algunos coinciden con los compromisos planteados en el sexto capítulo del IIPAL. A modo de ejemplo, el principio I “Educación democrática del ser humano” guarda un estrecho vínculo con el primer compromiso sobre la *promoción de los principios y valores democráticos dentro de espacios educativos*. Del mismo modo, el principio II acerca del “respeto a los derechos fundamentales del ser humano” tiene un nexo directo con el compromiso sobre la *promoción de la no violencia política hacia mujeres candidatas*.

En el mismo sentido, el principio V sobre “la colaboración corresponsable, constructiva y armónica entre gobierno y comunidad, para prevenir y

⁹⁷ Véase documento *Adendum*.

⁹⁸ Véase final del apartado 3.3 “Marco normativo de la apertura gubernamental en la legislación de Veracruz” en este documento.

resolver los problemas de interés público” se interrelaciona con el compromiso de *capacitar a la ciudadanía en la conformación de los Consejos Municipales y Distritales*. Del mismo modo, el principio VI que versa sobre la “libre asociación y organización de todos los sectores de la comunidad y su participación en la vida pública de los gobiernos” bien podría ser la guía del compromiso que pretende *incentivar la participación en la vida política de los pueblos originarios*. Desde luego, todos los compromisos del capítulo en cuestión se rigen por los principios III, IV y VII: la cultura de la constitucionalidad y legalidad; el diálogo permanente entre gobierno y comunidad y; la gobernabilidad humanista, social y democrática, respectivamente.

A modo de recomendación, conviene retomar los tres compromisos o líneas de acción que la pandemia obligó a recortar para el desarrollo de un tercer PAL en Veracruz. Un precedente de ello sucedió con el compromiso de la plataforma PREPARate; a la cual se le dio continuidad del primero al segundo plan, ampliando sus objetivos, su alcance y las instituciones participantes. También fue el caso del compromiso sobre seguimiento a obra pública, el cual derivó en el Sistema de Consulta de Obras y Acciones Municipales de Veracruz.

Con lo hasta ahora expuesto, es posible afirmar que construir ciudadanía no es un proceso simple, ni lineal; por el contrario, se trata de un esfuerzo complejo que en Veracruz ha comenzado a dar sus primeros pasos a partir de la voluntad de los entes públicos, los ciudadanos, las OSC y los entes privados que integran el STL. Esta voluntad se plasma en el capítulo sexto del segundo PAL. Queda como tarea pendiente llevar este esfuerzo hacia otros espacios que estimulen el carácter proactivo del ciudadano en gran parte de los asuntos que le competen. Desde luego, se advierte que es una labor compleja pero que vale la pena intentar.

CONCLUSIONES

Los problemas públicos son complejos, por lo que resulta cada vez más desafiante para los gobiernos atenderlos y resolverlos. En virtud de ello, la gestión de lo público transita hacia nuevos esquemas de coordinación entre administración y ciudadanía. En ese sentido, se ha avanzado hacia gobiernos abiertos, inclusivos e innovadores con nuevos patrones de atención y solución de los problemas públicos a través de relaciones interactivas y colaborativas.

El GA es un producto nítido del siglo XXI que se configura como modelo de gestión pública sustentado bajo la lógica de la gobernanza colaborativa. Lo anterior dota a la Administración pública de un nuevo perfil de colaboración, en donde el proceso de gobernar implica consulta, cooperación, corresponsabilidad, coordinación y coproducción entre los grupos de ciudadanos que conforman a la sociedad organizada y el gobierno.

El GA privilegia la apertura gubernamental y la participación colaborativa; atributos que deben valorarse en cuanto a la capacidad efectiva que adquieren los ciudadanos para monitorear la conducta de las autoridades y al mismo tiempo, influir en los procesos de toma de decisión. Así, el GA constituye un elemento fundamental para la promoción de una cultura de la transparencia en el sector público; la rendición de cuentas; el involucramiento de distintos actores de la sociedad en las decisiones públicas y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para crear valor público, con apoyo en la digitalización y la interconectividad.

La vida democrática contemporánea se caracteriza por el incremento de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. De este modo, la ciudadanía debe ser pensada como una condición a construir e incentivar, puesto que exige ciudadanos proactivos, empoderados e inmersos en la atención de los problemas públicos. Cuando los gobiernos optan por empoderar al ciudadano mediante mecanismos de participación

colaborativa como las consultas, los foros o las mesas de diálogo; las soluciones diseñadas aumentan las posibilidades de ser eficientes con la aportación de la inteligencia cívica y creando condiciones para formar valor público.

En los marcos del GA, un paso importante para incluir a la ciudadanía en los ejercicios de co-creación es la instalación de los Secretariados Técnicos, los cuales funcionan como espacios de toma de decisión entre autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil. De esta manera, los ciudadanos tienen incidencia no solo en el diseño de los compromisos y los planes de acción, sino también en la construcción de estrategias de política pública que permiten dinamizar e impulsar la participación colaborativa en el orden federal y local.

En el caso de Veracruz, su avance en materia de GA es relevante con relación a los ejercicios de “Cocreación desde lo local” impulsados por el INAI. El GA se introduce en la entidad como una estrategia democrática para atender y dar solución a algunas de las problemáticas estratégicas como la inseguridad, la precariedad de los servicios públicos, la corrupción, la ausencia de infraestructura adecuada, la desconfianza ciudadana en el gobierno y las instituciones locales, la baja conectividad digital y el limitado acceso a internet.

Por otra parte, el STL de Veracruz se caracteriza por incorporar las figuras de los monitores, al igual que la del facilitador académico. La estructura de su PAL se integra por capítulos, los cuales a su vez se articulan en compromisos. Para su diseño e implementación, cada capítulo se integra por actores gubernamentales y por miembros de las OSC. Este esquema innovador del STL veracruzano permite lograr el cumplimiento satisfactorio de las líneas de acción contempladas en sus dos planes de acción.

El primer PAL (2015-2017) se compone de seis compromisos, los cuales se cumplieron casi en su totalidad. Sin embargo, el compromiso sobre la “Transparencia inteligente de los recursos del SUBSEMUN” tuvo un desempeño insuficiente, puesto que no se le dio seguimiento posterior e incluso los resultados ya no se encuentran disponibles. Por su parte, el segundo PAL (2018-2020) se compone por seis capítulos, los cuales inicialmente contemplaban 15 líneas de acción, pero a causa de la pandemia por COVID-19 (2020) se suprimieron cinco compromisos y por tanto, solo se implementan diez. De forma particular, el sexto capítulo del segundo PAL “Construyendo ciudadanía en Veracruz” se compone de tres compromisos implementados, los cuales funcionan como instrumento sustancial para incrementar la participación colaborativa en la entidad.

El compromiso sobre la promoción de la no violencia política hacia mujeres candidatas da cuenta de que el GA tiene la capacidad para establecer mecanismos alternativos que apuntan hacia la disminución de la violencia y la inseguridad en el orden local por medio de estrategias de diagnóstico, análisis, difusión y evaluación de resultados. Esta línea de acción logra revertir los casos de violencia en razón de género hacia las candidatas y contempla su perspectiva en la organización de los procesos electorales.

Al mismo tiempo, el compromiso dirigido a incentivar la participación en la vida política de los pueblos originarios es importante en cuanto a la utilización de medios de consulta como práctica de GA para recopilar opiniones, intereses y necesidades de los ciudadanos anteriormente excluidos de las decisiones públicas. Asimismo, permite valorar la brecha digital que prevalece en los entornos rurales y reflexionar en torno a alternativas de GA que no necesariamente impliquen el uso de recursos digitales.

En lo referente a la red de observadores electorales, se trata de un compromiso que articula al gobierno y la ciudadanía a través de la participación colaborativa para formalizar un mecanismo de contraloría ciudadana que a su vez fortalece la transparencia y la rendición de cuentas.

Ciudadanía implica autoconciencia, decisión y compromiso de los ciudadanos para trascender de su condición jurídica y política para convertirse en sujetos proactivos en los temas y ventajas del GA. Un punto básico de esto es que cuentan con iniciativa propia, capacidad de auto organización y forman parte en los asuntos y problemas públicos a través del diálogo, la deliberación y la argumentación. Ciudadanía involucra disposición y capacidad para participar de modo abierto en los distintos ámbitos del quehacer gubernamental y junto con las autoridades de este, dar paso a etapas de participación y colaboración directa en los procesos de toma de decisiones, así como en el trazo de las estrategias orientadas a implementar el cumplimiento de las políticas públicas.

No es papel del gobierno construir ciudadanía, sino que su labor es encaminar el proceso a través de condiciones institucionales para su desarrollo. Construir ciudadanía no es un proceso unilateral, ni espontáneo; es un esfuerzo continuo que implica trabajo colaborativo. Resultaría imposible la formación de ciudadanía por prescripción jurídica o por voluntad de pocos; alcanzarla depende de la convicción de quienes poseen el carácter de ciudadano. En ese entendido, construir ciudadanía conlleva capacidad de autogestión, responsabilidad, participación proactiva y colaboración.

Por tanto, es factible concluir que la implementación del GA en entidades locales es un paso importante para la construcción de gobiernos colaborativos, transparentes e innovadores; alejados de toda pretensión de conservar la esencia secreta, hermética y reservada del poder. Sin duda, la construcción de ciudadanía es crucial para la materialización del GA, pues implica garantizar mayores niveles de inclusión e igualdad al ofrecer un elevado grado de participación, como se acredita en Veracruz.

Así, la contribución del GA en Veracruz destaca por el fortalecimiento a la calidad de la vida democrática a través de:

- La formalización del GA como estrategia para atender problemáticas como la inseguridad, la precariedad de los servicios públicos y la baja conectividad. Lo anterior se logra por medio de esquemas de gobernanza colaborativa en consideración del papel de los ciudadanos.
- La coordinación del gobierno estatal con los gobiernos municipales en los compromisos, lo que confiere un sentido de corresponsabilidad y funciona como “escuela de ciudadanía” (Hevia y Aguilera, 2016: 215); donde funcionarios públicos y OSC aprenden a trabajar en conjunto ya disminuir la desconfianza mutua.
- La disposición del IVAI como órgano garante y del ORFIS como órgano de fiscalización para promover la estrategia de GA en la entidad. Su involucramiento y su capacidad coercitiva coadyuvan en la asunción de responsabilidades a nivel local.
- El uso de procesos consultivos que involucran la participación de la ciudadanía y la sociedad civil en coordinación con el gobierno. En ese sentido, el recurso de consulta ciudadana le permite al Gobierno del Estado conducir los asuntos públicos con el respaldo ciudadano y de este modo, mejora su capacidad de gobernar con la arquitectura institucional del GA.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilera Hintelhoher, R. M. (2022a). Interacción sociedad civil y gobierno abierto. En R. Uvalle & R. Aguilera (Coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del Gobierno Abierto: Un enfoque multidisciplinario*, (163-192). Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Aguilera Hintelhoher, R. M. (2022b). *El Estado y la Administración Pública en las complejidades del Siglo XXI*. México: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAP).
- Arellano Gault, D. (2010). El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales. En M. Merino y G. Cejudo (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*, (61-92). México: FCE, CIDE.
- Cejudo, G. (2019). (2019). *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Ciudad de México: INAI.
- Cejudo, G. (2021). *Métrica de Gobierno Abierto 2021*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Clastornik, J. (2013). El gobierno abierto como parte integral de la agenda digital uruguaya. En A. Ramírez-Alujas, A. Hofmann y J.A. Bojórquez (Coords.) *La promesa del Gobierno Abierto*, (431-441). México: ITAIP e InfoDF.
- Cunill Grau, N. (2008). La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. En R. Mariani (Coord.), *Democracia/Estado/ ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, (113-138). Lima: PNUD.
- Dorantes, G. (2014). Internet y Democracia: Gobernabilidad en la era de la mediación. En J. Márquez J. y A. Domínguez (Coords.) *México, Gobernabilidad y Gobernanza. Los nuevos desafíos del siglo XXI*, (43-97). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gascó, M. (2014). *Guía de buenas prácticas en Gobierno Abierto. Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández Magallón, A. (2018). Participación colectiva emergente. Reflexiones teóricas preeliminarias sobre su naturaleza organizacional. En A. Hernández Magallón (Coord.) *Perspectivas teóricas y casos sobre Análisis de las Organizaciones Públicas*, (209-225). México: UNAM, Ed. La Biblioteca.

- Hevia, F. y Aguilera de Hombre, F. (2016). Gobierno abierto en el Estado de Veracruz: una experiencia en construcción. En I. Luna Pla & J.A. Bojórquez Pereznieta (Coords.); A. Hofmann (Edit.), *Gobierno Abierto el valor social de la información pública*, (205-218). México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP); Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ), UNAM.
- Hevia, F. y Olvera, A. (2015). Capital social en el estado de Veracruz. En A. Olvera, A. Zavaleta & V. M. Andrade (Coords.), *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*, (165-215). Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Olvera, A. J. (2015). Introducción. En A. Olvera, A. Zavaleta & V. M. Andrade (Coords.), *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*, (13-20). Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Islas, A. (2022). El rol de los Secretariados Técnicos en el Gobierno Abierto: El caso de los registros públicos de personas desaparecidas y de búsqueda y localización de personas detenidas en Veracruz. En R. Uvalle y R. Aguilera (Coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del Gobierno Abierto: Un enfoque multidisciplinario*, (245-275). Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Kuhn, T. (2004 [1962]). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Labandeira, R. (2022). La experiencia del Gobierno Abierto. Un testimonio del Gobierno Abierto en Cataluña. En R. Uvalle & R. Aguilera (Coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del Gobierno Abierto: Un enfoque multidisciplinario*, (405-430). Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- López, A. (2022). Innovación tecnológica y Gobierno Abierto: Hacia la conformación de ciudades inteligentes. El caso de la agencia de innovación pública de la Ciudad de México. En R. Uvalle & R. Aguilera (Coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del Gobierno Abierto: Un enfoque multidisciplinario*, (373-404). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch
- Mariñez Navarro, F. (2022). Los Sistemas Locales Anticorrupción y los Planes de Acción de Gobierno Abierto en las entidades federativas de México ¿Estrategia para combatir la corrupción? En R. Uvalle & R. Aguilera (Coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del Gobierno Abierto: Un enfoque multidisciplinario*, (277-335). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.
- Martínez Anzures, L. M. (2022). Nuevos paradigmas desde lo público para explicar las dimensiones teóricas del Gobierno Abierto. En R. Uvalle & R. Aguilera (Coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del Gobierno Abierto: Un enfoque multidisciplinario*, (163-192). Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Martínez Puón, R. (2022a). Los retos del Gobierno Abierto con respecto a capacidades institucionales y componentes principales: ¿Hacia dónde tenemos que avanzar? En R. Uvalle & R. Aguilera (Coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del Gobierno Abierto: Un enfoque multidisciplinario*, (337-371). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch

- Martínez Puón, R. (2022b). Gobierno abierto, apuntes para su desarrollo en México y Ecuador. En X. Barragán (Coord.), *Gobernanza y Administración pública inteligente*, (85-109). QUITO: IAEN.
- McNair, B. (2007). *An Introduction to political communication*. Reino Unido: Routledge.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Mosca, G. (2003 [1896]). *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica
- Naser, A., Ramírez-Alujas, A. & Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Pardo, M. C. (2016). *Una introducción a la administración pública*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Peña, V. S. (2022). Límites de la apertura gubernamental: Distopía de una propuesta prometedor. En R. Uvalle & R. Aguilera (Coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del Gobierno Abierto: Un enfoque multidisciplinario*, (80-100). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.
- Quintanilla, G. & Gil, J. R. (2013). *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Planes de Acción y Resultados Preliminares*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ruvalcaba-Gómez, E. (2019). *Gobierno Abierto: Un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ruvalcaba-Gómez, E. (2022). Gobierno Digital y Gobierno Abierto en el Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. En R. Uvalle & R. Aguilera (Coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del Gobierno Abierto: Un enfoque multidisciplinario*, (195-220). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.
- Sandoval-Almazán, R. (2013). *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, J. (2017). Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas. En A. Naser, Á. Ramírez- Alujas, y D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, (191-207). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tamayo, S. (2010). *Crítica a la ciudadanía*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Siglo XXI.
- Uvalle, R. y García Guzmán, M. (2018). Tendencias actuales del Gobierno Abierto. En J. A. Castellanos Gutiérrez, C. Sánchez Jauregui & A. Aguilar Miranda (Coords.), *Tendencias del Gobierno y de la Administración Pública*. Guadalajara: XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.

- Uvalle, R. (2022a). El Gobierno Abierto en la Transformación Compleja del Mundo Contemporáneo. En R. Uvalle & R. Aguilera (Coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del Gobierno Abierto: Un enfoque multidisciplinario*, (33-77). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.
- Uvalle, R. (2022b). Políticas públicas en las estructuras abiertas y colaborativas de los gobiernos en el siglo XXI. En X. Barragán Martínez (Coord.), *Gobernanza y Administración pública inteligente*, (19-60). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Uvalle, R & Aguilera, R (2022). *Filosofía, sentido y horizonte del Gobierno Abierto: Un enfoque multidisciplinario*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Ziccardi, A. (2012). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En M. Canto Chac (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, (205-221). México: Siglo XXI Editores.

Hemerografía

- Aguilera Hintelholher, R. M. (2018). La transparencia y la formación de ciudadanía en un gobierno local: Oportunidades y restricciones en Jalisco, *Estudios Políticos*, enero-abril. (43), pp. 111-135.
- Amastal, J. (2022). ¿A qué nos referimos con Gobierno Abierto? Una reinterpretación a partir de su evolución histórica. *Encrucijada*, pp. 171-194, DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2022.42.8291> (último acceso: 14 de octubre de 2022).
- Arredondo, V. (1997). Construir ciudadanía: educar para la participación ciudadana. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 27(1 y 2), pp. 33-58. https://www.cee.edu.mx/rlee/revista/r1991_2000/r_texto/t_1997_1-2_03.pdf (Último acceso: 10 de noviembre de 2022).
- Arroyo, J. (2017). Innovación abierta como pilar del Gobierno Abierto, *Revista Enfoques*, XV (27), pp. 13-41. <https://www.redalyc.org/pdf/960/96055458002.pdf> (último acceso: 20 de septiembre de 2022).
- Avendaño, W.; Paz, L. y Parada-Trujillo, A. (2016). Construcción de ciudadanía: un modelo para su desarrollo en la escuela, *El Ágora USB*, 16(2), pp. 479-492. <http://www.scielo.org.co/pdf/agor/v16n2/v16n2a07.pdf> (último acceso: 12 de noviembre de 2022).
- Conejero, E. (2014) Valor público: una aproximación conceptual, 3c Empresa, 3 (1), pp. 30-41, Recuperado de: <https://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2014/02/VALOR-P%C3%9ABLICO2.pdf> (último acceso: 28 de agosto de 2022).
- Cruz-Rubio, C. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía*, (8), pp. 37-53.
- Díaz, B. (2011). Condiciones para la construcción de ciudadanía. *Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas*, 7(19), pp. 198-209.

- <https://www.redalyc.org/pdf/709/70919155011.pdf> (último acceso: 13 de noviembre de 2022).
- Escudero, X., Guarner, J., Galindo-Fraga, A., Escudero-Salamanca, M., Alcocer-Gamba, M. A. y Del-Río, C. (2020). La pandemia de Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19): Situación actual e implicaciones para México. *Archivos de Cardiología de México*, 90, pp. 7-14. <https://www.scielo.org.mx/pdf/acm/v90s1/1405-9940-ACM-90-Supl-7.pdf> (último acceso: 15 de enero de 2023).
- Hernández, M. y Alcántara, N. (2017). Construcción de ciudadanía en organizaciones sociales: propuesta de un marco analítico. *Revista Sociológica*, (92). pp. 99-139. <https://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v32n92/2007-8358-soc-32-92-00099.pdf> (último acceso: 13 de noviembre de 2022).
- Landau, M. (2012). ¿Qué significa construir ciudadanía? Procesos históricos e ideales normativos. +E: *Revista De Extensión Universitaria*, 2(2), pp. 6-13. <https://doi.org/10.14409/extension.v1i2.452> (último acceso: 13 de noviembre de 2022).
- Mariñez Navarro, F. (2016). La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. XXIII (65), pp. 47-87. <https://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v23n65/v23n65a2.pdf> (último acceso: 05 de noviembre de 2022).
- Parks, W. (1957). The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the constitution, *The George Washington Law Review*, 26 (1).
- Peña, V. S. (2016). Gobierno Abierto, poder e influencia: Análisis crítico a una propuesta de pronta propagación. *Revista de Gestión Pública*, V (1), pp. 65-91.
- Prieto-Martín, P. & Ramírez-Alujas, Á. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58), pp. 61-100. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533690003.pdf> (último acceso: 05 de noviembre de 2022).
- Ramos Alderete, J. L. (2017). Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership): surgimiento, evolución e inserción de América Latina. Encrucijada, (27), pp. 40-68, <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2017.26.59969>(último acceso: 03 de octubre de 2022).
- Ramírez-Alujas, A. y Villoria, M. (2012) Innovaciones de raíz democrática en la Administración ¿recuperando legitimidad ante la crisis? *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*. (80), pp. 20-45.
- Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2019) Participación Ciudadana y Gobierno Abierto: Comparando percepciones de éxito y desarrollo entre Sociedad Civil Organizada y Gobierno en el Estado de Jalisco, *Buen Gobierno*, Jul-Dic. (27), pp. 32-49.

- Sánchez, J. (2015). Los antecedentes del Gobierno Abierto: Una mirada retrospectiva en la evolución de la Administración Pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIII (23), pp. 67-84. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96043202005> (Consultado el 16 de octubre de 2022).
- Sánchez, M. A. & Martínez, H. (2016). Gobierno local abierto: diagnóstico en México y Oaxaca. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(10). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503954317015> (Consultado el 24 de septiembre de 2021).
- Sánchez González, J. J. (2017). La iniciativa del gobierno abierto en México: gobierno electrónico, participación ciudadana limitada y poca colaboración. *Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*. I (1), pp. 254- 277.
- Sánchez González, J.J. (2019). Gobierno Abierto en gobiernos locales en México. *Buen Gobierno*, (26), pp. 1-24. https://doi.org/10.35247/buengob_26_05 (último acceso: 26 de noviembre de 2022).
- Villarreal, M. (1999). Construir ciudadanía: construcción democrática de poder. *Última Década*, (10). <https://www.redalyc.org/pdf/195/19501003.pdf> (Último acceso: 12 de noviembre de 2022):

Documentos de trabajo

- Instituto Veracruzano de Acceso a la Información IVAI. (2016). Conclusiones del Hackatón dentro del ejercicio de Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Veracruz sobre el recurso denominado SUBSEMUN del presupuesto 2016. Documento de Trabajo. Veracruz: IVAI, INAI, CCEV. <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/documentos/2016/ConclusionesHackaton.pdf> (último acceso: 20 de noviembre de 2022).
- Monterrubio, A. y Sales, F. (2014). *Construcción de ciudadanía y seguridad social*. (172). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP). (Documento de Trabajo).
- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS) (2017a). Primer Plan de Acción Local de Gobierno Abierto de Veracruz 2015-2017. Cuadernillo Gobierno Abierto Veracruz. <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/cuadernillo-ga-final.pdf> (último acceso: 20 de noviembre de 2022).
- ORFIS (2017b). Plan de Acción Local de Gobierno Abierto para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Capítulo ORFIS, INFORME GENERAL.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno, Red GEALC, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. Consultado en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf> (último acceso: 28 de septiembre de 2022).

Ramírez-Alujas, A. (2012). *Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?*. Más poder local, N°12, 14-22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852> (último acceso: 15 de octubre de 2022).

Ramírez-Alujas, A. (2013). *Gobierno Abierto en la encrucijada: El cara y sello de la experiencia Latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership)*. IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas públicas GIGAPP. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Consultado en: <https://gobiernoabierto.org.mx/documentos/libros/14.pdf> (último acceso: 03 de octubre de 2022).

Mesografía

Open Government Partnership OGP (2011). Declaración de Gobierno Abierto. <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/> (último acceso: 28 de septiembre de 2022).

Open Government Partnership OGP (2022). *Alianza para el Gobierno Abierto*. <https://www.opengovpartnership.org/es/> (último acceso: 28 de septiembre de 2022).

Secretaría de Comunicaciones y Transportes STC. (2010). <https://www.sct.gob.mx/informacion-general/areas-de-la-sct/coordinacion-de-la-sociedad-de-la-informacion-y-el-conocimiento/el-sistema-nacional-e-mexico/> (último acceso: 07 de octubre de 2022).

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2020). Programa de Fortalecimiento para la Seguridad FORTASEG. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg> (último acceso: 12 de enero de 2023).

Legislación consultada

Diario Oficial de la Federación DOF. (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Publicada el 04 de mayo de 2015). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf (última reforma: 20 de mayo de 2021).

Diario Oficial de la Federación DOF. (2016). Ley Federal de Transparencia Y Acceso A La Información Pública. (publicada el 9 de mayo de 2016) https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf (última reforma: 20 de mayo de 2021).

Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2007). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (última reforma publicada el 27 de junio de 2008).

<https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/TRANSPARENCIA070708.pdf>

Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2016). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (publicada el 29 de septiembre de 2016).

<https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/TRANSPARENCIA290916.pdf>

Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2018). Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto. (publicada el 29 de noviembre de 2018).

<https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LEPCGA291118.pdf>

Otras fuentes

Alianza para el Gobierno Abierto México (AGA MX). (2011). Plan de Acción de México 2011-2012. AGA. <http://gobabiertomx.org/plan1/#plan-de-acci-n-original> (último acceso: 12 de octubre de 2022).

Alianza para el Gobierno Abierto México (AGA MX). (2014). Plan de Acción 2013-2015 de México. STT. <http://gobabiertomx.org/plan2/> (último acceso: 12 de octubre de 2022).

Alianza para el Gobierno Abierto México (AGA MX). (2016). *Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto*. <http://gobabiertomx.org/plan3/> (último acceso: 12 de octubre de 2022).

Alianza para el Gobierno Abierto México (AGA MX). (2019). *4° Plan de Acción 2019-2021 de México. SFP, INAI, Núcleo de la Sociedad Civil para el GA en México*. <http://gobabiertomx.org/plan4/> (último acceso: 12 de octubre de 2022).

Coneval (2019). *10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en Política Social*. Comunicado de prensa no. 10. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf (último acceso: 05 de enero de 2023).

Encuesta Intercensal (2015). *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015: Veracruz de Ignacio de la Llave / Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. México: INEGI.

https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825079949.pdf (último acceso: 04 de enero de 2023).

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). (2018). *Guía de Secretariados Técnicos locales*. <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/guiastl.pdf> (último acceso: 03 de enero de 2023).
- INAI. (2018). *Guía de Cocreación de Compromisos-II: Pluralidad de Opiniones para Resolver Problemas Públicos*. [https://inicio.inai.org.mx/nuevo/Gobierno%20Abierto/Cocreacion Compromisos%20II Web.pdf](https://inicio.inai.org.mx/nuevo/Gobierno%20Abierto/Cocreacion%20Compromisos%20II%20Web.pdf) (último acceso: 03 de enero de 2023).
- INAI. (2021). *Pasos para implementar una estrategia local de gobierno abierto*. Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=877 (último acceso: 03 de enero de 2023).
- INEGI (2016a). *Panorama Sociodemográfico de Veracruz de Ignacio de la Llave 2015. Encuesta Intercensal 2015*. México: INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082420.pdf (último acceso: 04 de enero de 2023).
- INEGI. (2016b). *Conociendo Veracruz de Ignacio de la Llave*. Sexta Edición. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/702825217853.pdf (último acceso: 04 de enero de 2023).
- López, R. P. (2013) *Gobierno abierto en Latinoamérica: análisis de los procesos y las iniciativas*. Ponencia en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo.
- Obama, B. (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, Freedom of Information Act. Us White House, Washington D.C. https://www.justice.gov/archives/paoverview_pmfoia/download (último acceso: 07 de septiembre de 2022).
- OPLEV. (2021). *Informe Final respecto del cumplimiento de los compromisos dentro del Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto del Estado de Veracruz Capítulo VI: Construyendo Ciudadanía en Veracruz*. OPLE Veracruz. [Informe Final Capítulo VI: Construyendo Ciudadanía en Veracruz](#) (último acceso: 17 de enero de 2021).
- ORFIS. (2019). *Informe Especial de Gobierno Abierto*. Cuenta Pública 2019. Informes de la Fiscalización Superior. <http://www.orfis.gob.mx/CuentasPublicas/informe2019/archivos/TOMO%20IV/Volumen%201/008%20Gobierno%20Abierto.pdf> (último acceso: 05 de enero de 2023).

Secretaría de Economía (SE). (2016). *Información Económica y Estatal Veracruz*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/97626/veracruz.pdf> (último acceso: 04 de enero de 2023).

Sistema Nacional de Transparencia SNT (2016). *Acuerdo por el cual se establece el modelo de Gobierno Abierto en el Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. México. <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20EXICO/acuerdo.pdf> (último acceso: 13 de septiembre de 2022).

I Plan de Acción Local de Gobierno Abierto del Estado de Veracruz 2015-2017 (IPALV). (2016). Disponible en: <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/documentos/PlanDeAccionLocal.pdf> (último acceso: 27 de noviembre de 2022).

II Plan de Acción Local de Gobierno Abierto del Estado de Veracruz 2018-2020 (IIPALV) (2019). Disponible en: http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/documentos/2019/IIPAL_Vpublica.pdf (último acceso: 02 de diciembre de 2022).

II Plan de Acción Local de Gobierno Abierto del Estado de Veracruz 2018-2020 ADENDUM (IIPALV) (2019). Disponible en: [http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/documentos/2020/ADENDUM II PAL.pdf](http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/documentos/2020/ADENDUM%20II%20PAL.pdf) (último acceso: 03 de diciembre de 2022).