

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de fin de término de México 2016-2018

Gabriela Nava Campos, Investigadora independiente

RESUMEN: MÉXICO	2
ACERCA DE LA EVALUACIÓN	6
IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS	8
Eje 1: Derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho	10
Eje 2: Igualdad de Género	15
Eje 3: Pobreza y desigualdad	18
Eje 4: Acceso a agua potable	21
Eje 5: Obesidad en niños y adolescentes	24
Eje 6: Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)	30
Eje 7: Adaptación ante el cambio climático	32
NOTA METODOLÓGICA	35



Resumen: México

Informe de Fin de Término del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) 2016-2018

Este plan de acción ha permitido a México avanzar en temas relevantes a gobierno abierto y en la atención de problemas públicos vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dicho avance, sin embargo, requiere esfuerzos sostenidos para que se traduzcan en beneficios concretos para la población. Para ello, es necesario consolidar el espacio de diálogo y co-creación entre Gobierno y sociedad civil que se vio afectado por los incidentes que culminaron en el retiro del Núcleo del Secretariado Técnico Tripartita (STT). El cambio de Gobierno que se concretará el próximo 1 de diciembre genera una oportunidad para ello, pero requiere un esfuerzo de todos los actores.

La Alianza para Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa voluntaria que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación anual de las actividades de cada país participante en la AGA. Este informe resume los resultados del periodo comprendido entre el 1 de julio de 2017 y el 31 de agosto de 2018, e incluye algunos eventos que ocurrieron hasta el 30 de septiembre de 2018.

El desarrollo del tercer plan de acción de México se llevó a cabo bajo la coordinación del Secretariado Técnico Tripartita (STT), espacio de diálogo y co-creación en el que participaban representantes del gobierno federal, del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y del Núcleo de organizaciones de la sociedad civil. La implementación del tercer plan de acción, sin embargo, se llevó a cabo al margen del STT debido al retiro del Núcleo en mayo de 2017. Posteriormente, otras organizaciones de la sociedad civil se sumaron al proceso para acompañar al Gobierno federal en la implementación de algunos compromisos. Durante el proceso de elaboración de este informe los trabajos al interior del STT no se habían reactivado en vista de la inconformidad del Núcleo con el curso de las investigaciones relativas a las denuncias de vigilancia digital ilegal presentadas por diversos miembros de la sociedad civil. En julio de 2018, las organizaciones del Núcleo iniciaron el proceso para activar la Política de Respuesta (conocida como *Response Policy* en inglés), a través de la cual se busca salvaguardar los

Tabla 1: Vista rápida		
	Medio término	Fin de término
Número de compromisos	11	11
Grado de cumplimiento:		
Completo	0	0
Sustancial	0	5
Limitado	9	5
No iniciado	2	1
Número de compromisos que son:		
Claramente relevantes a un valor AGA	11	11
De impacto potencial transformador	0	0
De cumplimiento sustancial o completo	0	5
Los tres (☺)	0	0
¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?		
Significativamente	2	
Excepcionalmente	0	
¿Se llevó adelante?		
Número de compromisos llevados al próximo plan	No aplica	

valores y principios de la AGA¹. En carta fechada el 24 de agosto de 2018, la AGA informó al Gobierno de México que las organizaciones del núcleo habían activado la política de respuesta y se iniciaría el proceso de validación de las acusaciones hechas².

Los compromisos de este plan de acción presentan avances significativos, pero ninguno se puede considerar completo. Si bien el retiro del Núcleo generó retrasos en la implementación, ese hecho no explica por completo el grado de cumplimiento. Los compromisos de este plan de acción son, en general, ambiciosos en sus alcances. Las metas se enfrentaron, por un lado, con capacidades limitadas debido a la normatividad vigente o la escasez de recursos y, por otro, a prioridades impuestas por legislación recientemente introducida.

El Gobierno mexicano hizo público su informe de autoevaluación dentro de los tiempos acordados en el calendario de la AGA. Este informe presenta un resumen del proceso de implementación del tercer plan de acción así como de los principales resultados por compromiso. Incluye también una relatoría del evento de presentación del Tablero Público de Seguimiento del tercer plan de acción y los avances en el cumplimiento de los compromisos, celebrado el 11 de mayo de 2018 en el marco de la Semana de Gobierno Abierto.

Durante el periodo de elaboración de este informe, México no se encontraba desarrollando un nuevo plan de acción. La coyuntura electoral del pasado 1 de julio y el cambio de Gobierno programado para el 1 de diciembre, motivaron a la Secretaría de la Función Pública, instancia del Gobierno federal responsable del proceso de la AGA en México, a solicitar a la Alianza comenzar a desarrollar planes de acción en años impares³. Lo anterior, a fin de garantizar el involucramiento pleno de la nueva administración en el desarrollo del nuevo plan de acción. La AGA aceptó la petición, lo cual implica que México iniciará un nuevo ciclo durante el año 2019 (el cuarto plan de acción tendrá que estar listo el 31 de agosto de ese año). En marzo de 2019, la Secretaría de la Función Pública, las organizaciones del Núcleo y la INAI, anunciaron la reactivación del diálogo y el trabajo para la presentación del próximo plan de acción.

¹La carta del Núcleo se puede consultar aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Response%20Policy_Mexican-Digital-Surveillance_July2018.pdf. Mayores detalles respecto a la Política de Respuesta, se pueden consultar aquí: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_RESPONSE-POLICY_Oct2017.pdf

²La carta de respuesta de la AGA informando al Gobierno mexicano sobre el inicio del proceso de *Response Policy* se puede consultar aquí: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Letter_Mexico_OGP-findings-of-initial-review_August2018.pdf

³La carta petición se puede consultar aquí: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Update-for-SU-AP-process_April2018.pdf

Consulta con la sociedad civil durante la implementación

Los países participantes en la AGA deben realizar un proceso de consulta con la sociedad civil para el desarrollo e implementación de sus planes de acción.

La implementación del tercer plan de acción de México se dio en un marco poco favorable donde las organizaciones de la sociedad civil que co-crearon los compromisos no participaron de su cumplimiento, y aquellas que aceptaron acompañar el proceso con posterioridad al retiro del Núcleo se consideran imposibilitadas para dar un aval de cumplimiento, debido a que no pactaron ni las metas originales ni las hojas de ruta que guiaron la implementación¹.

Las organizaciones de la sociedad civil externas al Núcleo que acompañaron la implementación de los compromisos son Borde Político, Coalición Contrapeso, Reforestamos México y Frente a la Pobreza. Como se detalla más adelante, algunos compromisos se beneficiaron de consultas más amplias con académicos, expertos y otras organizaciones de la sociedad civil debido a que los programas de trabajo pactados para su implementación así lo contemplaban.

En este sentido, se puede afirmar que la implementación del plan de acción generó resultados positivos en términos de los valores de gobierno abierto, así como un fuerte interés – por lo menos a nivel del discurso de las partes interesadas – por continuar avanzando los objetivos de estos compromisos en próximos planes de acción.

Tabla 2: Proceso de consulta durante la implementación

Foro multisectorial	Medio término	Fin de término
1. ¿Existió un foro?	SI	No
2. ¿Se reunía de forma regular?	SI	No

Es importante destacar que al momento de cierre del periodo de evaluación para el informe de medio término los trabajos al interior del STT se encontraban suspendidos y, por tanto, durante el segundo año de implementación no se puede considerar que existiera un foro multisectorial. Sin embargo, el STT estuvo al frente del desarrollo e implementación del tercer plan de acción hasta mayo de 2017.

Tabla 3: Nivel de influencia del público

El MRI adaptó el Espectro de Participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para el uso de la AGA. La tabla a continuación muestra el nivel de influencia pública en el plan de acción. De abajo hacia arriba, las características de la participación son acumulativas. En el marco del gobierno abierto, los países deben aspirar al nivel de ‘colaborar’.

La implementación del tercer plan de acción incorporó una consulta pública por internet en sus inicios. Entre el 30 de septiembre y el 14 de octubre de 2016 estuvo abierta una convocatoria a la ciudadanía en general para que contribuyera al proceso con ideas y sugerencias². Posteriormente no se llevaron a cabo ejercicios similares.

En octubre de 2017 el Gobierno hizo públicas las hojas de ruta que guiaron la implementación de los compromisos del tercer plan de acción en la página oficial de la AGA México (<http://gobabierto.mx.org>)³. No se volvió a informar al público sobre el cumplimiento de los compromisos sino hasta mayo de 2018 cuando se presentó el Tablero Público de Seguimiento del tercer plan de acción a propósito de la Semana de Gobierno Abierto. Los funcionarios directamente responsables de los compromisos, representantes de las organizaciones de la sociedad civil que

acompañaban su implementación, un representante del Núcleo, y la investigadora del MRI asistieron a este evento.

Nivel de influencia del público durante la implementación		Medio término	Fin de término
Empoderar	El Gobierno entregó poder de decisión al público.		
Colaborar	Hubo diálogo iterativo y el público ayudó a fijar la agenda.		
Involucrar	El Gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público.		
Consultar	El público tuvo la posibilidad de realizar aportes.	√	
Informar	El Gobierno entregó información al público sobre el plan de acción.		√
No se consultó	No se consultó		

No obstante, hasta donde pudo observar la investigadora del MRI, el Tablero se empezó a alimentar de información a partir de agosto de 2018⁴. En su estado actual, el Tablero incluye información sobre los avances de cada compromiso (sin avance, en proceso, completado), los responsables de la implementación, documentación en apoyo de los avances reportados y, en su caso, el resultado final. Es posible también consultar el plan de trabajo (hoja de ruta publicada en octubre de 2017) para cada compromiso. El portal incluye, además, un documento sobre criterios de validación (que explica el contenido del Tablero).

Mientras que tanto el Núcleo como las organizaciones que acompañaron los compromisos durante su implementación están bien familiarizadas con el Tablero, no existe evidencia de que esta herramienta se haya difundido al público en general. El portal, por ejemplo, cuenta con un vínculo para contacto pero no se ha publicado información sobre el número de visitas a la página, solicitudes de información recibidas o retroalimentación de usuarios.

¹Para mayor detalle y documentación sobre este proceso, favor consultar el Informe de Avances 2016-2018 para México, disponible aquí: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf

²Los resultados de esta consulta se encuentran disponibles aquí: <http://gobabiertomx.org/noticias/gracias-por-fortalecer-el-tercer-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>

³Actualmente esas hojas de ruta se pueden encontrar aquí: <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga>

⁴El Núcleo de sociedad civil observó algo similar y así lo manifiesta en su *Informe Sombra de Sociedad Civil sobre el proceso del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto de México (2016-2018)* donde detalla el seguimiento puntual que se le dio a las actualizaciones del Tablero. El Informe Sombra está disponible aquí: <https://gobiernoabiertomx.org/blog/2018/11/14/informe-sombra-al-tercer-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>

Acerca de la evaluación

Todos los indicadores y el método utilizado en la investigación del MRI pueden encontrarse en el Manual de Procedimientos MRI¹. Los compromisos estelares merecen mayor explicación debido a su particular interés por parte de los lectores y a su utilidad para elevar la ambición entre los países participantes en la AGA. Los compromisos estelares son compromisos ejemplares. Para calificar como estelar, un compromiso debe reunir las siguientes características:

- Debe ser suficientemente específico que pueda hacerse un juicio sobre su impacto potencial. Los compromisos estelares deberán tener un nivel de especificidad “medio” o “alto”.
- El compromiso debe establecer de forma clara su relevancia respecto a los valores de la AGA. Deberá estar relacionado con al menos un valor de la AGA: acceso a la información, participación pública o rendición de cuentas públicas².
- De ser implementado, el compromiso tendría un impacto “transformador”.
- El Gobierno deberá lograr avances significativos en el cumplimiento del compromiso durante el periodo de implementación, por lo que el cumplimiento deberá haber sido calificado como “sustancial” o “completo”.

Los compromisos estelares pueden perder este estado si al final del periodo de implementación del plan de acción, su nivel de cumplimiento cae por debajo de sustancial.

En el informe de medio término, el tercer plan de acción de México no contenía compromisos estelares. En el fin de término, tomando en cuenta el nivel de cumplimiento, el plan de acción de México tampoco contiene compromisos estelares.

Finalmente, las tablas de esta sección presentan un extracto de los datos que el MRI recopila durante su proceso de evaluación. Para consultar los datos completos de México visite el explorador de la AGA: <http://www.opengovpartnership.org/explorer/landing>.

Sobre “¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?”

Con el objetivo de evaluar los cambios en la práctica del gobierno, el MRI incluyó en los informes de fin de término la variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? Esta variable intenta ver más allá de la medición de productos y entregables. Ella busca identificar y hacer valoraciones de cómo la práctica de gobierno ha cambiado como resultado de la implementación del compromiso.

En algunos casos, el lenguaje de los compromisos es ambiguo y como están escritos, no son directamente relevantes a los valores de la AGA, pero pueden resultar en reformas importantes. En otros casos, el compromiso, tal y como está escrito, parece ser relevante y ambicioso, pero en su implementación no contribuye a la apertura en el Gobierno. La variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? intenta detectar estas sutilezas.

Los investigadores del MRI valoran la variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? con la siguiente escala:

- Empeoró: la apertura del Gobierno empeoró como resultado del compromiso
- No cambió: no cambió la práctica gubernamental
- Marginalmente: algún cambio, pero es menor en su efecto sobre el nivel de apertura
- Significativamente: un paso adelante para la apertura del Gobierno en el área de política pública, pero de escala y alcance limitado
- Excepcionalmente: una reforma que transformó la práctica existente en el área de política pública a través de la apertura del Gobierno

Para evaluar esta variable, los investigadores deben determinar el punto de partida al inicio del proceso de implementación del plan de acción. Luego, ponderan los resultados de la implementación para valorar cambios en la apertura del Gobierno.

Los lectores deben tener en cuenta las limitaciones. Los informes de fin de término del MRI son preparados solo unos pocos meses después de que se completa el ciclo de implementación de dos años. La variable se enfoca en los resultados que se pueden observar en la apertura del Gobierno al final del periodo que cubre el plan de acción. La intención del informe o la variable no es evaluar impacto, por las complejidades metodológicas que eso implica y la temporalidad del informe.

Implementación de los compromisos

Panorama general de los compromisos

Los países participantes en la AGA desarrollan planes de acción bianuales. Las tablas a continuación resumen el cumplimiento de los compromisos al fin del ciclo de implementación y los avances en la variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? Nótese que para los compromisos que ya estaban cumplidos al primer año de implementación, este informe incluye un resumen de los avances reportados anteriormente en el informe de medio término, pero se enfoca en el análisis de la variable de “¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?”. Para mayor información sobre estos compromisos, ver el Informe de Avances México 2016-2018.

El tercer plan de acción de México buscó promover el acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana como medios para mejorar la calidad de vida de las personas a través de políticas públicas vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los compromisos del tercer plan de acción apuntaron hacia identificar, sistematizar y publicar, en plataformas accesibles a la ciudadanía, información indispensable para la toma de decisiones y el monitoreo de las acciones del Gobierno en áreas como el combate a la pobreza, la investigación de desapariciones forzadas, la gestión del agua potable y los riesgos asociados al cambio climático. El tercer plan de acción también refleja la voluntad de incorporar mecanismos de participación ciudadana en temas de combate a la corrupción, igualdad de género, protección de derechos humanos y prevención de la obesidad.

¹Manual de procedimientos del MRI: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

² El Panel Internacional de Expertos cambió este criterio en 2015. Para más información ver: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

Tabla 4. Panorama general de la evaluación de los compromisos

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
1.1 Diagnóstico participativo de desapariciones forzadas			✓			✓				✓				✓				✓			
1.2. Mecanismo público de seguimiento de protocolo			✓		✓		✓			✓			✓					✓			
1.3. Registro de desaparecidos en datos abiertos con metodología única y homologada			✓		✓	✓	✓			✓		✓					✓				
2.1. Sistema Nacional de Cuidados		✓				✓				✓			✓							✓	
3.1. Sistema de Información Social Integral			✓		✓		✓		✓				✓		✓				✓		
4.1. Sistema de Información de Uso y Calidad del Agua		✓			✓		✓		✓				✓		✓				✓		
5.1. Estrategia ante conflictos de interés			✓			✓				✓			✓		✓				✓		
5.2. Instancia tripartita de seguimiento			✓			✓				✓			✓				✓				
5.3. Modificar las Normas NOM-051-SCFI/SSAI-2010 y NOM-086-SSAI-1994			✓		✓	✓				✓		✓					✓				
6.1. Consulta técnica para criterios de selección a cargos del SNA y TOIC		✓			✓	✓				✓			✓		✓				✓		
7.1. Articulación y publicación de información sobre vulnerabilidad ante cambio climático			✓		✓				✓				✓		✓				✓		

Objetivo del compromiso

Las jornadas abiertas efectuadas durante el desarrollo del tercer plan de acción identificaron la desaparición forzada como uno de los temas prioritarios para la población en lo que respecta a derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho. Este eje temático recoge esa preocupación buscando llenar el vacío de política pública que existía en materia de desaparición forzada bajo un enfoque participativo. Para alcanzar su objetivo, el compromiso planteaba las tres líneas de acción mencionadas anteriormente.

Cumplimiento

Resumen en las tres líneas de acción a medio término:

Línea de acción 1.1: Limitado

Línea de acción 1.2: Limitado

Línea de acción 1.3: No iniciado

Al cierre del periodo de evaluación para el Informe de Avances 2016-2018 (30 de junio de 2017), el nivel de cumplimiento de las dos primeras líneas de acción era muy limitado ya que aun se estaban definiendo programas de trabajo. La tercera línea de acción no se había iniciado¹.

Fin de término:

Miembros del Gobierno y representantes de OSC comentaron a la investigadora que la idea original era que este compromiso contribuyera a informar y dar impulso al proceso legislativo que ya se venía dando en materia de desaparición forzada. Sin embargo, la aprobación y posterior promulgación, en noviembre de 2017, de la *Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* (en adelante *Ley General*) tuvo una incidencia directa sobre este compromiso y las hojas de ruta que se habían trazado para cada línea de acción. La nueva ley colocó a las instancias responsables de implementar el compromiso en una situación compleja pues introdujo elementos que obligaron al replanteamiento de los objetivos originales de las líneas de acción.

De manera extraoficial, organizaciones como Artículo 19, Observatorio Nacional Ciudadano, Fundar y Data Cívica coinciden en señalar que la hoja de ruta que guió la implementación del compromiso alteró de manera importante los alcances del compromiso original y, por tanto, consideran que los resultados presentados por las autoridades no cumplen con las expectativas y el objetivo acordados en el tercer plan de acción².

Línea de acción 1.1: Limitado

El diagnóstico de desapariciones que se tenía previsto en el tercer plan de acción no se concretó y, por tanto, tampoco se presentó al Congreso.

La promulgación de la *Ley General* mencionada anteriormente impuso la necesidad, a ojos del Gobierno, de hacer ajustes a la hoja de ruta que se publicó en octubre de 2017 a fin de dar cumplimiento a las disposiciones que ahí se incluyen. Dicha hoja establecía como meta el diagnóstico a que hace referencia la línea de acción. La hoja de ruta ajustada conservó la línea de acción original pero estableció un plan y una meta diferente³. Específicamente, la hoja de ruta ajustada establece una serie de acciones que desembocan en la creación del Programa Nacional de Exhumaciones.

Al 31 de agosto de 2018 lo que se presenta como resultado final de esta línea de acción es una nota técnica en la que se explica qué es el Programa Nacional de Exhumaciones, cómo se debe elaborar éste y a quién le corresponde la elaboración, así como una justificación de porqué aún no existe dicho Programa⁴.

A fin de poner estas decisiones en contexto, es importante señalar que La *Ley General* prevé la creación de dos programas nacionales: el Programa Nacional de Búsqueda y Localización de Personas y el Programa Nacional de Exhumaciones. En ambos casos, la elaboración de diagnósticos orientadores se consideró indispensable. La hoja de ruta ajustada contempla entre sus actividades que la Procuraduría General de la República (PGR) desarrolle un diagnóstico sobre exhumaciones

con el objeto de informar la elaboración del Programa Nacional de Exhumaciones, y que la recién creada Comisión Nacional para la Búsqueda de Personas (CNBP) elabore un diagnóstico participativo para contribuir al desarrollo del Programa respectivo.

Representantes de la PGR indicaron a la investigadora del MRI que los integrantes de la CNPJ⁵ están realizando el proceso de validación del diagnóstico sobre exhumaciones. Este diagnóstico no es público, lo cual impide corroborar lo anterior de manera independiente⁶. Señalaron también que una vez concluido el proceso de validación al interior de la CNPJ se iniciará un proceso de consulta con el Consejo Nacional Ciudadano (CNC) con miras a desarrollar el Programa Nacional de Exhumaciones⁷.

Por su parte, representantes de la CNBP informaron que se elaboró un diagnóstico sobre la situación de desaparición y las instituciones que participan en la búsqueda y localización de personas⁸. Este diagnóstico constituye el primero de varios objetivos contemplados en la Matriz de Objetivos que actualmente guía la elaboración del Programa Nacional de Búsqueda y Localización de Personas. Al igual que en el caso de exhumaciones, el diagnóstico no es público. Para este proceso la CNBP convocó a diversos expertos, académicos, sociedad civil y familiares de las víctimas, además de consultar con el Consejo Nacional Ciudadano⁹.

Línea de acción 1.2: Limitado

Al cierre del periodo de evaluación de este informe, no se observaron avances adicionales a los ya registrados para esta línea de acción en el informe de avances¹⁰. Parte de la explicación a ello se encuentra en los cambios introducidos por la *Ley General*. Específicamente, ésta obliga a sustituir el protocolo a que hace referencia el compromiso con dos nuevos protocolos, uno de investigación y otro de búsqueda. En consecuencia, las dependencias responsables decidieron reorientar sus esfuerzos hacia la elaboración de estos nuevos protocolos, a partir de los cuales, presumiblemente, se construirá una herramienta de seguimiento para el público. Para ello no se tiene prevista una fecha ya que aún no se cuenta con versiones definitivas de los protocolos. El que mayores avances presenta es el Protocolo de Investigación antes mencionado, cuya versión más reciente será presentada ante la Comisión de Procuración de Justicia en el mes de octubre. Esa versión, además, es producto de consultas periódicas tanto al interior del Consejo Nacional Ciudadano como de convocatorias a organizaciones de la sociedad civil y familias – la última de las cuales se llevó a cabo entre el 11 y 12 de septiembre de 2018.

Línea de acción 1.3: Limitado

La implementación de esta línea de acción presenta avances, pero éstos son aún limitados. El Gobierno ofrece como resultado final, al 31 de agosto de 2018, el portal del Sistema Único de Información Tecnológica e Informática, SUITI, (<https://suiti.segob.gob.mx/busqueda>), la primera versión de un registro de personas desaparecidas y no localizadas que busca tener alcances nacionales. La información que ahí se ha colocado no está en datos abiertos ni su publicación resulta de una metodología única y homologada a nivel nacional.

El SUITI continúa en proceso de conformación: la plataforma misma arroja un mensaje de advertencia sobre los errores y las imprecisiones que aún contiene. Adicionalmente, funcionarios de la CNBP indicaron que si bien se ha integrado información de 35.000 personas, sólo unas 13.000 cuentan ya con identidad digital. Por su parte, funcionarios de PGR informaron que han realizado un estudio preparatorio para la elaboración de una metodología única para el SUITI, el cual identificó los principales obstáculos a vencer para contar con un sistema único y homologado a nivel nacional¹¹. Este documento (no disponible al público) servirá de base para que la CNBP desarrolle los elementos técnicos que habrán de informar la conformación de nuevos registros de personas desaparecidas. Funcionarios de la CNBP comentan que aún no han llegado a esta etapa. Se prevé que el SUITI esté listo en 2019. Por último, como se explica en la siguiente sección, los avances en esta línea de acción son fundamentalmente resultado del trabajo de las instancias gubernamentales responsables, no de un proceso participativo.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Línea de acción I.1

Participación ciudadana: No cambió

Esta línea de acción buscaba contribuir al desarrollo de la legislación en materia de desaparición forzada a través de un diagnóstico en el que participaran víctimas, sociedad civil y organismos internacionales. El proceso de implementación no alcanzó las etapas de consulta esbozadas en el tercer plan de acción y previstas en la hoja de ruta de octubre de 2017. Por tanto, la valoración del MRI es que en términos de participación ciudadana este compromiso no derivó en ningún cambio.

Conviene señalar aquí que la *Ley General* obliga tanto a la PGR como a la Comisión Nacional de Búsqueda a desarrollar procesos participativos y de consulta para la toma de decisiones relativa a la desaparición forzada y por particulares. En este sentido, tanto el Consejo Nacional Ciudadano como las consultas más amplias con académicos, expertos, sociedad civil y representantes de las víctimas son nuevas obligaciones que, en principio, sugieren cambios positivos a nivel de apertura gubernamental.

En este momento, sin embargo, es difícil hacer una valoración más precisa de dicha apertura ya que no se cuenta con evidencia documental que confirme la participación *de facto* de las OSC y familias convocadas a las diversas reuniones y consultas, que capture las perspectivas de estas partes interesadas, y/o que refleje la manera en que estas perspectivas se han incorporado a la toma de decisiones. Adicionalmente, si bien el Consejo Nacional Ciudadano se encuentra ya en funciones, no se cuenta con evidencia documental que permita evaluar el impacto de sus aportaciones a la implementación de la política en materia de desaparición forzada.

Línea de acción I.2

Acceso a la información: No cambió

Esta línea de acción era relevante al valor de la AGA de acceso a la información pues buscaba transparentar al público la información relativa a los procesos de investigación y búsqueda de personas desaparecidas y, con ello, facilitar el seguimiento en la implementación del protocolo respectivo. Al no haberse creado el mecanismo previsto en el compromiso, no se han registrado cambios en la información que el Gobierno divulga en esta materia y, por tanto, tampoco han habido mayores avances en apertura gubernamental.

Línea de acción I.3

Acceso a la información: No cambió

Participación ciudadana: No cambió

A través de esta línea de acción se buscaba mejorar la cantidad, calidad y accesibilidad de la información sobre personas desaparecidas mediante un proceso participativo de diseño e integración metodológica. En consecuencia, la línea de acción era relevante para los valores de acceso a la información y participación ciudadana.

Previo a la implementación de este compromiso, la información sobre personas desaparecidas se podía consultar en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) disponible en www.rnped.segob.gob.mx. Una vez terminado, el SUITI presentará ventajas sobre el RNPED, al asignar a cada persona desaparecida una identidad digital (conformada por fotografía, huella digital y folio único, el cual se obtiene una vez que el nombre y la fecha de nacimiento de la persona han sido verificados con el Registro Nacional de Población, RENAPO) para evitar duplicidades y errores en la información, e incluir información histórica sobre la desaparición y, en su caso, la localización¹². Sin embargo, la conformación de esta herramienta se encuentra aún en etapas iniciales y, por tanto, no es posible apreciar un cambio en la cantidad y calidad de información respecto a la práctica actual del Gobierno.

Hasta el 31 de agosto de 2018, la construcción del SUI TI había quedado fundamentalmente en las manos de PGR y la CNBP. El Gobierno resaltó la colaboración con la OSC Data Cívica en el desarrollo del módulo de consulta pública (el cual ya se puede visualizar, pero su operación es muy limitada), sin embargo, dicha participación se vio limitada a un acuerdo de consultoría bajo el cual dicha OSC enfocaría su esfuerzo en la accesibilidad del módulo respectivo. Comentó también la CNBP que desde el Consejo Nacional Ciudadano han recibido retroalimentación positiva en torno a la herramienta, pero esta información se pudo verificar de manera independiente. Tanto la contratación de Data Cívica como la retroalimentación del Consejo Nacional Ciudadano sugieren pasos positivos en el acercamiento del Gobierno a la sociedad civil. Sin embargo, en vista de que todavía hay acciones pendientes por implementar (en su mayoría en el proceso de consulta según quedó estipulado en los hitos del compromiso) no es posible dimensionar en su totalidad el cambio en las prácticas participativas derivado de este compromiso.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Al momento de redactar este informe el Gobierno de México no ha presentado un siguiente plan de acción. El cuarto plan de acción de México será presentado en agosto 2019.

¹Para mayor detalle consultar el *Informe de Avances 2016-2018 de México* aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf

²Al respecto se puede consultar el *Informe Sombra de Sociedad Civil sobre el proceso del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto en México 2016-2018*, disponible aquí: <https://gobiernoabierto.mx/blog/2018/11/14/informe-sombra-al-tercer-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>

³La hoja de ruta ajustada se puede descargar desde: <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga>. En el texto correspondiente a este compromiso incluido en el portal se hace referencia a un vínculo (<https://goo.gl/g1AguQ> como el sitio donde se aloja la versión original de la hoja de ruta. Sin embargo, al intentar acceder a la página el sistema arrojó un mensaje de error.

⁴La nota técnica está disponible aquí:

<http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=1.%20Nota%20Técnica%20Programa%20Nacional%20de%20Exhumaciones.pdf>

⁵Información aportada durante la realización de grupo de enfoque para discutir el cumplimiento del compromiso en materia de derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho realizado el lunes 17 de septiembre en las instalaciones de la Secretaría de la Función Pública. Participaron en la reunión Adi Loza (titular de la Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental), Dulce Hernández (directora de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto de la UTAG) y José Antonio Pérez Bravo (coordinador de asesores) por parte de la Procuraduría General de la República, Martha Clemencia González Aguilar (directora) por parte de la Comisión Nacional de Búsqueda, así como Guillermo del Río Hernández (titular del Centro Nacional de Información) y Melissa Rodríguez Segura (directora) por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁶Al encontrarse este diagnóstico en proceso deliberativo, la *Ley General de Transparencia* no obliga a su publicación. La *Ley General de Transparencia* se puede consultar aquí: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

⁷ Ley General creo el Consejo Nacional Ciudadano como un órgano de consulta del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en el que participan familiares de personas desaparecidas, especialistas en protección y defensa de derechos humanos, búsqueda de personas y materia forense, y representantes de OSC de derechos humanos elegidos por el Senado a partir de una consulta pública. Los consejeros desempeñan su cargo de manera honorífica con el apoyo de la Secretaría de Gobernación en temas de infraestructura y recursos. Los integrantes actuales son Denise González y Santiago Corcuera (académicos especialistas en derechos humanos de la Universidad Iberoamericana), Volga de Pina (especialista en búsqueda de personas desaparecidas de FLACSO), Mercedes Doretti (antropóloga forense), Humberto Francisco Guerrero (FUNDAR, organización del Núcleo), Juan Martín Pérez García (Red por los Derechos de la Infancia en México), Consuelo Morales (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos), y Norma Quintero (Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios).

⁸Información obtenida durante el grupo de enfoque citado previamente.

⁹La convocatoria de CNBP incluyó a organizaciones de amplio reconocimiento tales como Observatorio FLACSO, el Observatorio Nacional Ciudadano, Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, IPN Finder, Data Cívica, el Equipo Argentino de Antropología Forense y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹⁰Para mayor detalle consúltense el Informe de Avances 2016-2018 de México disponible aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf

¹¹Información obtenida del grupo de enfoque citado en (3).

¹²Personal de PGR y la CNBP informaron a la investigadora durante el grupo de enfoque citado en (3), que el RNPED era un registro limitado a personas que permanecían sin localizar y, por tanto, no aportaba un panorama completo de las desapariciones en México. Adicionalmente, el RNPED no contaba con mecanismos que permitieran evitar duplicidades o errores en los registros. La *Ley General* en materia de Desaparición Forzada abrogó el RNPED y ordenó la conformación de un registro nacional único de personas desaparecidas que incluya un módulo de consulta accesible al público.

Eje 2: Igualdad de Género

Texto del Compromiso: Crear un Sistema Nacional de Cuidados con la participación activa de la ciudadanía cuyo objetivo sea impulsar la corresponsabilidad social en los trabajos de cuidados (familia, comunidad, mercado y Estado) para lograr una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, a través de la articulación de políticas, infraestructura y servicios en esta materia.

Línea de acción:

2.1: Poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Cuidados a través de un órgano participativo, incluyente y vinculante encargado de su diseño, implementación, monitoreo y evaluación, que incluya un mecanismo de difusión ciudadana de estos derechos e impulse su adopción en todos los ámbitos del gobierno.

Institución(es) responsable(s): Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género del Instituto Nacional de las Mujeres.

Institución(es) de apoyo: N/A

Fecha de inicio: 1 de octubre de 2016.

Fecha de cierre: 31 de agosto de 2018

2.1. Sistema Nacional de Cuidados	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
		✓				✓								✓						✓	
													✓								

Objetivo del compromiso

Este compromiso tenía por objetivo central atender el problema de la desigualdad de género en materia económica cuyo origen se encuentra en la desproporción con que la carga de trabajo doméstico y de cuidados recae en las mujeres.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

Al finalizar el periodo de evaluación para el informe de medio término (30 de junio de 2017) se había logrado cierto progreso en la implementación de este compromiso pues se contaba con un programa de trabajo definido y acordado sobre el cual se habían registrado algunos avances¹.

El programa establecía como meta contar con un modelo de política integral de cuidados que incluyera una ruta crítica para su implementación. Para llegar a esa meta, las instituciones responsables se comprometían a realizar un diagnóstico sobre la situación de la demanda de cuidados

en México y sobre los programas federales disponibles en esa materia, y a someter dicho diagnóstico a una amplia consulta con expertas, sociedad civil y ciudadanía para informar el desarrollo del modelo meta. En mayo de 2017 se realizó un diagnóstico participativo cuyos resultados se entregaron a las partes interesadas antes del 30 de junio del 2017.

Fin de término: Limitado.

En términos de lo pactado en el tercer plan de acción, los avances en el cumplimiento de este compromiso siguen siendo limitados. Al cierre del periodo de evaluación para este informe (31 de agosto de 2018) la investigadora del MRI encontró como resultado final un índice comentado de lo que será la Estrategia Nacional de Cuidados (ENAC) – documento que funcionarias de Gobierno y representantes de la sociedad civil describen como la base para formular una política pública en materia de cuidados².

Es importante señalar aquí que la hoja de ruta definida de común acuerdo por Gobierno y sociedad civil para este compromiso redujo sustancialmente sus alcances, para ajustarlos a los tiempos del plan de acción. De ahí que la meta cambiara de un Sistema Integral de Cuidados a una estrategia de política pública en la materia. En términos de esta nueva meta, el avance documentado para el informe de medio término ya era significativo. Funcionarias de CONAPRED e INMUJERES señalaron, en entrevista con la investigadora del MRI, que ya existe un documento completo del ENAC pero éste sólo se publicará hasta haber sido consensuado con las académicas, expertas y mujeres miembros de la sociedad civil que hasta ahora han participado en el proceso³. Lo anterior sugiere que la meta planteada en la hoja de ruta estaría muy cerca de ser alcanzada, sin embargo, no ha sido posible corroborar la existencia de tal documento de manera independiente.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: Significativamente

La división sexual del trabajo no remunerado que predomina actualmente, constituye una de las fuentes más importantes de la desigualdad de género que se observa en México. Es también una de las problemáticas menos reconocidas en la agenda pública y, en consecuencia, una de las más desatendidas a nivel de políticas. La inserción de este compromiso en el tercer plan de acción buscó inducir un giro radical en esta situación al visibilizar las desigualdades en los trabajos de cuidados y catalizar la generación de una política pública mediante procesos de consulta ciudadana y co-creación con la sociedad civil, hasta ese momento inéditos en México para estos temas.

En entrevistas con esta investigadora, tanto funcionarias del Gobierno como representantes de la sociedad civil coincidieron en señalar que el desarrollo de este compromiso generó un espacio para que instituciones y organizaciones conocedoras del tema y comprometidas con su avance pudieran articular y consensuar perspectivas en torno a opciones de política concretas. Representantes del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB), organización que ha acompañado este compromiso desde su desarrollo, indicaron que el proceso de la AGA permitió construir bases más firmes para la interacción entre Gobierno y sociedad civil en este tema – interacción que se mantuvo durante la implementación del compromiso, pese al retiro de las organizaciones del Núcleo en mayo de 2017 y la negativa del instituto a otorgar aval formal de avance o cumplimiento⁴.

Durante la implementación del compromiso, y en apego a la hoja de ruta definida, se llevaron a cabo diversas reuniones y consultas en las que se discutieron tanto el diagnóstico de cuidados como las sucesivas versiones de la propuesta para la ENAC⁵. Además del Instituto Simone de Beauvoir, en estas reuniones participaron académicas expertas de El Colegio de México, la UNAM y el CIDE, así como representantes de OSCs y organismos internacionales tales como Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C., Genders A.C., OXFAM México y ONU Mujeres.

El proceso de desarrollo e implementación de este compromiso abrió espacios de participación, colaboración y co-creación que no se habían dado hasta entonces en estos temas (y que, además, son aún la excepción antes que la regla en el contexto mexicano). No obstante, la falta de consolidación institucional para esos espacios en un contexto en el que el cumplimiento del compromiso es aún limitado evita que la apertura gubernamental en este caso pueda ser calificada como excepcional.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Al momento de redactar este informe el Gobierno de México no ha presentado un siguiente plan de acción. El cuarto plan de acción de México será presentado en agosto de 2019.

No obstante, es importante destacar aquí que tanto Gobierno como la sociedad civil coinciden en enfatizar la enorme tarea que queda pendiente en relación con este compromiso y, en ese sentido, han manifestado su interés y disposición por continuar avanzándolo en el marco de la AGA. Ambas partes ven en esta plataforma no sólo un espacio para sostener la colaboración Gobierno-sociedad civil sino también una oportunidad para dar continuidad a proyectos ambiciosos como este compromiso. Al respecto, podría considerarse la institucionalización del espacio participativo como parte instrumental del cumplimiento del compromiso hacia el futuro.

¹El Informe de Avances de México 2016-2018 se puede consultar aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf

²El documento se puede encontrar aquí:

<http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=Guion%20comentado.pdf>

³Entrevista con Marta Ferreyra (directora de Promoción de la Cultura y No Discriminación) de Conapred y María de la Paz López (directora de Institucionalización de la Perspectiva de Género) del Instituto Nacional de las Mujeres realizada el viernes 7 de septiembre de 2018.

⁴Entrevista con Ximena Andión (directora general), y Ana Joaquina Ruiz (coordinadora del Programa de Innovación Social y Participación Ciudadana) del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir realizada el viernes 7 de septiembre de 2018.

⁵La participación en estas reuniones y consultas ha incluido académicas expertas (de instituciones como El Colegio de México, la UNAM y el CIDE), representantes de OSC especializadas en el tema de trabajos de cuidados (ILSB, Genders AC, Afluentes SC) y organismos internacionales (ONU Mujeres, OCDE).

Eje 3: Pobreza y desigualdad

Texto del Compromiso: Contar con un registro único y accesible de la población potencial y de la población atendida de los programas de desarrollo social (según la definición del CONEVAL) que observe los principios de la política de desarrollo social conforme al artículo 3° de la Ley General de Desarrollo Social.

Línea de acción:

3.1: Construir el Sistema de Información Social Integral con la participación de un comité de expertos independientes como repositorio único, objetivo y accesible de información socioeconómica de la población potencial y atendida de los programas de desarrollo social.

Institución(es) responsable(s): Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Institución(es) de apoyo: N/A

Fecha de inicio: 1 de octubre de 2016

Fecha de cierre: 31 de agosto de 2018

3.1. Sistema de información social integral	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓			✓					✓						✓		

Objetivo del compromiso

Este compromiso tenía por objetivo construir un Sistema de Información Social Integral (SISI) para aglutinar toda la información socioeconómica de los beneficiarios actuales y potenciales de los programas de desarrollo social, a fin de mejorar la coordinación en la toma de decisiones y promover un uso más eficiente de los recursos públicos.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

Al término del periodo de evaluación para el informe de medio término (30 de junio de 2017) este compromiso tenía un grado de cumplimiento muy limitado pues sólo se había avanzado en la definición del programa de trabajo¹.

Fin de término: Sustancial

Al cierre del periodo de evaluación para este informe, el SISI se encuentra habilitado y en funcionamiento en <https://sisi.sedesol.gob.mx>, pero el proceso de poblamiento de los datos que almacenará se encuentra en etapas iniciales. Por esta razón, y atendiendo a la lógica y espíritu del plan de acción, el MRI considera que este compromiso presenta avances sustanciales.

El SISI es una plataforma operada e integrada desde SEDESOL. La versión pública (que omite datos personales, incluidos edad y género) del portal tiene habilitadas diversas funcionalidades para consultas al Padrón Único de Beneficiarios y al registro de la oferta de programas sociales, así como infraestructura para la visualización territorial de la cobertura de los programas de desarrollo social y otros indicadores de interés. Se incluye también información sobre la normatividad que rige el SISI así como los lineamientos para el intercambio e integración de los datos proporcionados por las dependencias, estados y municipios. La información pública se encuentra en formato de datos abiertos y todas las consultas son descargables.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?**Acceso a la información: Marginalmente**

La política social en México se ha caracterizado por la multiplicidad y fragmentación de los programas de desarrollo social, muchos de los cuales no cuentan con mecanismos de monitoreo y evaluación o carecen de registros confiables de beneficiarios. Esta desarticulación y falta de transparencia genera desperdicios y redundancias, impide el aprovechamiento de sinergias en la materia, y puede propiciar la utilización de presupuesto público para desarrollo social con fines políticos.

Este compromiso buscaba atender el problema al impulsar la construcción de un registro único, homologado y accesible para concentrar todos los padrones y la información socio-económica de los beneficiarios. Por tanto, el MRI encontró que este compromiso era relevante para el acceso a la información. En su estado actual, el SISI constituye un avance en la dirección correcta pues permite concentrar y homologar información que antes se encontraba dispersa y podría resultar de difícil localización. Aunque el SISI ha comenzado a migrar 260 padrones de 15 dependencias federales, 153 de entidades federativas y están empezando a recibir algunos padrones municipales, aún falta mucha información por incorporar². Lo anterior se puede dimensionar mejor si se considera que el inventario de CONEVAL incluye más de 6.000 programas y acciones de desarrollo social. Los mismos funcionarios indican, sin embargo, que la gran mayoría de esos programas y acciones (correspondientes a los órdenes estatal y local) no necesariamente perduran de un año a otro ni cuentan con reglas de operación, lo cual haría imposible su integración al SISI³.

La principal limitación del Sistema, no obstante, es que depende de que las dependencias federales, los estados y los municipios accedan a compartir sus datos. En el caso de los estados, la implementación del compromiso logró aumentar de 3 a 26 el número de convenios de intercambio de información (de 32 posibles) pero, al tratarse de instrumentos de cooperación en un Estado federal, su cumplimiento está sujeto a la voluntad política de los ejecutivos locales. Funcionarios del Gobierno y expertos de la sociedad civil coinciden en señalar que la normatividad existente no contiene una definición vinculante de programas de desarrollo social ni especifica con claridad las atribuciones de SEDESOL para integrar el padrón único de beneficiarios. Lo anterior explica, al menos en parte, que la resistencia de las dependencias federales a compartir información con el SISI sea más la norma que la excepción.

Representantes de GESOC, organización de la sociedad civil miembro del Núcleo y directamente involucrada en el desarrollo de este compromiso, compartieron con la investigadora del MRI que el producto final no satisface los objetivos de compleción, transparencia, accesibilidad y co-creación concebidos para este compromiso durante su desarrollo⁴. Por su parte, Frente a la Pobreza, organización externa al Núcleo que participó en el diseño del compromiso y posteriormente dio

acompañamiento a su implementación, señaló que el SISI presenta niveles de accesibilidad limitados y, por tanto, su uso quedaría restringido a funcionarios públicos y usuarios más sofisticados⁵.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Al momento de redactar este informe el Gobierno de México no ha presentado un siguiente plan de acción. El cuarto plan de acción de México será presentado en agosto 2019.

Sin embargo, cabe destacar que tanto funcionarios de SEDESOL como representantes de OSC señalaron a la investigadora del MRI la importancia de retomar este compromiso en un futuro plan de acción. Sugieren, entre otros temas, encontrar los mecanismos institucionales más apropiados para la operación y mantenimiento del SISI a fin de garantizar la protección de los datos ahí depositados y evitar su utilización para fines distintos a los del bienestar social.

¹Se puede consultar el Informe de Avances 2016-2018 de México para más información:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf

²Entrevista realizada con Luis Iñaki Alberro Encinas (director general de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios) y Mónica Correa (directora de Padrones) de SEDESOL el jueves 6 de septiembre de 2018.

³Entrevista citada en nota anterior.

⁴Conversación con Alfredo Elizondo, Coordinador de Proyectos de GESOC efectuada el jueves 4 de octubre de 2018.

Conclusiones similares se pueden encontrar en el *Informe Sombra de Sociedad Civil sobre el proceso del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto en México (2016-2018)*: <https://gobiernoabierto.org/blog/2018/11/14/informe-sombra-al-tercer-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>

⁵Entrevista realizada con Héctor Rubio (director de Innovación e Incidencia) de Acción Ciudadana Frente a la Pobreza el jueves 4 de octubre de 2018.

Eje 4: Acceso a agua potable

Texto del Compromiso: Medir el consumo de agua y descargas tanto en volumen como en calidad, así como promover su reutilización, la descarga cero de los grandes consumidores y supervisar su tratamiento, transparentando la información para facilitar la participación ciudadana en la vigilancia.

Línea de acción:

4.1: Impulsar la coordinación interinstitucional y la participación activa de la ciudadanía para establecer un sistema integral (plataforma pública y abierta y otros medios de comunicación) que permita disponer de la información de manera actualizada sobre volúmenes extraídos y concesionados de aprovechamiento y descargas, partiendo de información disponible y de nueva creación.

Institución(es) responsable(s): Coordinación de Asesores de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

Institución(es) de apoyo: N/A

Fecha de inicio: 1 de octubre de 2016

Fecha de cierre: 31 de agosto de 2018

4.1. Sistema de información de uso y calidad del agua	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
		✓			✓			✓						✓					✓		

Objetivo del compromiso

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), este compromiso buscaba, desde una perspectiva de gobierno abierto, lograr una gestión sostenible del agua a través de un sistema integral que aportara información certera, oportuna y accesible sobre la concesión, uso, descarga y calidad del agua a fin de facilitar procesos transparentes de monitoreo y vigilancia.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

Al cierre del primer año de implementación, 30 de junio de 2017, el grado de cumplimiento de este compromiso era muy limitado ya que se continuaba realizando ajustes al programa de implementación¹.

Fin de término: Sustancial

Al cierre del periodo de evaluación de este informe (31 de agosto de 2018) se puede considerar que este compromiso tuvo avances sustanciales. Los resultados finales de este compromiso se concentran en una plataforma de medición y calidad del agua disponible aquí:

<https://app.conagua.gob.mx/gobiernoabierto>.

En lo que respecta a la medición, la plataforma ofrece información sobre volúmenes extraídos por los concesionarios de aguas nacionales (principalmente usuarios industriales, de servicios y agroindustriales). Esta información se recoge en tiempo real a través de 1.169 medidores automatizados instalados a lo largo del país. Los datos se encuentran disponibles por día, mes y año en tres modalidades: medidores instalados, volumen extraído total a nivel nacional y volúmenes extraídos por medidor. Todas las consultas son descargables en formato Excel.

La información sobre calidad del agua (superficial y subterránea) se presenta también georeferenciada, desglosando la concentración de los componentes que integran los indicadores de calidad (basados en estándares internacionales), e incluye tanto la valoración de CONAGUA respecto a la calidad (excelente, buena, aceptable, contaminada o fuertemente contaminada) como el nivel de toxicidad que presentan las muestras. Para facilitar la visualización de la información por parte del usuario, las valoraciones de calidad y toxicidad se acompañan de un semáforo de colores.

No obstante los avances, la plataforma entregada aún no incorpora información crucial para alcanzar los objetivos planteados en el plan de acción (es decir, volúmenes concesionados y registros de puntos de descarga de aguas residuales, por ejemplo), está poblada con datos que representan una proporción menor del universo de agua concesionada en el país, y el contenido no es de fácil acceso o comprensión para el público en general.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Marginalmente

En relación con los valores de la AGA, el MRI encontró que el texto de este compromiso sugería relevancia para el acceso a la información². Antes de implementar este compromiso, la información ahora disponible en la plataforma solo era accesible a personal de CONAGUA y a los titulares de los pozos incluidos en el programa de medición automatizada. Lo anterior, sin duda, constituye un avance muy importante. Sin embargo, es necesario mencionar que del volumen total de agua concesionada para usos industrial, agroindustrial y de servicios, sólo el 21,92% se mide de manera automatizada³. Además, la plataforma no incluye datos sobre volúmenes concesionados y de descarga, información crucial para dar un seguimiento oportuno a la forma en que estos grandes usuarios utilizan el agua.

Por lo que toca a la accesibilidad, la plataforma incluye un manual de usuario para poder realizar consultas sobre volúmenes extraídos de agua, sin embargo, la ciudadanía en general no puede utilizar directamente la información que se obtiene a partir de ellas. Más aún, en opinión de organizaciones de la sociedad civil expertas en el tema, la información generada no es de fácil procesamiento para que se integre con otra información sobre, por ejemplo, acuíferos sobre-explotados o condiciones geo-hidrológicas en zonas vulnerables, que permita a la sociedad civil analizar el impacto de la gestión del agua en un contexto más amplio de políticas públicas⁴.

Por lo que se refiere a la calidad del agua, la información está disponible en archivos kmz, sólo accesibles desde sistemas geográficos como Google Earth, o en formato Excel, lo cual la pone fuera del alcance de la mayoría de los ciudadanos. Organizaciones de la sociedad civil a las que se presentó la plataforma el pasado mes de julio hicieron observaciones a CONAGUA en este sentido⁵.

Cabe resaltar que en el informe sombra de la sociedad civil en torno al tercer plan de acción, organizaciones como Cultura Ecológica y Controla tu Gobierno concluyeron también que la forma

que tomó el compromiso durante su implementación y el resultado final distan mucho de reflejar el enfoque de derechos humanos con el que fue concebido y acordado⁶.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Al momento de redactar este informe el Gobierno de México no ha presentado un siguiente plan de acción. El cuarto plan de acción de México será presentado en agosto 2019.

¹Para mayor información sobre el grado de avance en este caso se puede consultar: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf

²Véase: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf

³Información obtenida en entrevista con Alfonso Camarena Larriva (coordinador de asesores del director general) y Francisco Casillas (asesor) de CONAGUA celebrada el martes 11 de septiembre de 2018.

⁴Así lo señalaron Daniel Sánchez, director de Incidencia en el Sector Privado de Reforestamos México (organización externa al Núcleo que aceptó acompañar la implementación de este compromiso con posterioridad al retiro), y Tomás Severino, director de Cultura Ecológica (organización miembro del Núcleo y que hasta el momento del retiro se había involucrado directamente en el seguimiento de este compromiso) en entrevistas con esta investigadora realizadas el miércoles 13 de septiembre y el viernes 5 de octubre de 2018.

⁵Ver Relatoría de la reunión Grupo de Enfoque sobre la Plataforma de Información de Aprovechamientos y Descargas de Agua celebrada el 23 de julio de 2018 (vínculo arriba en nota 15).

⁶Para mayores detalles, consultar: NSOC (2018). *Informe Sombra de Sociedad Civil sobre el proceso del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto en México (2016-2018)* disponible aquí: <https://gobiernoabierto.org/blog/tag/informe-sombra/>

Eje 5: Obesidad en niños y adolescentes

Texto del Compromiso: Fortalecer las acciones de promoción de la salud dirigidas al reconocimiento de la obesidad como enfermedad, involucrando a la población y a todos los niveles de Gobierno por medio de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que eviten el potencial conflicto de interés en todo el ciclo de políticas públicas en la materia.

Líneas de acción:

5.1: Elaborar, con la participación de sociedad civil, academia y gobierno, una estrategia para evitar potenciales conflictos de interés de los actores involucrados en las políticas públicas dirigidas al combate de la obesidad.

5.2: Crear una instancia tripartita (sociedad civil, academia y gobierno) independiente y libre de conflicto de interés que asegure y monitoree permanentemente el cumplimiento de la normatividad existente y los acuerdos internacionales suscritos por el gobierno, asegurando el financiamiento para su adecuada operación.

5.3: Modificar las Normas Oficiales Mexicanas NOM-051-SCFI/SSAI-2010 y NOM-086-SSAI-1994 basándose en evidencia científica disponible sobre el etiquetado frontal por medio de un proceso de consulta plural con expertos los cuales declaren sus intereses para poder evitar posibles conflictos de interés.

Institución(es) responsable(s): Dirección General de Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud, y el Comisionado de Operación Sanitaria de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).

Institución(es) de apoyo: N/A

Fecha de inicio: 1 de octubre de 2016

Fecha de cierre: 31 de agosto de 2018

	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
5.1. Estrategia ante conflictos de interés			✓			✓					✓		✓							✓	
5.2. Instancia tripartita de seguimiento			✓			✓					✓		✓					✓			
5.3. Modificar las Normas NOM-051-SCFI/SSAI-2010 y NOM-086-SSAI-1994			✓		✓	✓					✓		✓					✓			

Objetivo del compromiso

La obesidad en México es un problema grave de salud pública. A nivel internacional, México es el país con mayor prevalencia de obesidad en adultos (especialmente mujeres) de los miembros de la OECD después de los Estados Unidos. De acuerdo con UNICEF, México ocupa el primer lugar en obesidad infantil. Partiendo de que una parte de la explicación a este fenómeno se encuentra en el desconocimiento de la población sobre el valor nutricional de los alimentos, este compromiso buscó, a través de un enfoque participativo, transparentar el etiquetado frontal de los alimentos y combatir los conflictos de interés que pudieran sesgar la toma de decisiones en políticas de salud a favor de intereses comerciales. Con estos propósitos se definieron las tres líneas de acción mencionadas anteriormente.

Cumplimiento

Resumen en las tres líneas de acción a medio término:

Línea de acción 5.1: Limitado

Línea de acción 5.2: Limitado

Línea de acción 5.3: No iniciado

El informe de medio término asignó a las dos primeras líneas de acción un nivel de cumplimiento limitado pues al cierre del periodo de evaluación (30 de junio de 2017) continuaban los ajustes a las rutas de implementación. La línea de acción 5.3 no se había iniciado¹.

Fin de término:

Línea de acción 5.1: Sustancial

El programa de trabajo para esta línea de acción se dio a conocer al público en octubre de 2017 y tenía como meta contar con lineamientos generales en materia de conflicto de interés. Los lineamientos generales que se tenían previstos eran de carácter normativo y obligatorio, y tendrían su aplicación en la instancia tripartita a que hace referencia la línea de acción 5.2.

Al 31 de agosto de 2018 esta línea presenta un avance sustancial pero no se puede considerar completa pues el producto final es un documento de corte orientativo y de aplicación opcional (titulado *Guía para la Prevención, Identificación y Gestión de Conflictos de Interés en las Políticas Públicas Relacionada con la Prevención y Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes*) para el cual no existe un plan de difusión ni un compromiso institucional que le sirva de respaldo².

El documento, elaborado al interior del grupo de trabajo plural Gobierno-sociedad civil-academia encargado de la implementación del compromiso, aporta significativamente a la discusión sobre conflictos de interés en un contexto como el mexicano donde la legislación vigente aborda el tema de manera limitada³. Tanto sociedad civil como Gobierno coinciden en señalar que la Guía cubre un espectro amplio de recomendaciones, especialmente en lo que corresponde a las responsabilidades de los servidores públicos. Sin embargo, en opinión de algunos representantes de la sociedad civil, la Guía no constituye un instrumento completo debido a que no incluye especificaciones para el manejo de evidencia ni recomendaciones relativas a la participación de agentes externos en los espacios de interacción que se dan con funcionarios públicos dentro y fuera del Observatorio Mexicano de Enfermedades no Transmisibles (OMENT)⁴.

Línea de acción 5.2: Limitado

La hoja de ruta publicada en octubre de 2017 para guiar el cumplimiento de la línea de acción estableció como meta institucionalizar la instancia tripartita y ponerla en funciones con miras a entregar su primer informe de actividades hacia junio/julio de 2018⁵. Posteriormente esta línea de acción se abandonó y, por tanto, no presenta avances con respecto al informe de medio término.

En nota aclaratoria fechada 28 de agosto de 2018 se señala que con el cumplimiento de la línea de acción 5.1 se daba por alcanzada también la meta de la instancia tripartita⁶. De acuerdo al documento, lo anterior se debe a que “el contexto se modificó de manera sustancial” y se “presentó un desacuerdo fundamental” entre los participantes del grupo de trabajo a cargo de este compromiso, de tal forma que para seguir avanzando fue necesario replantear los alcances.

En entrevistas con la investigadora del MRI, representantes de Gobierno y sociedad civil han sugerido que el proceso para conformar la instancia tripartita dejó de avanzar en el momento en que se tuvo que discutir la forma en que ésta se vincularía con el OMENT. La Coalición Contrapeso (organización de la sociedad civil externa al Núcleo que acompañó la implementación de este compromiso) se opuso rotundamente a ello por considerar que ese organismo se encuentra capturado por intereses ajenos a la promoción de la salud⁷.

Línea de acción 5.3: No iniciado

Al cierre del periodo de evaluación de este informe, esta línea de acción continuaba sin iniciarse. Esto se debe, principalmente, a que su alcance se modificó sustancialmente antes de que se publicaran las hojas de ruta para todos los compromisos, en octubre de 2017. Para la implementación, se sustituyó la meta de modificar las normas respectivas, por otra que se limitaba a elaborar una propuesta de recomendaciones sobre el etiquetado frontal. No obstante, la elaboración de esa propuesta tampoco había presentado avances al momento de redactar el presente informe.

En una nota aclaratoria, la Secretaría de Salud y COFEPRIS señalan que no ha sido posible cumplir con la meta (i.e. la que se planteó en la hoja de ruta, no la establecida en el compromiso original) pues no existe un consenso en torno a qué modificaciones deben recomendarse y también por encontrarse activo un proceso judicial al interior de la Suprema Corte en relación al etiquetado frontal⁸. Ante un amparo presentado en 2015 por la organización de la sociedad civil El Poder del Consumidor (EPC), un juez de distrito resolvió que el etiquetado actual violaba el derecho a la salud y a la información, como argumentaba EPC, lo cual suponía que las empresas debían cambiar dicho etiquetado frontal. COFEPRIS y la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) impugnaron la decisión. El pasado 29 de agosto la Suprema Corte de Justicia rechazó sostener el amparo otorgado a EPC e instruyó la elaboración de un nuevo proyecto para ser discutido en fecha aún por definir⁹. La nota aclaratoria sugiere que tanto la Secretaría de Salud como COFEPRIS prefieren dejar en manos de la Suprema Corte la decisión sobre posibles cambios al etiquetado frontal y, en su caso, los términos bajo los que se harían esos cambios.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Línea de acción 5.1

Participación ciudadana: Significativamente

La evidencia obtenida para elaborar este informe indica que la implementación de este compromiso atravesó por un intenso proceso de colaboración y co-creación al interior del grupo de trabajo integrado por miembros de Gobierno, sociedad civil y academia – algo que, en palabras de las propias partes interesadas, no se había observado antes en estos temas.

Durante el proceso de investigación se corroboró que, si bien los trabajos al interior del grupo implementador del compromiso no estuvieron exentos de conflicto, el interés por avanzar la agenda y aprovechar la oportunidad de colaboración que ofrece el proceso de la AGA hizo posible continuar el proceso y alcanzar resultados¹⁰. Las partes pueden no estar satisfechas con los resultados o con todo el proceso – así lo manifestó claramente la Coalición Contrapeso en relación al contenido de la Guía discutida anteriormente. Reconocen, sin embargo, que este fue un esfuerzo importante de apertura gubernamental que no se habría dado sin mediar la plataforma de la AGA.

Línea de acción 5.2

Participación ciudadana: No cambió

Dado que no hubo más avance en la implementación, no ha sido posible observar cambios en la participación ciudadana que sean atribuibles a esta línea de acción.

Línea de acción 5.3

Acceso a la información: No cambió

Participación ciudadana: No cambió

Al no avanzar la meta del etiquetado en el sentido previsto originalmente por el compromiso, no se encontraron cambios ni en materia de acceso a la información ni respecto al participación ciudadana.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Al momento de redactar este informe el Gobierno de México no ha presentado un siguiente plan de acción. El cuarto plan de acción de México será presentado en agosto 2019.

No obstante, es importante resaltar que, dado el reto de salud pública que representan los índices de obesidad y sobrepeso en México, tanto Gobierno como sociedad civil manifestaron a la investigadora del MRI su interés por continuar construyendo sobre la experiencia del tercer plan de acción para impulsar este compromiso en el futuro. Por el lado de la sociedad civil, los aspectos más importantes a avanzar son el fortalecimiento de la Guía con lineamientos de participación para agentes externos así como la modificación de las normas. Para el Gobierno es de la mayor importancia asegurar la apropiada difusión y socialización de la Guía, así como continuar avanzando en la discusión y regulación de los conflictos de interés.

¹Al respecto, se puede consultar el Informe de Avances 2016-2018 de México :

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf

²El documento se puede encontrar aquí:

<http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=Guia%20Conflictos%20de%20Intereses%20VF.pdf>

³En México no existe una ley general en materia de conflictos de interés ni un marco institucional que atienda el tema. El marco legal existente se limita a las responsabilidades de los servidores públicos expresadas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que, en opinión de expertos y sociedad civil, tiene una concepción estrecha del conflicto de interés, no lo tipifica ni regula con precisión, y ha tenido una aplicación limitada. Al respecto, véase por ejemplo: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2018/02/15/conflicto-interes-perdido/>

⁴El OMENT fue creado como parte de la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes con el objeto de concentrar y difundir información generada por el sector salud y otros actores interesados en relación al sobrepeso, la obesidad y la diabetes. El OMENT cuenta con un Consejo Asesor, presidido por el titular de la Secretaría de Salud, y está integrado por 18 organizaciones de las cuales cuatro son asociaciones gremiales profesionales (Academia Mexicana de Pediatría, Academia Nacional de Medicina, Sociedad Mexicana de Cardiología y Sociedad Mexicana de Salud Pública), dos son instituciones académicas públicas de amplio reconocimiento (IPN y UNAM), cuatro son asociaciones empresariales o de vinculación empresarial (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, CANACINTRA; Confederación de Cámaras Industriales, CONCAMIN; Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, CONMEXICO; y Federación Mexicana de Diabetes), y cinco son fundaciones privadas con vinculación empresarial (Fundación Slim, Fundación Este País, Fundación Mexicana para la Salud, Instituto Mexicano para la Competitividad, y The Aspen Institute), además de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la Coalición Contrapeso, y una organización que promueve la actividad física (Queremos Mexicanos Activos). En entrevista con la investigadora del MRI realizada el 12 de septiembre de 2018, Yarishdy Mora, directora de la Coalición Contrapeso (organización de la sociedad civil no miembro del Núcleo que acompañó la implementación del compromiso), señaló que la Coalición ha luchado por tener definiciones más claras – y regulaciones estrictas – en cuanto a la voz, voto y peso de la evidencia presentada por representantes de la industria, grupos de interés y organizaciones filantrópicas en la toma de decisiones relacionada con temas de salud.

⁵Esta hoja de ruta se encuentra bajo el compromiso 9 a que hace referencia el Tablero de Seguimiento y se puede descargar aquí: <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga>

⁶La nota completa se puede consultar aquí:

http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=Nota%20Aclaratoria_%20compromiso%20Instancia%20tripartita%20Salud%203PA_VF.pdf

⁷En la misma entrevista citada en (46) Mora Torres indicó que en el OMENT la mayoría de las sillas pertenecen a la industria o son pagadas por ésta, de ahí que sea imposible avanzar en la regulación de conflictos de interés al interior de ese organismo.

⁸La nota se puede consultar aquí:

<http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/AdmCompromiso/Documento?doc=Nota%20aclaratoria%20COFEPRIS.pdf>

⁹El Poder del Consumidor ha sostenido que el etiquetado frontal es de difícil comprensión por parte de los consumidores y promueve el diseño de etiquetas que informen mejor sobre altos contenidos de azúcar añadido (azúcar libre) en alimentos procesados y bebidas no alcohólicas. Esta es una postura respaldada por el Instituto Nacional de Salud Pública. Estas organizaciones argumentan que el etiquetado actual fue diseñado sin considerar la opiniones de expertos y académicos libres de conflicto de interés y que se impuso como estándar de la misma manera. COFEPRIS, por su parte, ha defendido el diseño de las etiquetas argumentando que proporcionan información veraz y completa a los consumidores. Para mayores detalles se puede consultar, por ejemplo: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/suprema-corte-discute-hoy-el-futuro-del-etiquetado-de-alimentos-procesados>, <https://expansion.mx/nacional/2018/08/29/la-suprema-corte-da-reves-a-ong-en-el-caso-de-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas>, y <https://www.animalpolitico.com/2018/08/scjn-etiquetado-alimentos-bebidas/>

¹⁰Esta aseveración se basa en entrevistas realizadas con funcionarios de SFP y COFEPRIS, así como con representantes de la Coalición Contrapeso. Hasta este momento no ha sido posible obtener las perspectivas de la Secretaría de Salud y del Instituto Nacional de Salud Pública.

Eje 6: Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

Texto del Compromiso: Incluir mecanismos de participación ciudadana sustantiva en los procesos de designación que establece el Sistema Nacional Anticorrupción.

Línea de acción:

6.1: Llevar a cabo una consulta técnica para establecer criterios de selección para los cargos del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de los órganos internos de control y evaluar de forma objetiva con la participación de sociedad civil, academia y expertos la idoneidad de los perfiles propuestos, con información del proceso en datos abiertos.

Institución(es) responsable(s): Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control de la Secretaría de la Función Pública.

Institución(es) de apoyo: N/A

Fecha de inicio: 1 de octubre de 2016

Fecha de cierre: 31 de agosto de 2018

6.1. Consulta técnica para criterios de selección a cargos del SNA y TOIC	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	Fin de término		Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente		
													No iniciado	Limitado						Sustancial	Completo
		✓			✓	✓					✓										
														✓							

Objetivo del compromiso

Este compromiso se diseñó en el marco del ODS 16, que atiende al fortalecimiento del Estado de Derecho y la promoción de los derechos humanos, y de la instalación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el cual busca articular a todos los actores que intervienen en la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. El objetivo del compromiso consistía en impulsar la participación ciudadana en los procesos de evaluación y selección de los candidatos contendientes a ocupar la titularidad de los órganos internos de vigilancia de las dependencias federales que forman parte del SNA a fin de garantizar su autonomía política.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

El informe de medio término asignó a este compromiso un nivel de cumplimiento limitado pues al cierre del periodo de evaluación (30 de junio de 2017) se continuaba avanzando en definir la ruta de implementación¹.

Fin de término: Sustancial

En octubre 2017 el Gobierno publicó una hoja de ruta que reducía la ambición del compromiso al limitar la consulta técnica a los Titulares de los Órganos Internos de Control (TOIC) y Unidades de Responsabilidades (TUR) exclusivamente. Ahí se establecía también la meta de publicar los perfiles de los actuales TOIC y TUR en una plataforma de fácil acceso².

Al cierre del periodo de evaluación para este informe (31 de agosto de 2018) la investigadora del MRI considera que el cumplimiento de este compromiso presenta avances sustanciales. La Secretaría de la Función Pública (SFP) habilitó el siguiente portal: <http://perfilestoic.funcionpublica.gob.mx/directorio/inicio.html>, en el que se alojan los perfiles de los actuales Titulares de los Órganos Internos de Control (TOIC) y Unidades de Responsabilidades (TUR), así como una breve explicación de la naturaleza y funciones de estos órganos y unidades. Para cada titular el visitante puede consultar información general (puesto que ocupa, institución y datos de contacto institucional), información académica (nivel de estudio, área, avance, institución, periodo y cédula), e información curricular disponible.

En su estado actual, sin embargo, la plataforma no permite al usuario evaluar la idoneidad de estos titulares para el puesto que ocupan o comparar entre ellos ya que no contiene información sobre perfiles ideales para los puestos y los criterios utilizados en la selección de los titulares. Esta información existe pues se obtuvo como parte del proceso de implementación del compromiso, sin embargo, no se ha hecho pública. En documento fechado el mes de agosto de 2018, Borde Político, organización de la sociedad civil que acompañó la implementación de este compromiso aportando su experiencia en el diseño de plataformas digitales para la participación ciudadana, hace un señalamiento en este sentido, mismo que fue reiterado a la investigadora en entrevista posterior³.

Las organizaciones del Núcleo consideran que los resultados no cumplen con el alcance del compromiso original al no haber incorporado la participación ciudadana en el proceso de designación de los actuales TOIC y TUR⁴. Al respecto, funcionarios de SFP señalaron en entrevista que la aprobación de las leyes secundarias del SNA generó una incongruencia entre la intención pactada en el compromiso original y el marco normativo bajo el cual debía implementarse el compromiso⁵. Es importante mencionar aquí que el desarrollo del tercer plan de acción coincidió con un proceso legislativo en el que, entre otras cosas, se estaba definiendo la manera en que se haría la designación de los TOIC y TUR. Las leyes finalmente aprobadas asignan a la SFP la responsabilidad exclusiva de designar a los titulares de estos órganos de control interno descartando, en una interpretación literal de la normativa, la posibilidad de incorporar mecanismos de participación ciudadana.

Asimismo, es importante destacar que el propósito esencial de este compromiso, es decir, la ciudadanización del combate a la corrupción, se ha avanzado también de forma paralela a la implementación del tercer plan de acción. En el marco de la instalación del SNA, el Comité Coordinador de ese Sistema acordó crear una política de designación para los TOIC y TUR. En consecuencia, la SFP convocó a una mesa de trabajo para estos propósitos en la que participaron, bajo la coordinación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), instituciones académicas y organizaciones de sociedad civil – entre ellas dos miembros del Núcleo (Fundar y Transparencia Mexicana) y Borde Político. El resultado final de este esfuerzo se condensa en el Reporte de los Trabajos del Grupo Técnico para el Diseño de una Política Pública de Designación de Titulares de los Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades donde incluyen, entre otros elementos, lineamientos generales y propuestas para incorporar mecanismos de participación ciudadana en los procesos de designación de dichos Titulares⁶. Funcionarios de la SFP señalaron que este reporte constituye un insumo para la formulación de la Política Nacional en materia Anticorrupción que ya ha sido sometido a la consideración del Comité Coordinador del SNA pero que no anticipan que se discuta antes del 19 de diciembre de 2018.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Marginalmente

Participación ciudadana: No cambió

La evaluación de medio término encontró que este compromiso tenía relevancia para los valores de acceso a la información y participación ciudadana. Respecto al acceso a la información, los avances son importantes, pero aún no pueden ser considerados sustanciales. En lo que se refiere a la participación ciudadana, la implementación del compromiso no generó cambios.

Como se comentó en la sección de cumplimiento, la plataforma que se presenta como resultado final de este compromiso no permite al ciudadano, en su estado actual, valorar la idoneidad de los actuales TOIC y TUR respecto de las responsabilidades y funciones asociadas con los puestos que ocupan, o de los méritos de su designación. Obtener la información que hoy se concentra y publica en perfiles era antes más complicado o requería mayores trámites. No obstante, para promover el combate a la corrupción desde la ciudadanía es indispensable transparentar los criterios de selección y el proceso de designación de quienes ocupan tan importantes posiciones dentro del SNA. La organización Borde Político, en sus comentarios a la plataforma, sugiere además incluir herramientas que permitan dar seguimiento a las actividades y al desempeño de estos órganos de control interno. También visualizar las declaraciones de los titulares, así como información estadística relevante (sobre, por ejemplo, procesos administrativos en curso y concluidos, características demográficas de los imputados/procesados, y ejercicio de los recursos presupuestales) en formatos abiertos.

En lo que se refiere a la participación ciudadana, la implementación del compromiso no resultó en la apertura gubernamental que se tenía prevista. Tanto la consulta con académicos y expertos que se llevó a cabo para definir los perfiles ideales de los titulares como la colaboración con Borde Político son elementos positivos pero no representan un avance respecto a la forma en que Gobierno y sociedad civil interactuaban antes de este plan de acción.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Al momento de redactar este informe el Gobierno de México no ha presentado un siguiente plan de acción. El cuarto plan de acción de México será presentado en agosto 2019.

Es importante señalar aquí, sin embargo, que tanto Gobierno como sociedad civil manifestaron a la investigadora que consideran necesario continuar trabajando dentro y fuera del marco de la AGA para alcanzar los objetivos globales de este compromiso. Para los funcionarios del Gobierno, es esencial que futuros esfuerzos en el marco de AGA tomen en cuenta la normatividad vigente y la que esté en proceso de revisión. Para la sociedad civil resulta indispensable transparentar los procesos de evaluación y nombramiento de los TOIC y TUR, así como su desempeño.

¹Ver al respecto el Informe de Avances 2016-2018 de México aquí:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf

²La hoja de ruta se encuentra bajo el compromiso 4 en el Tablero de Seguimiento y es descargable desde aquí:

<http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga>

³Borde Político elaboró un documento, fechado en agosto de 2018, con comentarios a la plataforma de visualización de TOIC y UR. Este documento se encuentra disponible en el Tablero de Seguimiento AGA y se puede consultar aquí:

http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=AGA%20TOICS_SFP-BORDE.pdf. Esta investigadora realizó una entrevista con Ernesto Peralta, director/fundador, y Gibrán Chávez, coordinador de comunicación, de Borde Político el jueves 20 de septiembre de 2018. Los comentarios de Borde Político en torno a la implementación de este compromiso no constituyen aval de cumplimiento o representación formal de sociedad civil en el proceso. El posicionamiento de Borde Político se puede consultar aquí:

⁴Al respecto se puede consultar el *Informe Sombra de Sociedad Civil sobre el proceso del tercer plan de acción de gobierno abierto en México (2016-2018)*, disponible aquí: <https://gobiernoabierto.mx.org/blog/tag/informe-sombra/>

⁵Entrevista con Dante Preisser Rentería (titular de la Unidad de Vinculación con el SNA), Christian Noé Ramírez (coordinador general de Organos de Vigilancia y Control), y Juan Gabriel Sánchez (director general adjunto de Organización y Planeación de la Secretaría de la Función Pública) realizada el viernes 14 de septiembre de 2018.

⁶Este documento se cargó al Tablero de Seguimiento AGA y se puede consultar aquí:

http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=I-Politica-P-TOICS_W.pdf

Eje 7: Adaptación ante el cambio climático

Texto del Compromiso: Reducir la vulnerabilidad y riesgos asociados a la variabilidad y el cambio climático, generando, difundiendo y articulando información actualizada, asequible, pública y vinculante para la toma de decisiones pública.

Línea de acción:

7.1: Articular y publicar de forma accesible toda la información relacionada y pertinente para reducir la vulnerabilidad y riesgos asociados a los efectos del cambio climático (atlas de riesgo de SEGOB, atlas de vulnerabilidad del INECC, proyectos inscritos en el Programa Nacional de Infraestructura, evaluaciones de cambio ambiental, permisos de cambios de uso de suelo, etc.), a través de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.

Institución(es) responsable(s): Dirección General de Políticas para el Cambio Climático de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Institución(es) de apoyo: N/A

Fecha de inicio: 1º de octubre de 2016

Fecha de cierre: 31 de agosto de 2018

	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?					
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente	
7.1. Articulación y publicación de información sobre vulnerabilidad ante cambio climático			v		v					v				v						v		

Objetivo del compromiso

En el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible #13 relativo al cambio climático, y considerando la vulnerabilidad de México ante el cambio climático y desastres naturales, este compromiso buscó contribuir a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones bajo mayor riesgo a través del acceso a información relevante, completa, veraz, actualizada y en formato abierto.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

El informe de medio término asignó a este compromiso un nivel de cumplimiento limitado a la fecha de cierre del periodo de evaluación (30 de junio de 2017) pues los avances se concentraban en el desarrollo del programa de trabajo¹.

Fin de término: Sustancial

La hoja de ruta publicada en octubre de 2017 planteaba como meta contar con una plataforma o sistema de información sobre vulnerabilidad y riesgo a cambio climático en los términos que especifica el compromiso, así como tener desarrollada una estrategia de comunicación, lanzamiento y promoción de la herramienta entre las entidades federativas y los municipios².

Al 31 de agosto de 2018, fecha en que termina el periodo de evaluación para este informe, el cumplimiento de este compromiso presenta avances sustanciales. Se creó el portal <http://cambioclimatico.gob.mx/adaptacion>, página en la que se puede encontrar información relativa a procesos de adaptación, escenarios de cambio climático y vulnerabilidades, así como detalles sobre la política nacional de cambio climático y la normatividad que le da sustento. Se incluye también una liga al Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático (ANVCC), herramienta alojada en el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). El ANVCC es, en principio, capaz de procesar varias capas de información a nivel municipal, entre las que se encuentran niveles de exposición y atlas de riesgos, así como factores socioeconómicos³. Estas capacidades, sin embargo, no se pudieron corroborar de manera independiente ya que la herramienta no se encontraba totalmente habilitada.

Funcionarios de SEMARNAT informaron a la investigadora del MRI durante una entrevista que, a fin de asegurar los recursos técnicos y financieros para la construcción del sistema de información objeto del compromiso, fue necesario incorporar este sistema a un proyecto de cambio climático más grande en el marco de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y donde el INECC tiene un papel protagónico. Como resultado de esta decisión, el compromiso quedó sujeto a tiempos y coordinaciones distintas a las previstas en el plan de acción. Una empresa consultora contratada por el INECC desarrolló el ANVCC sin que SEMARNAT o la sociedad civil tuvieran plena participación en el proceso⁴. Al 31 de agosto de 2018, no había acceso al ANVCC porque se decidió hacer el lanzamiento durante el Tercer Encuentro Nacional de Cambio Climático (3ENCC), evento organizado por el INECC y que se llevó a cabo del 17 al 20 de septiembre de 2018.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Marginalmente

El informe de medio término encontró que este compromiso era relevante para el valor de acceso a la información. Sin embargo, pese a los avances, el estado actual de los productos finales no satisface requisitos de accesibilidad para los tomadores de decisiones, la sociedad civil o para la población en general.

Gobierno y sociedad civil coinciden en que el sitio que se presenta como resultado final de este compromiso tiene el potencial para ser un avance sustantivo en materia de accesibilidad con respecto a lo ya existente (Sistema de Información de Cambio Climático administrado el INEGI: <http://gaia.inegi.org.mx/sicc/>). Sin embargo, el estado de la herramienta principal (el ANVCC) al término de la evaluación para este informe no permitía hacer una valoración más precisa a este respecto. Más allá de la mínima funcionalidad, la página que alojaba la plataforma (http://atlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx/anvcc_v3/) no contenía un menú ni tutoriales sobre cómo utilizar la herramienta, lo cual limitaba significativamente su utilización en la toma de decisiones pública.

Cultura Ecológica, organización del Núcleo que participó en la co-creación de este compromiso, opinó que el resultado no cumple con los objetivos del mismo ya que el sitio está incompleto no sólo en términos de la información sustantiva que debe contener y transparentar, sino también debido a la ausencia de mecanismos que permitan impulsar y evaluar su utilización⁵. En este sentido cabe señalar que la hoja de ruta oficial comprometía al Gobierno a contar con una estrategia de difusión de la información sobre vulnerabilidad y riesgos asociados al cambio climático. Al respecto, y en cumplimiento del compromiso, se presentó la Página de País: México ante el Cambio Climático en el

3ENCC – y la difusión del evento mismo – así como la oferta, en el mismo documento, de programar un punto de agenda sobre el tema para la siguiente reunión del SINACC⁶.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Al momento de redactar este informe, el Gobierno de México no ha presentado un siguiente plan de acción. El cuarto plan de acción de México será presentado en agosto 2019.

No obstante, conviene destacar que Gobierno y sociedad civil coinciden en subrayar la importancia de continuar avanzando hacia la compleción y asequibilidad de la información sobre vulnerabilidad y riesgos asociados al cambio climático. La sociedad civil en particular enfatizó a la investigadora del MRI su interés por asegurar que el compromiso cumpla la función social para la que fue creado, de tal forma que la información sobre vulnerabilidad y riesgos se pueda utilizar no sólo por todos los niveles de Gobierno sino también por los propios ciudadanos.

¹Más información al respecto se puede encontrar en: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf

²La página que contiene el Tablero de Seguimiento del tercer plan de acción incluye, bajo el compromiso 7 un vínculo para descargar el plan de trabajo de este compromiso. Sin embargo, el sistema arroja un mensaje de error al intentar el acceso.

³Información proporcionada a la investigadora durante entrevista con Juan Carlos Arredondo Brun (director general de Políticas para el Cambio Climático) y Saúl Pereyra García (subdirector de Seguimiento de Acciones para Promover el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT) realizada el jueves 13 de septiembre de 2018.

⁴La organización Reforestamos México, que también acompañó la implementación de este compromiso con posterioridad al retiro del Núcleo del STT, señaló a la investigadora que tuvieron poco conocimiento sobre el desarrollo de la herramienta, así como poca incidencia durante el proceso. En entrevista con la investigadora (jueves 13 de septiembre de 2018), Taryn Sánchez Montesinos, directora de Incidencia en Política Pública de esa organización, comentó que el resultado final del compromiso no refleja los comentarios y sugerencias que tanto ellos como otras organizaciones de la sociedad civil hicieron durante una presentación de avances.

⁵Entrevista con Tomás Severino, director de Cultura Ecológica, realizada el viernes 5 de octubre de 2018.

⁶Véanse “Estrategia de comunicación” y “Estrategia de promoción del uso de la plataforma para la toma de decisiones en el marco del SINACC”:
<http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=Accion%206.2%20Estrategia%20de%20promoción%20SINACC.pdf> y <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=Acción%204.3%20Estrategia%20de%20comunicación.pdf>

Nota metodológica

El informe de fin de término se realiza a través de una investigación de escritorio y entrevistas con actores de Gobierno y no gubernamentales. El informe del MRI inicia con la revisión del informe de autoevaluación del Gobierno, informes de evaluación que presenta la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales y el informe de avance anterior del MRI.

Durante la recolección de información para elaborar este informe se tomó en consideración la evidencia publicada o a que se hace referencia en la página de AGA México (<http://gobabiertomx.org>) y en el Tablero de Seguimiento AGA (<http://aga.funcionpublica.gob.mx>), así como documentos adicionales y testimonios aportados por representantes del Gobierno federal y organizaciones de la sociedad civil. Se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas y grupos de enfoque con los siguientes actores:

- Luis Iñaki Alberro Encinas, director general de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Ximena Andión, directora del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir.
- Juan Carlos Arredondo Brun, director general de Políticas para el Cambio Climático de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- Alfonso Camarena Larriva, coordinador de asesores del director general de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).
- Francisco Casillas, asesor de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).
- Gibrán Chávez, coordinador de comunicación de Borde Político.
- Mónica Correa, directora de padrones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Martha Clemencia González Aguilar, directora en la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB).
- Alfredo Elizondo, coordinador de Proyectos de GESOC.
- Marta Ferreyra, directora de promoción de la Cultura y No Discriminación de la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).
- Dulce Hernández, directora de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto de la Procuraduría General de la República (PGR).
- María de la Paz López, directora de institucionalización de la Perspectiva de Género del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).
- Adi Loza, titular de la Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental de la Procuraduría General de la República (PGR).
- Yarishdy Mora Torres, directora de la Coalición Contrapeso.
- Alejandra Mota, especialista en etiquetado de la Comisión Federal para Prevenir los Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).
- Ernesto Peralta, director/fundador de Borde Político.
- José Antonio Pérez Bravo, coordinador de asesores de la Procuraduría General de la República (PGR).
- Saúl Pereyra García, subdirector de Seguimiento de Acciones para Promover el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- Dante Preisser Rentería, titular de la Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de la Secretaría de la Función Pública (SFP).
- Christian Noé Ramírez, coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control de la Secretaría de la Función Pública (SFP).
- Alejandra Rascón, titular de la Unidad de Políticas de Apertura Gubernamental y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública (SFP).
- Guillermo del Río Hernández, titular del Centro Nacional de Información.
- Melissa Rodríguez Segura, directora en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Adriana de la Rosa, directora general adjunta de Apertura Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

- Héctor Rubio, director de innovación e incidencia de Acción Ciudadana Frente a la Pobreza.
- Ana Joaquina Ruiz, coordinadora del Programa de Innovación Social y Participación Ciudadana del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir.
- Nadia Salazar, subdirectora de Gobierno Abierto de la Secretaría de la Función Pública (SFP).
- Daniel Sánchez, director de incidencia en el Sector Privado de Reforestamos México.
- Juan Gabriel Sánchez, director General Adjunto de Organización y Planeación de la Secretaría de la Función Pública (SFP).
- Taryn Sánchez Montesinos, directora de incidencia en Política Pública de Reforestamos México.
- Tomás Severino, director de Cultura Ecológica.
- Eduardo Vargas Ortíz, director de gobierno abierto de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Gabriela Nava Campos cuenta con una amplia trayectoria académica y profesional en instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil en México y Estados Unidos. Actualmente se desempeña como consultora independiente especializada en temas de gobierno abierto, evaluación de políticas e impacto social. Es licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, Maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard y Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Northwestern.

La AGA busca obtener compromisos concretos de los gobiernos para ampliar la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente evalúa el diseño e implementación de planes de acción nacionales para ampliar el diálogo entre *stakeholders* y mejorar la rendición de cuentas.

